

RECENSIONES

ENSAYO BIBLIOGRÁFICO: *Información, ciudadanía y la agregación de preferencias en las democracias representativas*, por Lorenzo Brusattin

Ensayo bibliográfico de los siguientes libros:

Henry Milner: *Civic Literacy: How Informed Citizens Make Democracy Work*, Tufts University Press, 2002

Michael Delli Carpini y Scott Keeter: *What Americans Know about Politics and Why It Matters*, Yale University Press, 1997

Scott L. Althaus: *Collective Preferences in Democratic Politics: Opinion Surveys and the Will of the People*, Cambridge University Press, 2003

Hace cincuenta años, Berelson, Lazarsfeld y McPhee afirmaron en «Voting» un libro clásico de comportamiento electoral, que en democracia los ciudadanos deberían estar bien informados sobre temas de política y conocer los hechos y las cuestiones más relevantes, así como las propuestas de cada partido y sus directas consecuencias. Sin embargo, afirmarían estos politólogos, la realidad empírica que demuestran las encuestas es que el ciudadano medio se caracteriza por no tener toda esta información ni conocer estos aspectos básicos de su sistema político. Después de haber sido minimizada por varias décadas, esta conclusión, es decir, la ignorancia de los ciudadanos en temas de política, ha vuelto a captar la atención de un número creciente de estudiosos. En esta reseña se presentan y discuten las conclusiones de tres libros básicos de reciente publicación que han sido dedicados a este tema. Cada uno de ellos desarrolla su línea de investigación y aborda el asunto de la información política desde su propia perspectiva metodológica. Sin embargo los tres ofrecen argumentos suficientemente convincentes como para justificar la elección de un tema que en ciencia política hace apenas unos años despertaba sólo un interés superficial.

El primer libro a examen es *Civic Literacy: How Informed Citizens Make Democracy Work*, de Henry Milner (Tufts University Press, 2002). El autor empieza su investigación sobre la «alfabetización cívica» subrayando como otros importantes trabajos sobre participación ciudadana dejan de proporcionar una conceptualización adecuada de los conocimientos necesarios para que los ciudadanos puedan cumplir con sus responsabilida-

des políticas. Más específicamente, Milner define la capacidad que cada ciudadano tiene para entender la política como «alfabetización cívica». El libro tiene una doble intención: redefinir las variables que se han utilizado tradicionalmente para la medición del capital social y, por otro, comprobar la hipótesis según la cual la «alfabetización cívica» actúa de variable interviniente en la relación entre las variables institucionales (multipartidismo en combinación con sistemas electorales proporcionales, o elecciones altamente disputadas) y la participación política. Milner justifica empíricamente su doble propósito citando una gran cantidad de datos que indican que la participación correlaciona de forma débil tanto con la densidad asociativa como con la confianza, pero de forma fuerte con el nivel de conocimiento de la política, la cual para el autor nos mide la «alfabetización cívica». Otra justificación que Milner da a su novedoso enfoque explicativo es avanzada por el autor cuando éste nos dice, probablemente con razón, que conceptos tales como «confianza mutua» y «asociacionismo voluntario» difícilmente pueden ser objeto de comparaciones entre países con tradiciones políticas y culturales distintas.

Por último, cabe mencionar una última relevante novedad metodológica, ya que el autor, a lo largo de su exposición, plantea el uso del voto individual en las elecciones locales como indicador de participación ciudadana.

Del trabajo de Milner, siempre de fácil lectura, destaca especialmente la ambición explicativa. De las preguntas empíricas de partida (¿qué factores generan y favorecen la «alfabetización cívica»? ¿Qué factores la obstaculizan?) el análisis se mueve hacia el marco teórico de los sistemas electorales, de los medios de comunicación y de las políticas de información ciudadana; basando el análisis en la comparación y en estudios de caso, con datos individuales y agregados de democracias industrializadas.

Al notar que no toda la varianza en los niveles agregados de participación puede ser explicada por las variables institucionales, el autor sostiene la tesis según la cual la «alfabetización cívica» es el factor determinante que interviene directamente en esta relación de causa-efecto.

Otra tesis del libro, algo controvertida, es que los bajos niveles de «alfabetización cívica» se explican por el consumo excesivo de televisión comercial. Al ocupar los espacios de otras fuentes de información política que podrían fomentar el conocimiento de los principales acontecimientos políticos por parte de los ciudadanos, la televisión, se afirma en el libro, impide que la gente se informe sobre lo que más importa. Al encontrar a nivel agregado una relación inversa entre el consumo de televisión comercial y la participación en el voto municipal, el autor considera su tesis confirmada.

Precisamente, una de las virtudes del libro reside en la riqueza de referencias a países con tradiciones y culturas políticas distintas. Por ejemplo, la contraposición entre Estados Unidos por un lado, con sus bajos niveles de «alfabetización cívica», y el Norte de Europa por otro, con una ciudadanía políticamente culta, constituye uno de los argumentos favoritos de Milner.

El caso de Nueva Zelanda, en cambio, es considerado emblemático por el autor por ser un país que se está alejando de las virtudes de un tiempo atrás y que se está volviendo «anti-escandinavo». Sintomático de la nueva ruta emprendida por Nueva Zelanda ha sido la privatización y desregulación de las emisoras de televisión y los consiguientes efectos negativos en términos de «alfabetización cívica». A pesar de eso, puntualiza el autor, algunos de los cambios institucionales que tuvieron lugar en este país como, por ejemplo, la adopción de un sistema electoral proporcional, han logrado subir los niveles de participación política y dejan algún margen de optimismo.

La última parte de *Civic Literacy: How Informed Citizens Make Democracy Work* está dedicada a la demostración de otra relación empírica: aquella entre la «alfabetización cívica» y la evolución de la economía. En el capítulo 11 se hace hincapié en los efectos positivos que una política redistributiva puede tener sobre el crecimiento económico y, en todo caso, en la falta de correlación negativa entre los dos. Milner cita al respecto varios indicadores macroeconómicos y avanza su tesis final, según la cual el círculo virtuoso que se puede instaurar entre estado del bienestar y crecimiento tiene su origen en políticas que promueven la «alfabetización cívica». Ciudadanos bien informados eligen políticas que fomentan la igualdad social y ellos mismos contribuyen a difundir la información política necesaria para el funcionamiento eficaz de las instituciones basadas en el consenso. Estas instituciones a su vez juegan un papel determinante a la hora de generar la participación y el conocimiento de los ciudadanos.

El libro de Milner tiene mérito a la hora de concentrar la atención del lector en un elemento tan importante de la vida democrática como la «alfabetización cívica» de los ciudadanos. Además, el intento de dar fundamento empírico a las tesis enunciadas a través de comparaciones entre democracias industrializadas, así como el importante esfuerzo hecho al pasar por el tamiz una literatura muy amplia, son dignos de encomio.

A pesar de los elementos positivos que se han subrayado, en conjunto, el libro de Milner presenta varias patologías. En primer lugar, padece de la desproporción entre la ambición de la tesis avanzada y la debilidad de los datos empíricos que deberían sostenerla. El lector a menudo se queda con la impresión de que, más que averiguar una hipótesis de partida, el autor mezcla la exposición de sus convicciones con datos que tiene a su mano, sin proce-

der de forma rigurosa ni en la selección de los datos más adecuados, ni en el diseño de la investigación. La misma elección del voto en las elecciones municipales a fin de medir la participación ciudadana, despierta cierta perplejidad. La justificación del autor, según la cual las elecciones municipales son las más cercanas a los ciudadanos, no parece muy convincente y aún menos lo es la afirmación de que dicha operacionalización se prefiera sobre las medidas más tradicionales de asociacionismo cívico a la hora de desarrollar un análisis comparado entre países.

En segundo lugar, el papel de la «alfabetización política» de los ciudadanos, invocada a menudo como factor «interviniente», no siempre queda claro en la sucesión de los argumentos presentados en su defensa y elogio.

La supuesta mecánica de su funcionamiento, que sería la de capitalizar los efectos benéficos que los sistemas electorales de tipo proporcional conllevan para la participación en el voto, es soportada empíricamente por estadísticas descriptivas y simples correlaciones bivariadas, en las que se utilizan únicamente datos agregados por país (el número de casos varía desde 10 hasta un máximo de 17). Además, la inclusión de un número importante de los países escandinavos en el análisis sugiere un cierto sesgo en la selección de los casos que pueden desvirtuar las conclusiones.

Gran parte de la discusión se basa en la utilización de datos agregados cross-section, pero la corroboración de las tesis avanzadas requeriría en muchos casos de un análisis de series temporales que pueda detallar la dirección de la relación causa-efecto a lo largo del tiempo y la inclusión de variables de control. La misma relación entre sofisticación política y voto no representa ninguna novedad desde el punto de vista empírico y es muy probable que tenga un origen endógeno.

A pesar de estos problemas, el libro es recomendable por su perspectiva heterodoxa y puede resultar interesante para todos los estudiosos que estén interesados en la relación entre información política, participación y estado del bienestar.

El segundo libro en examen, escrito sobre un tema estrictamente relacionado con los tratados por Milner, pero más enfocado sobre Estados Unidos, es *What Americans Know About Politics And Why It Matters*, de Michael X. Delli Carpini y Scott Keeter (Yale University Press, 1996). Algo entrado en años, este libro ya se ha vuelto un clásico de la literatura sobre información política.

El planteamiento de partida de los autores es así de sencillo: la democracia funciona mejor cuando los ciudadanos están bien informados sobre la vida política de su país. Eso se debe a las virtudes que el «saber de política» trae consigo: desde la mejor comprensión por parte de los ciudadanos de sus

propios intereses, hasta la mayor responsabilidad por parte de los políticos, que si no cumplen con sus deberes tendrán que rendir cuentas a un público mucho más exigente.

La clave distintiva de la contribución de Delli Carpini y Keeter es percibir el «conocimiento de la política» como estrictamente ligado al poder político y económico. Su distribución equitativa en la sociedad es, por tanto, una de las condiciones imprescindibles para que todo tipo de política se desarrolle según el interés de todos.

Los autores empiezan su excursión teórica observando como en filosofía política la defensa de la democracia siempre ha ido acompañada de cierto escepticismo sobre la capacidad de los ciudadanos a la hora de conocer el propio interés. Por consiguiente, si por un lado en las democracias occidentales, y especialmente en Estados Unidos, se ofrecen amplios espacios para que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones, por otro, no se da mucha importancia a su competencia en los asuntos políticos sobre los cuales tienen que expresarse. Para documentar esta afirmación el capítulo 2 examina los niveles de información política en Estados Unidos. A diferencia de Milner, Delli Carpini y Keeter ilustran en detalle (con datos que se extienden de 1940 a 1994) cuanto saben de política los ciudadanos de Estados Unidos y concluyen que, a pesar de la ignorancia difusa, la gente sabe más de lo que cabría esperarse. Es decir, la gente no saca mucha ventaja del conocimiento de la política, y a pesar de eso, muchos individuos están bastante informados al respecto.

A nivel agregado, el valor medio de la sofisticación de los ciudadanos resulta estable a lo largo del tiempo. Si hay cambios, éstos se manifiestan como altibajos a lo largo de una tendencia general hacia la estabilidad y se neutralizan de forma recíproca y se pueden explicar a través del contexto histórico en que se originaron.

Al constatar que los patrones de conocimiento individual de instituciones, acontecimientos y líderes políticos muestran una distribución muy parecida a la de otros importantes recursos, los autores infieren en que la información política es al mismo tiempo causa y consecuencia de la distribución del poder político en la sociedad americana. Es decir: la distribución de la información política depende de las desigualdades sociales y genera desigualdad al mismo tiempo (una observación con la que Milner seguramente estaría de acuerdo).

En conjunto, la mayoría de los ciudadanos de Estados Unidos no parecen ser ni totalmente ignorantes, ni demasiado competentes. Pero lo que les preocupa a Delli Carpini y Keeter es demostrar que los ciudadanos más desfavorecidos son también los que más necesitan dirigirse al sistema político

para que les dé más oportunidades. Las diferencias en los niveles individuales de información se deben, según los autores, a factores individuales y sistémicos que están estrictamente interrelacionados. Para poner orden entre ellos los autores introducen 3 conceptos clave: motivación, habilidad y oportunidad.

La motivación y la habilidad atañen a características individuales: la motivación para adquirir información política varía con la edad y el estatus social, mientras que la habilidad se refiere a las capacidades cognitivas de los individuos y indirectamente a su nivel educativo. Pero lo que los individuos saben de política depende también de las oportunidades que se les ofrecen para aprender y conocer más. No sorprende entonces que los ciudadanos más sofisticados sean también los que más participan en política, los más tolerantes, coherentes y conocedores de sus propios intereses.

En el capítulo 6 se desarrolla la parte tal vez más interesante del libro, cuando datos de encuesta son utilizados para simular las opiniones que tendrían los individuos menos informados si su nivel de competencia pasara del nivel real a uno extremadamente alto. El resultado es bastante impactante para el lector, ya que en muchos casos las divergencias de opinión entre grupos (por ejemplo hombre/mujer) aumentarían significativamente. Una de las implicaciones podría ser que algunos grupos o sectores sociales, debido a sus escasos niveles de información, sean incapaces de expresar preferencias políticas en sintonía con sus reales intereses y, por consiguiente, de mejorar su condición social.

Otra parte interesante del trabajo de Delli Carpini y Keeter consiste en desvelar las debilidades de la teoría de los atajos cognitivos, argumento según el cual los individuos están en condiciones de reemplazar la información que les falta para tomar decisiones con otra siempre disponible y más barata en términos de esfuerzo cognitivo. ¿Si los ciudadanos son ignorantes, cómo saben —se preguntan los autores— qué atajos deberían utilizar para tomar la decisión más oportuna? Y si unos individuos están mejor informados que otros, ¿en qué medida éstos utilizarán atajos más eficaces?

La discusión de las medidas deseables para que el conocimiento de la política mejore a lo largo del tiempo ocupa la última parte del libro. A falta de recetas mágicas, la conclusión no deja de ser optimista y apunta al papel positivo que pueden jugar los medios de comunicación, la educación y, sobre todo, la política misma.

El enfoque sustancialmente normativo del libro, a veces bastante manifiesto, en ningún caso llega a enturbiar la importante contribución empírica que los autores hacen sobre el tema de la información política. Al dirigirse a un público acostumbrado a las moderadas aspiraciones normativas de la

ciencia política, el libro ofrece suficientes datos empíricos como para dejar muy poco espacio argumentativo a esta crítica. Su mérito principal reside en estimular la investigación cuantitativa de las formas en que los ciudadanos entienden y asimilan la información que reciben de los actores políticos, de las instituciones y de los medios de comunicación que la transmiten. Al subrayar la importancia de que mecanismos tan básicos en el juego democrático como la articulación y expresión de nuestras preferencias se realicen de forma coherente con los inputs informativos recibidos, Delli Carpini y Keeter rechazan cualquier visión escéptica y reductora de la democracia para avanzar otra más optimista y seductora. El lector no tardará en darse cuenta que *What Americans Know About Politics And Why It Matters* es un libro de muy amplio alcance, bien escrito y documentado, que no le decepcionará, si bien, y puestos a buscar limitaciones a su contribución, los autores olvidan mencionar que el objeto de su investigación podría estar ligado a factores no directamente controlables a través de los medios de la política, como las facultades cognitivas de los individuos o su cociente de inteligencia.

Finalmente, esta revisión ha tomado en consideración una tercera obra también dedicada al tema de la información política, pero esta vez en relación al estudio y la observación de la opinión pública. En *Collective Preferences in Democratic Politics*, Scott Althaus se hace la siguiente pregunta: ¿hasta qué punto las encuestas de opinión proporcionan información útil a los actores políticos, si la mayoría de los que contestan a las preguntas saben poco o nada de las cuestiones sobre las que opinan? El problema no tiene tanto que ver con el error muestral o la tasa de no-respuesta sino, como nos hace notar el autor, con los escasos niveles de conocimiento de la política y su distribución desigual entre los grupos sociales cuya opinión se quiere representar de forma agregada. Cómo está distribuido este conocimiento tiene mucha importancia, porque las preferencias colectivas que emergen de los estudios de opinión inevitablemente podrán reflejar más las opiniones de unos grupos en detrimento de otros. En la medida en que los gobiernos responden con nuevas políticas a la información proporcionada por las encuestas, la distribución desigual de la información política puede determinar un sesgo en el diseño de esas políticas.

La teoría de la racionalidad colectiva, por ejemplo, según la cual la agregación de las preferencias individuales son un buen indicador de lo que los ciudadanos opinan, se funda en supuestos sobre la distribución de las preferencias de los individuos que no siempre se corresponden con la realidad. El libro, después de ilustrar las propiedades de representación de las preferencias colectivas (es decir agregadas) en el capítulo 2, pone a la prueba su eficacia examinando si las opiniones expresadas en las encuestas poseen las ca-

racterísticas necesarias para que la «racionalidad colectiva» despliegue dicho potencial. Después de un cuidadoso análisis el autor afirma que los efectos debidos a la distribución desigual de los niveles de información política determinan una variación media de casi el 7 por 100 en las frecuencias marginales de las respuestas. Además en una de cada cuatro preguntas de encuesta las preferencias colectivas expresadas serían diferentes si todos los encuestados fuesen igualmente bien preparados sobre los temas tratados. Estos efectos, que se manifiestan en preferencias colectivas, están determinados primariamente por las respuestas de individuos que expresarían opiniones diferentes si fuesen informados de forma adecuada. Por el contrario, si la distribución de las opiniones de individuos bien informados se parece a la de los menos informados, los «efectos de información» serán poco importantes.

Muy interesante también es la discusión que Althaus hace de los factores que determinan los así llamados «efectos de información». La clave de la explicación reside tanto en el contexto político en que los ciudadanos forman sus preferencias como en los medios de comunicación que facilitan la información: los efectos son menores cuando cierta cuestión recibe mucha atención en los medios y mayores cuando la misma cuestión es apenas tratada. La importancia misma del tema de la pregunta puede reducir el desequilibrio entre grupos con diferentes niveles de información y puede también aumentarlo si el tema es conocido en profundidad sólo por los más informados.

Dadas estas limitaciones, ¿en qué medida podemos considerar las encuestas de opinión como un válido instrumento de representación de la voluntad popular? La respuesta que da el autor a esta pregunta introduce un elemento de ruptura respecto a la literatura anterior, ya que pone en duda algunas de las convicciones que han dominado el estudio reciente de la opinión pública. En primer lugar el libro demuestra que la agregación de las respuestas de individuos escasamente informados no siempre proporciona una opinión colectiva depurada de los efectos de información. En segundo lugar pone en duda el papel compensativo de los atajos cognitivos, que los individuos supuestamente usan para suplir a la propia falta de información, subrayando la falta de pruebas empíricas que puedan confirmarlo. Al hacerlo, Scott Althaus hace propia la herencia teórica y empírica de estudiosos de la opinión pública como Bartels, Delli Carpini y Keeter que han sido los primeros en señalar la debilidad del argumento.

No cabe duda que la cantidad de datos analizados, la sofisticación de las técnicas estadísticas utilizadas y la profundidad de las conclusiones alcanzadas por Althaus hacen de este libro una lectura casi obligada para cualquier

profesional de la opinión pública. No sólo sociólogos, psicólogos y politólogos, sino hasta periodistas y comentaristas políticos podrían beneficiarse de la lectura de las conclusiones a las que llega el autor. Queda aún por ver si éstas se pueden extrapolar del contexto de Estados Unidos, país de donde provienen los datos utilizados en el libro, a otro contexto político e institucional. Igualmente interesante sería determinar en qué medida los «efectos de información» responden a variables contextuales, comparando su incidencia en diferentes países. En cualquier caso, la contribución de Althaus constituye un importante punto de partida que tiene suficiente mérito como para estimular nuevas investigaciones.

En la última parte del libro se discute el papel de las encuestas de opinión en relación con las teorías normativas de la democracia y eligen a Price y Neijens (p.300) como referencia teórica. Según estos autores las encuestas de opinión tienen un fin muy específico en los mecanismos democráticos: la evaluación de las políticas. Una posición que Althaus matiza, afirmando que las encuestas deberían dirigirse a la representación de fines, valores y problemas en lugar respectivamente de medios, preferencias y soluciones. Esta conclusión, que se fundamenta en un análisis detallado y meticuloso de los «efectos de información» en las preferencias colectivas, representa indudablemente un avance importante en el estudio de la opinión pública.

Podemos decir, para concluir, que de los tres libros examinados, el de Althaus es probablemente el único que consigue abordar de modo convincente y empíricamente sólido las implicaciones normativas que el tema de la información política plantea. Además, a diferencia de Althaus, tanto Delli Carpini y Keeter como especialmente Milner tienden a desarrollar sus argumentos a través de un enfoque que considera la ignorancia en temas de política como consecuencia de factores exógenos en cierta medida relacionados con la distribución del poder en la sociedad. Estos aspectos, unidos al corte pragmático de sus conclusiones y la modestia de los planteamientos iniciales hacen del libro *Collective Preferences in Democratic Politics* el más recomendable de los tres comentados.

Lorenzo Brusattin