

Cuando la ignorancia no es una bendición:

sobre cómo la ignorancia política amenaza a la democracia

Por Ilya Somin¹²

Introducción

Un electorado informado es un prerrequisito para la democracia. Si los votantes no saben qué está pasando en la política, ellos no pueden ejercer racionalmente el control sobre las políticas gubernamentales. La ignorancia de los votantes a gran escala plantea un serio peligro para la democracia estadounidense en la elección de 2004, y más allá también. Es particularmente perturbadora en un momento en el que enfrentamos una elección de época de guerra con decisiones políticas en juego de enorme importancia.

El conocimiento inadecuado de los votantes tiene dos implicancias negativas para la democracia. Primero, impide al gobierno democrático reflejar la voluntad popular en cualquier sentido significativo, al debilitar la defensa “intrincisista” de la democracia como un gobierno que refleja las decisiones voluntarias del pueblo.³ De este modo, la ignorancia de los votantes pone en peligro el argumento instrumental de la democracia como un régimen que sirve a los intereses de la mayoría, porque la ignorancia abre potencialmente las puertas tanto a la manipulación del público por parte de las elites, como a los errores graves de las políticas, causados por la necesidad de los políticos de ser atractivos para ser elegidos frente a un electorado ignorante.

Parte del material de este trabajo es una adaptación de dos artículos anteriores: Ilya Somin, “Voter Ignorance and the Democratic Ideal,” *Critical Review* 12 (1998):413–58; e Ilya Somin, “Political Ignorance and the Countermajoritarian Difficulty,” *Iowa Law Review* 89 (2004): 1287–1371.

¹ Ilya Somin es profesor asistente de derecho en la Escuela de Derecho de George Mason University. Sus áreas de investigación son el derecho constitucional, el derecho de la propiedad, y la participación política popular y sus implicancias para la democracia constitucional.

² La traducción fue realizada por Celia Lerman, estudiante de la Escuela de Derecho de la Universidad Torcuato Di Tella.

³ Véase, por ejemplo, Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory* (Cambridge: Cambridge University Press, 1970).

En este artículo examino la abrumadora evidencia de que el electorado estadounidense no cumple siquiera con los criterios mínimos para el conocimiento adecuado de los votantes. Luego examino las implicancias para la política estadounidense. La Parte I expone los prerrequisitos de conocimiento mínimos para el control de los votantes sobre las políticas públicas, resume la evidencia masiva sobre la ignorancia de los votantes que los estudiosos del tema han acumulado con el pasar de los años, y resalta alguna de las implicancias más perturbadoras de aquellos estudios. La Parte II examina evidencia más reciente sobre la ignorancia política extendida. Esta parte muestra que la amplia ignorancia de los votantes plagó la elección presidencial de 2000, y que ésta aparentemente continúa durante el ciclo actual de elecciones. Estos datos son significativos porque pudo haberse esperado que la naturaleza extremadamente cercana y controversial de aquellas dos elecciones causaran un aumento del conocimiento de los votantes. En la Parte III, examino y critico las teorías que sostienen que los “atajos de información” permiten a los votantes a controlar al gobierno, a pesar de la ignorancia dominante. Aquéllos mecanismos para lidiar con la ignorancia de los votantes no pueden superarla, y a veces incluso exacerban el problema. La Parte IV reformula el argumento de que la ignorancia es “racional” en gran parte, y que está enraizada en la baja probabilidad de que un solo voto pueda influenciar el resultado de la elección.⁴

La Parte V propone que el tamaño y el alcance del estado moderno son tan grandes que es frecuentemente *imposible* para los votantes –aún para los más informados entre ellos- estar adecuadamente informados sobre las operaciones gubernamentales. Esta conclusión nos lleva a la sugerencia contraintuitiva de que un gobierno más pequeño puede ser de hecho más democrático que aquél que tenemos ahora, porque los votantes tendrían una mejor chance de poder influenciar las políticas gubernamentales de una manera informada. Examino brevemente alguna evidencia de la historia estadounidense del siglo diecinueve, que sugiere que el electorado mucho menos culto de tal época podía considerar argumentos de políticas mucho más complejos que aquéllos que le son presentados al electorado hoy en día. Propongo la hipótesis de que esta diferencia se debe, en gran parte, a la capacidad de los votantes para enfocarse en el número relativamente pequeño de cuestiones sobre las cuales el gobierno de tal época, estrictamente limitado, ejercía el control.

Finalmente, la Parte VI muestra que la ignorancia de los votantes proporciona un argumento imprevisto a favor del federalismo descentralizado. La descentralización permite a los ciudadanos “votar con los pies”, al mudarse de aquellas jurisdicciones con políticas que les desagradan hacia aquéllas con políticas más favorables. Como cada persona puede decidir por sí misma sobre si mudarse o no, hay un incentivo mucho mayor a adquirir información relevante mediante el “voto con los pies” que mediante el voto tradicional en las urnas.

En la medida en que los argumentos de este estudio sean correctos, los esfuerzos por aumentar el stock de conocimiento de los votantes serán poco efectivos. Un camino más promisorio para la reforma sería reducir la cantidad de conocimiento requerido para el control democrático de las políticas públicas.

Finalmente, la conclusión del estudio acentúa el balance entre el gran gobierno y el gobierno democrático, balance que todos los estados industrializados avanzados deben enfrentar.

⁴ Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper & Row, 1957), cap. 13.

Parte I: ¿Cuán ignorantes son los votantes?

Los prerrequisitos de conocimiento para el control democrático

¿Qué deben saber los votantes para ejercitar el control democrático sobre las políticas gubernamentales?⁵ En su clásico trabajo, *El votante estadounidense (The American Voter)* el Centro de Investigaciones de Encuestas de la Universidad de Michigan definió tres prerrequisitos de conocimiento mínimo para que los votantes pudieran ejercer una influencia significativa sobre una cuestión dada:

1. Los votantes deben ser conscientes de la existencia de tal cuestión.
2. Ellos deben tener una posición tomada sobre el tema.
3. Ellos deben conocer las posiciones sobre el tema de los candidatos contrarios en una elección dada.⁶

Estas tres condiciones han formado la base de la mayoría de las investigaciones empíricas sobre la ignorancia de los votantes a nivel individual, desde *El votante estadounidense*.⁷ Pero ellos son prerrequisitos insuficientes para el control significativo de las políticas públicas. Además de la conciencia sobre la existencia de cuestiones relevantes y de las posiciones de los candidatos sobre ellas, los votantes informados deben tener al menos un entendimiento sustancial sobre cuál de las opciones de políticas disponibles promoverá sus fines más probablemente. A menos que el valor que los votantes adscriben a una política en un área dada sea puramente una cuestión de “toma de

⁵ La discusión en esta sección se apoya en una noción de “sentido común” del control democrático. Obviamente, hay muchas teorías diferentes del control democrático del gobierno, de las cuales no todas tienen los mismos prerrequisitos de conocimiento. Para una discusión detallada de las teorías principales que muestran que aún las teorías menos exigentes imponen cargas de conocimiento sustanciales sobre los votantes, véase Somin, “Political Ignorance and the Counter-majoritarian Difficulty,” 1296–1304.

⁶ Angus Campbell et al., *The American Voter* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1960), cap. 8.

⁷ Véase Michael X. Delli Carpini y Scott Keeter, *What Americans Know about Politics and Why It Matters* (New Haven, CT: Yale University Press, 1996) para una encuesta sobre el área. Para un análisis más reciente pero menos integrador, véase Scott Althaus, *Collective Preferences in Democratic Politics* (New York: Cambridge University Press, 2003).

posiciones”⁸ simbólica, los votantes no pueden usar la elección para forzar a los funcionarios elegidos a servir sus intereses, sin saber cuáles son los efectos probables de políticas alternativas.

¿Cuán informados deben estar los votantes? Idealmente, ellos deben ser capaces de elegir entre candidatos opuestos y sus plataformas sobre la base de “las preferencias que la gente tendría si la información fuese perfecta”.⁹ Aunque tal cosa es imposible, los votantes *mínimamente* informados deberían al menos ser conscientes de cuáles son las ventajas y desventajas básicas de las políticas alternativas, en los casos en que aquellas ventajas y desventajas serían inmediatamente obvias para las elites políticas informadas sobre la cuestión. Además, los votantes *mínimamente* informados *no* deberían dibujar vínculos entre las políticas y los resultados que los observadores informados considerarían obviamente absurdos. Por ejemplo, el hecho de que una mayoría de votantes estadounidenses con una opinión sobre el tema crea que el gobierno federal es demasiado grande y poderoso, y *simultáneamente* favorezca un aumento del gasto en casi cada área importante de incumbencia federal es un claro caso de ignorancia de las ventajas y desventajas, que cae debajo del límite de conocimiento mínimo necesario.¹⁰ Por otro lado, cuando hay desacuerdos claros entre quienes están bien informados sobre los efectos de una política particular, el apoyo u oposición a tal política no debería contar por sí como evidencia presunta de la ignorancia de los votantes. Ese estándar agrega una dimensión sustantiva crucial para el criterio de conocimiento mínimo necesario de los votantes, sin juzgar la competencia de los votantes por cuán cerca sus preferencias políticas coinciden con aquéllas de los analistas. Además, no hay nada en la definición que deje ver la posibilidad de que para cada votante *individual* puede no ser necesario poseer el conocimiento requerido, siempre que el electorado *agregado* posea suficiente información y capacidad de dar señales para actuar “como si” los votantes estuviesen informados individualmente.¹¹

Medida de la ignorancia

Como el politólogo John Ferejohn ha escrito, “nada golpea con más fuerza al estudioso de la opinión pública y la democracia que la penuria de información que la mayoría de la gente posee

⁸ Véase David Mayhew, *Congress: The Electoral Connection* (New Haven, CT: Yale University Press, 1974).

⁹ Jane J. Mansbridge, *Beyond Adversary Democracy* (Chicago: University of Chicago Press, 1980), p. 25.

¹⁰ Linda Bennett y Stephen Bennett, *Living with Leviathan: Americans Coming to Terms with Big Government* (Lawrence: University Press of Kansas, 1990), caps. 2, 4.

¹¹ Para el trabajo más influyente que propone este argumento, véanse Benjamin Page y Robert Shapiro, *The Rational Public* (Chicago: University of Chicago Press, 1992); véase también otros trabajos citados en Somin, “Voter Ignorance and the Democratic Ideal,” pp. 429–31.

sobre la política.”¹² Pocas personas discuten la conclusión arraigada de que la mayoría de los votantes individuales son abismalmente ignorantes de incluso información política muy básica. Desde las investigaciones seminales de los años cincuenta y sesenta se ha acumulado evidencia que refuerza este hallazgo.¹³

Sin embargo, la mera profundidad de la ignorancia de la mayoría de los votantes individuales es sorprendente para los observadores que no están familiarizados con las investigaciones. Actualmente, casi el 70 por ciento de los estadounidenses no saben que el Congreso recientemente adoptó una ley que agrega un beneficio de prescripción masiva de una droga, el mayor beneficio federal nuevo en décadas, y, podría decirse, la legislación doméstica más importante adoptada durante la administración de George W. Bush.¹⁴ Igualmente llamativo es el hecho de que más del 60 por ciento no se dan cuenta de que un aumento masivo del gasto doméstico ha contribuido sustancialmente a la reciente explosión del déficit federal.¹⁵

Una encuesta realizada inmediatamente después de las tan disputadas elecciones legislativas de 2002 halló que sólo alrededor del 32 por ciento de los encuestados sabían que los republicanos controlaban la Cámara de Representantes antes de la elección.¹⁶ Tal resultado es consistente con investigaciones que indican una ignorancia extendida sobre el control partidario legislativo en elecciones anteriores.¹⁷

Tal ignorancia extendida no tiene un origen reciente. En diciembre de 1994, un mes antes de la toma del Congreso por los republicanos de Newt Gringrich, el 57 por ciento de los estadounidenses nunca había oído acerca de Gringrich, cuya estrategia de campaña y posturas políticas habían recibido publicidad masiva en las semanas inmediatamente anteriores.¹⁸ En 1964, en el medio de la

¹² John Ferejohn, “Information and the Electoral Process,” en *Information and Democratic Processes*, ed. John Ferejohn y James Kuklinski (Urbana: University of Illinois Press, 1990), p. 3.

¹³ Para los estudios clásicos de esta era, véanse por ej. Campbell *et al.*; Bernard Berelson *et al.*, *Voting* (Chicago: University of Chicago Press, 1954); y especialmente Philip Converse, “The Nature of Belief Systems in Mass Publics,” en *Ideology and Discontent*, ed. David Apter (New York: Free Press 1964).

¹⁴ Princeton Survey Research Associates Survey, 15 de abril de 2004, Roper Center, Accession no. 0451671.

¹⁵ Pew Research Center Survey, 11–16 de febrero de 2004, Roper Center, Accession no. 0448774.

¹⁶ Datos calculados tomando la variable 025083 de la National Election Study. Datos de la NES de 2002 están disponibles del autor o del sitio web de la NES, <http://www.umich.edu/~nes/>.

¹⁷ Véase, por ejemplo, W. Russell Neumann, *The Paradox of Mass Politics* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986), pp. 15–16; y Stephen E. Bennett y Linda Bennett, “Out of Sight Out of Mind:

Americans’ Knowledge of Party Control of the House of Representatives, 1960–1984,” *Political Research Quarterly* 35 (1992): 67–81.

¹⁸ Somin, “Voter Ignorance and the Democratic Ideal,” p. 417.

Guerra Fría, sólo el 38% eran conscientes de que la Unión Soviética *no* era miembro de la OTAN.¹⁹ La mayor parte del tiempo, sólo escuetas mayorías saben qué partido tiene control del Senado, y algo así como el 70 por ciento no puede nombrar *ningún* candidato legislativo de su distrito, en plena campaña.²⁰ En general, cerca de un tercio de los estadounidenses puede ser categorizado como ignorante “sabe-nadas” casi totalmente ignorante de información política relevante.

Hay tres aspectos de la ignorancia de los votantes que merecen atención particular. En primer lugar, los votantes son ignorantes no sólo sobre cuestiones específicas de políticas, sino también de la estructura básica del gobierno y de cómo éste opera.²¹ Las mayorías son ignorantes de aspectos tan básicos del sistema político de Estados Unidos tales como quién tiene el poder para declarar la guerra, cuáles son las funciones respectivas de las tres ramas del gobierno, y quién controla la política monetaria.²² Esto sugiere no sólo que los votantes no pueden elegir entre *programas* específicos de políticas contrapuestas, sino también que ellos no pueden atribuir fácilmente el mérito y la culpa de *resultados* altamente visibles de políticas, a los funcionarios apropiados. La conocida tendencia de los votantes a atribuir “los buenos tiempos” automáticamente a los funcionarios es un reflejo de este problema.²³

El segundo aspecto destacado de la ignorancia de los votantes es que la mayoría de los votantes carece de una visión “ideológica” de la política, capaz de integrar múltiples cuestiones en un único marco analítico derivado de unos pocos principios básicos; los votantes comunes raramente exhiben el tipo de postura ideológicamente consistente en cuestiones que son evidentes en las encuestas a elites políticas.²⁴ La mayoría de los académicos siguen a Anthony Downs,²⁵ al enfatizar la utilidad de la ideología como un “atajo” para predecir las políticas probables de los partidos contrarios que compiten por el poder.²⁶ Generalmente ignorada, pero al menos igualmente importante, es la incapacidad comparativa de los votantes no ideológicos para reconocer *interconexiones* entre cuestiones. Un electorado ideológicamente consciente no sería ajeno a la contradicción entre buscar una reducción al poder del gobierno y una expansión de casi todos los programas más importantes.

La ignorancia de los votantes sobre la estructura institucional básica y sobre las interconexiones ideológicas crea obstáculos serios al control democrático del gobierno. Sin el conocimiento de las

¹⁹ Page y Shapiro, p. 10.

²⁰ Delli Carpini y Keeter, *What Americans Know about Politics*, p. 94; y Neumann, p. 15.

²¹ Véase por ejemplo Althaus, *Collective Preferences*; y Delli Carpini y Keeter, *What Americans Know about Politics*, cap. 2.

²² *Ibid.*, pp. 70–71.

²³ Converse, “The Nature of Belief Systems in Mass Publics.”

²⁴ Véanse por ejemplo los trabajos citados en Somin, “Voter Ignorance and the Democratic Ideal,” pp. 417–18.

²⁵ Downs, cap. 7.

²⁶ Véase por ejemplo Samuel Popkin, *The Reasoning Voter* (Chicago: University of Chicago Press, 1991), p. 52.

“reglas del juego”²⁷ básicas de la política y de las interconexiones ideológicas entre cuestiones, es poco probable que haya una base de conocimiento preexistente suficiente para que las impresiones obtenidas a través de la información de la campaña sean precisas; incluso si son precisas, ellas no pueden ser fácilmente conectadas con los objetivos de políticas de los votantes. No es ninguna sorpresa, entonces, que la pequeña minoría de votantes bien informados sea mucho más capaz de procesar nueva información política y más resistente a la manipulación que el público masivo desinformado.²⁸

Por último, es importante notar que el nivel de ignorancia política del electorado estadounidense ha aumentado sólo en poca medida, si es que ha aumentado, desde el comienzo de las investigaciones con encuestas masivas a fines de la década del treinta.²⁹ Un nivel relativamente estable de ignorancia ha persistido aun frente a los aumentos masivos de los logros educacionales y una expansión sin precedentes de la cantidad y la calidad de la información disponible a bajo costo al público general. Esta falla llamativa arroja dudas sobre la expectativa de teóricos políticos desde John Stuart Mill³⁰ de que la mayor disponibilidad de educación formal puede crear el electorado informado que el ideal democrático necesita.

La ignorancia de los votantes a nivel individual parece profundamente enraizada, quizás inerradicable. Se sigue que la capacidad de los votantes de cumplir con las condiciones del ideal democrático depende de la validez de las teorías de “atajos” que predicen que los votantes pueden emitir votos informados sin poseer ellos aun mínimos niveles de conocimiento político.

Parte II: Evidencia reciente de ignorancia política

²⁷ El término está tomado de Delli Carpini y Keeter, *What Americans Know about Politics*, cap. 2.

²⁸ Ibid., pp. 234–35; Neumann; y Donald Kinder y Lynn Sanders, “Mimicking Political Debate with Survey Questions: The Case of White Opinion on Affirmative Action for Blacks,” *Social Cognition* 8 (1990): 73–103.

²⁹ Para estudios que muestran que no hubo cambios en el tiempo, véanse Delli Carpini y Keeter, *What Americans Know about Politics*, pp. 62–134; Eric R. A. N. Smith, *The Unchanging American Voter* (Berkeley: University of California Press, 1989); Stephen E. Bennett, “‘Know-Nothings’ Revisited: The Meaning of Political Ignorance Today,” *Social Science Quarterly* 69 (1988): 476–92; Stephen E. Bennett, “Know- Nothings Revisited Again,” *Political Behavior* 18 (1996): 219–31; Stephen E. Bennett, “Trends in Americans’ Political Information, 1967–87,” *American Politics Quarterly* 17 (1989): 422–35; y Michael X. Delli Carpini y Scott Keeter, “Stability and Change in the U.S. Public’s Knowledge of Politics,” *Public Opinion Quarterly* 55 (1991): 583–96. Para una excepción reciente, véase Althaus, p. 215, que muestra sólo un incremento muy pequeño en el conocimiento entre el período de 1980-88 y el de 1990-98. El aumento mostrado en el estudio de Althaus es extremadamente bajo (de un promedio de 52 por ciento de respuestas correctas en un período anterior a un 54 por ciento en el posterior), y puede ser producto de las preguntas particulares estudiadas.

³⁰ Véase John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government* (1861; Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1958).

Esta parte considera evidencia reciente sobre la ignorancia política extendida en los Estados Unidos. Considero datos limitados disponibles del ciclo actual de elecciones, además de datos más sistemáticos de las elecciones de 2000. El análisis de la ignorancia de los votantes durante la elección de 2000 se apoya en datos del Estudio de la Elección Nacional de 2000 (*2000 National Election Study*), una encuesta nacional de gran alcance de más de 1800 encuestados³¹ que incluyó 31 ítems de conocimiento político, y cubrió un amplio rango de temas.³²

Ignorancia política en el ciclo de la elección de 2004

Todavía no tenemos un set de datos exhaustivos de gran escala sobre el conocimiento político en el ciclo de elecciones actual. Sin embargo, la Tabla 1 presenta evidencia de algunas encuestas recientes que muestra la amplia ignorancia política sobre las cuestiones más importantes de la campaña actual.³³

Los datos disponibles cubren un número de preguntas básicas relacionadas con cuestiones ampliamente debatidas que son actualmente prominentes tanto en el debate de la prensa como en el debate político. Quizás el dato más perturbador es que grandes mayorías no son conscientes del acontecimiento de algunos de los ítems más importantes y controversiales de la agenda doméstica de la Administración Bush: casi el 70 por ciento no conocía el acontecimiento del beneficio de la prescripción masiva de drogas de Medicare, y casi el 65 por ciento no conocía el reciente acontecimiento de la prohibición de abortos de nacimiento parcial. De modo similar, el 58 por ciento admitió oír “muy poco” o “nada” sobre la Ley Patriótica de Estados Unidos (*USA Patriot Act*), la muy debatida legislación de 2001 que aumenta los poderes legales del Ejecutivo para el fin alegado de luchar contra el terrorismo. Este resultado de la encuesta probablemente subestima el número de encuestados que saben poco o nada sobre la ley.³⁴

³¹ Un total de 1543 encuestados tenía datos completos sobre las respuestas a todos los 31 ítems de conocimiento.

³² Los datos de la NES de 2000 están disponibles para ser bajados del sitio web de University of Michigan Interuniversity Consortium on Political and Social Research, <http://www.icpsr.umich.edu>. La NES de 200 es el set de datos número 3131. Una versión modificada del set de datos, con variables recodificadas para los fines del presente estudio, está disponible del autor.

³³ Las encuestas usadas en esta tabla han sido archivadas por el Roper Center for Public Opinion. Están disponibles *online* en el sitio web del Roper Center for Public Opinion Research, http://web.lexis-nexis.com/universe/form/academic/s_ropet.html. Las encuestas individuales son identificadas por un número de acceso. En algunos casos, el número “no sabe” incluye a algunos encuestados que no respondieron. La investigación sugiere que es muy raro que los encuestados que saben la respuesta correcta se rehúsen a responder.

³⁴ Muchos encuestados no quieren admitir la ignorancia. En efecto, muchos expresan opiniones sobre legislación que no existe, en vez de admitir que nunca oyeron nada sobre ella. Para un ejemplo

La evidencia de la encuesta también muestra una ignorancia considerable acerca de varias cuestiones candentes, domésticas y de política exterior. A pesar de la cobertura extendida de la prensa de los grandes subas en el empleo,³⁵ la mayoría de los encuestados, en una encuesta del 7 de junio, creía equivocadamente que había habido una pérdida neta de empleos en 2004. Respecto a la cuestión de política exterior más importante de la campaña, una mayoría creía equivocadamente que la Administración Bush ve un nexo entre Saddam Hussein y los ataques del 11 de Septiembre (a pesar de las repetidas declaraciones en contrario sobre tal conexión, hechas por la propia Administración), y la mayoría no conoce siquiera aproximadamente cuántas vidas estadounidenses se han perdido en la guerra de Irak. A pesar del debate presente sobre la relación problemática entre Estados Unidos y Europa, y del comienzo de la unificación europea, el 77 por ciento admite que sabe “poco” o “nada” sobre la Unión Europea.

Es particularmente significativo el hecho de que, en varias cuestiones, la mayoría no sólo es ignorante de la verdad sino también está activamente desinformada. Por ejemplo, el 61 por ciento cree que ha habido una pérdida neta de empleos en 2004, el 58 por ciento cree que la Administración ve un nexo entre Saddam Hussein y el 9/11, y el 57 por ciento cree que los aumentos del gasto doméstico *no* han contribuido significativamente al déficit presupuestario federal actual. Aún está por verse si estas concepciones erradas tendrán impacto en el resultado de noviembre.

Los datos de la Tabla 1 no deben ser tomados como prueba de que el público es universalmente ignorante sobre cada cuestión. Algunos hechos básicos sobre las políticas públicas actuales *son* bien conocidos. Por ejemplo, el 82 por ciento sabe que hay actualmente un déficit presupuestario federal,³⁶ y el 79 por ciento sabe que el déficit ha aumentado durante los últimos cuatro años.³⁷ Sin embargo, la evidencia compilada en la Tabla 1 muestra que las mayorías son ignorantes de numerosos hechos básicos sobre algunas de las cuestiones en juego más importantes y más ampliamente debatidas en la elección presente. Ese resultado es particularmente llamativo frente a la naturaleza extremadamente cercana y controversial de la competencia y el alto nivel de cobertura de la prensa que han recibido muchas de aquellas cuestiones.

notorio, véase el hallazgo famoso de Stanley Payne de que el 70 por ciento de los encuestados expresaba opiniones relativas a la inexistente Ley de Metales Metálicos (*Metallic Metals Act*). Stanley Payne, *The Art of Asking Questions* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1951), p. 18.

³⁵ En efecto, el Wall Street Journal recientemente informó que las “discusiones sobre una recuperación sin trabajo se evaporaron” después de que el Departamento de Trabajo informó, el 2 de abril, un aumento de 308000 puestos de trabajo durante el mes de marzo solamente. Aaron Luchetti, “Bond Rally Ends As Economy, Job Market Spur Fed to Move,” *Wall Street Journal*, July 1, 2004, p. C12.

³⁶ Pew Research Center Survey, 11–16 de febrero de 2004, Roper Center Accession no. 0448772.

³⁷ Pew Research Center Survey, 11–16 de febrero de 2004, Roper Center Accession no. 0448773.

Tabla 1**Ignorancia política y la elección de 2004**

Ítem (fecha de la encuesta)	% Respuestas Correctas	% Respuestas Incorrectas	% No Sabe
Sabe que el gasto en defensa es una de las dos áreas de mayor gasto del presupuesto federal (15 de marzo al 11 de mayo de 2004) a	51	43	6
Conoce el número aproximado de tropas estadounidenses muertas en Irak (23 al 25 de abril de 2004) b	40 (entre 200)	34	26
Sabe que el aumento en el gasto de programas domésticos ha contribuido al menos “en algo” con el déficit presupuestario federal actual (11 al 16 de febrero de 2004) c	39	57	4
Afirman haber oído o leído al menos “alguna información” sobre la Ley Patriótica de Estados Unidos (28 de abril de 2004) d	39 (“alguna”, 27; o “muchacha”, 12)	58 (“no mucha”, 28; o “nada”, 30)	3
Sabe que ha habido un aumento neto del empleo durante 2004 (7 al 9 de junio de 2004) e	36	61	3
Sabe que el Congreso ha sancionado recientemente una ley que prohíbe los abortos de “nacimiento parcial” (7 al 9 de diciembre de 2003) f	36	17	48
Sabe que el Congreso ha sancionado un beneficio de prescripción de droga de Medicare (15 de abril de 2004) g	31	16	54
Saben que el gasto en seguridad social es una de las dos áreas de mayor gasto del presupuesto federal (15 de marzo al 11 de mayo de 2004) h	32	62	6
Sabe que la Administración Bush no cree	25	58	17

que Saddam Hussein haya estado involucrado en los ataques del 9/11 (14 a 15 de diciembre de 2003) i

Sabe que la tasa de desempleo actual es menor a la tasa promedio de los últimos 30 años (23 de marzo de 2004) j	22	63	15
Afirma saber al menos bastante sobre la Unión Europea (21 al 23 de mayo de 2004) k	22 (“mucho”, 3; o “bastante”, 19)	77 (“muy poco”, 37; “nada”, 40)	1

a Encuesta de Princeton Survey Research Associates, 15 de marzo al 11 de mayo de 2004, Roper Center, Accession no. 0454615.

b Encuesta de NY Times/CBS, 23 al 25 de abril de 2004, Roper Center, Accession no. 0452110.

c Encuesta de Pew Research Center, 11 al 16 de febrero de 2004, Roper Center, Accession no. 0448774.

d Encuesta de NY Times/CBS, 23 al 27 de abril de 2004, Roper Center, Accession no. 0452116.

e Encuesta de IPSOS Public Affairs, 7 al 9 de junio de 2004, Roper Center, Accession no. 0455028.

f Encuesta de Princeton Survey Research Associates, 7 al 9 de diciembre de 2003, Roper Center, Accession no. 0449953.

g Encuesta de Princeton Survey Research Associates, 15 de abril de 2004, Roper Center, Accession no. 0451671.

h Encuesta de Princeton Survey Research Associates, 15 de marzo al 11 de mayo de 2004, Roper Center, Accession no. 0451671.

i Encuesta de NY Times/CBS, 14 a 15 de diciembre de 2003, Roper Center, Accession no. 0444433.

j Encuesta de Fox News/Opinion Dynamics, 23 al 24 de marzo de 2004, Roper Center, Accession no. 0450576.

k Encuesta de Gallup, 21 al 23 de mayo de 2004, Roper Center, Accession no. 0455008.

Resumen de las conclusiones agregadas de la ignorancia política: evidencia del Estudio de la Elección Nacional de 2000

La evidencia limitada de la ignorancia extendida en el ciclo de la elección actual se refuerza poderosamente por datos mucho más sistemáticos de la elección de 2000, provistos por la Encuesta de la Elección Nacional de 2000 (NES de 2000, por sus siglas en inglés). La encuesta NES se realiza en cada año electoral desde 1948, y es considerada como la encuesta más minuciosa de las ciencias sociales sobre el electorado estadounidense.

La NES de 2000 contenía un total de 31 preguntas de conocimiento político. Estas preguntas están listadas en la Tabla 2, junto con los porcentajes de los encuestados que brindaron respuestas correctas.³⁸

Casi todos los 31 ítems de la encuesta identificados en la Tabla 2 son de naturaleza muy básica, y hubieran sido bien conocidos para las elites políticas y los activistas de aquel momento.³⁹ La mayoría de las cuestiones tratadas fueron debatidas ampliamente durante la campaña de 2000, incluyendo la política medioambiental, el gasto gubernamental en servicios, aborto y las políticas hacia los afroamericanos. Varias preguntas se relacionaron con cuestiones importantes para la currícula de la Administración Clinton, cuestiones sobre las cuales el candidato presidencial Al Gore, y el Partido Demócrata más generalmente, intentaban alegar parte del mérito.⁴⁰ Aunque las 31 preguntas no cubren todas las cuestiones y los hechos relevantes posibles, las preguntas sí incluyen un amplio rango y son por ello una buena muestra representativa del conocimiento político de los estadounidenses. Además, estudios anteriores han mostrado que el conocimiento político en un área está altamente intercorrelacionada con el conocimiento de otras áreas.⁴¹ Entonces, podemos estar razonablemente seguros de que los individuos que obtuvieron puntajes altos en los 31 ítems de la NES de 2000 también poseen más conocimiento político sobre otras cuestiones, en comparación con aquellos que tuvieron puntuaciones bajas.

Tabla 2

Ítems de la encuesta sobre conocimiento político de la NES de 2000

Ítem	% Respuestas
------	--------------

³⁸ La formulación exacta de las preguntas está disponible del autor, o puede encontrarse en el libro de códigos de la NES de 2000, disponible del ICPSR, <http://www.icpsr.umich.edu/index-medium.html>. Una lista de de cambios de código está disponible del autor, a pedido. En general, la metodología de codificación seguida es similar a aquella usada por Delli Carpini y Keeter, *What Americans Know about Politics*, en su análisis de los datos de conocimiento político de la NES de 1988.

³⁹ Las excepciones posibles son los estados de origen de los candidatos a vicepresidente Dick Cheney y Joe Lieberman (de Wyoming y Connecticut, respectivamente), y posiblemente la capacidad de nombrar a un segundo candidato a representante de la Cámara que pertenezca al distrito legislativo de uno, especialmente en los casos en los que la carrera por la Cámara no estaba tan disputada. Eliminar estos tres ítems no cambiaría significativamente ninguno de los resultados analizados en este trabajo. Además, los primeros dos fueron mencionados repetidamente mencionados en la prensa durante la campaña, y probablemente hubieran sido recordados por cualquiera que siguió de cerca la campaña.

⁴⁰ Estos ítems eran la reducción del déficit federal en los años Clinton, la reducción del delito, y el gasto aumentado del gobierno para ayudar a los pobres.

⁴¹ Delli Carpini y Keeter, *What Americans Know about Politics*, pp. 138–52.

	Correctas
Identifica a Texas como el estado de origen de George W. Bush	90
Sabe que Bill Clinton es moderado o liberal	81
Sabe que Al Gore apoya un mayor nivel de gasto gubernamental en servicios que George W. Bush	73
Sabe que el candidato demócrata a vicepresidente Joe Lieberman es judío	70
Identifica a Tennessee como el estado de origen de Al Gore	68
Sabe que el déficit del presupuesto federal disminuyó, 1992-2000	58
Sabe que Gore es más liberal que Bush	57
Sabe que los demócratas apoyan un mayor nivel de gasto gubernamental en servicios que los republicanos	57
Identifica el cargo de Procurador General como cargo ocupado por Janet Reno	55
Sabe que los republicanos controlaban la Cámara de Representantes antes de la elección	55
Sabe que Gore es más partidario del control de armas que Bush	51
Sabe que los republicanos controlaban el Senado antes de la elección	50
Sabe que los demócratas son más partidarios de que el gobierno garantice empleos/nivel de vida que los republicanos	49
Sabe que George W. Bush es conservador	47 (30 eligió moderado)
Sabe que Gore es más partidario del derecho al aborto que Bush	46
Sabe que Gore es más partidario de que el gobierno garantice empleos/nivel de vida que los republicanos	46
Sabe que los demócratas apoyan un mayor nivel de ayuda gubernamental a los negros que los republicanos	45
Sabe que Gore es más partidario de la regulación ambiental que	44

Bush	
Sabe que Bush probablemente favorecerá más el empleo por sobre el medio ambiente que Gore	41
Sabe que el candidato presidencial Pat Buchanan es conservador	40
Sabe que Gore apoya un mayor nivel de ayuda gubernamental a los negros que Bush	40
Sabe que Al Gore es liberal	38 (36 eligió moderado)
Sabe que aumentó el gasto federal en los pobres, 1992-2000	37
Sabe que la tasa de delitos bajó, 1992-2000	37
Identifica el cargo de Primer Ministro británico como un cargo ocupado por Tony Blair	35
Identifica a Connecticut como el estado de origen del candidato demócrata a vicepresidente Joe Lieberman	30
Identifica a Wyoming como el estado de origen del candidato republicano a vicepresidente Dick Cheney	19
Nombra correctamente al menos un candidato para la Cámara de Representantes en el distrito del encuestado	15
Identifica el cargo de Presidente de la Corte Suprema como un cargo ocupado por William Rehnquist	11
Identifica el cargo de Líder de Mayoría del Senado como un cargo ocupado por Trent Lott	
Nombra correctamente un segundo candidato para la Cámara de Representantes en el distrito del encuestado	4

Nota: Todos los porcentajes fueron redondeados a números enteros. N= 1543 encuestados.

¿Un vaso mitad vacío o mitad lleno? ¿Cuán bajo es el nivel de conocimiento revelado en los datos de la NES?

El nivel de conocimiento promedio en la NES de 2000 era similar, a grandes rasgos, a aquél detectado en estudios anteriores, y era generalmente bajo. En promedio, los encuestados

respondieron correctamente sólo 14,4 preguntas de un total de 31.⁴² Los datos sólo parecen confirmar los hallazgos de Stephen Bennett de que alrededor de un tercio de los encuestados son ignorantes “sabe-nadas”, que poseen poco o nada de conocimiento político relevante.⁴³ Alrededor del 25 por ciento de los encuestados obtuvieron 8,5 o menos respuestas correctas.⁴⁴ Como 17 de las 31 respuestas tenían sólo tres respuestas posibles,⁴⁵ dos tenían sólo dos respuestas posibles,⁴⁶ una más tenía dos respuestas correctas de un total de tres respuestas posibles,⁴⁷ y muchas otras podían potencialmente ser adivinadas con bajas probabilidades de éxito,⁴⁸ un puntaje de 8,5⁴⁹ es casi exactamente igual al puntaje que podría esperarse como resultado de adivinar al azar.⁵⁰ Mi hallazgo del 25 por ciento de ignorantes es muy similar al hallazgo de Bennett del 29 por ciento.⁵¹

⁴² Datos calculados en base a las preguntas listadas en la Tabla 1.

⁴³ Bennett, “‘Know-Nothings’ Revisited,” p. 483.

⁴⁴ Datos calculados en base a las respuestas a los ítems listados en la Tabla 1.

⁴⁵ Estos 17 eran los 12 ítems que comparaban las posiciones de Bush y Gore ó de los demócratas y los republicanos, las 3 preguntas sobre los cambios en la tasa de delitos, el déficit, y el gasto en los pobres en el período 1992-2000, y las dos preguntas relativas a la identificación de las ideologías de Bush y Pat Buchanan (moderada, liberal o conservadora). Aunque algunas de estas preguntas tenían más de tres opciones en la encuesta original, las uní en tres a los fines de recodificarlas, con el resultado de que los encuestados que hubieran adivinado al azar tuviesen una probabilidad de uno en tres de obtener la respuesta correcta. Para las preguntas relativas a las ideologías de Bush y Gore, doy mitad del mérito a los encuestados que eligieron “moderado,” aunque puede discutirse que los observadores más entendidos no estarían de acuerdo con esa respuesta. Al Gore llevó a cabo una campaña explícitamente liberal, que enfatizó el lema de “la gente vs. los poderosos.” Véase por ejemplo John F. Harris y Ceci Connolly, “Shaking Off the Clinton Strategy, Too; With Populist Push, Gore Looks toward a Different Group of Swing Voters,” *Washington Post*, August 24, 2000, p. A1. Bush famosamente se describió a sí mismo como un “conservador compasivo” y prominentemente propuso varias políticas fuertemente conservadoras, como un gran recorte del impuesto a las ganancias y la privatización de la seguridad social.

⁴⁶ Esas eran las dos preguntas relativas al control partidario de la Cámara de Representantes y del Senado antes de la elección.

⁴⁷ Decidí codificar como respuestas correctas tanto “moderado” como “liberal” en la pregunta sobre la ideología de Clinton.

⁴⁸ Adivinar, a pesar de las bajas probabilidades de éxito, era posible en las preguntas sobre identificar a los estados de origen de los cuatro candidatos, la religión de Joe Lieberman, y las posiciones sostenidas por Lott, Blair, Reno, y Rehnquist.

⁴⁹ Era posible obtener medio punto porque permití medio punto por algunas respuestas a dos preguntas.

⁵⁰ Asumo que un encuestado que contestase adivinando al azar hubiera obtenido, en promedio, 5,67 respuestas correctas de las 17 preguntas con tres respuestas posibles, una de las dos preguntas

Sin embargo, es posible sostener que el nivel promedio de conocimiento revelado en la NES de 2000 no es demasiado bajo, porque el encuestado promedio de hecho llegó a respuestas correctas en casi la mitad de las preguntas (46 por ciento). Este argumento es incorrecto por dos razones. Primero, con excepciones menores, los ítems en la encuesta representan conocimiento político muy básico, sin el cual es difícil o imposible colocar cualquier conocimiento más complejo y específico en un contexto útil. Los activistas políticos entendidos e incluso los ciudadanos que siguen a la política razonablemente de cerca probablemente son capaces de contestar correctamente todas, excepto muy pocas, de las preguntas.

La segunda razón a favor del pesimismo respecto de los resultados de la NES de 2000 es que ellos probablemente sobreestiman de hecho el conocimiento político estadounidense actual. Esa sobreestimación es el resultado de dos factores. Primero, las encuestas en general sobreestiman en algo monto de información política poseída por el público, porque existe la posibilidad de que los encuestados adivinen, y porque ciudadanos más entendidos pueden estar sobrerrepresentados entre aquellos encuestados.⁵² El encuestado promedio en la NES de 2000 sólo obtuvo alrededor de 6 respuestas correctas más, de un total de 31, que lo que se esperaría como resultado de adivinar al azar.⁵³ Aunque los encuestados de la NES tenían la opción de dar respuestas “no sabe” a las preguntas, hay investigaciones pasadas que muestran que los encuestados usualmente expresan opiniones sobre cuestiones de las que no saben nada, para evitar parecer ignorantes.⁵⁴ Entonces, parece probable que muchos encuestados que no sabían la respuesta a numerosas preguntas trataron de adivinar, especialmente aquellos ítems que sólo tenían dos o tres respuestas posibles.

Segundo, tres de los cinco ítems con el mayor porcentaje de respuestas correctas son información personal sobre los candidatos de la elección de 2000, que tienen poco o ningún valor para entender la política más generalmente.⁵⁵ Aquellos tres ítems son los estados de origen de George W. Bush y Al Gore (90 por ciento y 68 por ciento de respuestas correctas, respectivamente) y la religión de Joe Lieberman (70 por ciento). La ideología de Bill Clinton, el ítem que puntuó segundo (81 por ciento de respuestas correctas), es producto de la codificación generosa de mi parte, bajo la cual respuestas “liberales” y “moderadas” eran consideradas correctas. Eliminar los tres ítems de alta puntuación y

binarias, 0,66 puntos en la pregunta sobre la ideología de Clinton, y una pregunta de las 10 restantes, por un puntaje total de 8.33.

⁵¹ Bennett, “‘Know-Nothings’ Revisited,” p. 483.

⁵² Véase Scott L. Althaus, “Information Effects in Collective Preferences,” *American Political Science Review* 92 (1998): 545–46 (señalando que más encuestados entendidos pueden estar sobrerrepresentados entre aquellos que dan opiniones en las encuestas).

⁵³ Véase el cálculo más arriba.

⁵⁴ Véase por ejemplo la discusión de Payne sobre la investigación clásica en este tema.

⁵⁵ Este hallazgo replica resultados similares de investigaciones anteriores, que presentaban evidencia sobre que los hechos más ampliamente conocidos sobre los políticos son chismes, con poco valor real de información. Delli Carpini y Keeter, *What Americans Know about Politics*, p. 10. Por ejemplo, los hechos más conocidos sobre el primer presidente Bush eran su repugnancia por el brócoli, y que tenía un perro llamado Millie.

de baja importancia y otras dos preguntas similares, que produjeron porcentajes mucho menores de respuestas correctas,⁵⁶ produce un puntaje promedio de 11,5 respuestas correctas sobre un total de 26, un porcentaje del 45 por ciento, que es un porcentaje sólo algo más bajo que aquél observado en la escala de 31 puntos.⁵⁷ Mucho más significativamente, la eliminación de las cinco preguntas de baja importancia (cuando se conserva la pregunta de la ideología de Clinton) aumenta la proporción de ignorantes a alrededor del 34 por ciento, un porcentaje considerablemente más alto que el estimativo de Bennett.⁵⁸ La Tabla 3 resume los resultados agregados de las tres escalas de conocimiento de la NES de 2000.

Como muestra la Tabla 3, el promedio ya bajo de la puntuación de conocimiento en la NES de 2000 oculta la existencia de una gran clase marginada de ignorantes políticos, que poseen muy poco, si es que alguno, conocimiento político básico. Dependiendo de qué escala se use, este grupo constituye del 25 por ciento al 35 por ciento del público estadounidense.

En general, considerando (1) la misma naturaleza de las preguntas, (2) la posibilidad de adivinar, y (3) el alto porcentaje de encuestados ignorantes, es difícil evitar la conclusión de que la NES de 2000, como la mayoría de las investigaciones que utilizan evidencia anterior, revela un bajo nivel de conocimiento político.

Tabla 3

Escalas de sumatoria de conocimiento de la NES de 2000

Escala	Promedio de Respuestas Correctas	% Encuestados Ignorantes
---------------	---	---------------------------------

⁵⁶ Aquellos eran los estados de origen de Lieberman (30 por ciento correcto) y el candidato republicano a vicepresidente Dick Cheney (19 por ciento). Irónicamente, estos dos ítems probablemente contenían mayor valor informacional que al menos dos de tres preguntas similares que muchos más encuestados respondieron correctamente. Las posturas de Lieberman eran razonablemente representativas del Connecticut moderadamente liberal, y el conservadurismo de Cheney era ciertamente representativo de la opinión política mayoritaria en Wyoming.

⁵⁷ Si también eliminamos la pregunta acerca de la ideología de Clinton, nos quedamos con un puntaje promedio algo más bajo de 10,5 sobre 24 (44 por ciento correcto).

⁵⁸ Número calculado usando la metodología señalada en las notas más arriba. Continúo asumiendo que los encuestados que adivinan al azar obtendrían 5.67 respuestas correctas a las 17 preguntas con tres opciones, 1 punto por las dos preguntas binarias, y 0.66 puntos por la pregunta sobre la ideología de Clinton. Sin embargo, como el número de otros ítems ha sido reducido de 10 a 5, he asumido que ellos obtendrían sólo 0,5 preguntas correctas de estos ítems al adivinar, en vez del 1,0 del modelo por la escala de los 31 ítems. Esto es, un total de sólo menos de ocho predijo respuestas correctas. Un total del 35 por ciento de los encuestados obtuvo ocho respuestas correctas o menos en la escala de 25 puntos.

Escala de 31 preguntas	14,4 (46%)	25
Escala de 26 preguntas (excluyendo 5 preguntas de baja importancia)	11,7 (45%)	34
Escala de 25 preguntas (excluyendo 5 preguntas de baja importancia y la pregunta sobre la ideología de Clinton)	10,9 (44%)	35 a

a Los ignorantes incluyen a aquéllos que obtuvieron 7,5 o menos respuestas correctas de un total de 24. El cálculo es igual a aquél descrito en el texto, excepto que sustraje 0,67 del puntaje esperado, basándome en la adivinación al azar para explicar la ausencia del ítem de Clinton.

Parte III: Los defectos de los atajos

Si los votantes generalmente tienen bajos niveles de conocimiento, ellos pueden ser capaces de compensarlo al usar “atajos” de información. Hasta hace poco, esta era claramente la visión dominante entre los politólogos.⁵⁹ Esta parte evalúa críticamente el más importante de los varios atajos al para el voto informado propuestos en la literatura sobre el tema: información de la vida cotidiana, partidos políticos, sugerencias de líderes políticos, voto retrospectivo, públicos temáticos, y el así llamado milagro de la sumatoria.

Información de la vida cotidiana

Algunos académicos⁶⁰ han acogido la sugerencia de Anthony Downs⁶¹ de que los votantes racionales harán uso de la información adquirida por medio de las interacciones de la vida cotidiana; tal información es virtualmente “gratuita” porque las actividades que la producen serían, por definición, realizadas incluso en la ausencia de cualquier propósito político. A diferencia de Downs, los defensores más recientes de su atajo argumentan no sólo que el atajo será usado, sino que

⁵⁹ La tendencia ha cambiado en los últimos años, sin embargo. Como una crítica literaria reciente señala, hay “signos de consenso emergente” de que “hay un nivel de conocimiento básico por debajo del cual la capacidad de realizar un amplio rango de juicios cívicos razonados es defectuosa”. William A. Galston, “Political Knowledge, Political Engagement, y Civic Education,” *Annual Review of Political Science* 4 (2001): 221.

⁶⁰ Véase por ejemplo Popkin; y Donald Wittman, *The Myth of Democratic Failure* (Chicago: University of Chicago Press, 1995), cap. 1.

⁶¹ Downs, cap. 12.

también ayuda mucho a cubrir las necesidades de información de los votantes.⁶² Por ejemplo, los votantes supuestamente pueden obtener “un buen monto de información” sobre la economía, a partir de transacciones financieras personales como administrar una cuenta bancaria, o de buscar empleo.⁶³ Morris Fiorina va más lejos, y sugiere que “[p]ara establecer si los funcionarios en el poder han obrado bien o lo han hecho pobremente, los ciudadanos sólo necesitan calcular los cambios en su propio bienestar.”⁶⁴

Aunque sería tonto negar que alguna información de ayuda puede derivarse de la vida cotidiana, la utilidad de esta información para votantes mal informados se sobrestima sobremanera. Tres principales limitaciones de tal información son particularmente importantes. Primero, por definición, este enfoque no ayuda a lidiar con las numerosas cuestiones políticas con las que la vasta mayoría de votantes no se topa en la vida cotidiana. Segundo, incluso si el votante ha calculado, siguiendo la sugerencia de Fiorina, cuidadosamente los cambios en su bienestar y ha desarrollado un juicio sobre las políticas del funcionario en el poder, el votante no puede determinar fácilmente si su bienestar será mejorado al elegir al candidato contrario. Incluso si las cosas se han puesto peor bajo el Presidente X, quizás el programa del Contrincante Y es aún más dañino. Esa posibilidad no puede ser dejada de lado sin conocimiento sustantivo sobre el tema, que vaya más allá de la experiencia personal.

Lo más importante es que se requiere conocimiento sustantivo para determinar si una experiencia personal particular es realmente el resultado de la política pública y, si lo es, qué actores políticos son responsables. Los votantes mal informados que tratan de hacer juicios políticos sobre la base de la experiencia personal pueden caer en errores mayúsculos. Incluso respecto del desempleo y de la inflación, cuestiones económicas básicas en las cuales la mayoría de la gente tiene experiencia personal sustancial, los votantes mal informados tienden a cometer errores impresionantes. En una encuesta realizada durante la elección de 1992, durante la cual las cuestiones económicas eran un particular foco de publicidad, la vasta mayoría de los encuestados no podía estimar la inflación o la tasa de desempleo con un margen del 5 % del nivel real;⁶⁵ las medias estimadas del electorado de ambas tasas eran aproximadamente el doble del nivel real.⁶⁶ Tal percepción errada jugó aparentemente un rol importante en definir la elección de 1992 en contra del presidente George Herbert Walter Bush.⁶⁷ Los votantes poco informados son probablemente más proclives que los

⁶² Popkin, pp. 23–24.

⁶³ *Ibid.*, p. 23.

⁶⁴ Morris Fiorina, *Retrospective Voting in American Presidential Elections* (New Haven, CT: Yale University Press, 1981), p. 5. Fiorina me ha señalado que él modificaría esta oración si pudiera describirla hoy (comunicación personal). La cito sin embargo, no para criticarlo, sino porque representa una visión extendida entre los académicos e intelectuales de la política más generalmente.

⁶⁵ Thomas Holbrook y James Garand. “Homo Economicus? Economic Information and Economic Voting,” *Political Research Quarterly* 49 (1996): 361.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 360.

⁶⁷ *Ibid.*

informados a hacer burdas generalizaciones de la experiencia personal con el desempleo, pero menos proclives a hacer conexiones *precisas* sobre la experiencia y las políticas.⁶⁸

Si los errores de esta magnitud ocurren en el caso de la inflación y el desempleo, pueden esperarse incluso errores más serios con otras cuestiones, más remotas. E incluso si una estimación correcta del desempleo y la inflación es sólo un prerrequisito mínimo para determinar cuál lado de la política servirá mejor los intereses de los votantes en estas cuestiones. Uno sigue necesitando saber en qué medida los funcionarios en el poder son responsables por las tasas actuales y si sus oponentes probablemente serán mejores. En sí misma, la información de la vida cotidiana será poco probablemente de mucha ayuda para tomar tales decisiones.

Partidos políticos

La idea de que los partidos políticos pueden ayudar a los votantes a economizar los costos de información tiene un linaje largo y venerable, que se remonta al líder del Partido Demócrata y después al Presidente Martín Van Buren, fundador del primer partido moderno basado en masas. El argumento básico sostiene que los votantes pueden inferir las posturas políticas de los candidatos a partir de su afiliaciones partidarias, en vez de embarcarse en la tarea mucho más difícil de indagar en las visiones de cada individuo que aspira al poder.⁶⁹

En esta afirmación hay algo de verdad.⁷⁰ A este argumento general, V.O. Key agrega la noción de identificación de partido como una “decisión en pie” a ser reevaluada frente a la experiencia con los funcionarios del partido, y Morris Fiorina presenta evidencia de que los votantes racionalmente hacen uso de la experiencia pasada con los dos partidos para crear un recuento de sus méritos relativos.⁷¹

Atractivo como es, el argumento oscurece tanto como revela. En el mejor caso, la afiliación partidaria de un candidato es una pista sobre sus posturas políticas, pero dice poco al votante acerca de los probables *efectos* de esas políticas. La afiliación partidaria ayuda a los votantes a cumplir con el primer y el tercer requisito de conocimiento del criterio de Michigan, pero proporciona sólo una guía débil para relacionar tal información con los objetivos propios de los votantes. En principio, un recuento puede ayudar a un votante a determinar los méritos y el contenido de las políticas de un partido. Pero es difícil determinarlos sin conocimiento sustantivo subyacente. Si las condiciones son buenas bajo la regla del Partido X, ¿cómo sabe el votante que esto se debe al éxito de las políticas

⁶⁸ Diana Mutz, “Direct and Indirect Routes to Politicizing Personal Experience: Does Knowledge Make a Difference?” *Public Opinion Quarterly* 57 (1993): 483–502.

⁶⁹ Downs, caps. 7–8; y John H. Aldrich, *Why Parties?* (Chicago: University of Chicago Press, 1995), pp. 47–49.

⁷⁰ Para evidencia de apoyo, véase por ejemplo *ibid.*, pp. 170–74.

⁷¹ V. O. Key, *The Responsible Electorate* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1966); y Morris Fiorina “An Outline for a Model of Party Choice,” *American Journal of Political Science* 21 (1977): 601–25.

del partido en vez de a factores que se encuentran más allá del control político; como tendencias favorables preexistentes, resultantes de decisiones tomadas por los predecesores en el poder; de características personales de los funcionarios del partido, que no son representativas del partido en general y entonces pueden ser engañosas para predecir el comportamiento futuro; o de la manipulación artera de las políticas públicas por el liderazgo del partido, con las cuales se obtiene el resultado del éxito temporal al costo de daño a largo plazo, cuyo efectos se sienten años e incluso décadas después de que tales líderes dejan el poder? El votante no puede salvar este dilema simplemente al sumar grandes cantidades de experiencia, porque es poco probable que un votante dado haya estado siguiendo la política por el tiempo suficiente como para experimentar más de dos o tres gobiernos encabezados por cualquier partido.⁷²

De modo más dramático, las investigaciones existentes sobre los partidos han ignorado en gran medida que la existencia de partidos políticos puede de hecho *reducir* el flujo de información relativo al sistema electoral no partidario. Si los políticos se organizan en partidos (relativamente) centralizados, el número de actores políticos efectivos en el sistema se reduce; en la mayoría de los sistemas políticos democráticos, rara vez hay más de cuatro o cinco partidos principales en cualquier momento dado. Como en cualquier otra situación competitiva, mientras más chico sea el número de competidores, más grande es la probabilidad de una colusión exitosa entre ellos.⁷³ En cualquier situación en la cual el número de partidos principales es pequeña, especialmente en un sistema de dos partidos como el de los Estados Unidos, está la posibilidad de que los partidos puedan conspirar o quitar de la agenda política una cuestión de interés potencial para el público, cuando ello beneficia a las elites políticas a expensas del resto de la ciudadanía. Tal cartel también disminuye el flujo de información sobre la cuestión al público, porque la cuestión no se discute más por los candidatos que compiten por el poder, y los medios son menos propensos a cubrirla.

No es difícil encontrar ejemplos empíricos de tal colusión. El primer sistema de partidos de estilo moderno fue establecido en parte para quitar de la agenda política la cuestión de la esclavitud, de esta manera.⁷⁴ Ese cartel duró alrededor de 25 años. Pueden citarse fácilmente otros casos de una variedad de sistemas políticos.

La colusión entre partidos puede romperse por la entrada de nuevos partidos en el sistema, tal como el Partido Republicano eventualmente emergió para desafiar la colusión sobre la esclavitud. Pero organizar un nuevo partido principal es extremadamente costoso, y los partidos existentes pueden defender su posición de oligopolio a través de su habilidad para manipular los sistemas de

⁷² Por ejemplo, un votante estadounidense que en 1998 hubiera sido un adulto maduro por 20 años habría experimentado dos administraciones presidenciales democráticas y dos republicanas desde que haber alcanzado la conciencia política.

⁷³ Véase generalmente Mancur Olson, *The Logic of Collective Action* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965).

⁷⁴ Somin, "Voter Ignorance and the Democratic Ideal," p. 423.

financiamiento electoral y de las campañas. Como mínimo, tales “carteles de políticas” pueden persistir por un largo tiempo, incluso sobre cuestiones tan trascendentales como la esclavitud.⁷⁵

Este argumentos no deben interpretarse como si implicasen un apoyo a un sistema político no partidario; tales sistemas tienen sus propias desventajas serias.⁷⁶ Sin embargo, es llamativo que una generación de académicos influenciados fuertemente por teorías económicas de competencia haya mantenido un entusiasmo casi sin críticas a favor de los partidos políticos fuertes sin tener en cuenta una objeción seria derivada de aquellas mismas teorías. Aunque sean reales, los beneficios de información de los partidos son exagerados, casi de seguro, por la opinión ortodoxa.

Sugerencias de líderes de opinión

Si la vasta mayoría del electorado es ignorante, quizás se pueda seguir la guía de la minoría entendida de activistas políticos, o de líderes de opinión. Tal línea de argumentación es una de las más comunes en la literatura sobre atajos.⁷⁷ En vez de seguir de cerca por sí mismos las cuestiones, los votantes pueden responder a las sugerencias provistas por activistas políticos cuyos valores son similares a los suyos propios. Lo que es importante es que hay quizás un 5 por ciento de votantes que son activistas y adictos a las noticias (*news junkies*) que sí prestan mucha atención. Si ellos ven que algo está seriamente mal en el país, ellos hacen sonar la alarma, y entonces la gente común comienza a presta atención.⁷⁸

Desafortunadamente, la estrategia de seguir las sugerencias de los líderes de opinión crea al menos tantas dificultades como las que resuelve para los votantes ignorantes. Debido a la enorme asimetría de información entre líderes y seguidores y al bajo incentivo de los últimos para monitorear efectivamente el desempeño de los líderes, de seguro surgirán serios problemas de jefe-agente. Desde la perspectiva del jefe, es difícil concebir una relación de jefe-agente más difícil que aquella entre votantes ignorantes y activistas políticos muy bien organizados y entendidos.

Cuando los intereses de los votantes y los intereses de los activistas coinciden, las dificultades de monitoreo no necesitan ser tan finas. Pero tal estado de cosas está lejos de lo común. Los activistas políticos difieren en gran medida de la población general en una amplia gama de características

⁷⁵ Los activistas antiesclavistas eran bien conscientes del cartel, y denunciaban rutinariamente la alianza entre las elites políticas del Norte y del Sur que la crearon –“los señores del látigo y los señores del telar”, en la frase de Charles Sumner citada en Louis Filler, *The Antislavery Crusade 1830–1860* (New York: Harper & Row, 1960), p. 244.

⁷⁶ V. O. Key, *Southern Politics in State and Nation* (New York: Knopf, 1949), cap. 14.

⁷⁷ Para citas representativas a la vasta literatura que defiende esta teoría, véase Somin, “Voter Ignorance and the Democratic Ideal,” p. 424.

⁷⁸ W. Russell Neuman, citado en Popkin, p. 47.

demográficas y socioeconómicas,⁷⁹ ellos también tienden a ser más extremos en sus posturas.⁸⁰ Lo más importante de todo es que los líderes de opinión adquieren intereses que divergen de aquellos de los votantes *simplemente por el hecho de convertirse en líderes de opinión*. Como activistas políticos, su poder, prestigio, status social y oportunidades para obtener ganancias monetarias tenderán a subir con la percepción del público de sus posturas en las distintas cuestiones; ellos tienen entonces fuertes incentivos a exagerar la importancia de los problemas políticos, y a presionar para obtener soluciones políticas (o al menos soluciones con un rol prominente para los activistas) frente a soluciones del sector privado. Incluso cuando los votantes son conscientes de los incentivos para exagerar e intentan, en consecuencia, no tener en cuenta todo lo que dicen los activistas políticos, ellos no tienen manera de saber *cuánto* hay que desestimar.

Aun si existe un subgrupo de líderes de opinión cuyos intereses sí coinciden con aquéllos de un votante dado, ese votante todavía se enfrenta con un problema extraordinariamente difícil para determinar quiénes son esos líderes. Como todo el sentido de apoyarse en los líderes de opinión es economizar costos de información, el votante poco probablemente invertirá mucho en investigar las calificaciones de los líderes. Y, a diferencia de lo que pasa con la mayoría de los profesionales especialistas del sector privado, el votante no puede simplemente juzgar la calidad del desempeño del activista por los resultados de las políticas que ellos defienden, porque usualmente no es posible determinar cuáles resultados sociales son producto de las políticas públicas, sin un conocimiento considerable de las cuestiones.

Una estrategia exitosa para seguir las sugerencias de los líderes de opinión requiere que los votantes primero decidan *cuáles* sugerencias de los líderes políticos seguirán, y después monitoreen a esos líderes para evitar una variedad de problemas de jefe-agente que seguramente surgirán.⁸¹ Nada de esto es posible sin un conocimiento sustantivo considerable de los votantes acerca de las cuestiones. Sin tal conocimiento, los líderes de opinión serán probablemente tan engañosos como informativos.

Voto retrospectivo

La hipótesis del voto retrospectivo sostiene que los votantes juzgan a los políticos por el desempeño pasado en vez de por las promesas actuales. El argumento dice que “el voto retrospectivo exige mucho menos del votante que el voto prospectivo”.⁸² ¿Pero es esto así?

⁷⁹ Véase el análisis masivo en Sidney Verba et al., *Voice and Equality* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995).

⁸⁰ Véase los trabajos citados en Somin, “Voter Ignorance and the Democratic Ideal,” p. 425; el análisis clásico es Converse, “The Nature of Belief Systems in Mass Publics.”

⁸¹ He analizado este problema en mayor detalle en Ilya Somin, “Resolving the Democratic Dilemma?” *Yale Journal on Regulation* 16 (1999): 404–11.

⁸² Fiorina, *Retrospective Voting*, p. 10; véase también Key, *The Responsible Electorate*, pp. 60–61.

Hay al menos tres razones para dudar de que la respuesta sea sí. Primero, como se señaló antes, es frecuentemente difícil para los votantes ignorantes determinar cuáles resultados sociales son el producto de políticas públicas, y cuáles no lo son. Para tomar un ejemplo prominente de la literatura, muchos modelos de retrospcción electoral se apoyan en el voto “sociotrópico”, en el cual los votantes toman sus decisiones sobre la base de la condición de la economía nacional en vez de sobre sus propias finanzas personales.⁸³ Sin embargo, una persona que no sabe de economía (y a veces incluso un economista entrenado) no puede indicar si las condiciones económicas son resultado de (1) la política del gobierno actual, (2) efectos retardados de las políticas del gobierno predecesor, o (3) factores completamente independientes de cualquier acción gubernamental.

Aun si se trata de la opción 1, el votante puede no ser capaz de determinar si las condiciones actuales son positivas o negativas- si, por ejemplo, un sacrificio económico temporal puede ser una precondition necesaria para el progreso futuro. Incluso cuando el votante sabe que un resultado dado es producto de la política gubernamental, la ignorancia sobre la estructura del gobierno puede hacer que sea difícil para él decidir cuáles funcionarios elegidos merecen premio o castigo. Bajo un gobierno estadounidense dividido o un gobierno europeo de coalición, el votante puede incluso no ser capaz de indicar cuál partido es responsable. Ese defecto es de una importancia particular para la teoría del voto retrospectivo, que enfatiza que el electorado “juzga a los líderes, no a las políticas”⁸⁴ y entonces asume implícitamente que los votantes saben qué líderes son responsables por qué cosas.

Por último, incluso cuando el votante sabe tanto que un resultado dado es el producto de la política gubernamental y cuáles líderes son responsables, eso no es aún suficiente para elegir informadamente. El votante también querrá saber si el partido de oposición probablemente se desempeñará mejor. Para hacer que el voto retrospectivo “funcione”, el votante debe establecer primero cuán bueno fue el desempeño pasado, y no es posible hacer eso sin tratar los tipos de problemas que se analizan aquí.

El argumento del voto retrospectivo tiene, sin embargo, una pizca de verdad. Como sostiene Fiorina, el voto retrospectivo puede imponer un tipo de “voto castigo” sobre los líderes políticos que han fracasado terriblemente.⁸⁵ Si un fracaso de políticas es grande, altamente visible y fácilmente atribuible a un grupo particular de líderes, es ciertamente probable que se votará en contra de estos líderes, como lo sugieren las elecciones de 1932, 1952, 1968 y 1980. Además, cuanto más grande es el fracaso, es menos probable que el desempeño del partido contrario sea peor. La capacidad de los votantes para castigar los fracasos de políticas grandes y obvios por los funcionarios es una de las principales ventajas de la democracia por sobre la dictadura.

Desafortunadamente, las condiciones de magnitud, visibilidad y fácil atribución de responsabilidad rara vez se dan en la vida real. Incluso en el caso de un gran fracaso de políticas, los líderes pueden escapar a la responsabilidad si el impacto completo del fracaso no se siente hasta después de haber dejado el poder. Herbert Hoover y Jimmy Carter pagaron el precio de los fracasos

⁸³ Véase por ejemplo D. Roderick Kiewet, *Macroeconomics and Micropolitics* (Chicago: University of Chicago Press, 1983).

⁸⁴ Fiorina, *Retrospective Voting*, p. 11.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 4.

percibidos en 1932 y 1980, respectivamente, pero sus predecesores (Coolidge, Nixon y Ford), de quienes podría decirse que tuvieron al menos tanto que ver con los fracasos en cuestión, no lo hicieron.

Públicos temáticos (*issue publics*): el tuerto en el país de los ciegos

Si los votantes no pueden seguir todas las cuestiones importantes, quizás al menos ellos pueden enfocarse en unas pocas cuestiones que les sean de interés particular.⁸⁶ Por ejemplo, los negros son más proclives que los blancos a estar familiarizados con cuestiones de derechos civiles.⁸⁷ En teoría, tales “públicos temáticos” pueden compensar la ignorancia de cuestiones de políticas más generales en el electorado general.

Los intentos de confirmar empíricamente la hipótesis del público temático muestran que sólo tiene una validez muy limitada. El conocimiento de los diferentes aspectos de la política pública está altamente intercorrelacionado.⁸⁸ Aun cuando sí existen diferencias de conocimiento significativas entre grupos, ellas no necesariamente demuestran que el conocimiento del grupo mejor informado es adecuado para el voto informado; ellas sólo muestran que los miembros de ese grupo saben *más* de una cuestión, comparado con lo que sabe el resto del electorado. La diferencia es crucial, porque la mayoría de los estudios que muestran que los públicos temáticos están mejor informados que el resto del electorado sobre una cuestión particular se apoyan en encuestas que sólo tratan conocimiento muy básico.

Incluso si el votante tiene conocimiento adecuado de la cuestión estrecha de interés particular para él, el voto informado respecto de tal decisión puede seguir siendo inhibido por la ignorancia sobre las “reglas del juego” de las políticas gubernamentales. Un votante negro puede tener conocimiento específico *suficiente* para determinar que las políticas actuales sobre derechos civiles deben cambiarse, pero no suficiente conocimiento *general* de la estructura de gobierno para determinar en contra de cuáles funcionarios elegidos debe votarse. Incluso en el país de los ciegos, el tuerto no puede ser un verdadero rey si el reinado requiere ver cosas que sólo pueden ser discernidas con dos ojos.

La ignorancia de los votantes también disminuye la utilidad de los públicos temáticos de dos maneras adicionales, menos obvias. Primero, el votante racionalmente ignorante no puede indicar fácilmente cuáles aspectos de las políticas públicas son realmente parte de la cuestión de interés. Uno de los problemas de la investigación sobre públicos temáticos es la pregunta de cómo se define el alcance de la “cuestión” relevante, en primer lugar. Si la conexión entre dos o más asuntos de políticas públicas no es obvia, o es ignorada por los políticos y los medios por sus propias razones, los votantes pueden no darse cuenta. La reforma de la seguridad social, por ejemplo, casi nunca es

⁸⁶ Converse, “The Nature of Belief Systems in Mass Publics.”

⁸⁷ Shanto Iyengar, “Shortcuts to Political Knowledge: The Role of Selective Attention and Accessibility,” en *Information and Democratic Processes*, pp. 160–85.

⁸⁸ Delli Carpini y Keeter, *What Americans Know about Politics*, pp. 138–52.

definida como un cuestión racial, aunque la expectativa de vida más baja de los negros, combinada con el hecho de que ellos pagan impuestos a la seguridad social bajo la misma tasa que los blancos, convirtió a la seguridad social en una importante redistribución oculta de trabajadores negros a jubilados blancos.⁸⁹ La sutileza de la conexión, combinada con la colusiva falta de incentivos de los políticos para enfocarse en la cuestión, lleva a los públicos temáticos negros relevantes a ignorarla. Tales problemas frecuentemente impiden que un público temático se genere en primer lugar. Altos costos de conocimiento se combinan con problemas de acción colectiva, para asegurar que muchos potenciales públicos temáticos se enumeren entre los “grupos olvidados que sufren en silencio” de Mancur Olson.⁹⁰

Más fundamentalmente, la ignorancia de los votantes sobre cuestiones generales puede viciar los beneficios de los públicos temáticos aun en situaciones en las que los públicos temáticos tienen información completamente adecuada sobre los intereses más específicos. Si cada área de cuestiones específicas es controlada por un subgrupo del electorado con un interés especial, mientras que los mismos subgrupos permanecen ignorantes de las cuestiones generalmente aplicables, el resultado puede bien ser un proceso de búsqueda de renta (*rent-seeking*) mutuamente destructivo, que deja peor a cada grupo de lo que hubiera estado si nunca hubiera habido públicos temáticos en primer lugar. En su dominio particular, cada público temático presiona para obtener políticas beneficiosas para sí mismo, sin tener en cuenta los costos a otros- costos de los cuales sus miembros son ignorantes aun si el autointerés no los llevase a ignorar estos costos en cualquier caso. Se da a continuación una clásica “tragedia de los comunes”, en la cual el interés general es rutinariamente dejado de lado a favor de lo particular. Por estas razones, no es de ninguna manera claro que un electorado dividido en públicos temáticos está en una mejor posición para perseguir sus objetivos de políticas que uno que es uniformemente ignorante.

El “milagro de la sumatoria”

Si la porción racionalmente ignorante del electorado comete sus errores al azar, el poder de la sumatoria puede lograr como resultado que esos errores se cancelen. Cuando los errores son verdaderamente al azar y el electorado es suficientemente grande, cada voto “erróneo” a favor del Candidato X debe ser compensado por uno a favor del Candidato Y. Sólo los votos distribuidos de modo no aleatorio emitidos por los votantes relativamente informados tendrán un impacto real en el resultado; tal resultado será entonces decidido “como si” el electorado como un todo estuviese informado.⁹¹

⁸⁹ Somin, “Voter Ignorance and the Democratic Ideal,” p. 429.

⁹⁰ Olson, *The Logic of Collective Action*, p. 165.

⁹¹ Para argumentos en favor de la teoría de la sumatoria, véase por ejemplo Wittman; Converse, “Popular Representation”; Page y Shapiro; James Stimson, “A Macro Theory of Information Flow,” en *Information and Democratic Processes*, pp. 345–69; y Bernard Grofman y Julie Withers, “Information-Pooling Models of Electoral Politics,” en *Information, Participation and Choice*, ed. Bernard Grofman (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993).

Es irónico que esta línea de argumentación sea propuesta por escritores comprometidos con desarrollar una defensa de la “democracia mayoritaria” en contra de las críticas de incapacidad de los votantes.⁹² Si es tomada seriamente, la argumentación implica que los votos de la vasta mayoría del electorado son sólo un “ruido” que oscurece las “señales” enviadas por los pocos informados, como un defensor lo enuncia expresamente.⁹³ Si el argumento es correcto, ¡las elecciones tendrían el mismo resultado si sólo se contaran los votos de la minoría bien informada! Incluso en la versión más moderada de la teoría, que permite que algunos de los votos mal informados resulten de todos modos emitidos “correctamente”, una gran proporción del electorado es visto de todos modos como una fuente de errores al azar, que afortunadamente se compensan uno al otro. Sin importar ello, el “milagro de la sumatoria”⁹⁴ puede ocurrir sólo si (1) los errores *son realmente* al azar y (2) si la minoría informada que decide los resultados electorales representa adecuadamente los intereses del resto de la población. Hay evidencia abrumadora que sugiere que ninguna de las precondiciones se verifica.

Una de las razones principales por las cuales los errores están distribuidos de modo no aleatorio es que los votantes *sí* intentan usar muchos de los otros atajos de información analizados antes. Como resultado, los votantes mal informados frecuentemente llegan a inferencias engañosas sobre las condiciones económicas y otras cuestiones.⁹⁵ La incertidumbre sobre la postura política de un candidato crea por sí un sesgo sistemático a favor de los funcionarios actuales cuyas posturas son generalmente más conocidas.⁹⁶

La hipótesis de la distribución al azar no cumple mejor con la segunda precondición, la de la representatividad de los informados. La pequeña minoría de los votantes bien informados (no más que un quinto del total, y quizás mucho menos) difiere sistemáticamente del resto en género, ingresos, raza, edad, religión, ideología y una gran cantidad de otros atributos políticamente relevantes.⁹⁷ Sería muy destacable si los intereses de este subgrupo de la población pequeño y poco representativo coincidiesen aun a grandes rasgos con aquellos de la población general, pero hay pocas razones para creer que lo hacen.

En general, los atajos al voto informado discutidos en la literatura son de mucho menos ayuda para los votantes que lo que sus defensores sugieren. En muchas instancias, los atajos pueden ser

⁹² Page y Shapiro, cap. 10.

⁹³ Converse, “Popular Representation and the Distribution of Information,” en *Information and Democratic Processes*.

⁹⁴ La frase está tomada de *ibid.*, p. 383.

⁹⁵ Holbrook y Garand; y Mutz.

⁹⁶ R. Michael Alvarez, *Information and Elections* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1997).

⁹⁷ Sobre las diferencias de género y raciales en el conocimiento político, véase Somin, “Political Ignorance and the Countermajoritarian Difficulty,” pp. 1354–63 y las fuentes citadas allí. Para otras diferencias, véase por ejemplo Delli Carpini y Keeter, *What Americans Know about Politics*; and Althaus, *Collective Preferences*.

activamente engañosos. No hay un sustituto real para los votantes adecuadamente informados en el nivel individual.

Parte IV: La racionalidad de la ignorancia

Quizás la causa más fundamental de la ignorancia reside en el problema de acción colectiva creado por la insignificancia de cualquier voto individual para determinar un resultado electoral.⁹⁸ Como un voto casi ciertamente no será decisivo, incluso un votante que se preocupa mucho sobre el resultado no tiene casi ningún incentivo a invertir mucho para adquirir conocimiento suficiente y realizar una elección informada. Un electorado informado es un “bien público”, cuya provisión está sujeta al problema de “acción colectiva” que surge cuando los consumidores de un bien no tienen que ayudar a pagar por su provisión para gozar de sus beneficios.⁹⁹ Sólo los políticos profesionales y aquellos que valoran el conocimiento político en sí tienen un incentivo a adquirir cantidades significativas de él. Adquirir cantidades significativas de conocimiento político con el fin de convertirse en un votante más informado es, en la mayoría de las situaciones, simplemente irracional.

Una extensión de esta lógica es que aplica casi tan fácilmente a ciudadanos muy altruistas y con conciencia cívica como a ciudadanos estrechamente autointeresados. Incluso una persona 100 por ciento altruista –alguien que siempre elige priorizar el bienestar de los demás por sobre el suyo propio cuando los dos entran en conflicto– no dedicaría racionalmente mucho de su tiempo a adquirir información política en virtud de emitir un voto informado. Sin importan cuán grande sea el beneficio para otros de un resultado electoral “correcto”, nuestro voto altruista no tiene casi ninguna chance de producir tal resultado, porque en un electorado grande la probabilidad de que su voto sea decisivo es evanescentemente pequeña.¹⁰⁰ El altruista racional buscará entonces servir a los a otros en modos en los que una contribución marginal individual tenga una posibilidad real de hacer la diferencia, tal como una contribución de caridad. Al destinar tiempo y esfuerzo en convertirse en un votante educado, el altruista de hecho *disminuye* el bienestar de otros, al privarlos de los servicios que él o ella podría haberles conferido a través de usos alternativos de los mismos recursos.¹⁰¹

La aplicabilidad del argumento de acción colectiva a votantes altruistas elude, al menos en este caso, una de las críticas estándar a los modelos económicos de la política: que ellos se apoyan en

⁹⁸ Downs, cap. 13.

⁹⁹ Olson, *The Logic of Collective Action*; y Russell Hardin, *Collective Action* (Chicago: University of Chicago Press, 1982).

¹⁰⁰ William H. Riker y Peter Ordeshook, “A Theory of the Calculus of Voting,” *American Political Science Review* 62 (1968): 25–42.

¹⁰¹ La evidencia empírica provee algún apoyo para esta conjetura. Los estadounidenses destinan el 3 por ciento de sus ingresos a caridad. Véase Richard B. McKenzie, “Was It a Decade of Greed?” *Public Interest* 27 (1992): 91–96. A juzgar por la evidencia de la encuesta, es muy probable que esa sea una suma mucho mayor que lo que los votantes individuales gastan en obtener información política.

supuestos, no probados, del comportamiento autointeresado.¹⁰² La predicción de ignorancia racional de los votantes no se apoya en tal supuesto. La conclusión de que incluso los altruistas tienen pocos incentivos para convertirse en votantes informados también empaña las propuestas de politólogos acerca de mejorar el funcionamiento de las democracias a través de aumentar la conciencia cívica.¹⁰³ Cualquiera sean las virtudes que estas propuestas tengan, ellas poco probablemente disipen la ignorancia racional que se erige como un obstáculo particularmente imponente al control democrático efectivo del gobierno.

La explicación de la ignorancia política por medio del problema de acción colectiva tiene otras implicancias importantes para los esfuerzos destinados a realizar el ideal democrático del control de los votantes. Las propuestas para aliviar la ignorancia por medio de aumentar la disponibilidad de la información política al público son superadas por los problemas de acción colectiva.¹⁰⁴ Además, la mayoría de los ciudadanos hoy no busca información, porque encuentran relativamente poco interesante a la política.

Un defecto notable de la explicación de la ignorancia de los votantes por medio de la acción colectiva es que ella parece inconsistente con el hecho de que los votantes sí votan después de todo. Tan frecuentemente como ha sido señalado, los modelos de elección racional de la política parecen predecir que todos o la mayoría de los votantes ni deberían presentarse en las urnas, dada la posibilidad infinitesimal de afectar el resultado electoral. Más precisamente, ellos predicen que no habrá votos a menos que la utilidad “basada en deberes” o “expresiva” compense los costos, sin importar la probabilidad de afectar el resultado;¹⁰⁵ si ese es el caso, sin embargo, es posible que el mismo sentido de deber que lleva a los votantes a votar pueda llevarlos también a volverse informados.

Una discusión completa de esta cuestión, la “paradoja del voto”, nos llevaría demasiado lejos, pero hay al menos tres razones importantes para creer que la paradoja no invalida una explicación de la ignorancia de los votantes por medio del problema de acción colectiva.¹⁰⁶ Primero, es posible que

¹⁰² Véase por ejemplo Brian Barry, *Economists, Sociologists, and Democracy*, 2d ed. (Chicago: University of Chicago Press, 1978).

¹⁰³ Véase por ejemplo Michael Sandel, *Democracy's Discontent* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996); y Amy Gutmann y Dennis Thompson, *Democracy and Disagreement* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996).

¹⁰⁴ Para un trabajo reciente que defiende tales propuestas, véase por ejemplo Bruce Ackerman y James L. Fishkin, *Deliberation Day* (New Haven, CT: Yale University Press, 2004). Para citas sobre literatura anterior de este tipo, véase Somin, “Voter Ignorance and the Democratic Ideal,” p. 437.

¹⁰⁵ Riker y Ordeshook.

¹⁰⁶ Para una discusión más detallada de la paradoja del voto y su relación con la elección racional, véase Aldrich, “Rational Choice and Turnout,” *American Journal of Political Science* 37 (1973): 246–78. El argumento de Aldrich de que la participación de los votantes en las elecciones es un examen pobre de la teoría de la acción colectiva porque los costos y beneficios esperados de cada lado son tan pequeños es un complemento útil a los argumentos que desarrollo en el texto. En un trabajo ignorado en gran medida por los economistas y politólogos, el filósofo Derek Parfit muestra

la incidencia inesperadamente alta de votar sea simplemente el resultado de que las personas sobreestiman el impacto potencial de su voto.¹⁰⁷ Las encuestas muestran que más del 70 por ciento de los votantes piensan que sus votos individuales “realmente importan”.¹⁰⁸ Tal sobreestimación puede ser de hecho *racional* en la medida de que adquirir un conocimiento preciso del impacto de votar puede ser, para muchos, más costoso que el esfuerzo relativamente mínimo requerido para votar en las elecciones principales. Si esto es así, no es implausible proponer la hipótesis de que el grado de sobreestimación es suficientemente grande para estimular el voto, pero demasiado pequeño para estimular la inversión mucho mayor de tiempo y esfuerzo necesarios para adquirir una cantidad sustancial de información política.

Segundo, incluso si –como es seguramente verdad al menos en parte– los críticos de la elección racional están en lo correcto, y votar realmente es explicable mediante la “utilidad expresiva” de votar o por las concepciones irracionales del deber,¹⁰⁹ es aun posible (y la evidencia empírica sugiere que es muy probable) que tales motivos no sean suficientemente poderosos como para inducir a los votantes a pagar los costos pesados de volverse informados. Este punto encaja con nuestro tercer argumento: que ninguno de los competidores de la teoría de la ignorancia racional predice la estabilidad de niveles extremos de ignorancia, frente a niveles crecientes de educación. Es seguro que las explicaciones de la ignorancia de los votantes basadas en diferentes niveles de compromiso con el deber y la variación cultural, y con acceso variable a la información, predecirán variaciones mayores en los niveles de ignorancia a través del tiempo y el espacio de los que parecen realmente existir.

En resumen, la hipótesis de la ignorancia racional es sólo una representación imperfecta de la realidad. Aun al punto en que tiene validez, la hipótesis establece límites severos a la cantidad de conocimiento que los votantes comunes probablemente querrán adquirir. Cualquier solución al problema de la ignorancia de los votantes tendrá que operar entre estas restricciones, en vez de tratar de romperlas.

Parte V: Ignorancia de los votantes y el tamaño y alcance del gobierno

cómo votar puede ser racional, incluso para un ciudadano completamente informado y racional, siempre que (1) él perciba una diferencia sustancial entre los candidatos opuestos y (2) él asigna al menos un pequeño valor al bienestar de otros ciudadanos, y no sólo al propio. Véase Derek Parfit, *Reasons and Persons* (Oxford, Clarendon Press), pp. 73–75.

¹⁰⁷ Terry M. Moe, *The Organization of Interests* (Chicago: University of Chicago Press, 1980), pp. 31–32. Para que la explicación funcione, no es necesario que ésta explique todos los votos, sino sólo una parte sustancial de ellos.

¹⁰⁸ Ruy Teixeira, *The Disappearing American Voter* (Washington: Brookings Institution, 1992), p. 56.

¹⁰⁹ Irracional, recuerdo al lector, solo en el sentido de que el cumplimiento del deber del votante individual no logra en los hechos ayudar a sus compatriotas.

El debate sobre la ignorancia de los votantes se ha enfocado frecuentemente en cuánto saben los votantes, pero rara vez se ha enfocado en cuánto gobierno hay para que ellos conozcan. Sin embargo, es claro que cuando mayor sea el tamaño y alcance del gobierno, más votantes tendrán que saber controlar sus políticas a través del voto. Para evitar malos entendidos, es importante enfatizar que el mayor control democrático que puede lograrse al reducir el tamaño y la complejidad del gobierno no es el único factor, o siquiera el más importante, que debe ser considerado para determinar el rol apropiado del estado en nuestra sociedad. Otras consideraciones pueden bien compensarlo en circunstancias particulares. Sin embargo, el balance basado en conocimiento entre el gobierno grande y el gobierno democrático es una consideración importante que ha sido en gran medida descuidada en la literatura hasta hoy.

En las mayoría de las democracias industriales avanzadas, el gasto gubernamental consume al menos un tercio y quizás más de medio PBI. Pero no es el tamaño del gobierno per se lo que aumenta en una medida tan grande la probabilidad de que haya ignorancia de los votantes, tanto como el extraordinario alcance de la actividad del gobierno. Un gobierno que compromete recursos enormes a un rango estrecho de actividades fácilmente comprensibles no es necesariamente más difícil de seguir, para los votantes, que uno que compromete sólo una pequeña cantidad de recursos. Sin embargo, a través del último siglo el crecimiento del gobierno ha estado caracterizado por una expansión inmensa del dominio del poder gubernamental, así como por una actividad aumentada en áreas de tradicional responsabilidad estatal.¹¹⁰ Ese proceso ha llegado a un punto en el que, puede sostenerse, las áreas de la vida social que permanecen fuera del dominio del gobierno no son más la regla, sino la excepción.

En los Estados Unidos, sólo la rama ejecutiva del gobierno federal tiene 15 departamentos a nivel del gabinete, 54 agencias regulatorias independientes y sociedades del gobierno, y 5 agencias “casi oficiales”.¹¹¹ Ellas ejecutan funciones que comprenden desde la Agencia de Información de Estados Unidos (*United States Information Agency*) hasta la Administración de Créditos Rurales (*Farm Credit Administration*) y la Junta Nacional de Mediación (*Nacional Mediation Board*). Es dudoso, en el extremo, que los votantes puedan seguir adecuadamente todas sus actividades, incluso si ellos prestaran mucha más atención a la información política de lo que lo hacen hoy. Las encuestas actuales sobre conocimiento político usualmente ni siquiera preguntan sobre las funciones de agencias específicas del gobierno, y en cambio optan por hacer preguntas sobre aspectos muy básicos de la estructura del gobierno, y por consultar las opiniones sobre si el gobierno debería hacer “más” en áreas de cuestiones definidas de manera amplia, como la “educación” o “ayudar a los pobres”. Esta omisión es en parte producto de la renuencia de los investigadores a usar preguntas que puedan resultar “intimidantes” para los votantes mal informados, quienes son ignorantes incluso de información básica. Las pocas preguntas que requieren conocimiento más detallado sobre la cuestión

¹¹⁰ Véase por ejemplo Robert Higgs, *Crisis and Leviathan: Critical Episodes in the Growth of American Government* (New York: Oxford University Press, 1987).

¹¹¹ Números derivados de Department of Commerce, *U.S. Government Manual 2003–2004* (Washington: Government Printing Office, 2003).

y que han sido incluidas en las encuestas muestran, poco sorprendentemente, incluso niveles mayores de ignorancia que aquéllas sobre la información más básica.¹¹²

La ignorancia de las elites

Si las investigaciones tradicionales sobre ignorancia de los votantes cuestionan la competencia electoral de los ciudadanos comunes, enfocarnos en la relación de ignorancia y el tamaño y alcance del gobierno nos lleva a preguntarnos también sobre las elites relativamente bien informadas. Es poco probable que incluso los profesionales especialistas en ciencias sociales tengan más que un conocimiento muy superficial de las actividades de las agencias del gobierno fuera de sus áreas de especialidad, si es que han escuchado de ellas.

Los investigadores tienden a asumir, usualmente sin argumentos, que los votantes mejor informados pueden hacer un uso efectivo de los líderes de ideología y de opinión para guiar sus elecciones. Sin embargo, no es claro en absoluto que este optimismo sobre las elites esté justificado. Consideremos los dilemas que el estado moderno crea para los votantes generalmente bien informados, quienes permanecen sin embargo ignorantes sobre cuestiones específicas.

El votante ideológicamente sofisticado que está convencido de que un programa del gobierno puede traer algún mal debe aún determinar si los remedios propuestos por los candidatos son realmente el tipo de programas que probablemente resolverán los problemas en cuestión. A menos de que los votantes se aferren a una postura ideológica que justifique por sí el activismo del gobierno, sin importar los resultados, ellos deben encontrar un modo de asegurarse que los programas establecidos por los legisladores realmente sirven a los fines propuestos. La dificultad se exagera más en las situaciones comunes en que los votantes no pueden observar fácilmente cuáles son los efectos de una política.¹¹³

Incluso las personas más favorables al activismo del gobierno no pueden negar la posibilidad de que existan programas del gobierno que fracasan en sus objetivos enunciados, por consecuencias imprevistas o porque están guiados por grupos de interés o por intentos de redistribuir fondos a los ricos, o a otro grupo al que los votantes no quieren recompensar. Muchos programas justificados retóricamente por la necesidad de ayudar a los pobres, o por proveer algún bien público para la población en general, sirven de hecho a “coaliciones distributivas” bien posicionadas, a expensas de las mismas personas que las políticas supuestamente deben ayudar.¹¹⁴ Y es un lugar común entre los especialistas el hecho de que las intervenciones bienintencionadas, como el salario mínimo o la prohibición de drogas, frecuentemente producen efectos colaterales que pueden ser peor que el problema original.

La escasez de investigaciones acerca del control de los gobiernos de tamaño moderno en manos de los votantes bien informados y sofisticados ideológicamente impide llegar a cualquier conclusión

¹¹² Delli Carpini y Keeter, *What Americans Know about Politics*, pp. 91–93.

¹¹³ Véase Mayhew.

¹¹⁴ Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations* (New Haven, CT: Yale University Press, 1982).

definitiva en esta área.¹¹⁵ En parte, la falta de investigaciones de este tipo es en sí misma una consecuencia del crecimiento del gobierno, porque ese crecimiento ha aumentado en gran medida la proporción del electorado que *no* está bien informada, y ha disminuido la importancia electoral de aquellos pocos que sí lo están.¹¹⁶ Sin embargo, hay razones fuertes para creer que incluso un electorado bien informado, uno con un nivel de conocimiento promedio igual al del 5 ó 10 por ciento superior, tendría grandes dificultades para imponer su voluntad sobre un gobierno de alcance tan amplio como el que tenemos hoy.

Ventajas informacionales del gobierno limitado

Un gobierno de poderes estrictamente limitados puede reducir el problema de la ignorancia pública al reducir el número de cuestiones a ser decididas por el gobierno a un nivel que los votantes encontrasen más manejable. Obviamente, las cuestiones quitadas de la esfera del gobierno deberían ser “decididas” de otras maneras, ya sea a través de intercambios de mercado u otros procesos no políticos. Cualquiera sean sus otros defectos, sin embargo, esos mecanismos están relativamente libres de los problemas de acción colectiva, que inducen la ignorancia masiva de los votantes en la esfera política.

¿Hay de hecho alguna evidencia de que el gobierno limitado facilita la carga informacional sobre los votantes, y les permite ejercer mayor control del que ejercen hoy? Una respuesta definitiva a esta pregunta requiere un análisis mucho más riguroso del que puede hacerse aquí. Sin embargo, la historia estadounidense del siglo XIX sugiere que la respuesta puede ser sí.

En razón de los poderes muy limitados del gobierno nacional, la política del siglo XIX giraba en torno a un pequeño grupo de cuestiones definidas de modo relativamente estrecho, que incluyen la extensión de la esclavitud, la disposición de tierras del oeste recientemente adquiridas, los aranceles aduaneros, el apoyo federal para el gasto en infraestructura, los bancos, y en algunas ocasiones, la guerra con potencias extranjeras. Con la excepción de obvios solapamientos entre las cuestiones (ej., la esclavitud y las tierras del oeste), rara vez se trataban dos o más de estas cuestiones a la vez.

¹¹⁵ No hay, por supuesto, escasez de modelos teóricos sobre el gobierno con votantes perfectamente informados. Pero estos modelos son sólo aplicables limitadamente a situaciones en las que los votantes están poco informados sobre cuestiones específicas pero tienen una conciencia ideológica general fuerte.

¹¹⁶ Este punto no contradice mi afirmación anterior de que el nivel de ignorancia no ha disminuido en el tiempo. Los estudios que cito muestran que el conocimiento poseído por el votante medio sólo se ha incrementado modestamente, si es que lo ha hecho. Un nivel constante de conocimiento, combinado con una cantidad de material en aumento que uno debe aprender para estar ser verdaderamente informado (como producto del crecimiento del gobierno) lleva a un aumento neto de la ignorancia relativo a lo que uno debe saber para votar de manera informada. Por ejemplo, si en 1940 el voto informado requería un nivel de 20, entonces un votante que poseyera 5 unidades de información en ambos momentos sería relativamente más ignorante en 1990.

La teoría desarrollada aquí predice que esta limitación del poder del gobierno debió haber permitido a los votantes enfocarse en las cuestiones que sí entraron en la agenda electoral en mucho más detalle de lo que ha sido posible desde entonces. Aunque todavía no ha habido una evaluación sistemática de esta predicción, hay evidencia considerable que la apoya. Durante las controversias principales del siglo XIX (como los debates sobre la política monetaria en las décadas de 1830 y 1890, la batalla sobre los aranceles, y la confrontación sobre la expansión de la esclavitud en 1850), los políticos presentaron argumentos mucho más sofisticados para las masas que aquellos que prevalecen en la política electoral hoy.

En el caso de la esclavitud, los debates de Lincoln y Douglas sobre la expansión de la esclavitud, conducidos ante grandes públicos de votantes comunes, que incluían una proporción sustancial de analfabetos, trataban con algún detalle cuestiones tales como el efecto de la expansión de la esclavitud sobre el trabajo libre, si la interpretación de la Constitución por la Suprema Corte debía necesariamente predominar sobre aquellas de las otras ramas del gobierno o no, el status moral de los negros en la ideología liberal de la Declaración de la Independencia, y el verdadero significado de la “soberanía popular”.¹¹⁷ Discursos de campaña de esta complejidad no serían imaginables hoy.

La conciencia ideológica popular también jugó un rol importante en restringir el crecimiento del gobierno más allá de sus límites prescritos. En efecto, este factor fue señalado por observadores extranjeros contemporáneos importantes, como Tocqueville y Lord Bryce, como la fuerza más importante que limitó el poder del gobierno federal de Estados Unidos.¹¹⁸ Un tratamiento teórico más reciente sobre el tema también enfatiza el rol crucial del consenso ideológico popular en restringir el crecimiento del gobierno estadounidense del siglo XIX, frente a las presiones de grupos de interés.¹¹⁹ Tal alto nivel de conciencia ideológica contrasta claramente con lo que conocemos de los votantes modernos. Esto sugiere que la coherencia ideológica en el voto podría ser más factible si hay menos cuestiones que seguir.

Esta evidencia del siglo XIX no es de ningún modo una prueba fuerte de mi hipótesis, y por supuesto está sujeta a explicaciones alternativas. Incluso si fuera así, la evidencia provee un argumento *prima facie* a favor de la idea de que el conocimiento de los votantes y el control de las políticas del gobierno serán más grandes bajo un régimen de poder gubernamental estrictamente limitado.

La relación entre la ignorancia de los votantes y el gobierno grande nos lleva a preguntarnos por la adecuación de la información poseída incluso por los votantes mejor informados. La relación también lleva a la sugerencia contraintuitiva de que la extensión del poder del gobierno a nuevas

¹¹⁷ Paul Angle, ed., *The Complete Lincoln-Douglas Debates*, 2a ed. (Chicago: University of Chicago Press, 1991); y Harry V. Jaffa, *Crisis of the House Divided: An Interpretation of the Issues in the Lincoln-Douglas Debate* (New York: Doubleday, 1959).

¹¹⁸ Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, trad. George Lawrence (New York: Doubleday, 1969), vol. 2, pp. 164–65, 262–63; y James Bryce *The American Commonwealth*, 3d ed. (London: Macmillan, 1895), vol. 2, pp. 536–37.

¹¹⁹ Véase los trabajos citados en Somin, “Voter Ignorance and the Democratic Ideal,” p. 435.

áreas de la vida social debilita la democratización, en vez de promoverla. El control democrático del gobierno aumenta cuando hay menos gobierno para controlar.

Parte VI: Ignorancia política y federalismo descentralizado: los beneficios informacionales de votar con tus pies

“Votar con los pies” vs. Votar en las urnas como un incentivo a la adquisición de información

Si la ignorancia racional sugiere que el gobierno puede ser más democrático cuando es más estrictamente limitado, también puede aconsejarnos a favor de una mayor descentralización. Cuando los problemas de información son tomados en cuenta, votar con tus pies en un sistema federal relativamente descentralizado puede llevar a un mayor control mayoritario del gobierno que el voto en las urnas en un estado más centralizado.

Como hemos visto, una de las causas principales de la ignorancia política es el hecho de que es “racional”. Como incluso un votante bien informado virtualmente no tiene ninguna posibilidad de influenciar el resultado electoral, él o ella tienen pocos incentivos para informarse en primer lugar, al menos si el único fin de informarse es emitir un voto “correcto”. En cambio, una persona que “vota con los pies” al elegir el estado o la localidad en la cual vivir está en una situación completamente diferente que el votante de las urnas. Si un “votante con los pies” puede adquirir información sobre condiciones económicas, políticas públicas superiores, y otras ventajas en otro estado, él o ella pueden mudarse a ese estado y aprovecharse de ellas incluso si los otros ciudadanos no hacen nada.

Esto crea un incentivo mucho más fuerte para que los votantes con los pies adquieran información relevante sobre las condiciones en las diferentes jurisdicciones, que para que los votantes de las urnas adquieran información sobre las políticas públicas. Como los estados y las localidades buscan atraer a nuevos residentes y comercios como fuentes de ingresos fiscales, los gobiernos estatales y locales tienen fuertes incentivos para establecer políticas que serán atractivas para inmigrantes potenciales y que convencen a los residentes actuales a quedarse.¹²⁰ El poder de la presión competitiva proviene de la necesidad constante del gobierno de atraer ingresos adicionales, para destinar a los gastos financieros que puedan satisfacer a grupos de interés clave, y que aumenten las probabilidades de reelección de los líderes políticos. La competencia entre estados y entre localidades por residentes facilita la creación de políticas públicas que promueven los intereses de la mayoría, incluso en la ausencia del voto informado en las urnas. De esta manera, votar con los pies se convierte en una alternativa poderosa, y en muchas maneras superior al voto en las urnas, como mecanismo de regla mayoritaria. Además, a diferencia del votante en las urnas, un votante con los pies no necesita conectar su juicio de condiciones con los funcionarios específicos elegidos y sus políticas. Es

¹²⁰ Véase Thomas R. Dye, *American Federalism: Competition among Governments* (New York: John Wiley, 1990), pp. 1–33; e Ilya Somin, “Closing the Pandora’s Box of Federalism: The Case for Judicial Restriction of Federal Subsidies to State Governments,” *Georgetown Law Journal* 90 (2002): 468–71.

suficiente para él saber que las condiciones son mejores en un estado que en otras, y entonces ser capaz de actuar, al mudarse. Mientras que los funcionarios públicos sepan ellos mismos que sus políticas pueden afectar las condiciones sociales de modos que atraigan a los votantes con los pies, ellos tendrán un incentivo para implementar mejores políticas, para atraer a inmigrantes potenciales. El voto con los pies no sólo crea un incentivo más fuerte para adquirir conocimiento que el voto en las urnas, sino que también requiere menos conocimiento para ser implementado efectivamente.

El poder del voto con los pies en condiciones adversas

Hasta donde sé, no ha habido aún un estudio que mida con precisión las ventajas informacionales de votar con los pies por sobre votar en las urnas. Sin embargo, hay razones para creer que las ventajas son bastante grandes. Hay evidencia anecdótica y experiencia de la vida común que sugieren que la mayoría de los ciudadanos ponen mucho más esfuerzo en decidir dónde vivir que en adquirir información política.

Quizás diga más la evidencia histórica sobre el poder del voto con los pies, incluso bajo circunstancias extremadamente adversas. En el Sur de la época de Jim Crow, en el final del siglo XIX y el principio del siglo XX, los afroamericanos del sur, la mayoría pobremente educados y muchos de ellos analfabetos, eran todavía capaces de aprender información suficiente sobre la existencia de condiciones relativamente mejores en otros estados como para desencadenar una inmigración masiva.¹²¹ Los trabajadores negros del sur se apoyaban en información provista por familiares en otras jurisdicciones, y por agentes de comercios que buscaban reclutar a trabajadores afroamericanos.¹²² La inmigración resultante no sólo benefició a los mismos inmigrantes, sino que también forzó a los gobiernos estatales del sur a “garantizar ... a los afroamericanos mayores oportunidades educacionales y mayor protección de sus propiedades y de sus personas”, en un esfuerzo por conseguir que se quedasen y continuaran proporcionando mano de obra a las granjas y negocios de dueños blancos.¹²³ En un dramático ejemplo relacionado, la competencia interjurisdiccional por la mano de obra de los mineros negros que migraban llevó a un exitoso lobby

¹²¹ Véase William Cohen, *At Freedom's Edge: Black Mobility and the Southern White Quest for Racial Control, 1861–1915* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1991); Florette Henri, *Black Migration: Movement North, 1900–1920* (New York: Anchor Press, 1975); y David E. Bernstein, “The Law and Economics of Post–Civil War Restrictions on Interstate Migration by African-Americans,” *Texas Law Review* 76 (1998): 782–85

¹²² Para una descripción detallada de estos “agentes emigrantes” y su rol de provisión de información a los negros del sur, véase Bernstein, pp. 782–83, 792–802.

¹²³ *Ibid.*, p. 784; Henri, p. 75; y Robert Higgs, *Competition and Coercion: Blacks in the American Economy 1865–1914* (New York: Cambridge University Press, 1977), pp. 29–32, 59, 119–20, 152–53.

de las compañías de carbón a favor de una reducción de la segregación en los colegios de Virginia del Oeste, en el comienzo de la década de 1900.¹²⁴

Obviamente, la capacidad de los negros del sur para votar con sus pies no estuvo cerca de mitigar completamente los efectos nefastos de Jim Crow.¹²⁵ Sin embargo, esta capacidad proporcionó beneficios informacionales importantes y otorgó poder político a una minoría despreciada y pobremente educada. Aunque es difícil hacer comparaciones precisas, parece probable que los potenciales inmigrantes negros del sur de la era Jim Crow eran capaces de aprender mucho más sobre las condiciones relativas en diferentes jurisdicciones que lo que la mayoría de los votantes modernos han aprendido sobre lo básico de nuestro sistema político. Al menos, grandes números de negros del sur sin educación aprendieron lo suficiente como para entender que en otras jurisdicciones les esperaban oportunidades de empleo y políticas públicas relativamente más favorables, un descubrimiento que contrasta con la incapacidad de la mayoría de los ciudadanos modernos para adquirir el suficiente conocimiento para involucrarse en un voto efectivamente retrospectivo.¹²⁶ Obviamente, si votar con los pies pudo proporcionar ventajas informacionales poderosas en las condiciones adversas del sur de la era Jim Crow, hay fuertes razones para esperar que este voto sea más efectivo en los tiempos modernos, cuando los niveles de educación son mucho más altos, los costos de información más bajos, y ningún grupo grande están tan oprimido como lo estaban los negros pobres del sur hace un siglo.

La democracia y la ignorancia política están lejos de ser las únicas cuestiones que deben considerarse para determinar el grado de descentralización que una sociedad debe tener. Una variedad de otras consideraciones puede, en algunas situaciones, compensar los beneficios de votar con los pies. El argumento propuesto aquí no pretende ser una teoría exhaustiva del federalismo, ni nada que se le acerque. Sin embargo, el argumento sí resalta una consideración importante que es ignorada demasiado frecuentemente.

Conclusión

¹²⁴ Price V. Fishback, “Can Competition among Employers Reduce Governmental Discrimination? Coal Companies and Segregated Schools in West Virginia in the Early 1900s,” *Journal of Law and Economics* 32 (1989): 324–41. Para una discusión general sobre la capacidad de la inmigración de reducir la discriminación en la educación, véase Robert A. Margo, “Segregated Schools and the Mobility Hypothesis: A Model of Local Government Discrimination,” *Quarterly Journal of Economics* 106 (1991): 61–75.

¹²⁵ Debe notarse, sin embargo, que su incapacidad para hacerlo era parcialmente atribuible a los esfuerzos parcialmente exitosos de los gobiernos estatales del sur, destinados a reducir la movilidad de los negros. Véase Cohen; y Bernstein, pp. 810–27.

¹²⁶ Véase la discusión sobre el voto retrospectivo más arriba. Véase también Somin, “Political Ignorance and the Countermajoritarian Difficulty,” pp. 1298–1300, 1315–16.

He sostenido que la ignorancia de los votantes es extendida, que es un resultado racional de problemas de acción colectiva, que no puede ser salvada a través de “atajos de información”, y que es exacerbada en gran medida por el tamaño y alcance del gobierno. También he sostenido que la ignorancia de los votantes resalta algunas ventajas no reconocidas del federalismo descentralizado.

La preocupación por las consecuencias de la ignorancia de los votantes no es una idea nueva en el pensamiento político occidental. Platón, Aristóteles y John Stuart Mill, entre otros, todos la consideraban como uno de los problemas más importantes de la democracia.¹²⁷ El pensamiento democrático moderno, sin embargo, ha tendido a correr un velo sobre el problema, incluso cuando el crecimiento del gobierno ha hecho que el problema se agrave. Últimamente, sin embargo, los demócratas liberales no pueden evitar la tensión inherente entre el gobierno grande y la democracia.

Decir que esta tensión debe enfrentarse no es decir que la tensión debe ser necesariamente resuelta a favor de la democracia. La democracia no es el único criterio para el buen gobierno, y quizás incluso no sea el más importante. Sin embargo, el dilema es particularmente agudo para aquellos que ven el autogobierno democrático como un valor importante en sí.¹²⁸ Incluso para aquellos que ven a la democracia como un valor puramente instrumental –por ejemplo, para lograr la justicia social-, el peligro del dominio de las elites sobre la mayoría de las cuestiones de políticas públicas, en una democracia con un poder gubernamental en gran medida irrestricto, debería hacer surgir preguntas problemáticas. ¿Son nuestras elites tan benevolentes y tan educadas que ellas servirán a los intereses de los pobres y oprimidos en la ausencia de control efectivo de los votantes?

La preocupación aquí no es el miedo tradicional de que las elites pueden manipular arteramente la opinión pública en su propio beneficio,¹²⁹ aunque esa posibilidad no puede descartarse. La preocupación es que las elites terminen con el control de la política simplemente por defecto. Lo que los votantes no conocen no puede ser controlado significativamente por ellos.

Una respuesta posible al argumento de este trabajo es simplemente disminuir las ambiciones democráticas del control efectivo de los votantes sobre las políticas públicas a la mera capacidad de los votantes para cambiar a los gobernantes cuando así lo elijan.¹³⁰ Eso es una ventaja muy importante de las democracias, en situaciones en que los funcionarios han cometido errores de políticas masivos y muy visibles. Pero mientras que esto es un punto a favor del mayoritarismo irrestricto en contraposición a una dictadura u oligarquía, esto no dice nada sobre las ventajas de tal sistema, cuando se lo compara con un gobierno democrático con poderes limitados estrictamente. Además, la capacidad de remover a un líder fracasado es de poca utilidad en la vasta mayoría de los casos, en los que el electorado no puede indicar fácilmente si el líder dado ha fracasado o no.

¹²⁷ Para citas, véase Somin, “Voter Ignorance and the Democratic Ideal,” p. 444.

¹²⁸ Véase por ejemplo Pateman; y Benjamin Barber, *Strong Democracy* (Berkeley: University of California Press, 1984).

¹²⁹ Véase por ejemplo Benjamin Ginsberg, *The Captive Public* (New York: Basic Books, 1986).

¹³⁰ Para la enunciación clásica de esta postura, véase Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, 3d ed. (New York: Harper & Row, 1950), pp. 250–302.

El argumento presentado en este trabajo no proporciona ninguna respuesta definitiva sobre cuán limitados deben ser los poderes del gobierno, incluso desde el punto de vista estrecho de asegurar un control significativo de los votantes sobre las políticas públicas. Sin embargo, la profundidad y evidente insolubilidad de los niveles actuales de ignorancia sugieren fuertemente que el control democrático requiere un gobierno de alcance más limitado que el que hoy tenemos.

Una segunda limitación de mi análisis es la falta de comparación con los problemas de conocimiento de los consumidores en mercados del sector privado. Si estos últimos tuvieran la misma magnitud que aquellos que existen en el caso del gobierno, ello limitaría el argumento a favor de limitar el poder del gobierno. Un análisis completo de este tema excede el alcance de este trabajo, sin embargo, hay razones teóricas para creer que la “ignorancia del mercado” es tanto un problema menos serio y menos extendido que la ignorancia de los votantes. Entre las razones más importantes están la ausencia de ignorancia racional inducida por la acción colectiva; la relativa facilidad de relacionar la calidad del producto con el desempeño del producto, comparada con la gran dificultad de relacionar los resultados sociales con las políticas públicas; la mayor facilidad para encontrar, en las transacciones de mercado, a asesores desinteresados (como asesores financieros y guías de consumidores); y la existencia de remedios contractuales y de daños frente al engaño de los fabricantes del producto, de un modo no disponible para los políticos engañadores.

La esfera política también carece de una vía de información igual de eficiente como para proporcionar respuestas y disminuir los costos de información, como tiene el sistema de precios de mercado.¹³¹ Sin embargo, incluso si la situación se acerca de hecho a la paridad más de lo que yo sugiero, la naturaleza monopolística del estado y los grandes poderes concentrados en sus manos deben todavía llevarnos a asignar un valor particularmente alto al control democrático sobre el gobierno. Como mínimo, el problema de la ignorancia de los votantes y su conexión con el gobierno activista deben ser tomados más seriamente en el pensamiento político de lo que ha sido hasta ahora.

¹³¹ Para el análisis clásico, véase F. A. Hayek, “The Use of Knowledge in Society,” *American Economic Review* 35 (1945): 519–30