que es cualitativamente diferente a la suma de opiniones individuales. No estamos manteniendo que las opiniones privadas resulten irrelevantes. Porque en caso de polarizarse arriesgan la estabilidad del sistema. Una OP (falseada), unánime y favorable a la protección de los «fumadores pasivos», escindiría la sociedad en dos comunidades, una de nicotínicos beligerantes y otra de macrobióticos ortodoxos. Además, podemos añadir a Kuran que la opinión privada influirá en el gobierno, dependiendo de la falsificación que introduzcan y promuevan los gestores de la OP.

Pasando de la teoría a la práctica, en el próximo capítulo analizaremos hasta qué punto, agregadas las opiniones privadas en votos y encuestas, condicionan el poder político.

Padriel Victor (2000) "Onnion Pablica y democracia deliberativa Medias Dudear y vrnas" Ed. Ista Medial

7. RAZÓN Y PESO POLÍTICO DE LA OPINIÓN PÚBLICA

—¿No has observado que existe un término medio entre la sabiduría y la ignorancia?

-; Cuál es?

—Tener formada una opinión verdadera sin poder dar razón de ella. ¿No sabes que eso no es ni ser sabio, porque la ciencia tiene que fundarse en razones, ni ser ignorante, puesto que a lo que participa de la verdad no se le puede llamar ignorancia? La opinión verdadera ocupa, pues, el justo término entre la ciencia y la ignorancia.

(PLATÓN, Diálogo de El banquete o del amor, siglo v a.C.)1

¿Qué ocurre si los ciudadanos carecen de opiniones? ¿O si, a fin de cuentas, los gobernantes las ignoran? Encaramos las dos cuestiones sustantivas más importantes de la OP. Sin responderlas, todo lo expuesto hasta el momento sobra. Como decía Key (1967), «a no ser que la opinión de la masa tenga algún papel en el diseño de las políticas, toda referencia a la democracia carece de sentido». La democracia es el gobierno de la mayoría, pero partimos de una paradoja: la diferencia abismal de formación e información entre los ciudadanos y la minoría que les representa.

Veremos, primero, que los medios de comunicación permiten procesos de *deliberación colectiva* que se decantan en

PLATÓN, Diálogos, Madrid, Espasa Calpe, 1981, p. 157.

las encuestas. De este modo, la ignorancia privada se convierte en sabiduría pública. La idea clave es que, si miramos las opiniones individuales, detectamos escasos conocimientos, contradicciones y virajes. Pero a nivel agregado, los sondeos revelan mayorías «razonables», que responden a la realidad y a la información de forma paulatina y congruente. La segunda parte del capítulo, explica cómo, a pesar de sus limitaciones, los ciudadanos votan e influyen en el gobierno. Al igual que en las encuestas, los electores votan como si estuviesen informados, y el resultado refleja las preferencias de la mayoría.

7.1. De las ignorancias privadas a la sabiduría pública

Examinamos los componentes de la OP, distinguiendo entre las opiniones y las predisposiciones ideológicas en que se basan. Queremos determinar hasta qué punto la gente mantiene opiniones «fundadas y racionales». Porque las encuestas recogen nuestras preferencias, pero también revelan su precariedad. Philip Converse acuñó el término de las *no opiniones*. Popularizó la tesis de que la mayoría del público no tiene preferencias, o que son incoherentes e inestables. Pero veremos que con un sistema político e informativo adecuado, los gobernados pueden informarse, deliberar y responder coherentemente a las encuestas. Por tanto, los gobernantes debieran atender a la OP.

7.1.1. Opiniones y predisposiciones

Definidas de forma pragmática, las *opiniones* son reacciones positivas o negativas a las preguntas de las encuestas. Tratan temas sin excesiva relevancia para la experiencia personal de los encuestados. Por ello resultan manipulables con las preguntas de los sondeos o las informaciones periodísticas (Worcester, 1997, p. 4). Ahora bien, las opiniones se asientan en un conjunto de predisposiciones más estables. Este cajón de sastre y desastre (por la confusión conceptual y terminológica que existe) incluye las actitudes, los valores y los marcos cognitivos.

Las predisposiciones regulan la aceptación de los mensajes políticos e informativos. Ocupan un lugar central en el sistema de las opiniones de cada uno de nosotros. Nos ayudan a seleccionar la información, a jerarquizar nuestros juicios y a expresarlos según nuestra ideología; entendida como forma de ver el mundo. A diferencia de las opiniones, las predisposiciones no son tan vulnerables a la manipulación.

Las actitudes son «las corrientes bajo la superficie» (Worcester, 1997, p. 5). Implican una forma de conciencia más profunda que las opiniones y se mantienen con convicción durante determinado tiempo. Surgen de los pensamientos y conversaciones compartidos con los más cercanos. Según una división clásica, se dividen en actitudes conservadoras o progresistas. Términos que, sin embargo, necesitamos aclarar.

Igual de conservador resulta apoyar ahora el capitalismo en los países que estaban en la órbita soviética, como defender la ortodoxia comunista cuando estaba vigente. Es decir, mantenemos una actitud conservadora si suscribimos la opinión dominante por el hecho de serlo. Por otra parte, el conservador no siempre es tradicionalista. Este último mantiene opiniones asentadas en el pasado y las costumbres, sin que sean mayoritarias en la actualidad. En el ejemplo anterior, los tradicionalistas aspiran la vuelta del estalinismo, del zarismo o de las naciones étnicamente puras. En cambio, una actitud progresista intentaría reformar el «capitalismo salvaje» que impera y no reivindicaría el pasado. Como vemos, identificar las actitudes conservadoras con la derecha y las progresistas con la izquierda no resulta fácil. Si aún tiene sentido hablar en esos términos, será porque quienes así se definen sostienen valores diferentes.

Los valores son las predisposiciones más fuertes, aprendidas en los primeros procesos de socialización, en la familia, la escuela... Resultan poco modificables. Al contrario, suelen hacerse más sólidos a medida que se envejece, como los valores de la justicia, la familia o la religión. Por tanto, resultan bastante inmunes a la persuasión mediática o política (Worcester, 1997, pp. 6-7).

Los valores apuntalan las opiniones: proporcionan criterios generales y duraderos para decantarnos sobre diversos asuntos. Si los queremos encuadrar en ejes ideológicos, diríamos que «los

de derechas» priman valores como el orden social o la iniciativa privada. Así, expresan opiniones para aumentar la seguridad ciudadana o limitar las huelgas, ensalzan la educación y la empresa privadas, defienden el recorte de gastos y servicios públicos. Todo ello podría englobarse como la ideología de derechas, frente a la de izquierdas, que defendería los valores contrarios: justicia frente a orden social, intervención pública, etc. Pero no es tan obvio

Las ideologías tradicionales se han fragmentado. De hecho, forman constelaciones de valores que se aplican a varias dimensiones, a veces con escasa coherencia. Mucha gente aplica valores distintos según hable de asuntos sociales o privados, nacionales o internacionales. Así, abundan izquierdistas que exigen la intervención estatal en el mercado, pero no en los estilos de vida; por ejemplo, definiendo el aborto como «libertad de elegir». También abundan los derechistas que propugnan la libre competencia en los mercados nacionales, aunque protegidos de los competidores extranjeros.

Se aconseja prudencia a la hora de encorsetar opiniones, actitudes y valores en los ejes ideológicos clásicos. Una manera de salvar la ambigüedad de esos conceptos es fijarnos, como hace la investigación actual, en componentes más concretos de la OP.

Actitudes y valores se transforman en opiniones a través de esquemas mentales estereotipados o, lo que es lo mismo, los marcos o encuadres. Ya hemos hablado de ellos como rasgos del discurso público en los capítulos anteriores. Ahora el término se refiere a las formas que tenemos de percibir o enfocar los problemas sociales. Una clasificación bastante clara indica que podemos entender cualquier asunto público bajo cinco marcos: coste económico, conflicto entre las partes, causas endémicas, impacto humano o valores morales (Neuman y otros, 1992, cap. 4). Considerando la pena muerte, podemos emitir distintas opiniones aplicando esos cinco encuadres.

1) El marco económico compara el coste de mantener y ejecutar a los reos con el descenso de gastos por delincuencia y seguridad. 2) El marco del conflicto, entre partidarios y opositores a la pena capital, nos llevaría a respaldar el balance de fuerzas entre movimientos sociales, judicatura, grupos religiosos o par-

tidos. Apoyaríamos la posición que evitase el conflicto. 3) Según el marco del origen endémico de los problemas sociales, opinaríamos que determinados delincuentes son irrecuperables. Por tanto, la sociedad debe protegerse de ellos y eliminarlos dando ejemplo. 4) El marco del impacto humano consideraría a qué grupos se les aplica la pena de muerte; por ejemplo, si son las minorías más desfavorecidas que merecen una segunda oportunidad. 5) El marco moral sopesa valores opuestos. El «ojo por ojo y diente por diente» favorece las ejecuciones, y «la dignidad de la vida humana», su suspensión.

Esta clasificación ofrece varias ventajas para el análisis de la OP. Los marcos constituyen esquemas más concretos y se detectan con mayor precisión que las actitudes y los valores. Pueden identificarse en el discurso de los medios, las elites y los ciudadanos para analizar las influencias entre esos tres ámbitos. Y permiten emitir juicios, aún careciendo de la información completa y necesaria para justificarlos. En este sentido, sirven de «atajos mentales», indispensables por la cantidad de asuntos sobre los que se informa y consulta al público. Sin embargo, al basarse en estereotipos, los marcos pueden distorsionar la formación de opiniones racionales. Además, no son excluyentes. Pueden suscribirse varios marcos al mismo tiempo, porque hay críticos de la pena de muerte que mantienen que es ineficaz (no disuade) y discriminatoria (con las minorías marginadas). Por último, un mismo marco puede generar opiniones opuestas, dependiendo de los costes, conflictos, causas, impacto humano o valores morales que se primen.

Las investigaciones empíricas demuestran que gran cantidad de gente no dispone de marcos cognitivos, que éstos son inestables o que no guardan coherencia con las actitudes o los valores establecidos. Es decir, a primera vista muchos ciudadanos carecen de opinión.

7.1.2. Ignorancia e irracionalidad privadas

En numerosas encuestas la categoría de los «no sabe/no contesta» [NS/NC] alcanza proporciones muy altas, que se aso-

cian a una OP ignorante o «latente». También resulta común que las opiniones no se integren en conjuntos coherentes de predisposiciones político-ideológicas. Converse (1962, 1964) abrió el debate de las *no opiniones*. Con este término negaba la racionalidad de la mayoría de los ciudadanos. Mantenía que sobre un sinfín de asuntos públicos no existen «verdaderas» actitudes. Tomando una de las más básicas, ante la pregunta de «gestión pública *versus* gestión privada de los equipamientos y servicios», para Converse sólo un 20 por 100 de la población estadounidense mostraba una actitud estable. El 80 por 100 restante no respondía o lo hacía aleatoriamente.

De acuerdo con estos resultados, otros autores distinguieron entre el público atento y el público desatento o espectador (Almond, 1960). Los diferenciaban el nivel de interés y conocimientos y cómo adquirían la información. El público atento constituye la elite que se informa, debate y se moviliza para influir en el gobierno y persuadir a la población. Los ciudadanos restantes (insisto, un 80 por 100) forman el público «ignorante o egoísta», cuyas «actitudes políticas se derivan del interés propio en un sentido primitivo y cortoplacista» (Campbell y otros, 1960). Tampoco cabe acortar las diferencias entre ambos públicos, porque la participación, el conocimiento y el consumo de información se refuerzan entre sí. Las distancias entre los dos grupos se presentan como inevitables.

Frente a este pesimismo cabe argumentar dos cuestiones metodológicas. En primer lugar, el diseño del cuestionario –lenguaje, orden y extensión de las preguntas— condiciona el número y la variación de las respuestas. Utilizando los mismos datos que Converse, Achen (1975) refutó sus conclusiones al controlar esos factores. Los cuestionarios muy largos o con términos complejos aumentan los NS/NC y las respuestas arbitrarias, por cansancio o incomprensión. Y, al contrario, si no se ofrece la opción NS/NC se obliga a los encuestados a suscribir opiniones forzadas o que no entienden. Lo mismo ocurre cuando se les plantean preguntas falsas, avaladas por alguna autoridad, para ver si de verdad conocen el tema que se interroga. La estabilidad de las opiniones resulta mayor de lo que Converse afirmaba. De hecho, cuando a una misma muestra se le formula la misma pregunta tres veces, la terce-

ra respuesta apenas varía respecto a la primera o a la segunda (Zaller, 1992, p. 31).

En segundo lugar, la evidencia empírica demuestra que casi todos los sujetos tienen una actitud subyacente y relativamente estable que orienta sus respuestas. Empleando otras preguntas (Converse se limitaba al eje conservador-progresista) se demuestra la consistencia de la OP y que existen nuevas actitudes. Ronald Inglehart (1990) distinguió entre generaciones materialistas y posmaterialistas. La prosperidad de EE.UU. y Europa occidental en los años setenta provocó que los jóvenes se preocuparan de valores posmaterialistas como mayor participación política y libertad de expresión. Y atribuían menor importancia a valores materialistas como mantener el orden y los precios bajos. Existen, por tanto, otros valores centrales que no se ajustan al modelo de Converse.

Además de cuestiones de método, la ausencia de opinión o la negativa a expresarla puede interpretarse desde una perspectiva crítica por cuatro motivos «racionales» (Schiff, 1994, p. 291): 1) Como protesta política y desinterés por los asuntos sondeados. Porque el público considera las opciones ideológico-partidarias irrelevantes o demasiado parecidas; o porque los programas políticos se entienden como promesas vacías. 2) La falta de coordinación de los ciudadanos, que les impide reconocer que comparten problemas con amplios sectores sociales. O, sencillamente, porque ni se lo plantean, al estar satisfechos con las condiciones en que viven.

3) El recurso a criterios políticos colectivos simples, como pensar sólo en términos del grupo al que se pertenece; o, al contrario, dejarse llevar por el sentir generalizado respecto a los candidatos. 4) La escasa competencia y motivación explica las deficiencias cognitivas del público, pero también la posibilidad de ser manipulado. Por ejemplo, identificándose con líderes que basan sus propuestas en ciertas cabezas de turco (p. ej., los inmigrantes como amenaza del empleo) o siguiendo discursos populistas.

Del debate sobre las no actitudes podemos extraer tres conclusiones (Roda, 1989, pp. 200-201): 1) Resulta inaceptable exigir actitudes inmutables en términos absolutos. Los cambios de opinión pueden deberse a cómo se plantea la pregun-

ta, a la evolución de las ideologías y a la del propio público.

2) La relevancia de las cuestiones planteadas determina la estabilidad de las respuestas. Si al público no le interesan o cree que no le afectan las opciones que le plantean las elites, resulta del todo lógico que no responda o que lo haga arbitrariamente. 3) No existe más estabilidad y consistencia en los grupos de mayor status socioeconómico. En cambio, sí es más factible manipular las opiniones en áreas que no se perciben como importantes —p. ej., la política exterior— o sobre las que la población ni siquiera piensa —p. ej., las telecomunicaciones—

Nos quedan dos cuestiones importantes: las diferencias de educación entre el público y los valores centrales de la OP. El nivel educativo -muy ligado a la clase social- tiene un efecto curvilíneo sobre la consistencia de las opiniones, que es más alta en los sectores con mayor y menor escolarización (Schiff, 1994, p. 292). Los más escolarizados tienen recursos cognitivos e información suficientes para mantener sus opiniones. Los menos escolarizados desatienden nuevos mensajes y permanecen anclados en sus posiciones. Por tanto, contra lo que dicta la intuición, los más proclives a ser manipulados no son los más incultos, sino la mayoría de nosotros. Es decir, todos los que tenemos un nivel medio de información, pero que a veces es insuficiente para relacionar las opciones planteadas con nuestras predisposiciones e intereses (Zaller, 1992). En ciertos asuntos, las elites educadas muestran menos coherencia y más inestabilidad que el público en general (Barton y Parsons, 1977; Judd y Milburn, 1980).

En cuanto a los valores centrales de la OP, los estudios a partir de Converse apuntan que deben medirse con varias preguntas, que existen nuevos valores que estructuran las opiniones, pero que es difícil determinar cuáles son y su contenido (Glynn y otros, 1999, p. 272).

7.1.3. Sabiduría y racionalidad públicas

En este punto me ciño a la evidencia empírica de EE.UU. por cuestiones prácticas. Existe muy poca financiación para el tipo de estudios que veremos, y la escasa literatura europea

toma la que citamos como referente. No es de extrañar, debido a la *americanización* de la política contemporánea (Swanson y Mancini, 1995), aunque éste sea un término que encubre diferencias significativas entre los países.

Frente al pesimismo de la literatura sobre las no actitudes cabe el optimismo que defiende la racionalidad de la OP agregada. Benjamin Page y Robert Shapiro (1992) analizaron las encuestas disponibles en EE.UU. durante el siglo xx sobre temas básicos en política nacional e internacional. Concluyen que «el público, como colectivo, demuestra capacidad sobrada para gobernar». Y que las encuestas ofrecen una guía fiable para los políticos, porque detectan preferencias de la población reales y diferenciadas que, además, evolucionan de forma regular y coherente.

La OP es consistente en distintos temas con los valores culturales y se mantiene a lo largo del tiempo. Esto se debe a que los cambios o ausencias de opiniones individuales se neutralizan en el nivel agregado del sondeo, por dos razones. Primero, cuando se pregunta a un número elevado de individuos se observan patrones generales dentro de un margen de error calculado. Segundo, los cambios de opinión de los encuestados se producen en sentidos contrarios y se contrapesan, afianzando las tendencias estables. En la base está el Teorema de Condorcet². Si cada individuo puede juzgar razonablemente, aunque con limitaciones, las opciones que se le presentan, las leyes estadísticas aseguran que cuantas más personas den su opinión, una mayoría tiene más probabilidad de tomar una decisión «correcta» que un grupo pequeño de «sabios». Se resume en la frase popular que ya citamos: «Dos cabezas piensan mejor que una».

Page y Shapiro (1992) muestran que la OP evoluciona de forma lenta y predecible. Se contradice muy pocas veces. Cambia poco a poco y sin grandes giros. Aún más, los cambios obedecen de «forma razonable y consistente» a los datos sobre los problemas y a la información mediática disponibles. Más de la mitad del cambio de opinión a corto plazo se puede predecir

² Véase la nota 4 del capítulo 1 para un ejemplo práctico.

analizando la prensa y sus fuentes. Los ciudadanos piden mayor castigo penal si se les dice que ha aumentado el crimen. Aceptan un recorte de salarios si se magnifica o aumenta la inflación. O exigen más empleos públicos si crece el paro. Por tanto, concluyen estos autores, la ciudadanía reconoce sus intereses y el bien colectivo. Pero ha de contar con procesos adecuados de *deliberación pública*.

En nuestras sociedades existe un sistema de puesta en común de información que, para bien y para mal, está encabezado por unos pocos comunicadores profesionales desde los medios. Sería loable, pero también absurdo, que todos opinásemos y nos escuchásemos antes de tomar una decisión. No tendríamos tiempo ni para dormir. La deliberación colectiva funciona gracias a la descentralización y la división de tareas. Se debate en pequeños grupos y delegamos el análisis y presentación de las ideas a los comunicadores profesionales: líderes, expertos, investigadores, intelectuales, grupos de presión y periodistas. Unos generan información, otros la procesan y otros la interpretan para la mayoría.

La idea básica es que «si existe información política amplia en algún lugar del sistema (político-informativo), no todos deben prestarle atención todo el tiempo. Mucha información y las conclusiones razonables que de ella se desprenden llegarán a través de los líderes de opinión hasta los ciudadanos, que pueden discutirla en grupos pequeños y cara a cara con la familia, amigos y compañeros de trabajo» (Page, 1996, p. 7). Esto explica que exista una OP racional, aunque «desinformada». «La gente puede y de hecho sigue a los líderes bien informados en los que confía, ellos son los que encapsulan los frutos del conocimiento académico y de los expertos. La gente puede y de hecho se apoya en su experiencia y sentido común, y contrasta sus juicios con los amigos y vecinos. De este modo el público, como un todo, puede por lo general formarse preferencias políticas que reflejan la mejor información disponible» (Page, *ibid.*).

Page insiste que si los comunicadores profesionales son diversos y compiten entre ellos, impulsan la democracia deliberativa. El público puede resistir los sesgos ideológicos y el sensacionalismo de los medios. Unas pocas elites que representasen a los distintos grupos de ciudadanos les permitirían formarse opi-

niones sensatas. Pero esto no sostiene, sin más, el libre mercado de ideas. Los medios no siempre ofrecen la información que demanda la audiencia. Primero porque, incluso en los mercados que funcionan perfectamente, los productores atienden a los que pueden gastar dinero —la demanda efectiva—. Pero, además, porque el mercado mediático no es perfecto. La información es un bien público, según lo definen los economistas. Como si alguien quisiera vender el aire que respiramos, también es muy difícil impedir que la gente consuma información o que pague por ella; sobre todo en grupos amplios y dispersos. De ahí que las televisiones de acceso general inserten toda la publicidad posible. Algo que no ocurre en los canales de pago, cuya programación «de lujo» se dirige a audiencias acotadas por sus ingresos.

Las críticas de Page a los medios son las mismas que venimos haciendo a los otros gestores de la OP. En ocasiones actúan según intereses y valores propios (y de sus poderosos aliados), que no siempre coinciden con los de los ciudadanos. Estos últimos, al menos cuando están informados, tienden a favorecer el pleno empleo, la política monetaria expansionista y bajos intereses bancarios. Sin embargo, las elites políticas, económicas y mediáticas prefieren luchar contra la inflación, incluso con recortes del gasto público, poco dinero, bajo crecimiento y alto desempleo (Page, 1996, p. 119).

Benjamin Page analiza tres casos de deliberación colectiva, para evaluar el sistema político-informativo de EE.UU. Primero, demuestra cómo The New York Times ofreció en las columnas de opinión y las cartas al director un abanico muy limitado de iniciativas en la Guerra del Golfo. El diario funcionó como un «actor político». Lideró a otros medios y zanjó el debate sobre las soluciones conciliadoras que apoyaban la mayoría de los estadounidenses. Luego, Page examina un proceso contrario de «deliberación celérica» (dirimida en cuestión de días). Casi todos los medios criticaron -en sintonía con la OP- la interpretación de la Casa Blanca sobre las revueltas raciales en Los Ángeles, tras la absolución de los policías que apalearon a Rodney King (véase capítulo 3, nota 2). El gobierno de George Bush había achacado los conflictos a la política social de los demócratas en los años sesenta. Finalmente, Page describe cómo las intervenciones radiofónicas, los faxes y las cartas de los ciudadanos a sus con-

gresistas evitaron la elección como fiscal general del Estado de un candidato. Se le imputaba un escándalo al que los medios -al contrario que la OP- no daban especial importancia.

Este último caso de «deliberación popular directa», donde el público se expresa al margen de los comunicadores profesionales, no es frecuente. Necesita, por lo menos, tres condiciones: hechos simples, claros e incontestables; que muestren las diferencias entre la elite y el público; y que se difundan con amplitud (Page, 1996, p. 101). Estos rasgos se cumplían en el caso de los malos tratos a mujeres o en el asesinato de Miguel Ángel Blanco, que presentamos en capítulos previos. Sin embargo, parece que en áreas más complejas, como la macroeconomía o la política internacional, si las elites están de acuerdo, el público no puede advertir cuando dañan sus intereses.

Los trabajos de Page ilustran cómo interpretar la OP agregada en las encuestas a la luz de sus fuentes, como hacía Zaller, pero añade la OP discursiva, al considerar la participación del público. Por otro lado, Page crítica a las elites y no a los ciudadanos. Pero pide a ambos que no abandonen el ideal deliberativo, en el que las encuestas y los medios convencionales mantienen un papel básico.

7.2. ¿Importa la opinión pública?

Deliberar sin fin impide actuar. La viabilidad del sistema requiere que los ciudadanos suspendan por un tiempo el debate y tomen decisiones. Las elecciones se han instituido como los momentos en los que se condensa la deliberación pública y la voz del pueblo se hace presente con más alcance. Pero quizá no sea así. De forma muy breve, veremos cómo votan los ciudadanos y el balance entre la receptividad y la manipulación política de la OP.

7.2.1. El voto razonable

¿Cuándo representan los políticos a la OP? En principio, si actúan en favor de los intereses de la mayoría de la pobla-

ción (Pitkin, 1985). El problema reside en quién define esos intereses. Existen dos soluciones clásicas: la sociológica y la aristocrática. Según la primera, el cuerpo de representantes nolíticos debiera reflejar los rasgos socio-demográficos del electorado. Así coincidirían los intereses de la clase política v los del pueblo. Pero los políticos tienen una extracción social y una formación más altas que la media de los ciudadanos. Y existe la infrarrepresentación institucional de las muieres. Tomarse en serio la definición sociológica implicaría elegir la mayoría de los representantes por sorteo (Manin, 1998), igual que en la Atenas clásica y en las «muestras estadísticamente representativas» de los sondeos. Pero ¿no deben gobernarnos los mejores?

En la práctica se impone una selección aristocrática. Los políticos serían los actores más cualificados, elegidos tras competir electoralmente, y que actúan según un mandato: las instrucciones de los que le han votado. Como en la deliberación colectiva, escogemos representantes para descentralizar y dividir tareas. La explosión demográfica, el incremento de demandas y la complejidad de las soluciones obliga a que los electores -el principal- elijamos a un agente -el representante- que actúa por nosotros, tal como lo haríamos si tuviésemos igual formación y conocimientos. Esto equipararía al representante político a un especialista que contratamos para que realice una tarea que no queremos o no sabemos hacer. Sería como cuan-

do elegimos a un fontanero para que repare un grifo.

La teoría de la agencia es la aplicación más reciente de la economía a la ciencia política (Ferejohn y Kuklinsky, 1990). Sin embargo, el mercado económico y el político se diferencian en cuatro aspectos. 1) En economía, el cliente sabe lo que quiere y acostumbra a coincidir con sus conciudadanos. En política, el cliente es el colectivo de electores, que suelen carecer de preferencias comunes bien definidas. Es decir, casi todos convenimos en lo que es una buena grifería, no así en la mejor política hidráulica. Además, 2) el político puede explotar los intereses de los distintos electores y marginar a ciertos grupos, en favor de los que le proporcionan fondos electorales o votos (p. ej., beneficiando a los dueños de las hidroeléctricas sobre los agricultores). El fontanero, en cambio, se debe a un único

cliente. 3) Cuando votamos no nos comprometemos a nada. nuestra relación con el representante no es vinculante. Mientras que al fontanero, o le pagamos o nos lleva a los tribunales. En consecuencia 4), el contrato comercial obliga más que el «contrato» político. Si el fontanero no arregla los grifos, también podemos demandarle. Sin embargo, suponemos que los líderes no cumplirán todas sus promesas y que debemos esperar a las próximas elecciones «para pasarles factura». En suma, los vínculos políticos son más débiles que los económicos.

Este último argumento nos lleva al más importante. El principal (cliente o elector) siempre mueve primero: escoge al agente (fontanero o político). Por tanto, éste puede confundirle, engañarle u ocultarle información. La información incompleta y desigual afecta más a la política que al mercado, ya que valoramos un trabajo de fontanería de forma más directa y sencilla que la política hidráulica. Pero en ambos casos el problema coincide. Siempre que elegimos a un agente nos arriesgamos a un fraude: arreglos de fontanería o planes hidráulicos costosos e inútiles. ¿Cómo escogemos, entonces, a los agentes? Atendiendo a las señales que nos emiten. Desde luego, no estudiando fontanería o las políticas del agua.

La teoría de las señales (Mutz, Sniderman y Brody, 1996) completa la teoría de la agencia. Afirma que los ciudadanos recaban sólo la información cuyo coste no supera a su valor. Según el pionero del voto económico, Anthony Downs (1957, p. 210), el coste de informarse es triple: escoger los mensajes pertinentes, contrastarlos con los hechos y relacionarlos con otras informaciones. ¿Y cuál es su valor? En términos prácticos, cada elector emite un voto que apenas cambiará el resultado final. ¿Por qué tomarse demasiadas molestias? Por eso los electores atienden sólo a ciertas señales, que emplean como atajos cognitivos. Como señalan Arthur Lupia y Mathew Mc-Cubbins (1998, p. 7) exigir a los votantes una información política exhaustiva equivaldría a que los conductores conociésemos las intenciones de los otros automovilistas, la velocidad, aceleración y masa de sus coches. Una señal de cruce sustituye esa información. Y la información exhaustiva de poco sirve si la gente se para ante decisiones complejas sin una señal sencilla.

Nuestra racionalidad como votantes es «limitada» (Simon, 1985) frente al enorme flujo de información electoral. Así, buscamos con «pereza» la información estrictamente necesaria para decidirnos. Y recurrimos a fuentes cuyos mensajes aceptamos según la confianza que nos inspiran. Las elites proporcionan «pistas» o «señales» que el electorado recoge en la medida en que no entorpecen su vida diaria. En el fondo, las elites dirigen la política, porque quien conduce el autobús electoral del que entramos y salimos cuando votamos por ese partido siempre va dentro. Pero dirigir no supone dominar o manipular. La competencia entre elites, castigadas y recompensadas en las urnas, selecciona la calidad de las señales, como los precios del mercado.

A las advertencias que realizaba Page respecto a la metáfora del «libre mercado» informativo, cabe añadir que el «precio» de un político no es tan concreto e inequívoco como el
de un producto. Existe un vivo debate sobre las señales que
mejor funcionan como atajos cognitivos. Downs primaba la
identificación partidista, porque si el votante, tras varias elecciones, concluye que un partido recoge sus intereses, se evita
decidir de nuevo en los siguientes comicios. Pero las lealtades
partidarias se han debilitado y escogemos a los representantes
según la postura que adopten en ciertos temas; identificándonos por factores demográficos como raza, sexo, edad o educación; valorando su gestión y comportamientos pasados, su
posición en las encuestas...

Todo indica que, al final, el electorado se decanta por los líderes que ofrecen dos rasgos: que transmitan confianza y que demuestren conocer las acciones que benefician a la ciudadanía. Esas dos condiciones son necesarias y suficientes para votarles. Pero se precisa un contexto con tres incentivos que garanticen la calidad de las señales que emiten: 1) poder verificar si las afirmaciones del candidato son verdaderas o falsas antes de elegirle; 2) que existan castigos por mentir o emitir señales falsas, desde multas por perjurio hasta la pérdida de reputación; 3) que el líder deba hacer un esfuerzo para llegar a los electores. Lupia y McCubbins (1998) han confirmado empíricamente estas tesis, con tal contundencia que esos rasgos del líder hacen irrelevantes otras señales de intereses comu-

nes como la ideología o la raza. Este modelo estadounidense parece implantarse en otras democracias.

La idea clave es que, como en las encuestas, los electores pueden decidir como si estuviesen informados, y que el resultado se ajusta a las preferencias de la mayoría. Las diferencias de información en el electorado son racionales y razonables, porque «la política sólo interesa (subjetivamente) a aquellos que tienen un interés (objetivo) en la política» (Champagne, 1998, p. 34). La mayoría de nosotros seguimos de rabillo las elecciones y empleamos la información gratuita y más redundante, la que apenas podemos ignorar en campaña. Tampoco necesitamos mucho esfuerzo, porque ciertos roles cotidianos como comprar, estar parados, tener hijos o ir al hospital ya nos permiten valorar al gobierno.

El riesgo del enfoque económico del voto reside en abrazar una definición minimalista de la democracia. Bastaría con que los líderes supiesen que el electorado está descontento con algunos aspectos de su gestión para que los cambiasen. Pero hay demasiadas opciones que resultan beneficiosas para ciertos grupos a costa de otros. Los autores de esta escuela concluyen que el sistema funciona, pero no indican a favor de quién. La eficiencia es necesaria, pero no suficiente para la continuidad de las instituciones democráticas. Éstas también deben ser justas e igualitarias. La garantía reside en que los gobernantes respondan a las demandas de los gobernados y que éstos los controlen.

El representante democrático debe cumplir tres requisitos (Sartori, 1999). En primer lugar, la receptividad (responsiveness) a las demandas del electorado, aunque con cierta independencia y liderazgo. En segundo lugar, el líder debe rendir cuentas (accountability) de su gestión. De ahí la importancia del voto de castigo, sobre todo en cuestiones económicas; y de la información negativa o los escándalos como pistas para votar. En tercer lugar, el líder debe ser revocable (removability), pudiendo ser destituido en determinados momentos. La tensión entre receptividad y liderazgo, la necesidad de rendir cuentas y la posibilidad de ser revocado, sitúa al político ante el dilema de acatar o manipular la OP.

La respuesta de los representantes a la OP está filtrada por factores personales y de procedimiento. Entre los primeros destacan la ambición o la irresponsabilidad de los líderes. Sus mandatos se basan en promesas ambiguas o interpretables a la luz de nuevos datos. Entre los filtros de procedimiento figuran las leyes electorales, que convierten los votos en puestos de representación política y se distinguen por dos rasgos: la demarcación de los distritos y el reparto de escaños (mayoritario, proporcional o mixto). Ninguna ley electoral establece una correspondencia exacta entre votos y representantes. Como fines adicionales deben evitar la controversia, garantizando que los partidos derrotados puedan llegar a ganar o adquirir cotas de poder. Su aplicación debe ser sencilla y los resultados, operativos; es decir, originar gobiernos estables.

Cada sistema electoral prima alguno de los objetivos anteriores. Por mencionar el caso que nos concierne, la desviación española entre votos y escaños sólo es superada en seis de las 27 democracias más asentadas, y en la Unión Europea, únicamente en Francia y Gran Bretaña (Liphardt, 1994). En 41 distritos pequeños y medianos (de los 52 existentes) se favorece el triunfo de uno de los dos partidos mayoritarios, lo que supone casi la mitad de los escaños (Penadés, 1996). De este modo, se favorece el «voto útil», ante las escasas posibilidades de victoria de las listas minoritarias. Por último, las listas cerradas aseguran la elección de los primeros candidatos presentados por los principales partidos. Un análisis desapasionado obliga a reconocer que las desviaciones españolas, como en otras democracias, benefician a los partidos que han ocupado el gobierno y legislado sistemas electorales que les favorecen³.

Una vez elegidos, los representantes han de mostrarse receptivos a la OP. Si comparamos las políticas desarrolladas con las encuestas, podemos hacernos una idea del grado de receptividad. En EE.UU. se han hecho cuatro tipos de comparaciones: 1) congruencia, o cuántas veces coincide la mayoría de la

³ Para un análisis y propuesta de reforma del sistema electoral español, véase Montero (1997).

OP con la política del gobierno; 2) variaciones congruentes, o si los cambios en la OP producen cambios del mismo signo en las políticas; 3) la receptividad en distintos temas y niveles de la Administración; 4) si los «climas de opinión» más difusos (p. ej. en épocas con predominio de actitudes progresistas o conservadoras) se traducían en políticas acordes.

En términos globales, el gobierno de EE.UU. ha estado en sintonía con los cambios ideológicos de la población; con un detalle muy importante para quienes defendemos la movilización de la OP. Los políticos han atendido demandas concretas cuando la gente se ha preocupado lo suficiente para expresar sus deseos (véase Glynn y otros, 1999, pp. 299-340). Pero las investigaciones no tienen un carácter concluyente. Page (1994) reconoce que aún debe refutarse una hipótesis pesimista pero con visos de realidad. Que el gobierno de EE.UU responde a la OP en un tercio de las ocasiones, en otro tercio la contradice y en el tercio restante la prepara o manipula para aceptar políticas impopulares.

Aún no tenemos suficientes datos sobre qué áreas, y con qué intensidad y consistencia la OP influye en los gobernantes. Pero la experiencia y el sentido común indican que la OP es atendida cuando apoya mayoritariamente el statu quo o cuando se decanta de forma tan clara que no puede soslayarse. La excepción a no olvidar nunca es el bloqueo de los cambios por presión de los poderes fácticos o grupos de interés. Por ejemplo, el Partido Popular promovió una ley de parejas de hecho, tras su llegada al poder en 1996. Dicha ley equipara en casi todos los aspectos a las parejas heterosexuales, casadas o no, pero sigue discriminando a los homosexuales. Sin duda, el sentir mayoritario, pero en especial la presión de la Iglesia católica, influyeron en este resultado, de igual modo que ocurre con el aborto y, sobre todo, con la eutanasia.

El quid de la receptividad a la OP reside en concretar los mecanismos causales y su alcance. El primer problema se refiere a si quienes hacen efectiva la voz de los ciudadanos son los partidos, las encuestas, los medios o, en determinadas áreas, los grupos de presión. Los que adoptan una postura elitista dicen que la OP es ignorada o manipulada por esos portavoces. Los pluralistas sostienen la tesis contraria: que los ciudadanos se hacen oír a través de partidos, encuestas y grupos de presión. Los *institucionalistas* examinan la receptividad y la interconexión entre esos gestores antes de alcanzar conclusiones elitistas o pluralistas, dependiendo de cada país y período histórico

Una respuesta prudente a la pregunta del alcance de la influencia política de la OP es que fija los límites, a veces bastante amplios, en los que se mueven los políticos, y con bastante menor frecuencia dicta políticas concretas o las líneas de gobierno (Key, 1967, p. 97). Es decir, tiene que haber una correspondencia más que mínima entre OP y gestión política. Pero los gobernantes tienden a considerar la OP como los márgenes o fronteras que no han de traspasar, so pena de perder el apoyo en las elecciones o que el rechazo crezca hasta hacer inviables sus iniciativas. Se trata de mantener un difícil equilibrio ente el gobierno de los ciudadanos y el gobierno sobre los ciudadanos.

El incremento de recursos gubernamentales para anticipar la OP con encuestas y atraerla con los departamentos de relaciones públicas plantea el problema de la manipulación. Quienes niegan este riesgo mantienen que esos recursos, pensados para controlar la OP, han hecho más receptivos a los gobiernos. Por ejemplo, en EE.UU. y Gran Bretaña los gobernantes de la segunda posguerra mundial percibieron la presión popular para instaurar servicios de salud públicos y actuaron en consecuencia (Jacobs, 1992). En todo caso, ¿cuál es la diferencia entre la manipulación de la OP y el liderazgo de las elites?

La diferencia estriba en que la representación genuina admite seguir a un líder por voluntad propia y hasta donde uno quiera; pero no así seguirle bajo imposición y con una capacidad muy disminuida para rechazar sus propuestas (Pitkin, 1985). José María Maravall (1996) entiende como estrategias manipuladoras las que desarrollan los representantes para aumentar su autonomía y mantenerse en el poder cuando surgen desavenencias con los electores. Recoge cuatro formas efectivas de manipulación que completamos con otros autores y adaptamos a ejemplos cercanos.

1) El gobernante puede buscar la *exoneración* basándose en: a) la herencia del pasado para justificar resultados adver-

sos y difíciles de cambiar; b) aludir a la falta de información previa, que impide cumplir lo prometido, y c) escudarse en factores internacionales que limitan su capacidad de acción (Stokes, 1996). Obviamente, el recurso a la herencia del pasado y a la falta de información tienen un límite temporal. Si se emplean en exceso, dañan la reputación del gobierno.

En conjunto, el representante arguye que las medidas contrarias al programa electoral son inevitables. La «herencia del pasado» y «los nuevos datos» se emplean recurrentemente para justificar el incumplimiento de las promesas económicas. Por presiones internacionales los socialistas añadieron al eslogan «OTAN de entrada no» —con el que llegaron al gobierno— «y de salida tampoco» en el referéndum de 1986. También las líneas básicas de la política económica han sido argumentadas por todos los gobiernos con el consabido «lo manda Bruselas», en referencia a las imposiciones de la Unión Europea.

2) Los gobernantes recurren a la «intertemporalidad», sabiendo que sus votantes valoran las políticas actuales según los resultados futuros que prevén. Así, medidas económicas adversas pueden ser premiadas, deduciendo que en el futuro provocarán beneficios (Przeworski, 1996). «La luz al final del túnel» alivia los planes de ajuste económicos alegando su carácter transitorio. Todo mejorará tras «el valle de lágrimas».

3) Maravall señala que si se incluyen medidas compensatorias en paquetes de políticas duras, éstas resultan más digeribles. Pero no se trata sólo de compensar; por ejemplo, a los pensionistas o a los parados, paliando el impacto que puedan sufrir. Algunas compensaciones se aplican clientelarmente, de forma que su continuidad depende de la del partido gobernante. Así, se crean bolsas de votantes que algunos despectivamente (y sin pruebas empíricas) llaman «voto cautivo». Pueden convertirse con toda legitimidad en parte del «voto fiel», que agradece al gobernante el alivio de su situación. Un ejemplo sería el Plan de Empleo Rural, denostado por el PP antes de llegar al poder, pero mantenido sin merma alguna por sus gobiernos.

Una última estrategia manipuladora 4) incide en la desconfianza que despierta la oposición. «Más vale malo conocido que bueno por conocer» desincentiva el castigo del gobernante. Se recurre a la memoria histórica o se enfatizan los rasgos más temidos del oponente. El PSOE consiguió frenar su descenso electoral identificando al PP con «la derechona», mientras éste acostumbra a responderle con el *adaggio* «y tú peor», referido a las últimas legislaturas socialistas.

Las dos primeras estrategias —«exoneración» e «intertemporalidad»— son prospectivas, intentan asegurar el apoyo de la población antes de adoptar medidas impopulares. Las dos segundas estrategias —compensaciones y desconfianza de la oposición— quieren evitar el castigo retrospectivo por la gestión realizada. El ejercicio de poder, por tanto, consiste en combinar el cumplimiento y la manipulación de las promesas realizadas. ¿Podemos hacer algo para incrementar la receptividad y dificultar la manipulación? En el siguiente capítulo no damos respuestas definitivas (imposibles) pero sí propuestas para avanzar hacia ellas.