

Encuestas y Sondeos Electorales

Ricardo de la Peña*

«Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión».

Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

«Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene mas límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública».

Artículo 7º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1. Normas en materia de encuestas y sondeos electorales

La publicación de encuestas electorales es un fenómeno relativamente reciente en el panorama nacional. Es en la penúltima década del siglo pasado cuando hacen su aparición, ante la creciente competencia por los puestos de representación popular y el desarrollo de tecnologías que hacen más expedito y accesible el empleo de instrumentos de investigación demoscópica para la generación de información sobre las preferencias del electorado que permitan anticipar el comportamiento esperado en las urnas.

* Presidente Ejecutivo de Investigaciones Sociales Aplicadas, S.C.

Así, si desde la Ley Electoral Federal de 1951 se dispuso que el día de la elección y los tres que le precedieran no se permitiría la celebración de mítines ni de reuniones públicas de propaganda política -disposición que fue reproducida por las leyes subsecuentes de 1973 y 1977 y por el Código de 1987-, es hasta 1990 que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales atiende al fenómeno de las encuestas durante las campañas electorales, al añadir una fracción 3 en el artículo 190 en que se establece que «durante los cinco días anteriores al de la jornada electoral, queda prohibido llevar a cabo o aplicar cualquier tipo de encuesta o sondeo que tenga por objeto conocer las preferencias electorales de los ciudadanos, así como publicar o difundir durante esos días, en cualquier medio de comunicación, los resultados de los que se hayan realizado», señalando el informe de las comisiones dictaminadoras del proyecto de dicho código que ello se añade «a fin de evitar que se manipule o presione la voluntad del votante». ¹

Apenas tres años más tarde, en ocasión de las reformas al Código Federal en la materia efectuadas en 1993, esta regulación se modifica en dos sentidos:

Primero: se reforma la fracción 3 del artículo 190 (que pasa a ser fracción 4), para ampliar el período de prohibición de cinco a «ocho días previos a la elección» y extenderlo «hasta la hora del cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional» (abarcando con ello los novedosos ejercicios de encuesta de salida), pero referido no a la realización de encuestas, sino exclusivamente a «publicar o difundir por cualquier medio, los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos», especificando por vez primera las sanciones a las que se harían sujetos quienes lo hicieran.

Segundo: se incorpora una disposición que establece que «quien solicite u ordene la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre asuntos electorales, que se realice desde el inicio de las campañas hasta el cierre oficial de las casillas el día de la elección, deberá entregar copia del estudio completo al Director General (actualmente, al Secretario Ejecutivo) del Instituto, si la encuesta o sondeo se difunde por cualquier medio».

Finalmente, en 1996 vuelve a ampliarse la regulación en materia de encuestas y sondeos electorales, al adicionarse una fracción 5 al citado

¹ Ignacio Ramos Espinosa y José Herrera Peña, *Código Federal de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales comentado*, Secretaría de Gobernación, México, 1991.

artículo 190, donde se establece que «las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo encuestas por muestreo para dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de las votaciones, adoptarán los criterios generales de carácter científico, que para tal efecto determine el Consejo General» (del Instituto Federal Electoral), oficializando así una práctica que la autoridad electoral llevó a cabo desde 1994.

2. Experiencia en materia de encuestas durante el proceso electoral federal 2000

A diferencia de ocasiones anteriores, en que la autoridad electoral había emitido al margen de quienes practican la actividad criterios regulatorios a las encuestas y sondeos electorales que se publicaron, para el proceso electoral federal 2000 el Consejo General del Instituto tuvo la oportuna y acertada idea de consultar de manera informal a investigadores y especialistas en la materia para establecer los «Criterios mínimos que deben adoptar las personas físicas o morales que pretendan dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de la votación, utilizando para ello encuestas por muestreo». Dichos criterios refirieron los siguientes aspectos del reporte de resultados publicado que debían atenderse:

1. Definir detalladamente la población bajo estudio.
2. Explicar el método utilizado para recopilar la información.
3. Detallar el método de muestreo y los mecanismos de selección de la muestra.
4. Especificar el tamaño de la muestra y señalar la frecuencia de «no respuesta».
5. Especificar las fechas del levantamiento de la información, así como el número de supervisores y encuestadores que participaron en la recopilación de la misma.
6. Señalar cuando se presentaran pronósticos o estimaciones derivadas de alguna transformación de las frecuencias encontradas en las variables originales.

Asimismo, establecía la exigencia de conservar originales de cuestionarios y bases de datos y de los programas utilizados por la persona responsable de llevar a cabo el estudio, para fines de verificabilidad de la información.

El reconocible esfuerzo de la autoridad electoral federal por establecer criterios mínimos fundados en un eclecticismo científico, que solamente demandaba dar cuenta de datos fundamentales que permitieran al público expuesto a una encuesta conocer sus alcances técnicos y ubicación espacio-temporal, sin prejuzgar la pertinencia de métodos y técnicas adoptadas, no vasto para impedir que los informes generados por la instancia encargada de compilar los «reportes completos» de los estudios resultaran un mero ejercicio administrativo sin más utilidad que dar oportunidad a diversos medios para «delatar» una supuesta falta de «certificación» por la autoridad de encuestas determinadas, lo que desde luego no era tarea ni intención de la autoridad.

En contraparte, el público estuvo expuesto durante la campaña electoral para Presidente de la República en 2000 a una diversidad de reportes de resultados de encuestas, que en su mayoría mostraron como líder en la contienda a quien no resultaría el ganador final. Así, si las encuestas públicas cumplieron en esa oportunidad con la tarea de dar cuenta del formato de la contienda (como disputa real entre dos candidatos que concentraban más de ochenta por ciento de los votos y con una relativamente cerrada competencia entre ambos), no fueron capaces de dar cuenta de las propensiones reales al triunfo de cada una de estas candidaturas.

De hecho, salvo una excepción a principios del mes de mayo, ninguna de las otras trece encuestas patrocinadas directamente por un medio de comunicación mexicano mostró adelante al candidato que resultaría ganador. Un periódico, *El Universal*, decidió suspender la publicación de encuestas durante el último mes de campaña; otro, *Milenio*, decide no publicar una encuesta que daba ventaja al candidato opositor luego del primer debate y después cambia de empresa encuestadora, que da resultados favorables al candidato del partido en el gobierno; finalmente, *Reforma*, referente de múltiples analistas, encontró siempre adelante al candidato que finalmente ocuparía el segundo lugar.

Muy diversos medios dan cobertura en sus páginas a los resultados reportados por empresas encuestadoras contratadas por el partido en el gobierno, sin darle similar realce a las encuestas patrocinadas por su principal contendiente. Además, varios medios (como *Excélsior*, *El Sol de México*,

Unomásuno) dan cabida en sus páginas a encuestas de dudosa manufactura, hechas por empresas no acreditadas (Ceprocepp, Technomanagment, Fishers), con datos muy favorables al candidato del partido en el poder.

De esta manera, ninguna encuesta preelectoral que se haya hecho pública y acertara ganador fue patrocinada por medios nacionales y algunas, incluso, tuvieron que difundirse originalmente a través de medios del exterior.

Sin embargo, al comparar el balance de encuestas difundidas con uno y otro ganador con el resultado final de la contienda, se corrobora que las elecciones no se ganan mediante la promoción de encuestas favorables a un candidato y que el electorado no es fácilmente manipulable o influenciable por este recurso.

Cabe añadir que, desde que fueron expedidas las disposiciones en el nivel federal, en diversos Estados de la República se han establecido regulaciones en materia de encuestas electorales para los procesos locales, que si bien en muchos de los casos responden al espíritu y alcances de la regulación federal, en otros han caído en excesos injustificables, que violan garantías fundamentales, al exigirse la aprobación previa de la autoridad electoral local para realizar investigaciones, obligando la acreditación de trabajadores ante esta instancia o en el extremo exigiendo fianzas para poder efectuar un estudio o publicarlo.

3. Diagnóstico del diseño legal actual en materia de encuestas electorales

Un análisis crítico de la normatividad vigente en materia de encuestas y sondeos electorales llevaría a las siguientes observaciones:

3.1. Sobre la ubicación de las disposiciones en el código

Las fracciones 3, 4 y 5 del artículo 190 del Código Federal en materia electoral, que regulan la publicación y realización de encuestas, se encuentran en el Libro Quinto, relativo al proceso electoral, y dentro de éste en el Título Segundo, referido a los actos preparatorios de la elección. Empero, al ubicarlo dentro del Capítulo Segundo de este Título, relativo a

las campañas electorales, entendidas éstas como el «conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto» (artículo 182 del Código), pareciera caerse en el equívoco de asumir que las encuestas y sondeos son algún tipo de propaganda electoral, sin admitir la especificidad de estos estudios como instrumentos de investigación y conocimiento, que producen resultados de interés informativo para partidos, candidatos, medios y ciudadanía en general y que pueden, eventualmente, tener uso como herramientas para la definición de estrategias de campaña y, en caso de ser patrocinadas o difundidas por un partido político, candidato o simpatizante, pueden constituirse en contenido de material de propaganda. Por ende, debiera destinarse un capítulo específico, por pequeño que fuera, a atender este tema, y no incluirlo y subordinarlo a la lógica de campañas electorales de partidos y candidatos.

3.2. Sobre la publicación en los días previos y durante la jornada electoral

En la fracción 4 del artículo 190 del Código se establece la limitación a la difusión de encuestas electorales durante los ocho días previos a la elección y hasta el cierre de casillas en el huso horario más occidental del territorio nacional, según se entiende a fin de evitar que se manipule y presione la voluntad del electorado. Es por ello que esta disposición no atentaría contra el artículo séptimo de la Constitución Política del país, toda vez que la prohibición atendería a causas de interés público.

Ello, en el supuesto no demostrado, de que la publicación de encuestas sea un factor que afecte la «voluntad del electorado», sin que existan hasta el momento elementos probatorios que comprueben que la difusión de una encuesta incide en las preferencias o restringe la libertad de decisión del ciudadano sobre su sufragio. Habría en todo caso que llevar adelante estudios específicos que rigurosamente constaten o refuten este supuesto.

Además, la ampliación del plazo previo a la jornada electoral para la publicación de encuestas obliga a las casas encuestadoras a realizar sus ejercicios para la medición de preferencias con fines de divulgación al menos dos fines de semana antes de la fecha de los comicios, incorporando

un elemento adicional y éste sí relevante en el nivel de acierto de las estimaciones producto de un estudio preelectoral respecto a los resultados reales: el tiempo que media entre la medición y la elección,² por lo que sería aconsejable al menos la reducción de este lapso a los mismos tres días en que se prohíbe todo acto de campaña.

Es de comentarse que la «ventana» de no-publicación de encuestas impide a los demóscopos y a los medios poner en manos de los ciudadanos datos duros, producto de ejercicios de medición rigurosos, pero deja sin embargo un espacio abierto a artículos y opiniones que especulen sobre el estado de las preferencias, sin dar cuenta de datos duros (*vgr.* los «cinco puntos» a favor de un partido en las pasadas elecciones 2000, producto de la «maquinaria», que no estaban siendo considerados supuestamente por las encuestas).

Otra es la discusión sobre la difusión de datos producto de encuestas de salida durante la jornada electoral. Esta regulación divide opiniones entre quienes ven en ello un aconsejable acto de respeto al ciudadano durante el tiempo en que puede ejercer su voto, no divulgando información anticipada sobre el resultado, y quienes consideran que es un derecho de los propios ciudadanos el disponer de información completa y que estos datos no deben restringirse exclusivamente a las élites políticas y económicas, que pueden contar con esta información privilegiada para afectar los propios procesos electorales o tomar decisiones sobre inversión o retiro de capitales de una Nación, aún mientras el grueso de los ciudadanos carece de todo indicio sobre el resultado de la votación.

3.3. Sobre la regulación de publicaciones de encuestas electorales

La fracción 3 del artículo 190 establece la responsabilidad a quien solicite u ordene la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre asuntos electorales de entregar copia del estudio completo al Secretario Ejecutivo del Instituto, si la encuesta o sondeo se difunde por cualquier medio.

Ello permite actualmente al Instituto y eventualmente a los partidos tener el acceso a datos que no necesariamente se hacen del dominio

² Sobre el impacto del tiempo entre medición y comicios en Estados Unidos, *cfr.*: Irving Crespi, *Pre-election polling: Sources of Accuracy and Error*, Russell Sage Foundation, 1988.

público ni permiten en sí mismos corroborar la efectiva y eficiente realización de los estudios y que derivan en luengos reportes que dan cuenta del cumplimiento del requisito por cada publicación, sin quedar claro si el sujeto de la norma es la empresa investigadora, el responsable de la publicación o el medio difusor.

Al contrario, y acorde con lo contenido en los criterios mínimos a los que se sujetó la realización de encuestas por muestreo en el pasado proceso electoral 2000, podrían establecerse datos mínimos que deben incluirse en toda publicación de resultados de una encuesta por muestreo, siendo responsabilidad estrictamente de quien solicite u ordene su publicación su cumplimiento. Estos datos bien podrían ser: persona física o moral responsable de realizar el estudio, población bajo estudio, método de recopilación, método de muestreo, tamaño de la muestra y margen de error teórico, fechas de levantamiento, tal vez la proporción de casos sujetos a supervisión directa y el número de entrevistadores empleados y, para cada pregunta reportada, la redacción exacta de la misma, el número de casos válidos considerados, la submuestra específica a la que correspondan de ser el caso, con el error estadístico máximo implícito en el reactivo y detalles sobre procedimientos de ajuste o ponderación distintos a los propios del diseño muestral.

3.4. Sobre los criterios generales para los estudios por muestreo

El Código, en su artículo 190, fracción 5, define como sujetos que «adoptarán los criterios generales de carácter científico» a «las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo encuestas por muestreo para dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de las votaciones». Ello pareciera implicar una responsabilidad directa del investigador o empresa especializada que «pretendan llevar a cabo encuestas por muestreo», no de quienes «pretendan (...) dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de las votaciones» solamente, como son los medios de comunicación.

Luego, los «criterios generales» debieran referir a la tarea de realización de encuestas por muestreo, no a su publicación o difusión, regulada en la fracción 3 del citado artículo; y, por consecuencia, debiera acotarse a aquellos aspectos que son competencia del investigador o empresa especializada y no a aspectos que no son de su competencia, como el

contenido de una publicación o difusión por cualquier medio de los resultados de una encuesta o sondeo de opinión.

Considerando el eclecticismo científico asumido en esta materia por la autoridad electoral federal durante el pasado proceso electoral y, más allá de la regulación propia de las publicaciones de la que se da cuenta en la fracción 3 del citado artículo 190. ¿Qué sentido tiene esta disposición? ¿Puede un grupo de consejeros electorales erigirse en gran jurado científico que dictamine lo correcto y lo incorrecto en un campo de investigación? ¿Puede prohibirse adoptar alguna nueva tecnología o restringir los métodos y técnicas válidos para el conocimiento científico? Agraciadamente, este riesgo ha sido evitado por el Consejo General del Instituto, pero el riesgo existe y queda apuntado.

En términos procedimentales y con relación a los aspectos de verificabilidad de datos, ¿qué ocurre si la autoridad electoral demanda la presentación de determinada información y ésta no se presenta, en apego a normas éticas o respetando el derecho de confidencialidad del informante, conforme lo dispuesto por el artículo 5º. de la Ley de Información Estadística y Geográfica?

Pareciera entonces que este principio regulatorio, que ha sido inútil para impedir la proliferación de encuestas «hechizas», no tiene razón alguna de ser.

3.5. Sobre los elementos ausentes en la regulación de encuestas electorales

A diferencia, no existen disposiciones que garanticen el libre acceso de los investigadores a información estadística y geográfica actualizada sobre el universo bajo estudio: los ciudadanos. Debiera establecerse una ventanilla en el Registro Federal de Electores que permita que todo ciudadano interesado o investigador en la materia pueda obtener libremente, a costos de reproducción, copia de los datos consolidados del Padrón Electoral y del Listado Nominal de Electores, así como de la cartografía disponible. Ello ayudaría a mejorar y perfeccionar los métodos de muestreo y operación de los estudios por muestreo orientados a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos mexicanos.

4. Conclusión

Los esfuerzos por regular el campo de la investigación por encuesta en materia de preferencias electorales, han derivado en un marco confuso y de escasa utilidad para evitar la aparición y difusión de encuestas de dudosa manufactura y, por el contrario, han servido de pretexto a intentos por coartar la libre realización y divulgación de estudios hechos desde instancias interesadas e instituciones estatales.

Si de lo que se trata es de evitar el empleo indiscriminado de encuestas como parte de la propaganda electoral de partidos y candidatos, regulemos específicamente a instancias partidarias y contendientes, restringiendo o prohibiendo el patrocinio o divulgación directa de los estudios de que dispongan durante el período que se considere pertinente. Por el contrario, abramos el período de publicación a los particulares, medios e investigadores, al menos hasta los tres días previos a los comicios, disminuyendo las fuentes de desacuerdo de los estudios; y demos a los estudios en la materia acceso irrestricto a las fuentes estadísticas y cartográficas ideales para la realización de su trabajo.

Si queremos que el elector esté bien informado y no solamente salvaguardar la capacidad de autoridades y partidos para acceder al conocimiento del significado de los datos de una encuesta, exijamos de quien solicita u ordena una publicación la divulgación de datos básicos que permitan reconocer el alcance del estudio al público expuesto y no la soterrada entrega del «estudio completo» a la autoridad.

Si creemos en el libre mercado debemos dejar que sea este el que regule la vida y destino de las empresas demoscópicas en el campo electoral y no pretender que la autoridad funja como el gran hermano vigilante de la limpieza en los procesos de investigación. Desde un horizonte científico, dejemos que quienes se dedican a investigar prueben métodos y procedimientos variados que arrojen datos acertados o sean refutados por la evidencia. Eliminemos, pues, el requisito de seguir determinados «criterios generales de carácter científico», cuestionables por inexistentes de ser puntuales o tan genéricos que resultan inútiles para eliminar la charlatanería. Sólo así se avanzará en la consolidación del conocimiento científico en el campo y se perfeccionará el trabajo en una actividad cuyos responsables han demostrado en múltiples ocasiones calidad, seriedad y compromiso con la democracia. No en balde, las encuestas han sido un actor más en el proceso de perfeccionamiento de las instituciones políticas y electorales de México.