

ENCUESTAS, DEMOCRACIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

*José Eduardo Jorge**Universidad Nacional de La Plata (Argentina)**josjorge@hotmail.com / josjorge@sinectis.com.ar*

Resumen

La difusión de las encuestas políticas ha sido paralela al debate acerca de sus consecuencias para la calidad de la democracia y las políticas de gobierno. La teoría de la democracia sostiene que el gobierno debe responder a las preferencias de los ciudadanos, pero hay voces críticas que advierten sobre la práctica de “gobernar para las encuestas”, o de tomar decisiones sobre políticas públicas basándose en las opiniones no expertas surgidas de los sondeos. El artículo sostiene que las preferencias del público expresan los valores y creencias arraigados en la sociedad y que las democracias no deben apartarse del rumbo definido por la opinión de los ciudadanos.

Palabras clave: encuestas políticas, democracia, políticas públicas

Las encuestas políticas han adquirido una importancia central en el funcionamiento de las democracias modernas. Gobiernos, partidos, medios de comunicación y grupos de interés, utilizan ampliamente esta tecnología, con una variedad de propósitos, en distintas instancias del proceso político.

El consenso sobre el peso creciente de las encuestas, desde su aparición durante los años 30 en las democracias maduras y desde 1983 en Argentina, se convierte, sin embargo, en una aguda controversia, cuando se discuten sus posibles efectos sobre la calidad de la democracia.

La difusión de una técnica que permite conocer con razonable precisión las opiniones y demandas de los ciudadanos sobre cuestiones de interés general debería, a primera vista, contribuir a reforzar y profundizar la democracia. “Responsiveness” - traducido a veces como “receptividad” o incluso “responsividad”- es el término utilizado para designar un rasgo que la teoría política considera esencial en el gobierno democrático: su disposición y capacidad para responder, a través de las políticas públicas, a las preferencias de los ciudadanos.

Este enfoque positivo sobre los sondeos es, no obstante, objeto de controversia. Se dice, por ejemplo, que la técnica ha dado paso a gobiernos demasiado “complacientes”, que llegan a eludir las medidas necesarias cuando éstas no corresponden a los deseos del público. Otros, inversamente, arguyen que la administración y los grupos privados utilizan las encuestas para manipular las opiniones de la población.

Hay quienes afirman que los gobiernos no responden, en la práctica, a las preferencias de los ciudadanos; o que lo hacen sólo parcialmente y en ciertas circunstancias; o incluso que no deberían hacerlo, con el argumento de que la gente común no tiene conocimientos suficientes o actitudes formadas para definir el rumbo de políticas específicas en materia de economía, educación, salud, relaciones exteriores y otras áreas especializadas.

La discusión sobre el uso de las encuestas para tomar decisiones de política pública gira, pues, en torno a dos preguntas fundamentales. Una, descriptiva: ¿qué hacen, en los hechos, los gobiernos y otros actores políticos?; la otra, normativa: ¿qué deberían hacer?

Democracia y receptividad del gobierno

La teoría de la democracia supone, como subraya Giovanni Sartori, que “las elecciones son un medio cuyo fin es el gobierno de opinión, un gobernar que ampliamente responde y corresponde a la opinión pública” (1).

Pero esta afirmación puede entenderse en un sentido amplio o restringido. Por ejemplo, la mayoría de las definiciones vigentes de democracia son una extensión del enfoque procedimental de Schumpeter, para quien esta forma de gobierno es un “método” para arribar a “decisiones políticas”: algunos individuos adquieren “el poder de decidir” mediante “una lucha competitiva por el voto popular”. Ahora bien, desde un punto de vista prescriptivo, Schumpeter sostenía que, una vez que los ciudadanos han elegido a sus representantes, la acción política es asunto exclusivo de estos últimos; tan limitada era su visión normativa de la democracia, que se la suele considerar “elitista” (2).

El mismo Sartori cree que el votante aplica, en la mayor parte de los casos, una racionalidad puramente utilitarista, que busca maximizar la relación costo-beneficio para el propio individuo. Los ciudadanos, en su mayoría, no tienen, a entender del autor, la información y la competencia cognoscitiva para decidir sobre las políticas de gobierno; poseen “doxa”, opinión, no “episteme”.

Sostiene en consecuencia que “las elecciones no deciden las cuestiones a decidir, sino quién será el que las decida”. La democracia funciona, en su concepción, gracias al principio de las “reacciones previstas”: los representantes electos toman decisiones previendo la posible reacción de sus electores, un mecanismo que incluye a los sondeos de opinión. Esto aseguraría la necesaria receptividad -“responsiveness”- que es esencial a la democracia (3).

Podemos preguntarnos, sin embargo, sobre la consistencia de la solución de Sartori. Si suponemos que los ciudadanos no están bien informados ni son competentes, ¿por qué las “reacciones previstas” o los resultados de las encuestas serían, generalmente, una guía adecuada para quienes toman las decisiones? Y en este contexto, la receptividad del gobierno ¿no sería más la excepción que la regla? Lo cierto es que la democracia ideal de Sartori es una “poliarquía selectiva”, un gobierno de “muchos” (concepto tomado de Robert Dahl), electos por ser “los mejores” (que es el significado original, paretiano, de “elite”).

George Gallup, que a mediados de los años 30 inventó la encuesta política basada en los métodos científicos que hoy conocemos, creía en la capacidad del público y advertía sobre aquellos que pensaban que la gente común, debido a su falta de instrucción, debía mantenerse “lo más lejos posible de la elite cuya función es elaborar las leyes”. Defendía las encuestas como una forma de promover la democracia; se trataba de “un nuevo instrumento que puede ayudar a cerrar la brecha entre la gente y quienes son responsables de tomar decisiones en su nombre” (4).

Su visión optimista del rol de las encuestas llevaba implícita la idea de un gobierno dirigido por el público. Las objeciones no tardaron en aparecer en su misma época. Un cientista político, Lindsay Rogers, replicó en un libro crítico titulado “Los Encuestadores” (1949), que el marco constitucional de la democracia no preveía un gobierno de la mayoría puro y simple, sino que protegía los derechos de las minorías. Los órganos representativos hacían posible la negociación y el compromiso entre opiniones e intereses contrarios, algo vedado al mecanismo de consulta popular por medio de los sondeos; éstos tampoco creaban un espacio para la deliberación entre los ciudadanos, un proceso que requería discusión y tiempo. Existía, finalmente, el riesgo de que los dirigentes políticos dejaran de ejercer la función de liderazgo; en una democracia, los líderes debían escuchar a la opinión pública, pero también, si era necesario, educarla (5).

El interés y la información del público

Los estudios sociológicos de carácter empírico realizados en aquellos años revelaban un ciudadano poco informado, aún en tiempos de elecciones presidenciales; el voto parecía estar determinado por ciertas características demográficas del individuo y por la influencia interpersonal, más que por los temas en debate (6). A fines de los 50, Philip Converse halló que al encuestar a las mismas personas cada dos años, sus respuestas a las mismas preguntas sobre política pública variaban en forma aleatoria; infirió que la mayor parte de la gente no tiene actitudes reales sobre muchos temas, sino que, al ser entrevistada, simplemente se siente obligada a dar una respuesta. Esto planteaba otro interrogante: ¿las encuestas miden la opinión pública o la construyen artificialmente allí donde no existe?

En la actualidad, la política sigue siendo un aspecto relativamente periférico en la vida de la gente. Según la Encuesta Mundial de Valores, en 1995 sólo el 10% de la población de la Argentina consideró que la política era un aspecto “muy importante” en su vida, lejos de la familia (87%), el trabajo (70%), los amigos (49%), la religión (35%) y el tiempo libre (27%). La proporción de entrevistados que “nunca” habla de política con los amigos subió del 36% en 1995 al 49% en 1999 (7).

Aún más grave es el argumento de que el público puede ser manipulado, pues ataca por la base la teoría de la democracia, que supone una opinión autónoma. La “industria cultural”, afirmaron Adorno y Horkheimer en 1944, controlaba a través de los medios las conciencias individuales, para ponerlas al servicio del sistema económico de la que aquella formaba parte.

Pocos suponen actualmente un público alienado -el lejano heredero de la teoría crítica, Jürgen Habermas, defiende hoy la posibilidad de una “racionalidad comunicativa”, capaz de revitalizar la “esfera pública” democrática mediante una deliberación realmente libre-, pero hay consenso en que los políticos y grupos de interés buscan con frecuencia crear o dirigir estados de opinión, y a veces engañar a la gente, mediante tácticas retóricas, operaciones de prensa y otros procedimientos, con la intención de lograr el respaldo de la población para sus políticas.

Las encuestas, que proporcionan los datos para planear estas acciones y medir sus resultados, se han convertido en parte integral del marketing político, disciplina que convoca a un gran número de consultores profesionales, especialmente en épocas de campaña electoral. El enfoque de marketing tiende naturalmente a adaptar la “oferta” a las necesidades y demandas de la población, pero también a convertir al político en un “producto”, al ciudadano en mero “consumidor” y a la comunicación política en un conjunto de “promesas” no siempre genuinas.

V. O. Key ha destacado la influencia que la elite política ejerce sobre las opiniones de la población; pero en su teoría, ese pequeño grupo de dirigentes y personas activas en política se halla, al mismo tiempo, condicionado por las preferencias del

ciudadano común. La opinión pública sería, pues, el producto de una interacción entre el pueblo y la elite. Para que la democracia sea viable, afirma Key, la “subcultura política” de los grupos dirigentes requiere creencias y valores compatibles con el sistema; en particular, el principio de que las preferencias del público deben influir en las acciones de gobierno. Los políticos, sin embargo, disponen según el autor de un amplio campo de discreción, y no deberían eludir la tarea de “educar al pueblo” (8).

El público racional

El debate sobre la capacidad o las limitaciones del público puede remontarse, al menos, hasta Maquiavelo. En este, como en otros puntos, Maquiavelo parece contradecirse. En “El Príncipe”, por ejemplo, dice que “de la inmensa mayoría de los hombres puede decirse que son ingratos, volubles, engañosos, deseosos de evitar peligros y ansiosos de ganancias”. Pero en sus “Discursos sobre la primera década de Tito Livio”, que según muchos estudiosos es la obra que refleja más cabalmente su pensamiento, afirma que “un pueblo es más prudente, más estable y de mejor juicio que un príncipe”, y que “no sin razón la voz de un pueblo se parece a la voz de Dios, porque vemos que la opinión general produce efectos asombrosos en sus pronósticos (...) por oculta virtud, prevé su mal y su bien” (9).

¿Es posible que el ciudadano individual esté poco informado, pero que el público, considerado como un todo, tenga opiniones definidas y racionales? Esa es la conclusión de Benjamin Page y Robert Shapiro en “The Rational Public” (1992), luego de analizar las respuestas a miles de preguntas de encuestas nacionales en un período de 50 años. Las posiciones de los individuos, como observó Converse, suelen variar en forma transitoria; pero en cada punto del tiempo, las mutaciones aleatorias individuales se anulan entre sí, de modo que, a nivel agregado, la opinión del público es estable o cambia de un modo significativo. Cada individuo tiene, además, una tendencia central de opinión a largo plazo, que es el promedio de sus posiciones en distintos momentos (10).

El estudio destaca otros mecanismos. Las personas no necesitan gran cantidad de información para llegar a preferencias razonables de política pública; pueden apoyarse en el proceso de deliberación colectiva y en la confianza en determinadas personas y grupos que les proporcionan claves de interpretación. La deliberación pública, a su vez, se basa en una división del trabajo de naturaleza similar al procesamiento paralelo de información: grupos especializados realizan investigación sobre las políticas públicas; los resultados se difunden a través de libros, artículos y debates a cargo de expertos, comentaristas y políticos; el producto de esta discusión llega al público general a través de los medios masivos; finalmente, la información se refina, interpreta y disemina a través de las conversaciones entre los ciudadanos, por ejemplo en la familia y el grupo de trabajo.

Debido a estos y otros procesos, con la importante condición de que en el entorno político haya suficiente transparencia e información exacta y útil, el público es, según Page y Shapiro, mucho más competente de lo que afirman sus críticos. Sus preferencias sobre las políticas de gobierno son coherentes y diferenciadas; reflejan los valores predominantes en la sociedad y tienen estabilidad; si cambian, lo hacen de un modo comprensible y predecible.

El público como colectividad, remarcan estos autores, posee “capacidad para gobernar”; que esa potencialidad llegue o no a realizarse depende en gran medida de la calidad del “sistema de información”. La manipulación es posible, pues las elites, en muchos casos, pueden controlar la agenda de los medios; en materia de política exterior, los gobiernos están en posición de concentrar casi toda la información y suelen confundir o engañar a la gente. Hay espacio (leemos una vez más) para mejorar la “educación política”.

¿Qué hacen los gobiernos?

Las investigaciones que buscan determinar si los gobiernos democráticos son receptivos a las preferencias de la gente arrojan resultados mixtos. Esto se debe a las dificultades de medición: no es fácil establecer si hay o no relación entre la opinión pública y las decisiones de política, ni cuál es la dirección causal. Se ha observado, por ejemplo, correspondencia entre la opinión de los ciudadanos de distintos distritos y las posiciones de sus legisladores o las políticas de sus gobiernos; pero este examen estático no excluye que hayan sido los políticos quienes influyeran sobre los ciudadanos, o que un tercer factor haya determinado las posiciones de ambos.

Para establecer la dirección causal es necesario introducir la variable tiempo y observar qué antecede a qué. Relevando un período de 45 años, Page y Shapiro registraron más de 350 cambios de opinión y los compararon con las medidas de política adoptadas un año después o más; la política pública cambió en dirección congruente con la opinión en los dos tercios de los casos.

Cuando a los cambios en las preferencias de la sociedad le sigue una respuesta afín de las políticas gubernamentales, otros investigadores hablan de “representación dinámica”. El cambio de las políticas puede deberse al reemplazo de los funcionarios electivos, o bien a la reacción de los representantes actuales, que normalmente buscan anticiparse al resultado electoral. Aunque

la gente no esté informada en detalle sobre políticas específicas, existe un “humor público” -por ejemplo, más “progresista” o más “conservador”-, cuyo cambio acaba por reflejarse en las acciones de gobierno; el estudio de series históricas desde los años 50 en EEUU muestra evidencia de este fenómeno, no sólo en el ejecutivo y legislativo nacional, sino también en el poder judicial (11).

Una investigación comparada en Gran Bretaña y Dinamarca encontró, para el lapso 1970-2002, una fuerte relación entre el “problema más importante del país” percibido por la población en un año dado, y el peso que ese tema tenía al año siguiente en el discurso pronunciado por el gobierno durante la apertura de las sesiones parlamentarias. La conclusión fue que, si bien la opinión y la política pública se influyen recíprocamente, la dirección de la primera a la segunda es más intensa que la inversa. Además, el sistema de representación proporcional de Dinamarca -con el rasgo adicional de frecuentes gobiernos de coalición- era más sensible a las preferencias del público que la democracia fuertemente mayoritaria que caracteriza a Gran Bretaña (12).

Las encuestas, de acuerdo con algunas interpretaciones, han generado una mayor receptividad por parte de los políticos. Si bien crearon las condiciones para que éstos las utilicen con fines meramente retóricos, o para difundir sólo los resultados favorables, también aumentaron en forma exponencial su conocimiento de las opiniones de la gente y, por añadidura, la probabilidad de que actúen en concordancia con ellas. Otros llevan el argumento más lejos y atribuyen a los sondeos la existencia de gobiernos “complacientes”, que evitan pagar costos frente a la población; entre nosotros, se habla a veces de “gobernar para las encuestas”. A esta idea de “excesiva receptividad” se opone otra que no cree que los gobiernos respondan al público, y que también cita evidencia empírica a su favor. Los funcionarios y representantes, señalan los defensores de esta versión, tienen considerable autonomía frente a los ciudadanos; procuran complacer a los sectores políticos y grupos de interés que les sirven de apoyo, más que al electorado, que votaría rutinariamente o no tendría actitudes formadas. Suele destacarse, además, la capacidad que posee el ejecutivo de fijar la agenda pública, mediante los discursos y declaraciones presidenciales.

Una posición intermedia es que la opinión pública puede o no influir sobre las políticas del gobierno, dependiendo, entre otras cosas, del tema específico o de su visibilidad (cuanto más baja, menor la probabilidad de influencia); de lo que piensan los mismos representantes; del número y el peso de los grupos de presión e interés; del costo presupuestario de las demandas de la gente; del grado de consenso o disenso dentro del público sobre la política en debate; de la atención y el compromiso que el tema despierte entre los ciudadanos.

Encuestas y “responsiveness” en Argentina

Debemos esperar hasta 1983 para asistir a la difusión de las encuestas como un elemento central de la vida política argentina. La intermitencia y los condicionamientos de las experiencias democráticas previas impidieron el desarrollo de los sondeos, fuera de trabajos esporádicos.

El autor de este artículo tiene en sus manos un número especial de la revista Atlántida de marzo de 1965, con un único y sugestivo título de tapa: “¿Vale la pena votar?”. El 14 de ese mismo mes tendrían lugar elecciones legislativas, en las que se impondría el peronismo. La revista incluye los resultados de una encuesta de 850 casos, realizada en Capital Federal, un mes antes de los comicios, por la filial argentina de Gallup. Los datos son consistentes con la idea de que las opiniones del público -y por lo tanto, los valores y creencias del ciudadano común- son relevantes para la consolidación democrática. Aunque el 84% de los entrevistados cree que los gobiernos electos fueron mejores que los surgidos de “revoluciones”, sólo el 28% opina que “los golpes nunca estuvieron justificados”; un 52% los justifica “algunas veces”; un 6%, “siempre”. En junio del año siguiente, se producía un nuevo golpe militar.

La expansión del uso de las encuestas desde 1983 se dio en conjunto con la adopción del marketing político y de las técnicas de publicidad comercial en las campañas electorales. La relación entre las preferencias registradas por las encuestas y las acciones de gobierno es un campo prácticamente inexplorado en nuestro país. Consideremos, sólo para ilustrar posibles vías de análisis, algunas de las políticas más controversiales y de mayor impacto, como el programa de privatizaciones masivas del gobierno de Menem.

En abril de 1988, todavía durante la gestión de Alfonsín, en medio de una situación económica que se estaba deteriorando luego del éxito inicial del Plan Austral, sólo un 25% de los entrevistados de la Capital y el Conurbano bonaerense proponía privatizar las empresas públicas. La mayoría consideraba que funcionaban mal, especialmente teléfonos y ferrocarriles, pero se inclinaba por reorganizarlas, controlarlas o dejarlas como estaban. El 52% pensaba que la actividad petrolera debía estar en manos del Estado (YPF), con alguna participación de las empresas privadas; otro 23% prefería directamente el monopolio estatal (13).

Entre mayo y julio de 1989 se produjo la primera hiperinflación; la segunda, entre enero y marzo de 1990, durante la administración Menem. En septiembre de 1990, con las privatizaciones en marcha, la opinión pública estaba dividida: un 25% de los encuestados del Gran Buenos Aires no estaba “Nada de acuerdo” con la forma como se llevaban a cabo; un 8%, “Poco de

acuerdo”; otro 25% se manifestaba “Completamente” o “Muy de acuerdo”; un 21% se ubicaba en un punto intermedio: “Más o menos de acuerdo”; la categoría “No sabe” ascendía a un significativo 21% (14).

En síntesis, al menos en el público del área metropolitana, no parece haber existido un consenso previo sobre la política de venta de las empresas estatales. La gestión de Menem recibió, empero, un fuerte respaldo en las elecciones posteriores. Los hechos sugieren que, al menos en el caso de las privatizaciones, es probable que la política haya influido sobre la opinión más que a la inversa. Pero ya en 2005, con el antecedente de una nueva y más profunda crisis, sólo el 25% de los entrevistados por Latinobarómetro en toda la Argentina consideraba que las privatizaciones habían sido “beneficiosas para el país”; en Brasil, donde el proceso tuvo características distintas, la cifra ascendía al 41% (15).

En otro orden, también a fines de 1990, el 62% de los ciudadanos de la región metropolitana estaba de acuerdo en incluir la reelección presidencial en una eventual reforma de la Constitución, como efectivamente ocurrió años después. En contraste, aunque el 77% se oponía al envío de tropas argentinas al Golfo Pérsico, éstas participaron finalmente de una fuerza multinacional encabezada por EEUU, luego de la invasión iraquí a Kuwait.

Las preferencias del público son, en definitiva, la expresión de los valores y creencias arraigados en la sociedad. Las democracias no deberían apartarse del rumbo general definido por la opinión, salvo en situaciones excepcionales, como aquellas en las que se manifiesta una contradicción de valores -intolerancia racial, xenofobia-, o entre los deseos y la realidad; son los estados de opinión como éstos, en los que subyacen conflictos potencialmente destructivos, el objeto principal de la educación política y el liderazgo democrático.

Notas

- (1) Sartori, Giovanni: *¿Qué es la democracia?* Taurus, Buenos Aires, 2003, p. 87.
- (2) Así lo hace, por ejemplo, Guillermo O'Donnell: “Democratic Theory and Comparative Politics”, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36, Nº 1, Spring 2001.
- (3) Sartori, op. Cit., en especial pp. 87-169.
- (4) Gallup, George and Saul F. Rae: *The Pulse of Democracy* (1940). Citado en Fried, Amy: “The Forgotten Lindsay Rogers and the Development of American Political Science”, *American Political Science Review*, Vol. 100, Nº 4, November 2006, pp. 555-561.
- (5) Fried, A., op. Cit.
- (6) Ver, por ejemplo, Paul Lazarsfeld, Bernard Berelson y Hazel Gaudet: *El pueblo elige*, Ediciones 3, Buenos Aires, 1960 [1944].
- (7) Los datos son de elaboración propia, sobre la base de procesamientos realizados sobre el archivo integrado de las cuatro ondas de la Encuesta Mundial de Valores.
- (8) Ver V. O. Key: *Opinión Pública y Democracia*, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1967 [1961], en especial Tomo II, pp. 299-328.
- (9) Ver Maquiavelo: *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Losada, Buenos Aires, 2003, pp. 193-194.
- (10) Benjamin I. Page and Robert Y. Shapiro: *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*, The University of Chicago Press, Chicago, 1992.
- (11) Ver Jeff Manza and Fay Lomas Cook: “Policy Responsiveness to Public Opinion: The State of the Debate”, IPR Working Papers, Northwestern University, July 2001. El concepto de “representación dinámica” pertenece a James Stimson, Michael McKuen y Robert Erikson.
- (12) Sara Binzer Hobolt and Robert Klemmensen: “Responsive Government? Public Opinion and Government Policy Preferences in Britain and Denmark”, *Political Studies*, Vol. 53, 2005, pp. 379-402.
- (13) Susana Beer y Alberto Guillis: Informe Kolsky Nº 8, abril de 1988.
- (14) Informe Kolsky Nº 17, septiembre de 1990.
- (15) Corporación Latinobarómetro: Informe Latinobarómetro 2005.

Bibliografía

- Binzer Hobolt, Sara and Robert Klemmensen: “Responsive Government? Public Opinion and Government Policy Preferences in Britain and Denmark”, *Political Studies*, Vol. 53, 2005, pp. 379-402.
- Heifetz, Ronald A.: *Liderazgo sin respuestas fáciles*. Paidós, Barcelona, 1997.
- Key, V. O.: *Opinión Pública y Democracia*. Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1967 [1961],
- Manza, Jeff and Fay L. Cook: “Policy Responsiveness to Public Opinion: The State of the Debate”, IPR Working Papers, Northwestern University, July 2001.
- O'Donnell, Guillermo: “Democratic Theory and Comparative Politics”, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36, Nº 1, Spring 2001.
- Page, Benjamin I. and Robert Y. Shapiro: *The Rational Public*. The University of Chicago Press, Chicago, 1992.
- Sabatier, Paul A. and Hank C. Jenkins-Smith: *Policy Change and Learning*. Westview Press, Boulder, 1993.
- Sartori, Giovanni: *¿Qué es la democracia?* Taurus, Buenos Aires, 2003.

Soroka, Stuart N. and Christopher Wlezien: "Opinion–Policy Dynamics: Public Preferences and Public Expenditure in the United Kingdom", *British Journal of Political Science*, vol. 35, 2005, pp. 665–689 a frase "y otros" en el caso de varios autores.