

Capítulo II. El aspecto de los poderes sociales .

§ 27. Estado y sociedad.....	265
§ 28. La opinión pública como factor político.....	272

detrás de ciertas posiciones partidistas, según el lema "*cherchez le mécano*".

El proceso democrático aporta también un importante correctivo a la influencia inadecuada de intereses, cuando ésta es contraria a las representaciones ético-sociales y políticas dominantes, pues la atención o postergación inapropiadas de ciertos intereses es capaz de entrar en la conciencia pública, sobre todo gracias a los medios de comunicación masiva (§ 28 IV). Si esto acontece tan vigorosamente que pueda influir sobre la decisión de los votantes, habrá un motivo para buscar una compensación adecuada de intereses no sólo en los programas electorales, sino también en las decisiones actuales del parlamento y el gobierno (§ 23 II 3; 41 III 2).

§ 27. Estado y sociedad

Krüger, 341 ss., 526 ss.; *Leibholz* StP, 206 ss., 328 ss.; *Herzog*, 48 ss.; *E. Böckenförde* (ed.), *Staat und Gesellschaft*, 1976.(bibl.); *W. A. Kelso*, *American Democratic Theory-Pluralism and its Critics*, 1978.

El análisis del Estado pluralista ha mostrado justamente la posibilidad de extraer un sentido racional de la antigua contraposición de Estado y sociedad, ya que en la estructura de los grupos de intereses y de poder en pugna se advierte la necesidad de una instancia reguladora. No solamente se precisa canalizar y coordinar formalmente los intereses presentes en una sociedad por la vía de una estructura de normas de conducta obligatorias (§ 26 IV), sino establecer también mediante tal regulación, una compensación justa entre necesidades antagónicas (§ 26 V). El medio más importante para llevar a cabo esta regulación de intereses continúa siendo la diferenciación, amplia y efectiva, de las instancias que enfrentan a las fuerzas particulares de la sociedad con independencia y un poder superior de decisión.

Bajo otro aspecto, la polémica con el liberalismo habrá de mostrar el funcionamiento deficiente de la autorregulación de los procesos sociales, de los económicos en particular, y la necesidad de una instancia que intervenga correctivamente, para alcanzar el mayor grado de bienestar público y de justicia social (§§ 29 II; 35).

En la teoría anglosajona del pluralismo se hallan reflexiones similares: la mano reguladora del Estado debe establecer aquella compensación adecuada de intereses que, según las expectativas del liberalismo del *laissez-faire*, hubiera creado por sí mismo el libre juego de las fuerzas, pero que en realidad no llegó a producirse. Los órganos del Estado deben procurar que

los intereses menos organizados y representados obtengan una atención adecuada; luego, que se preserve una competencia equilibrada entre los diversos intereses y, a la vez, tienen que ejercer un arbitraje obligatorio entre los grupos concurrentes (Kelso 1978, 25 ss.).

Así, pues, el examen del proceso político conduce a un juicio cuyo planteamiento esencial se encuentra ya en el pensamiento de Hegel, en el sentido de que se requiere una instancia encargada de instituir un equilibrio en (o si se quiere, frente a) el "sistema de las necesidades", conforme a las representaciones de lo justo imperantes en esa comunidad.

I. Sobre la historia de la distinción entre Estado y sociedad

R. v. Mohl I, 67 ss.; *H. Cunow*, Die Marxsche Geschichts-, Gesellschafts- und Staatstheorie, I 1923, 96 ss., 110 ss., 217. ss., 239 ss. 246 ss.; *Binder*, 593 ss.; *P. Vogel*, Hegels Gesellschaftsbegriff und seine geschichtliche Fortbildung durch Lorenz v. Stein, Marx, Engels und Lassalle, Kant-Stud. 59 (1925), 98 ss., 187 ss., 263 ss., 326. ss.; *M. Riedel*, Bürgerliche Gesellschaft und Staat bei Hegel, 1970; *R. Schnur* (ed.), Staat und Gesellschaft. Studien über Lorenz von Stein, 1978, 65 ss., 282 ss.; *H. U. Scupin*, Untrennbarkeit von Staat und Gesellschaft in der Frühneuzeit, en: F. f. H. Schelsky, 1978, 63 ss.

La distinción entre Estado y sociedad desempeña un importante papel en la historia de las teorías políticas. Algunos subrayan la contraposición; a ella se asocia, por ejemplo, la exigencia liberal de que las fuerzas sociales se desvincularan de la tutela del Estado. Otros hacen hincapié en la correspondencia; aquí viene a cuento la idea marxista de que el Estado es una mera supraestructura de las relaciones sociales (§ 25 II 1, 5), pero también aquella visión sociológica unilateral del Estado pluralista, según la cual los poderes sociales toman posesión del Estado.

Históricamente, la distinción entre Estado y sociedad hizo su aparición en la época del absolutismo. De la centralización del poder en manos del monarca y su burocracia era natural derivar la noción de que el Estado se contrapone a la sociedad en la persona del monarca y de sus funcionarios. Sobre todo adquirieron relevancia los conceptos de la fisiocracia y del liberalismo posterior, que oponían a la economía mercantilista, guiada por el Estado, el modelo de una economía privada libre de la tutela estatal. Esta economía era concebida como la suma de las relaciones económicas entre los individuos, quienes se unen en sociedad a través de estas relaciones. La sociedad aparece entonces como el orden natural de la convivencia humana,

en contraste con el Estado como orden conscientemente creado, racional y unificador (Binder, 596 ss.).

También Fichte (*Die Bestimmung des Gelehrten* 1794, 2a. conferencia) hacía una distinción entre Estado y sociedad; para él la tarea de la asociación estatal de dominación consiste en perfeccionar a los hombres, con lo cual se hace innecesaria a sí misma. En cambio, la sociedad, esto es la forma de organización no apoyada en la dominación, sino en la colaboración voluntaria, en la "interacción por la libertad", permanecerá en pie cuando la organización de dominación del Estado haya pasado de actualidad.

Hegel popularizó la contraposición del Estado y sociedad, pero él precisamente no se detuvo en la antítesis, sino que estableció una relación entre ambos conceptos. El veía en la sociedad el sistema de las necesidades e intereses particulares de los individuos, unidos precisamente a través de estas necesidades, y de un orden jurídico que actúa como instrumento para conformar a los intereses, particulares y comunes, en un orden externo, y que vela por la seguridad de la persona y de la propiedad (Filosofía del derecho, §§ 182 ss., en especial § 188). El sistema de las necesidades, según opinaba Hegel, solamente comprende la esencia de la sociedad, no así la esencia verdadera del Estado (§ 258, Adición). Por el contrario, el verdadero Estado es algo transpersonal, es espíritu objetivo, es la realidad de la idea moral (§ 257 ss.) y su fin es el interés general como tal. Pero, consecuentemente con su enfoque dialéctico, Hegel incluía en el interés general la conservación y satisfacción de los intereses particulares (§§ 260, 270). El sistema de Hegel deja sitio a una administración autónoma de los "comunes intereses particulares que se introducen en la sociedad civil"; éstos debían tener "su administración en las corporaciones (§ 251) de la comunidad y de los demás oficios y clases" (§ 288). Además, debía haber una mediación entre los intereses particulares y las funciones propiamente estatales de la administración, la judicatura (§ 287) y la legislación. En lo particular, el elemento de las clases debía intervenir en la legislación, de modo que la esfera de la sociedad civil vendría a existir "en referencia al Estado" (§ 301; sobre el concepto de las clases: §§ 202 ss.).

Lorenz von Stein definió en un sentido diverso el antagonismo entre los principios del Estado y de la sociedad:

Sociedad es aquella unidad de vida "condicionada por la distribución de los bienes, regulada por el organismo del trabajo, puesta en movimiento por el sistema de las necesidades y unida permanentemente por la familia y su derecho a determinadas estirpes" (Stein GsB., I 4). No es un orden determinado

por el arbitrio, sino que descansa sobre la base de los elementos naturales de la existencia. — El Estado por el contrario, es el “organismo de la voluntad general”, el que comprende, no el momento natural de la comunidad, sino el autodeterminante. — Sin embargo, en la vida lo determinado por la voluntad se encuentra en lucha constante con lo natural; así también en la existencia de la comunidad humana habría “una lucha constante del Estado con la sociedad, de la sociedad con el Estado” (II 1).

Aún más, la sociedad es el imperio de los intereses particulares. El basamento de la evolución social es “la relación del individuo con otro individuo”. El interés constituye “el punto central de la actividad vital de cada individuo en relación con los otros”. En la sociedad es válido el principio del sometimiento del individuo a otros individuos; en ella, el individuo se impone como tarea vital la obtención de los medios que habrán de hacer dependientes de él a otros (II 3). — El Estado, en cambio, es “la unidad de la voluntad de todos los individuos elevada a una unidad personal”. Esta participación del individuo en la formación de la voluntad estatal es precisamente la que lo eleva por encima del estrecho círculo de su existencia e intereses particulares. El principio de la formación de la voluntad estatal exige la “participación de todos los individuos” y, por tanto, también la exaltación de todos hacia una libertad igual (II 2). — También bajo este aspecto se encuentra el principio el Estado en contradicción abierta con el principio de la sociedad (II 3).

Esta contraposición pone en claro un importante postulado: la libertad e igualdad de cada uno frente a los demás, respecto de la formación de la voluntad estatal, cuyo hilo conductor no debe ser el egoísmo de los intereses particulares que domina la convivencia social, sino — habría que agregar — la justa compensación de estos intereses.

II. Estado y sociedad como categorías de la diferenciación de funciones y papeles

Bibl. del § 26 VI.

Sobre 3: *M. Schuppisser*, *Wirtschaftliche Interessenvertretung im Parlament?*, 1977; *M. Lohmeier*, *Ausländische Regelungen für wirtschaftl. Interessenkonflikte von Abgeordneten*, *ZParl* 1978, 470 ss.

1. La función de un poder de regulación diferenciado.

Las reflexiones de Hegel y Lorenz von Stein desembocan esencialmente en un resultado similar al que condujo el análisis del Estado pluralista: la necesidad de una instancia reguladora en (cuando no, frente a) el “sistema de las necesidades”.

Esta debe procurar una compensación de los intereses, en consonancia con las concepciones de la justicia preponderantes en la comunidad (§ 26 V 1) y, de acuerdo con esta escala, reducir la influencia desproporcionada de los intereses a una dimensión adecuada. Además, debe captar las necesidades latentes y todavía no organizadas y articuladas en el sistema pluralista (como lo fue, durante largo tiempo, la necesidad de protección al medio ambiente) y considerarlas apropiadamente en la regulación de intereses. Entre sus funciones esenciales se cuenta, asimismo, la de imponer sus determinaciones frente a las fuerzas particulares, con un poder superior de decisión, garantizando así la paz social.

Ya Bodin veía en ello una tarea fundamental del poder estatal organizado (§ 9 III).

Es propio de la función estatal (consistente en procurar una compensación justa de intereses) que alguien esté obligado a ser imparcial y a no favorecer intereses particulares, cuando desempeña un papel estatal como miembro del gobierno o representante popular, como funcionario o juez. Esta idea se contiene especialmente en el principio del mandato representativo (§ 24 III) y en el tradicional deber de imparcialidad y honradez que tienen jueces y empleados (§ 37 II 3, III 2).

Por el contrario, las actividades sociales (esto es, privadas) que se desenvuelven fuera de los procesos de regulación estatal, no están ligadas, en igual medida, a la norma de una justa compensación de intereses. Así por ejemplo, es lícito que quien desempeña el papel social de hombre de negocios, persiga intereses particulares, propios y ajenos, en tanto respete los límites trazados por el derecho.

Entonces es posible contraponer, como tipos ideales, la acción estatal y la actividad social (privada): en el ámbito estatal de función por un lado, y en el social, por otro, hallamos máximas de conductas específicas de los papeles. La contraposición de Estado y sociedad tiene sentido en la medida que describa esta diferenciación de papeles y funciones, reconozca en el Estado una estructura específica de papeles (a saber, funciones de regulación institucionalizadas § 14 I 1) y contribuya a formular máximas de conductas específicas para el ámbito estatal. Una mayor separación real de Estado y sociedad sería, en cambio, de escasa utilidad ya que son los mismos seres humanos quienes desempeñan aquí, papeles estatales, y allá, sociales.

Sin embargo, es válida sólo con reservas la contraposición típico-ideal de las máximas de conducta estatales y privadas, pues la acción típicamente privada tampoco está exenta de obligaciones (§ 34 I 2), sino que debe respetar los límites de

compatibilidad con el bien común y el sistema, que impone el derecho (§ 7 I 2), y sólo dentro de ellos les está permitido perseguir intereses particulares.

2.-El papel de los "poderes intermedios". La contraposición de acción estatal y la puramente privada simplificaría excesivamente las cosas. En una sociedad pluralista también se constituyen, en los espacios reservados a la autonomía privada, instituciones de la vida económica, empresas editoriales y otros "poderes sociales" que cumplen con importantes funciones en el nivel de la sociedad en su conjunto y que también adquieren posiciones de poder, gracias a las cuales pueden influir considerablemente sobre el proceso político. Nos podemos representar al Estado pluralista como una conexión de acción de varios subsistemas, obviamente sometida al poder superior de regulación del propio Estado (§ 3 I 2). Así considerados, la gran industria, los sindicatos y otras fuerzas sociales aparecen como "poderes intermedios", cuyos peso y función social justifican que se les sujete a una "subordinación social" más elevada. Por ejemplo, en el ámbito de los medios de comunicación de masas, esta subordinación se presenta como el deber de ofrecer información equilibrada y verídica, sobre todo cuando está en juego el honor de las personas, pero también como un deber de mayor responsabilidad ciudadana, el cual es contrario, por ejemplo, a que estos medios hagan objeto de reportajes sensacionalistas a los actos de violencia de los extremistas, que así obtienen el amplio efecto de estímulo buscado y ponen en funcionamiento el sistema de la fuerza pública.

De qué modo deba darse efectividad a esta mayor responsabilidad social, es una cuestión que presenta dificultades. Frente a todos los poderes sociales se plantea, como mínimo, la exigencia socio-política de procurar transparencia y una concurrencia equilibrada. Sin embargo queda la duda de si esta mayor subordinación social pueda verse como misión y legitimación para imponer deberes mediante una ley particular, o si aquél deba expresarse también en un principio de derecho directamente obligatorio, cuando menos en algunos aspectos.

La primera solución llevaría exclusivamente a imponer, mediante ley, mayores controles y obligaciones sobre los poderes sociales, por ejemplo, a través de una legislación de cárteles o de que una ley prevea la composición equilibrada de las radiodifusoras. En el marco de estas leyes (y las de tipo general), los poderes sociales conservarían la más amplia libertad privada de acción. El principio *in dubio pro libertate* tendría aquí plena validez respecto de las fuerzas sociales.

La segunda solución tampoco concedería a los poderes sociales una irrestricta libertad de acción "dentro del marco de

las leyes", sino les impondría un deber jurídico general de conducta favorable al bien común. El problema específico radica en las cuestiones de cómo haya de imponerse esta "subordinación social" desde el punto de vista técnico-jurídico y de cómo deba hacerse una adecuada diferenciación al "imponer deberes" a los diversos poderes. Sin embargo, ya se han dado pasos en esta dirección. Así, por ejemplo en la República Federal de Alemania, los poderes sociales han sido sometidos preferentemente a la observancia de ciertos derechos fundamentales, sin que existiera una ley especial (§ 33 I).

3. La institucionalización de papeles estatales diferenciados. Volviendo a las instituciones estatales, a las cuales corresponde la misión específica de buscar una justa compensación de los intereses. Si bien no es posible garantizar el cumplimiento de esta tarea con medios puramente jurídicos, sí se puede adoptar algunas medidas institucionales que pongan "distancia" frente a los intereses particulares y promuevan la independencia, honradez y objetividad.

Pero en este sentido debe tenerse en mente, que no es dable llevar a cabo esta diferenciación, con igual eficacia, en todos los ámbitos de función estatales. De acuerdo con la práctica constitucional moderna, los partidos y, consecuentemente, los parlamentarios, constituyen la articulación esencial e indispensable que media entre los intereses organizados y el proceso político y los hace valer particularmente en la discusión y aprobación de leyes (§ 26 III). Por consiguiente, no es factible separar el papel del parlamentario de otras funciones ligadas a intereses (por ejemplo, en un sindicato o en una asociación de agricultores), en igual medida de lo que pudiera efectuarse en el caso de jueces y funcionarios. No obstante, en Francia existe incompatibilidad entre un mandato popular y determinados papeles ligados a intereses en la esfera económica. En todo caso, con relación a los parlamentarios, es posible realizar algunos de los principios que, en pro del desempeño objetivo de un cargo, pertenece a los supuestos incuestionados de la burocracia profesional, ante todo la prohibición de obtener ventajas personales por el cumplimiento de las tareas oficiales (soborno). Habría que prohibir aquellas actividades laterales cuya vinculación a intereses pudiera influir sobre la acción oficial (por ejemplo, los "contratos de asesoría"). En tanto no se logre separar la función del parlamentario totalmente de los papeles ligados a intereses (como en un sindicato), al menos deben ponerse al descubierto estos vínculos.

Ante la imposibilidad fáctica de desligar plenamente al parlamento de los intereses, parece tanto más apremiante inde-

pendizar, en el mayor grado posible, de la influencia de determinados grupos de intereses a los ámbitos de función susceptibles de diferenciación. Esto es especialmente válido respecto de la jurisdicción y la burocracia, que pueden emplearse como gestores de una compensación imparcial de los intereses. Pero no es menos aplicable a la burocracia ministerial, que a través de la planeación técnica de los asuntos de gobierno y la preparación de proyectos de ley, interviene decisivamente en los procesos centrales de regulación de la comunidad. En relación con estas esferas se plantea la exigencia de no combinar la función de empleados y jueces con los papeles en un partido político, una asociación de intereses, una iglesia o cualquiera otra agrupación, obligados hacia ciertos intereses y concepciones específicas. Aplicado todo esto a la situación de la República Federal de Alemania, significa sobre todo, la desautorización de los funcionarios "enrolados" o patrocinados y un retorno de la práctica a los principios del art. 33, inciso 2 LF, hacia la formación de una élite burocrática, de acuerdo con los criterios, objetivos y susceptibles de comprobación, de idoneidad, capacidad y rendimiento profesionales, referidos a la función desempeñada (§ 37 III).

§ 28. La opinión pública como factor político

F. V. Holtzendorff, *Wesen und Werth der "öffentlichen Meinung"*, 1879, ²1880; *W. Bauer*, *Die öffentliche Meinung und ihre geschichtlichen Grundlagen*, 1914; *id.*, *Die öffentliche Meinung in der Weltgeschichte*, 1930; *F. Tönnies*, *Kritik der öffentlichen Meinung*, 1922; *Heller StL*, 173 ss.; *P. R. Hofstatter*, *Die Psychologie der öffentlichen Meinung*, 1949; *J. H. Kaiser* (citado en el § 19), 211 ss.; *E. Baumgarten*, en: *StL V*, 1184 ss.; *W. Weischedel*, *Wirklichkeit und Wirklichkeiten*, 1960, 266 ss.; *J. Habermas*, *Historia y crítica de la opinión pública*, (al. 1962, ⁴1969) esp. 1981; *M. Löffler* (ed.), *Die öffentliche Meinung*, 1962; *F. G. Wilson*, *A Theory of Public Opinion*, *HdSW VIII*, 29 ss.; *Krüger*, 437 ss.; *H. E. Bahr*, *Verkündigung als Information*, 1968, 65 ss.; *M. Löffler* (ed.), *Das Publikum*, 1969; *I. de Sola Pool et al.*, *Handbook of Communication*, 1973; *W. R. Langenbucher* (ed.), *Zur Theorie der politischen Kommunikation*, 1974; *id.* (ed.), *Politik und Kommunikation*, 1979; *E. Naelle-Neumann*, *Die Schweigespirale*, 1980, sec. III. ss.; *id.*, *Wahlentscheidung in der Fernsehdemokratie*, 1980.

I. Dirigismo de la opinión

§ 29 I; *G. Lukacz*, *Historia y consciencia de clase*, (al. 1923 reimpr. 1967) esp. 1969, 49 ss.; *W. Hagemann*, *Publizistik im Dritten Reich*, 1948; *A. Inkeles*, *Public Opinion in Soviet Russia*, 1950, ⁴1962; *I. Fetscher*, *Die Freiheit im Lichte des Marxismus-Leninismus*, 1957, ⁴1963; *C. J. Friedrich*, *Totalitäre Diktatur*, (ingl. 1957) al. 1957, 103 ss.; *M. Schütte*, *Politische Werbung und totalitäre Propaganda*, 1968; *H. Storek*, *Dirigierte Of-*

fentlichkeit. Die Zeitung als Herrschaftsmittel in den Anfangsjahren der NS-Regierung, 1972; H.J. Koschwitz (ed.), Massenkommunikation in der UdSSR, 1979.

Así como se enfrentan los partidarios y los opositores de una pluralidad de poderes sociales, así también hay quienes apoyan o impugnan una libre competencia de las opiniones.

Las épocas e instituciones seguras de su casa, no tienen en gran estima la opinión pública formada en la libre discusión. Ahí se deja a los sabios el conocimiento y la guía del pueblo según su mejor parecer. En el Estado ideal de Platón no hay lugar para las campañas electorales y el *Syllabus* del Papa Pío IX considera que garantizar a todos la libertad de dar a conocer públicamente todas clases y matices de opiniones y pareceres, conduce a la corrupción de las costumbres y a la peste de la indiferencia (*Syllabus*, núm. 79). El partido comunista da por cierta la posibilidad del conocimiento científico de las leyes económicas e históricas; pero quien parte de que su política tiene una base científica y, por ello, de que está en posesión de una concepción cuya verdad es demostrable no puede menos que considerar erradas las opiniones contrarias. La definición interna de la línea del partido marxista, según la cual es guiada y educada la opinión pública, enraiza asimismo en la creencia en la certeza. La conciencia de clase del proletariado no debe comprenderse como hecho de la psicología de las masas, "sino como el sentido, hecho consciente, de la situación histórica de la clase" (Lukács 1969, 80). Cuando el proletariado "sigue su voluntad racional, no puede querer otra cosa que la 'política científica' del Partido" (Fetscher 1963, 51). En suma, quien posee la verdad renunciará con desprecio al libre juego en la confrontación de opiniones, mediante la discusión y a una decisión por mayoría sobre la concepción a seguir.

Esta noción del proceso de formación de la opinión se pone también de manifiesto cuando en la literatura soviética el concepto de los "medios de comunicación masiva" se traduce en el concepto de los "medios de información y propaganda de masas", con lo cual se sustituye la idea del diálogo con la imagen del flujo de información en un mismo sentido. De ahí que a los medios masivos se les atribuya primariamente las "funciones de agitación, propaganda y organización" (en: Koschwitz 1979, 38 s., 78 s.).

No solamente es posible fundamentar la guía de la opinión en una pretensión de verdad, sino también en la necesidad práctica de crear pautas ciertas para la conducta humana. Así. Hobbes sostenía que la orientación del comportamiento humano hacia la paz y el orden consistía, en primer lugar, "en el buen gobierno de las opiniones" (*Leviatán*, cap. 18). Preocupa-

do por el orden y la paz jurídica, también quería poner en manos de una autoridad suprema la determinación de la verdadera doctrina de la Iglesia (*De cive*), (cap. 17 No. 18). Esto recuerda tanto a la práctica de la Iglesia Católica como a la de los estados marxistas, que confían a una instancia central las decisiones sobre la doctrina verdadera o sobre la línea política general. La justificación de dicha práctica podría buscarse no únicamente en la creencia en la certeza, sino también en la idea del orden.

Desde la perspectiva sociológica, el funcionamiento ordenado de la convivencia humana requiere de certeza de orientación. Bajo el aspecto psicológico, los individuos tienen una necesidad elemental de "estabilidad síquica". De ellos se deduce el anhelo de una base, suficientemente cierta, de orientación ética e ideológica y, en suma, de "unidad de la imagen del mundo" (§ 7 III), con la que fuera compatible sólo un grado reducido de ideas disonantes (IV 2). Esto no excluye un cambio. Las representaciones integradoras del orden, por las cuales hoy se está pronto a luchar, pueden parecer completamente irrelevantes en lo futuro, tan pronto predominen otros modelos de orientación. Así, por ejemplo, el compromiso actual en pro o en contra del marxismo, más tarde puede llegar a ser tan insignificante, como lo son ahora los antagonismos religiosos que alguna vez desataran encarnizadas guerras.

Allí donde se pierde la certidumbre de las normas integradoras, el individuo enfrenta el reto de decidirse, bajo responsabilidad propia, por uno de varios puntos de vista posibles. Esto significa libertad, pero también presión e inseguridad, los cuales una sociedad puede soportar sólo en medida limitada (§ 7 III 1). La aversión a sobrellevar la inseguridad espiritual (debería decirse: aversión hacia la libertad espiritual) tiene como peligroso reverso la propensión de las masas a caer en la fascinación por los caudillos y las cosmovisiones de tipo carismático (§ 25 I 2). Así, por ejemplo, el carisma de Hitler se fundamentaba también en que redimía a la multitud "del caos de opiniones que ella misma producía continuamente", del "ir y venir inútiles entre las opiniones, y de la convicción... de que todo era disparate", indoctrinando la ideología nacionalista con voluntad férrea (diferenciando, Arendt, citado en el § 29 I 2, pp. 455, 522 ss.).

II. La libre formación de la opinión pública

§ 26 II 2; U. Scheuner, *Pressefreiheit*, en: *VVDStRL* 22 (1965), 1 ss.

Sobre 1: *Maunz-Zippelius*, §§ 10 III, 24 II 2.

Sobre 2: § 1 II 2; I. Kant, *Idea de una historia universal desde el punto*

de vista cosmopolita (1784); *id.*, ¿Qué es la Ilustración? (1784); *J. St. Mill*, *Essay on Liberty* (ingl. 1859) esp. 1971; *V. Pareto*, *Traité de Sociologie générale* (fr. 1917-1919) al. (selección) 1955, en especial, caps. 6 y 9; *C. Schmitt*, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, 1923, 1969, 7 ss., 43 ss., 61 ss.; *K. Popper*, *The Myth of the Framework*, en: E. Freemann (ed.), *The Abdication of Philosophy*, 1976, 23 ss.

El ideal de la libre formación de la opinión pública tiene varias raíces. En este sentido hay que destacar el relativismo político-ideológico, que rechaza la pretensión de monopolizar la verdad; en segundo lugar, la confianza en la racionalidad de la discusión pública; además, la idea liberal de la libre competencia y el equilibrio recíproco de opiniones concurrentes; finalmente, y más que nada, la idea democrática de que cada uno debe participar por sí mismo en la constitución de la voluntad general a la que está sometido. Lo esencial en este ideal democrático de la libertad es la participación propia, que no debe ser desvirtuada por un dirigismo de la opinión en dirección de una mera aclamación.

1. Relativismo. En los comienzos del relativismo moderno se sitúa el gran dilema ideológico que había originado los conflictos y guerras de religión, esto es, el ofrecimiento a un mismo tiempo de varias "verdades" iusnaturalistas y teológicas que incurrieran en aguda contradicción entre sí. De aquí nacería un profundo escepticismo frente a toda "verdad absoluta", teológica, ética o política, proveniente del exterior. Hobbes hablaba de las "doctrinas híbridas de la filosofía moral" (*De cive*, Prólogo). De este escepticismo brotó, por un lado, la pretensión hobbesiana de que, en última instancia, el Estado soberano resolviera obligatoriamente, en favor de la paz jurídica, todas las cuestiones de derecho (*auctoritas, non veritas facit legem*). Por otro lado de él surgió la idea moderna de la tolerancia, que desconfía de la propia certidumbre, así como el respeto del otro como instancia moral digna por principio, de igual consideración. En la "Dúplica" de Lessing parece que los hombres están destinados a buscar eternamente la verdad sin alcanzarla jamás en su pureza. El "Nathan" del propio Lessing se convierte en el sugestivo paradigma de una tolerancia que deja abierta la posibilidad de que sea verdadera la cosmovisión propia, o la opuesta.

Si nadie puede pretender fundadamente que conoce la solución absolutamente correcta y la clave absolutamente válida a los problemas de la justicia y demás cuestiones que hay que enfrentar en el proceso político, entonces las convicciones de conciencia de cada uno tienen igual validez. Por tanto, cada individuo debe ser tratado como instancia moral digna, por

principio de igual respeto. Tal es, si se quiere, el aspecto político de lo que Kant precisó más tarde como "idea de la autonomía" (véase también el § 17 III). El abandono de la idea de que existen pautas "heterónomas" de validez universal para el derecho y la política, invita a los individuos a asumir su participación y responsabilidad personales en la libre competencia de las convicciones. Ello nos lleva al principio de formación de la opinión en la libertad y la democracia.

En ocasiones se afirma que la consecuencia de este relativismo es el rígido principio de la mayoría, que ni siquiera reconocería límites en las libertades fundamentales de la minoría. Sin embargo, se olvida que la premisa fundamental era el respeto por cada hombre como instancia moral de igual consideración, y, en consecuencia, el respeto por la dignidad humana; es a partir de esta premisa que se llegó, *faute de mieux*, al principio de la mayoría. Sin embargo, no es admisible que las decisiones de la mayoría anulen la condición de su propia legitimidad, a saber, el respeto de la dignidad humana. Así, pues, visto desde sus premisas, el principio de la mayoría está limitado, por principio, por el mandamiento de respeto y protección de la dignidad humana y, en especial, de un derecho de participación, igual y permanente.

2. Racionalidad de la formación de la opinión pública. El principio de la libre formación de la opinión no se basa en la creencia en una verdad política o ético-social establecida de una vez para siempre, pero sí en la fe optimista en el poder de la razón, pues la libre discusión sería un método para descubrir todos los puntos de vista relevantes. En ella habría de imponerse el poder de convencimiento de los mejores argumentos y en ella tendría la opinión pública un medio accesible para corregirse a sí misma.

J. St. Mill (1859, cap. 2) describió con elocuentes palabras esta función de la libre discusión pública: "¿Cómo se explica entonces que en la especie humana preponderen las opiniones racionales y la conducta nacional?": Del hecho de que el espíritu humano posea la cualidad de "rectificar sus equivocaciones mediante la discusión y la experiencia... Las opiniones y las costumbres ceden gradualmente ante los hechos y los argumentos, pero para que los hechos y los argumentos produzcan alguna impresión sobre el espíritu, es necesario que se expongan". Continuamente nos aplicamos a mejorar y perfeccionar nuestra opinión al compararla con las opiniones de otros. "Las creencias que mayor garantía nos ofrecen no tienen para nosotros mayor seguridad que la de que a todo hombre le es dado demostrar en cada momento su falta de verdad. Si esta provocación a la contienda no es aceptada, o si aceptada, no se consi-

que el propósito, podremos estar aún lejos de la verdad, pero habremos hecho todo lo que el estado presente de la razón humana nos permite para asegurarnos de su certeza; no habremos despreciado nada de lo que podía darnos una mayor probabilidad de alcanzar la verdad. Estando abierto el palenque podemos esperar que si hay una verdad mejor, se encontrará cuando el espíritu humano esté en disposición de recibirla, y mientras tanto, podemos tener la seguridad de habernos aproximado tan cerca de la verdad como nos era posible en nuestro tiempo. He aquí toda la certidumbre a que puede llegar un ser falible y he aquí la única manera de llegar a ella". Este procedimiento de formación de la opinión no se sustenta en la esperanza de encontrar "verdades eternas", pero sí en la expectativa de poder reemplazar las soluciones comparativamente inferiores con otras relativamente mejores, a través de argumentos razonables.

La discusión racional, libre y pública, también permitiría hallar la solución a las cuestiones concretas de la política. Esta idea ha impregnado el concepto de la opinión pública, según lo entendía el siglo XIX: no como disposición emotiva, inducida o irreflexiva, de la multitud, sino como opinión que se forma a la luz pública, con base en información objetiva y a través de una argumentación racional. Es obvio que la "opinión irracional" y la "opinión racional formada en la argumentación", no son sino tipos ideales. Una primera impresión permite suponer que en la formación de la opinión pública concreta coinciden tanto factores racionales como irracionales.

La confianza optimista, en el sentido de que las divergencias sustanciales de opinión política pueden ser resueltas a través de la discusión racional, está expuesta a objeciones más amplias y graves: ¿qué no comprende la argumentación una capa demasiado superficial de las disputas, entre los hombres? ¿No se trata en el fondo, comúnmente, de antagonismos entre intereses de gran peso, para los cuales los argumentos no son más que espíritus serviciales? ¿No tiene razón Pareto al afirmar que la base y la realidad primordiales de una sociedad son los instintos y las necesidades? ¿No se encuentran éstas más o menos ocultas (como "residuos") detrás de nuestros argumentos y opiniones (las "derivaciones")? Si esto fuese cierto, por principio sería cuestionable todo intento de verdadera compensación sólo mediante la argumentación racional, en vez de buscar en el nivel de los intereses que apoyan esta argumentación.

Carecemos de una respuesta precisa y de general aceptación a las cuestiones así planteadas. Al menos puede darse por sentado que frecuentemente los intereses motivan la argumenta-

ción y que las coincidencias emocionales e interesadas de los hombres condicionan y limitan fácticamente la capacidad de convicción de los argumentos (IV 2). Por otro lado, tampoco es posible reducir todo a los intereses (entendidos en un sentido hedonista), ya que en toda comunidad se plantea la cuestión de su justa compensación. Los criterios para llevar a cabo esta compensación no residen en los intereses mismos; las consideraciones de justicia no implican efectuar meramente un balance entre los intereses (Zippelius, RPh, § 16). Al buscar criterios susceptibles de consenso para una compensación justa de intereses, está presente la esperanza, defendida por Mill, en el progreso del conocimiento público, es decir, que con el tiempo, las opiniones relativamente más justas prevalezcan sobre las comparativamente menos justas, dando por supuesto que la discusión se mantenga abierta y que varíen las constelaciones de poder e intereses, esto es, que no se consoliden en contra de opiniones determinadas. Ya Kant fundaba en reflexiones similares la expectativa escéptica de que, en el curso de la historia, la humanidad avanzaría hacia una mayor racionalidad y hacia la libertad universal ("Idea de una historia universal desde el punto de vista cosmopolita").

3. El principio del equilibrio. El principio del equilibrio debe ser tan válido respecto de la relación entre las opiniones en libre discusión, como lo es, en general, para los grupos sociales de poder. Lord Acton expresa este punto de vista, un tanto simple, con las palabras siguientes: "Una intemperancia o exageración es el correctivo de otras y, a grandes rasgos, el error favorece a la verdad por cuanto compensa al error opuesto" (citado en: Krüger, 470).

III. La relevancia política de la opinión pública

§ 7 II; 23 II 4; D. Hume, *Essays Moral Political and Literary*, 1741/42, ed. 1903; S. Landshut, *Volkssouveränität und öffentliche Meinung*, en: E. f. R. Lau, 1953, 579 ss.; W. Hennis, *Meinungsforschung und repräsentative Demokratie*, 1957; G. Schmidtchen, *Diebefragte Nation*, 1959; Fraenkel *DwD*, 152 ss., 175 ss.; E. Traugott, *Die Herrschaft der Meinung*, 1970; K. Loewenstein, *Vorschläge zur Kontrolle der politischen Meinungsforschung*, JZ 1971, 529 ss.; E. Benda, *Demoskopie und Recht*, JZ 1972, 497 ss.; *Stern*, § 18 II 6c; G. Schmidtchen, *Was den Deutschen heilig ist*, 1979.

Sobre 2: C. Mueller, *Politik und Kommunikation*, 1975, 156 ss.; R. Spaemann, *Zur Kritik der politischen Utopie*, 1977.

Sobre 3: C. Schmitt (citado en el § 21 II), 13 ss.

I. Fundamentos. La comunidad ha sido descrita como una estructura de conducta orientada con sentido. Esta orientación del comportamiento se produce debido a la acción de las nor-

mas del derecho garantizado, de otras normas sociales y las representaciones ideológicas (§§ 1 II.2; 7 II). Los gobernantes también se valen de las concepciones comunitarias que guían la conducta, sobre todo de las "imágenes en la cabeza de los hombres" "Nada parece ser... más sorprendente", escribe Hume (1903, 29), "que la facilidad con la que los pocos gobiernan a los muchos y la sumisión incondicional con la que los hombres subordinan sus propias sensaciones e inclinaciones a las del gobierno. Si indagamos qué es lo que provoca este fenómeno veremos que... los gobernantes no pueden apoyarse en otra cosa que en la opinión. El gobierno no se funda más que en la opinión y esta máxima es tan aplicable al más despótico y militarista de los regímenes como al más libre y popular".

Aunque aquí estén considerados con alguna unilateralidad los componentes de poder y obediencia, (§ 9 I) estos no dejan de desempeñar un papel significativo. Aún el tirano depende de la lealtad, es decir, la obediencia no coercible de su camarilla, e incluso él mismo no podría gobernar duraderamente en oposición a las concepciones predominantes que guían y coordinan el comportamiento de la porción mayoritaria de la comunidad. Si no desea adaptarse a ellas, deberá intentar cambiarlas.

En las democracias, a través de elecciones periódicas la opinión pública desemboca directamente en el nombramiento de los órganos estatales y en una decisión entre alternativas políticas. La formación de la opinión pública aparece aquí precisamente como "pre-configuración de la voluntad política del pueblo", aunque ésta no sea todavía voluntad de los órganos del Estado (BVerfGE 8, 113).

Sin embargo, la opinión pública no adquiere relevancia política apenas en las elecciones. El proceso de formación de la opinión posee una importante función integradora, por el solo hecho de que determinadas representaciones puedan convertirse en tema de discusión común. Sirven de orientaciones para la acción los valores y concepciones predominantes de fines, como también los esquemas de interpretación con ayuda de los cuales buscamos comprender el mundo. Algunas de estas representaciones llegan a convertirse en expresión de una opinión pública preponderante de la comunidad, e influyen sobre la actuación de los órganos estatales, particularmente en las democracias sensibilizadas a la opinión pública (§ 23 II 2). Los "productores de símbolos e imágenes del mundo" logran, por esta vía, adquirir una influencia sumamente real e importante sobre el acontecer social.

El grado de efectividad de dichas concepciones depende

grandemente de su consolidación dentro de la sociedad. Con el fin de describir gráficamente las varias etapas de esta consolidación Tönnies (1922 137 s.), recurrió a la imagen de los diversos estados físicos de la materia: las concepciones esporádicas y fugaces pueden condensarse en elementos más compactos de la opinión pública, solidificarse aún más, convirtiéndose en lugares comunes de los que, a menudo, el pensamiento y la acción políticos no pueden o no quieren escapar; pueden, finalmente, hacerse fluidas de nuevo y evaporarse del todo.

2. Función de legitimación. La opinión pública posee un contenido político en tanto que base de legitimación del poder estatal democrático, en el doble aspecto de que, a través de ella, la dominación no sólo es aceptada de hecho, sino también justificada (§ 16 I). Si no puede evitarse tener que mediatizar la formación de la voluntad general a través de los órganos representativos (§ 23 II), el sistema representativo no debe tampoco consumir el elemento democrático más de lo necesario para el establecimiento de una comunidad funcional y dotada de los controles del Estado de derecho. De ahí que el principio de la democracia — garantizar al mayor número la mayor participación posible — deba aflorar a través de las estructuras del sistema representativo y adquirir relevancia, así sea indirectamente, a saber: por el hecho de que los órganos estatales se guíen en sus actos por las concepciones políticas y ético-sociales imperantes en la comunidad. Los actos del poder del Estado han de efectuarse como "si hubieran *podido* nacer de la voluntad colectiva de todo un pueblo" (§ 17 III 3). Con razón se ha llamado a la opinión pública la "forma moderna de la aclamación" (C. Schmitt VL, 246; TC, 285) y se ha percibido en ella un elemento de democracia directa. Bajo este aspecto, la "labor de publicidad" del gobierno resulta ser una petición de aprobación y, por tanto, de legitimidad democrática (cfr. § 17 IV 3).

El principio propiamente democrático (la mayor participación posible del mayor número) es complementado por la seguridad de que, la vía objetivamente más racional para la acción política habrá de hallarse a través de la discusión pública de las opiniones. Pero, independientemente de que se comparta o no este optimismo (§ 28 II 2), mientras no se abandone la legitimación democrática del poder estatal, resulta en todo caso legítimo bajo este aspecto democrático, que los órganos del Estado, gobierno y parlamento en particular, se guíen por la opinión pública.

Naturalmente, esta orientación según la opinión pública es sólo una cara de la representación, justamente su aspecto democrático. Ahora bien, existe una diferencia estructural entre

la democracia directa y la representativa. La segunda posee además un componente elitista y una función estabilizadora del sistema, pues el sistema representativo debe garantizar que, con conocimiento y objetividad, se encuentren y se persigan concepciones políticas que se eleven por encima de las emociones y las necesidades del momento. Los representantes deben actuar a menudo como "exploradores" de una opinión pública (§ 16 I 3) y, no por último tienen también la tarea de ser un factor estabilizador frente al cambio en las actitudes del día. Una excesiva transigencia frente a las opiniones fluctuantes de cada día puede significar un abandono del mandato político de los representantes. Un gobierno pierde su dignidad si se sustrae a esta tarea y se guía con ligereza por el soplo de los vientos (sobre la práctica: Traugott 1970, 93 ss.). Por tanto, en la democracia representativa, la orientación, conforme a la opinión pública no puede significar que exista una relación de ejecución frente a todo movimiento que esta opinión registre, sino que más bien quiere decir que la acción del Estado debe mantenerse dentro del cauce de aquellas representaciones éticas, y políticas que son idóneas, en la respectiva situación histórica, para captar el consenso de la mayoría (Zippelius RPh, §§ 12 II 4; 22).

Ya Hegel había percibido el problema que significa la antinomia de sujeción y libertad frente a la opinión pública (al que después juzgó desde la perspectiva de su metafísica de la razón): la opinión pública encierra los principios de la justicia, el contenido verdadero de la constitución, bajo la forma del sentido común, así como las necesidades auténticas y las tendencias verdaderas de la realidad. Pero, al mismo tiempo, se **manifiesta en la conciencia "... toda la accidentalidad del opinar, su ignorancia y extravío, su falso saber y juicio"**. La opinión pública merece "tanto ser estimada como ser despreciada; despreciada por su concreta conciencia y expresión, estimada por su base esencial que, más o menos oscurecida, aparece sólo en aquella positividad. Ya que ella aún no tiene en sí la norma de diferenciación, ni la aptitud de elevar en sí, a saber determinado, al aspecto sustancial; su independencia es la primera condición formal para algo grande y racional (en la realidad como en la ciencia)" (Filosofía del derecho, §§ 317, 318).

En vista de la relevancia democrática de la opinión pública se plantea la tarea de hallar indicios de ella. Aparte de los medios de comunicación masiva (cfr. IV), se cuenta con la democracia como un instrumento principal para lograrlo. Hoy día, la opinión pública es habitualmente sondeada mediante encuestas y ejerce una influencia no institucionalizada, pero no por ello menos eficaz (Traugott 1970, 106 ss., 169 ss.). Por lo

demás, este instrumento de democracia directa puede servir de apoyo a los representantes, incluso frente a la influencia de los grupos de presión (*pressure-groups*).

En este sentido se plantea la difícil tarea de indagar, con certidumbre creciente, el hecho empírico de la opinión pública y de someter al control público tanto el procedimiento como los resultados de dicha investigación. A ello contribuiría, por ejemplo, que los resultados de una encuesta organizada por el gobierno sean dados a la publicidad, o cuando menos, sean proporcionados a la oposición parlamentaria. Tal publicación se hace imperativa porque el sondeo de la opinión pública puede desviarse de su finalidad: no solamente puede contribuir a inducir en el gobierno un comportamiento conforme a la opinión pública, sino también a intentar manipularla, precisamente en los puntos en que obstaculiza los propios planes del gobierno.

3. Función de control. el postulado de la libre formación de la opinión pública se ha enderezado, desde el principio, contra la práctica y la teoría de la *arcana rei publicae*, que todavía en a época absolutista, pertenecían a los supuestos sobreentendidos de la práctica política. Al despertar, la conciencia ciudadana se rebeló contra las costumbres esotéricas de los dirigentes del Estado y la Iglesia, que Platón recomendaba y que Maquiavelo documentaba con la experiencia. En el famoso modelo platónico del Estado, las clases gobernantes son, para el pueblo, como pastores de un rebaño. Si tal cosa redundaba en su beneficio, la multitud ha de ser guiada aun con ayuda de la falsedad, pues quizá convenga, opinaba Platón, "que nuestros gobernantes usen muchas veces de la mentira y el engaño en favor de sus gobernados", en cierto modo como una medicina útil (República, 459). Entre los medios para alcanzar y conservar el poder, Maquiavelo incluía también el engaño y la simulación, ya que el vulgo juzga siempre por las apariencias y los resultados (El Príncipe, cap. 18). Con frecuencia también es oportuno escudarse en la religión para conducir a los hombres, por ejemplo, cuando hubiera dificultad en explicar a la gente la necesidad de respetar ciertas relaciones, o cuando hubiera que infundir ánimo en un ejército (*Discorsi*, I 11, 14, III 33).

El ciudadano consciente de sí mismo no se aviene ya a tales diagnósticos y terapias. La dirección del Estado debe situarse bajo la luz pública y someterse al control de la publicidad. Todo el poder del Estado debe provenir del pueblo mismo y los electores deben contar con una base para juzgar y saldar cuentas. Esto presupone que la acción del Estado se desarrolle — por

principio— bajo el control del debate público (§§ 23 II 5; 41 III 2).

IV. La función de los medios de comunicación masiva

W. Lippmann, Die "öffentliche Meinung, (ingl. 1922) al. 1964 *E. Katz*, *P. Lazarsfeld*, Persönlicher Einfluss und Meinungsbildung (ingl. 1955) al. 1962; *L. Reimisch* (ed.), Werden wir richtig informiert?, 1964; *W. Schramm* (ed.), Grundfragen der Kommunikations-Forschung, 1964, 5 1973; *H. Krüger*, Die öffentlichen Massenmedien als notw. Ergänzung der privaten Massenmedien, 1965; *M. Löffler* (ed), Die Rolle der Massenmedien in der Demokratie, 1966; *D. Czdjka*, Pressefreiheit und öffentliche Aufgabe der Presse, 1968; *H. Praxke*, Kommunikation der Gesellschaft, 1968; *C. P. Gerber*, *M. Stosberg*, Die Massenmedien und die Organisation polit. Interessen, 1969; *A. Silbermann* (ed.), Reader Massenkommunikation, 1969; *R. Zoll*, *E. Hennig*, Massenmedien und Meinungsbildung, 1970; *K. M. Setzen*, Fernsehen: Objektivität oder Manipulation? 1971; *D. Stammler*, Die Presse als soziale und verfassungsrechtliche Institution, 1971; *W. Schramm*, *D. F. Boherts*, The Process and Effects of Mass Communication, 1971, ²1972; *K. Koszyk*, Vorläufer der Massenpresse, 1972; *D. Prakop* (ed.), Massenkommunikationsforschung, I 1972, II 1973; *R. Geissler*, Massenmedien, Basiskommunikation und Demokratie, 1973; *D. McQuail*, Soziologie der Massenmedien, al. 1973; *A. Silbermann*, *U. M. Krüger*, Soziologie der Massenkommunikation, 1973; *K. Brepohl*, Die Massenmedien, 1974; *R. Kurzrock*, (ed.), Medienforschung, 1974; *F. Böckelmann*, Theorie der Massenkommunikation, 1975; *C. Herrmann*, Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der BRD, 1975, 224 ss., 242 ss., 317 ss.; *O. Schatz* (ed.), Die elektron. Revolution, 1975; *M. Kuwczik*, Massenkommunikation, 1977 (bibl.); *E. Noelle-Neumann*, Öffentlichkeit als Bedrohung, 1977, ²1979; *F. Ronneberger*, Kommunikationspolitik, I 1978, II 1980; *J. Aufermann et al.*, (ed.), Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie, 1979.

Sobre 1: §§ I II 2; II, IV.

Sobre 2 y 3: *P. F. Lazarsfeld et al.*, Wahlen und Wähler, (ingl. 1944) al. 1969; *S. Kracauer*, Von Caligari bis Hitler, (ingl. 1947) al. 1958; *L. Festinger* A Theory of Cognitive Dissonance, 1957; *J. T. Klapper*, The Effects of Mass Communication, 1960, ³1963; *G. Maletzke*, Psychologie der Massenkommunikation, 1963, ²1972; *F. Bledjian*, *K. Stosberg*, Analyse der Massenkommunikation: Wirkungen 1972; *D. Just*, *L. Romain* (eds.), Auf der Suche nach dem mündigen Wähler, 1974, 161 ss., 207 ss.; *J. Hackforth*, Massenmedien und ihre Wirkungen, 1976; *S. Kraus*, *D. Davis*, The Effects of Mass Communication on political Behavior, 1976; *M. Schenk*, Publikums und Wirkungsforschung, 1978 (bibl.).

Sobre 4: *Maunz-Zippelius*, § 24 II 2 (bibl.); *Scheuner* St. 759 ss., *A. Silbermann*, *E. Zahn*, Die Konzentration der Massenmedien und ihre Wirkung, 1970; *H. Atmbruster et al.*, Entwurf eines Gesetzes zum Schutze freier Meinungsbildung, 1972; *J. H. Kaiser*, Presseplanung, 1972; *F. Kübler*, en: Verhandlungen des 49. Dt. Juristentages, 1972, D (sobre el ordenamiento interno de las empresas periodísticas); *H. Diederichs*, Konzentration in den Massenmedien, 1973; *Ch. Starck*, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, 1973; *W. Weber*, Innere Pressefreiheit als Verfassungsproblem, 1973; *K. Doehring et al.* —, Pressefreiheit und innere Struk-

tur von Presseunternehmen in westlichen Demokratien, 1974; *P. Lerche*, Verfassungsrechtliche Aspekte der "inneren Pressefreiheit", 1974; *H.D. Fischer, et al.*, Innere Pressefreiheit in Europa, 1975; *H.D. Fischer, B. Bahrens*, (eds.), Wettbewerbswidrige Praktiken auf dem Pressemarkt, 1978; *P. Menke-Gluckert*, Der Medienmarkt im Umbruch, 1978; *E.J. Mestruacker*, Medienkonzentration und Meinungsvielfalt, 1978; *W. Hoffmann-Riem* Inner Pressefreiheit, 1979; *M. Bullinger*, Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, 1980.

1. Información y articulación de la opinión pública. Hoy día, los medios de comunicación masiva son los que se encargan principalmente de transmitir informaciones y de articular la opinión pública.

La selección y presentación misma de la información desempeña un importante papel en la formación de la opinión pública, ya que, en la época de la prensa de masas y la televisión, el individuo adquiere una parte esencial de su conocimiento del mundo por intermediación de estas instituciones. Así, millones de ciudadanos participan más de un destino individual publicitado que de los otros múltiples destinos en su medio ambiente más próximo. Mediante la selección, clasificación y presentación de su información, los medios de comunicación masiva están en aptitud de impregnar considerablemente el conocimiento del mundo que tienen sus destinatarios. Tales procesos de selección y ensayos de ordenación conceptual, preceden, de hecho, al ofrecimiento de informaciones, pues ya una preconcepción inevitable en el observador directo lo lleva a seleccionar los hechos referidos. Después tiene lugar una selección de las informaciones, primero por la agencia noticiosa y después por las redacciones, que de este modo funcionan como *gatekeeper* del flujo de información. Así, por ejemplo, se pone énfasis sobre los desaciertos producidos bajo los regímenes no gratos, mientras que los inconvenientes similares que imperan bajo sistemas de gobierno favorecidos, son acallados o mencionados incidentalmente. Aparte de la selección, son de importancia la ordenación de los hechos en determinados contextos, la presentación exterior y el énfasis en la redacción de la noticia que, en la prensa, ocurre principalmente a través de la colocación de la noticia y de los titulares. Las ideologías y modas intelectuales de los manipuladores de la opinión pública adquieren eficacia a través de esta selección y preparación de las noticias.

Pero esta manipulación se funda en una característica básica del espíritu humano, cuya limitada capacidad de recepción y procesamiento, lleva a que, por necesidad, las concepciones individuales y las dominantes en una comunidad se apoyen en

una selección a partir de la plenitud de las informaciones accesibles. Tampoco están ligadas a las técnicas modernas de la comunicación la inevitabilidad de la selección de la información y la disposición del espíritu humano a orientarse "paradigmáticamente" en el mundo. Así, por ejemplo, nuestra imagen histórica del mundo está determinada por lo que la historiografía, la narrativa, las artes plásticas y otras formas de comunicación tradicional han escogido y tenido por digno de consideración. Tal selección significa invariablemente una reducción en el campo de visión. Únicamente así se comprende que la guerra de Troya, o más bien, una de las guerras de Troya, haya desempeñado alguna vez un papel más importante en la conciencia histórica del europeo culto, que las enormes campañas de conquista de un Gengis-Khan o un Tamerlán.

Según lo dicho hasta el momento, la articulación de la opinión pública va de la mano con la información misma y se da, en función de la necesidad ya comentada, de orientarse en un mundo confuso, de hacer transparente y "comprensible" lo complejo (§ § 1, II 2; 7 II). En el ámbito de la comunicación de masas, la articulación se efectúa particularmente por el hecho de que ciertos temas se conviertan en objeto de debate, y de formación de opinión. Una función importante de estos procesos de articulación consiste en intentar elaborar un panorama de las intrincadas y poco transparentes cuestiones de la economía, la política y la ideología, así como que se sugieran y pongan a discusión modelos de solución y criterios de análisis, *topoi*. A partir de la pugna de las concepciones cristalizan entonces complejos aprehensibles de alternativas que finalmente puedan ser objeto de decisiones políticas. Se trata de un proceso a través del cual las principales informaciones, intereses y concepciones se confrontan continuamente, y en el cual la opinión pública adquiere apenas sus contornos, y en especial una "regulación lingüística". La significación política de esta articulación es especialmente evidente en aquellas situaciones en que necesidades y emociones extendidas, pero aún latentes, son captadas en un concepto determinado, y de esta manera se introducen en la conciencia general y adquieren eficacia. En este sentido puede mencionarse el ejemplo histórico de las "tesis" de Lutero, que expresaban en conceptos teológicos el malestar por la venta de indulgencias y que, contando ya con el auxilio de la imprenta, lograron una amplia repercusión; o bien, tomando un ejemplo de nuestro tiempo: la inquietud, sentida durante mucho tiempo en relación con la amenaza al medio ambiente, se convirtió en tema político al ser sugestivamente expresada en publicaciones como *Silent Spring*, de Rachel Carson.

En una comunidad predominan siempre determinadas ideas, y con harta frecuencia también los estereotipos (§ 7 II), que en nuestra época son difundidos sobre todo por la prensa y la radio. No solamente las canciones, sino también los pensamientos y conceptos "dan la vuelta al mundo", devienen en moda intelectual, para ser nuevamente sustituidos por concepciones que a menudo son opuestas. Una moda intelectual del ayer, cuya principal preocupación era no "frustrar" a nadie con "presiones sociales", de la cuna a la sepultura, puede resultar más tarde un camino errado, tal vez un "libertinaje" exagerado que desatiende la necesidad fundamental de certeza de orientación y guía, de inserción y "resguardo" en determinadas instituciones.

La opinión pública se desenvuelve así en un gran proceso de *trial and error*, actual y primordialmente articulado por los medios de comunicación masiva, pero a un mismo tiempo es determinado también por las coincidencias anímicas existentes, es decir, la capacidad de resonancia de la colectividad (véase *infra* 2). Estas mentalidades cambiantes repercuten con mayor o menor intensidad en el acontecer social (III 1).

2. ¿Reproducción o dirección de la opinión pública? Debido a la selección de la información ofrecida y el énfasis que ésta recibe, el individuo se halla, en buena parte, a merced de los medios de comunicación masiva, que también difunden los criterios de discusión, los modelos de interpretación y solución, con los cuales se asimila la información. Así se inician y propagan las modas intelectuales de la época.

Hoy día, el ciudadano se ve ampliamente desplazado del foro de la discusión pública y asume el papel de simple espectador, de consumidor al que se le proporcionan e imponen informaciones y opiniones, y de las cuales no tiene más que elegir. Esto no es impedimento para que la información y las opiniones así presentadas encuentren sólo escepticismo y para que, en la sociedad pluralista al menos, todavía sea válida la frase de Abraham Lincoln: "Se puede engañar por un tiempo a toda la gente y se puede engañar todo el tiempo a algunas personas, pero no se puede engañar todo el tiempo a toda la gente".

En representación del público, los medios de comunicación masiva cumplen con la función de mantener viva la discusión pública. El modelo del debate público no es ya la asamblea pública, ni siquiera el salón, sino la discusión representativa, cuyo ejemplo manifiesto es el "diálogo de podio". Se argumenta en sustitución del público y se reserva al oyente el cómodo, pero modesto papel, de identificarse con una u otra de las concepciones expuestas.

Sin embargo, no con ello desaparece toda interrelación entre el público y los medios de comunicación masiva; los órganos de publicación deben adaptarse a la receptividad y propensión específicas de este público a los influjos espirituales, las representaciones inclinaciones y resentimientos que se han originado en necesidades vitales, la educación y otras circunstancias. A menudo las concepciones "disonantes" que se apartan en demasía de estas coincidencias anímicas, no son acogidas. Existe entonces una especie de ley de la inercia en la psicología de la masa que confiere cierta estabilidad a las concepciones y estados anímicos ya implantados. En una palabra, si los medios de comunicación masiva pretenden eficacia, deben orientarse según la capacidad presente de resonancia. Es por ello que, a la inversa, los contenidos del filmes de éxito, de revistas ilustradas muy leídas, de programas radiofónicas populares y *best sellers* pueden tomarse como indicios de los cuales se deduzcan las actitudes de una nación (Kracauer 1947).

Ciertamente dicha "retroalimentación" no transforma al destinatario, sin más, en interlocutor, sino que le confiere, en gran parte el papel de mero consumidor, cuando no en el de objeto sometido a influjos sintonizados con sus inclinaciones y emociones.

La necesidad de tomar en consideración las orientaciones de los intereses y las tendencias de opinión de la población en su conjunto es tanto más fuerte, y el papel de la colectividad en el proceso de formación de la opinión tanto más activo, cuanto más amplia sea la oferta y la posibilidad de elegir entre diversas informaciones y la presentación de noticias y opiniones. En el ámbito de la prensa, solamente la oferta de alternativas hace posible la "votación en el quiosco", que obliga a las casas editoras de diarios a complacer orientaciones de los intereses y las tendencias de opinión de los compradores potenciales y a esforzarse por resultar convincentes. Al igual que en la elección política, la posibilidad de escoger entre varias alternativas introduce directamente un elemento de democracia en el proceso de formación de la opinión. Este mecanismo funciona de la manera más directa donde los medios privados de comunicación masiva compiten entre sí y están sometidos al proceso de selección por la demanda en el mercado abierto. No obstante, la oferta de alternativas se produce sólo dentro de un margen de acción limitado, señalado de antemano, de un lado, por la tendencia inercial del público (su "capacidad de resonancia") y, del otro, por las dependencias condicionadas por el sistema, a que están sujetas las empresas editoriales (por ejemplo, su in-

terdependencia con los anunciantes). En esta medida se presenta una cierta similitud con los votantes que — en el campo de la política — de caso en caso, deciden habitualmente sobre matices (§ 23 II 4).

3.- La relevancia política de los medios de comunicación masiva. Como fuentes de información, los medios de comunicación masiva poseen una considerable importancia para el parlamento, el gobierno y la administración. Además, los órganos del Estado toman en consideración las opiniones publicadas, lo cual será legítimo si, y en la medida que, la opinión pública predominante halle expresión en los medios de comunicación (III 2). Sin embargo, no se da este caso así sin más. Se ha aprendido a diferenciar entre opinión pública y opinión publicada y se sabe que frecuentemente las concepciones de minorías fuertes están representadas en exceso, mientras que no siempre tienen suficiente representación las opiniones de la "mayoría silenciosa". Este hecho impone a los representantes una especial reserva frente a las consignas en boca de los publicistas, por ejemplo, frente a ciertos "lemas reformistas" o adhesiones en política exterior, que comúnmente no son expresión de la opinión preponderante del pueblo y menos aún, de capacidad de juicio y responsabilidad política, sino que, no pocas veces provienen de modas intelectuales y maniobras de manipulación.

Luego es de particular interés la influencia de la prensa, la radio y la televisión sobre las elecciones políticas, en las cuales la opinión pública adquiere relevancia política inmediata. En este punto se sitúa el planteamiento más importante de toda investigación empírica de la eficacia política de los medios de comunicación masiva. No parece haber mayor problema en constatar una conexión de acción entre las manifestaciones de los publicistas y el resultado de las elecciones políticas; de ahí, por ejemplo, que los partidos vigilan celosamente que se les otorgue un trato igual en la distribución de tiempos de emisión para la propaganda electoral (BVerfGE 7, 99; 14, 121). En lo particular no se ha investigado suficientemente, desde la óptica sociológica, las constantes que gobiernan estas conexiones de acción, a saber: qué factores individuales, en qué contextos y en qué medida, resultan de relevancia para la formación de la opinión y, por consiguiente, para las decisiones de los electores. Tampoco se ha aclarado el grado de correlación, ya que todavía imperan las suposiciones globales.

En repetidas ocasiones se ha considerado que la eficacia electoral de los medios de comunicación masiva es muy alta: "El que domina los medios de comunicación de masas, domina al

electorado; el que domina al electorado, domina el proceso político" (Loewenstein. VL, 361, 284; TC, 417, 344). -Otras apreciaciones son más cautelosas. Ante todo hay que hacer diferenciaciones, por ejemplo, entre destinatarios con opiniones más firmes y otros cuyas opiniones lo son menos, ya que en una buena parte del electorado se presenta una singular inmovilidad que, entre otras cosas, está condicionada por grupos de intereses infiltrados y por actitudes y prejuicios profundamente enraizados. La propaganda electoral "disonante" que se aparta de éstos, no es aceptada (véase *supra* 2). Como objetivo principal de la propaganda electoral entran en consideración los electores indecisos que oscilan, de elección en elección, entre los grupos fijos de votantes. La propaganda electoral indudablemente repercute, aunque en forma limitada, sobre los grupos fijos, en todo caso, sobre su participación en las urnas. Independientemente de su efecto directo sobre la elección, los medios de comunicación masiva ejercen también, mediante la articulación de tendencias y opiniones, un influjo, a largo plazo y de difícil análisis, sobre el desarrollo ulterior de la opinión pública y, por tanto, de futuras elecciones. Una complicación adicional en el mecanismo de acción de la propaganda resulta de que, por lo regular, ésta no simplemente "se gana" a los votantes, sino que es procesada por las subestructuras del proceso de formación de la opinión: es costumbre que la opinión individual acabe de formarse en un intercambio personal cuyos participantes pueden ejercer una influencia muy diversa; las personas que gozan de especial prestigio en algún ámbito de vida (aunque frecuentemente sólo respecto de determinadas cuestiones) asumen un cierto papel de líder; la división elemental de estas comunidades de comunicación en *opinion leaders* y seguidores dudosamente simplifica la situación (aun en el ámbito familiar, como bien lo sabrá algún atribulado padre de familia).

La considerable influencia de la opinión pública y su función de control han inducido a adjudicar el papel de "cuarto poder" a los medios de comunicación masiva, que la articulan y manipulan. Esto es seguramente incorrecto en un sentido técnico-jurídico, pues la opinión pública no es voluntad de los órganos del Estado. En un enfoque no referido a las competencias jurídicas, sino a las fuerzas políticas, los medios de comunicación masiva constituyen un eslabón importante del "sistema de equilibrio de los titulares oligárquicos del poder" (§ 31 IV).

4. La concurrencia de las fuerzas formadoras de opinión. Una idea fundamental de la democracia pluralista es que en la discusión libre y abierta de las opiniones e intereses concurrentes en la comunidad, se establezcan compromisos suscep-

tibles de consenso y surjan y se definan metas políticas (§ 26 II). También se ha demostrado que, por lo común, los intereses y opiniones particulares no adquieren una amplia efectividad política sin "intermediación", sino que en parte son "pre-organizados" mediante asociaciones de intereses y, en parte, "articulados" por los medios de comunicación, esto es, que de uno u otro modo requieren un procesamiento previo. Sin embargo, en estos procesos surgen con facilidad desequilibrios: una sobrerrepresentación de intereses particulares cuando se busca satisfacerlos (§ 26 V, VI); y una sobrerrepresentación es más probable cuando los medios de comunicación y su influencia se concentran en pocas manos; con mayor razón cuando estas fuerzas formadoras de opinión están vinculadas a intereses unilaterales.

a) *Tendencias hacia la monopolización.* Las posibles ventajas de una concentración de los medios de comunicación son innegables: los diarios y las agencias de prensa de gran tamaño "frecuentemente representan mejor las opiniones y proporcionan mejor las noticias al lector, que las agencias y diarios pequeños; dependen de grupos de opinión muy diversos y no desean quedar mal con ninguno de ellos. Los principales periódicos aceptan con mayor facilidad opiniones contrarias a las que ellas representan, en forma de artículos especiales, editoriales de diversas tendencias, 'opiniones de lector'. En términos generales deben mantener un nivel más alto y algo similar es aplicable a las grandes sociedades radiofónicas" (McIver, 179).

Sin embargo, esta monopolización tiene inconvenientes, por otro lado: la concentración creciente de los medios de comunicación masiva encubre el peligro de que la opinión pública sea manipulada por una minoría resuelta. Esta posibilidad de manipulación de la opinión pública se eleva drásticamente donde exista un monopolio de la información, esto es, un poder, sin competencia, sobre la selección de los hechos informados, y donde se carece de una oferta alternativa de opiniones; si el Estado, por su parte, llega a influir fuertemente sobre estos medios monopolizados, desaparece también el control que éstos pueden ejercer sobre la acción estatal.

En el ámbito de la comunicación de masas hay concentración y procesos de poder. Lo mismo que sucede con otras fuerzas sociales, también le corresponde aquí una mayor subordinación social al poder (§ 27 II 2). Tanto aquí como allá se plantea una exigencia de transparencia y competencia equilibrada, pues también en la esfera de la comunicación de masas deben hacerse visibles lazos y dependencias y mantenerse un equilibrio de fuerzas.

La monopolización no sólo debe prohibirse bajo el aspecto del control del poder, sino también bajo el de la democracia. Una democracia en libertad requiere que — en el campo previo de la formación de la voluntad política — la opinión pública se constituya en la libre discusión. De ahí que se necesite garantizar una prensa y una radiodifusión libres; en términos más generales: la garantía de libre competencia entre los medios de comunicación masiva.

b) *Competencia externa de los medios de comunicación masiva.* Tal como se presenta en el ámbito de la prensa, la competencia externa es suficiente mientras cada empresa tenga un contrapeso en un número considerable de empresas de orientación distinta.

En cuanto al problema de si existe suficiente competencia externa, no debe considerarse un único sector de los medios de comunicación masiva (como la prensa), porque los medios de diverso tipo (prensa, radio, televisión) pueden complementarse y rectificarse mutuamente. Con la creciente apertura de canales internacionales de comunicación, es posible incrementar, con las de otros países, la diversidad de fuentes de información y opinión.

Como instrumentos que garanticen la competencia externa en el ámbito de la prensa, se hallan a discusión, en especial: control de fusiones y medidas de desarticulación; restricciones en el tiraje y la participación en el mercado, así como subsidios para crear "contrapesos de mercado". Sin embargo, estas medidas tienen fallas e inconvenientes. Independientemente de las cuestiones que plantean la expropiación y una restricción a la libertad de desenvolvimiento profesional, y tomando en cuenta únicamente los principios y el funcionamiento del "mercado de la opinión", las deficiencias de estas prácticas saltan a la vista: el control de fusiones es incapaz de dominar las tendencias monopólicas que surgen del crecimiento "interno" de la empresa. Las restricciones en el tiraje y la participación en el mercado afectan la potencialidad de desarrollo de aquel sector de la prensa que encuentra mayor resonancia; y desde la perspectiva del lector, limitan justamente aquellas fuentes de información cuya demanda es particularmente fuerte. Tratándose de subsidios directos o indirectos, deben evitarse dos riesgos: no desperdiciar fondos en "empresas insolventes" (*"lame ducks"*), y no emplear las subvenciones como instrumentos de dirección ideológica. Así, por ejemplo, las tarifas postales más reducidas para el envío de periódicos, favorecen, de modo neutral, la omnipresencia de la competencia entre los productos de la prensa. También son de tendencia neutral los incentivos fiscales generales (por ejemplo, menores impuestos sobre ventas) para los

diarios de baja circulación; según el aspecto primeramente mencionado, tampoco ofrecen inconvenientes si únicamente aminoran las desventajas estructurales de la competencia (en especial en el negocio de anuncios), condicionadas por el reducido tiraje.

c) *Competencia de opiniones en el interior de la empresa.* A falta de la competencia externa, puede tomar su lugar la competencia interna. Como en el caso de la radiodifusión en la República Federal de Alemania, las instituciones mismas deben "organizarse de modo tal, que todas las fuerzas de consideración influyan en sus órganos y se manifiesten en la programación global" (BVerfGE 12 262 s.).

Esto ocurre en el marco de organización de las instituciones radiofónicas y televisivas de derecho público. No obstante, esta forma de organización presenta considerables fallas, ya que las instituciones no pueden asumir plenamente la función de estímulo a nuevas agrupaciones sociales e intelectuales que sí desempeñan las empresas dotadas con la movilidad del derecho privado. Además, a través de la forma de organización de derecho público, una institución que debiera precisamente contribuir al control del Estado se aproxima al ámbito estatal, lo cual no conduce necesariamente a un monopolio de Estado o de partido sobre la opinión, pero siempre debilita una de las diferencias estructurales de las que vive el "control real de los poderes".

Con el fin de separar estas instituciones, en el mayor grado posible, del gobierno y la mayoría parlamentaria, y para garantizar una cierta pluralidad de opiniones, asume entonces un papel central el equilibrio de las opiniones en el interior de la institución. Sin embargo, esta nivelación funciona deficientemente, lo cual ha sido notorio sobre todo en las instituciones públicas de radiodifusión, ya que la selección de los representantes de opiniones se limita forzosamente a los grandes grupos. En lo esencial están representados: partidos, iglesias, asociaciones de patrones y de trabajadores, organizaciones de la agricultura, la manufactura, la prensa, la educación y la cultura, universidades, asociaciones deportivas, municipios, asociaciones de municipios y organizaciones juveniles. El marco de organización determina precisamente una oligarquía de las fuerzas formadoras de opinión y es innegable que esto implica empobrecimiento e inmovilidad. Existe el peligro de que se establezcan *cliques* de opinión que, conservando la apariencia de liberalismo, intenten inculcar con sus ideas políticas a la colectividad. Cuando las sociedades radiofónicas (y lo mismo vale para los consejos de prensa) no están suficientemente protegidos contra la influencia excesiva de los partidos políticos,

puede producirse una polarización, cuando no un partidismo unilateral. Sin embargo, aun si se logra evitar esta politización unilateral, la estructura oligárquica, por otro lado, puede inducir fácilmente a aceptar un cómodo arreglo para todos los interesados. Siguiendo el principio "si me dejas en paz te dejo en paz", se cede a cada quien el campo de los intereses que representa y se oculta un eventual antagonismo.

También es verdad que la organización de la radiodifusión en instituciones subvencionadas de derecho público no ofrecen únicamente desventajas. Puesto que no están sujetas rigurosamente a las leyes del mercado, no forzosamente tienen que orientar el nivel y tendencia de sus emisiones conforme al sector más amplio de la demanda. Esto significa, por un lado, la oportunidad de elevar el nivel de la transmisión, es decir, de desempeñar, dentro de ciertos límites, una misión de educación (también en lo cívico) (Krüger, 1965). Pero, por otro lado, conlleva el peligro indicado, de que esta misión educativa se entienda, y se abuse de ella, como oportunidad para inculcar y manipular, mientras que en el mercado libre es más probable un saludable rechazo de estas maniobras. Las ventajas apuntadas, y quizá también los peligros, se ven aminorados cuando la selección de programas se orienta por los ratings y, por tanto, se simula la presión de la demanda en el mercado.

Los inconvenientes que trae consigo el régimen de derecho público en la radiodifusión son de tal peso, que en varias ocasiones se ha propuesto conceder también a las empresas privadas el derecho de emitir programas radiofónicos, con el fin de desligar a este medio de comunicación de la influencia política partidista y garantizar mejor la pluralidad de opiniones. Debido a los elevados costos de emisión y a la escasez de canales de comunicación, permanecerá reducido el número de empresas de radio y televisión. Así, pues, subsiste el problema de cómo pueda asegurarse una distribución equilibrada y transparente del poder de opinar, aun en el supuesto de que el sector público de la radiodifusión sea complementado por el privado.

En vista de las fallas que ofrecen los medios de comunicación de organización pública (entre las que se cuentan particularmente la disminución de la pluralidad, la movilidad y capacidad de innovación intelectuales), la idea de sujetar también a la prensa a un régimen de derecho público, apenas tiene importancia hoy en día. Sin embargo, respecto de las empresas periodísticas privadas, se ha planteado la conveniencia de introducir controles internos, adicionales a los contrapesos externos, para neutralizar los lazos de interés que pudieran establecer estas empresas. Con tal finalidad, se ha propuesto específicamente el otorgamiento a los periodistas de una "liber-

tad interna de prensa", liberándolos en buena medida de las instrucciones del editor. Además, debe concedérseles un derecho de participación en las decisiones sobre personal. Sin embargo, también bajo estas condiciones es posible la formación de *cliques* de opinión y tampoco debe pasar inadvertido que una excesiva "autonomía" de las redacciones frente al editor afecta la sensibilidad "democrática" por las expectativas y deseos de la población. Es precisamente el cálculo comercial del editor que lo obliga a tomar en consideración la orientación de los intereses y las opiniones de los potenciales compradores. Este es el "eslabón" por el cual, en una economía de mercado, la población misma puede influir sobre la oferta de información (véase *supra* IV 2). Vistas las desventajas que conllevan las diversas formas de organización, la preservación de una pluralidad estructural en la esfera global de los medios de comunicación masiva parece, por lo pronto, como la mejor vía para que siga abierto el proceso de formación de la opinión.

d) *Deberes de publicación*. La "objetividad" de la discusión pública es favorecida si se obliga a los órganos de publicación a dar oportunidad de expresar su opinión a los grupos más importantes. De este modo, las instituciones de radiodifusión conceden a los partidos políticos tiempos de emisión bien dosificados para su propaganda electoral. Esta técnica es susceptible de ampliación en otras direcciones; se podría trasladarla, aunque modificándola, a la prensa privada, por ejemplo, que según una clave adecuada, se ponga a disposición de los grupos de relevancia social algunas columnas, para exponer información, posturas y, sobre todo, la versión contraria. Una práctica semejante sería particularmente conveniente en aquellos ámbitos de formación de la opinión en que fuera insuficiente la competencia entre los medios de comunicación porque existe un monopolio periodístico local.

e) *Deberes de exposición*. Una vez que se ha comprendido la fuerza social de los "productores de símbolos e imágenes del mundo" (§§ 25 I 2; 28 IV 1, 2) va en aumento el llamado al control de los "controladores". A la demanda de competencia entre las fuerzas formadoras de opinión se suma el postulado de que éstas sean expuestas (*offenlegung*). Como partícipes en la estructura del poder, se exige que los medios de comunicación masiva políticamente activos hagan transparentes su estructura interna y su funcionamiento, sobre todo las relaciones de poder, dependencias e influencias a que están sujetos (§ 26 VI), una exigencia insuficientemente satisfecha hasta el momento (cfr. art. I §§ 4 y 7, art. III § 2, del proyecto de ley de Armsbruster *et al.*).

NOTAS AL CAPÍTULO II

- (a) art. 21 (1): "Los partidos colaborarán en la formación de la voluntad política del pueblo. Su creación será libre. Su organización interna deberá responder a los principios democráticos. Los partidos deberán dar cuenta de la procedencia de sus recursos.
- (2) Son inconstitucionales los partidos que por sus fines, o por la actitud de sus adherentes, tiendan a desvirtuar o destruir el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania. Sobre su inconstitucionalidad resolverá el Tribunal Constitucional Federal.
- (3) La reglamentación se hará por leyes federales.