



Extracted from *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*
© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007.

International IDEA, Strömsborg, 103 34 Stockholm, Sweden
Phone +46-8-698 37 00, Fax: +46-8-20 24 22
E-mail: info@idea.int Web: www.idea.int

XXXII. ENCUESTAS Y SONDEOS DURANTE EL PROCESO ELECTORAL

JORGE LAZARTE R.

1. INTRODUCCIÓN

Como consecuencia del establecimiento de sistemas democráticos en el decenio de 1980 y el incremento y la regularidad de los procesos electorales, hubo una verdadera explosión de encuestas de opinión pública en América Latina, especialmente en épocas de elecciones, que en la década de 1990 se ha profundizado. Puede decirse que no existe ningún partido político, con pretensiones fundadas de poder, que se prive de utilizar estos instrumentos, pero no se trata sólo de encuestas electorales, sino también —y cada vez más— de encuestas de opinión política sobre distintos temas en periodos no electorales. Son sobre todo los gobiernos los que recurren a las encuestas de opinión a fin de orientar su gestión.

La importancia de las encuestas no radica sólo en su valor orientativo y predictivo, sino también en su capacidad de influir en la opinión y el comportamiento de los actores que “creen” en ellas. Esto vale para América Latina como para otros continentes, cuya experiencia con las encuestas es de más larga data.

Para los fines de este artículo, entenderemos por encuestas al conjunto de técnicas y procedimientos mediante los cuales —sobre la base de un cuestionario específico— se obtienen datos e información respecto a la opinión de un grupo representativo de encuestados, y cuyos resultados pueden ser generalizados al conjunto de la población. Utilizadas en los más distintos dominios de actividad, lo que nos interesa en el presente artículo son las encuestas que se realizan durante los procesos electorales, incluyendo las del mismo día de las elecciones. En este último caso, lo usual es encuestar a quienes acaban de votar, por lo que a este tipo de encuesta se le denomina a “boca de urna” o “salida de urna” (*exit poll*).

Los sondeos, por su parte, son más bien procedimientos “informales” (como entrevistas breves a ciudadanos) que suelen utilizar los medios de

comunicación, particularmente televisivos, y que por no estar sometidos a las condiciones técnicas necesarias exigidas a las encuestas, los datos o las opiniones que por ellos se obtienen no son generalizables a toda la población, aunque puedan valer como indicadores de opinión. En este artículo sólo nos referiremos a las encuestas propiamente dichas.

2. LAS ENCUESTAS ELECTORALES

En América Latina son muchos los actores implicados en este campo. Por un lado, compiten centros académicos de investigación con empresas comerciales nacionales y extranjeras, que usan una gama de técnicas y métodos para medir el estado de ánimo de la población en un determinado momento, particularmente las intenciones de voto de la población. El grado de seriedad y precisión de las encuestas es muy variable. Sin embargo, en los últimos años se ha avanzado mucho en este aspecto y hoy día puede considerarse su profesionalismo como aceptable.

Por el otro lado, los usuarios son instituciones del Estado, corporaciones científicas, partidos políticos y medios de difusión (prensa escrita, radio y televisión) que vinculan distintos intereses con las encuestas: intereses científicos, intereses comerciales e intereses político-estratégicos.

Pero tratándose de procesos electorales, está claro que los partidos y los actores políticos son especialmente sensibles a las encuestas. Los políticos suelen aceptar sólo las encuestas que les son favorables y deslegitimar o relativizar aquellas que les son desfavorables. Por tanto aquí está planteado el problema de la credibilidad y fiabilidad de tales encuestas. Pero ésa no es la única razón para la introducción de normas legales que las reglamenten.

Existe también el riesgo auténtico de que, debido a la falta de mecanismos reguladores, se publiquen resultados de encuestas falsificadas o manipuladas durante el proceso electoral con el propósito de afectar a un electorado impotente ante resultados fabricados que deforman la voluntad electoral.

En general pueden darse dos formas de regulación de las encuestas: una referida al proceso de producción y difusión de encuestas durante los procesos electorales, y otra a la difusión de resultados de encuestas a boca de urna el mismo día de la votación. En América Latina se hicieron esfuerzos para reglamentar el uso e impedir el abuso de las encuestas de opinión

pública, sobre todo en época de campaña electoral. Muchos de esos reglamentos fueron aprobados en los años ochenta y noventa.

3. EXAMEN COMPARATIVO DE LAS NORMAS LEGALES

En primer lugar puede constatar que la mayor parte de los países de América Latina cuenta con alguna forma de legislación sobre encuestas durante los procesos electorales, excepto República Dominicana y Nicaragua, que en sus respectivos códigos o leyes electorales sólo se refieren a la propaganda electoral en términos generales. Chile es el único país en el que sin ninguna mención en la Ley Orgánica de Votaciones y Escrutinios sobre el tema, es el Consejo Nacional de Televisión el que tiene a su cargo la regulación de las encuestas.

Entre los países que sí presentan una regulación al respecto, la legislación es desigual y no todas consideran las encuestas a boca de urna. Desde este punto de vista, en primer lugar podríamos ordenar a los distintos países en tres grupos, según la importancia que otorgan a este rubro medido por el espacio que ocupan en las legislaciones respectivas. Transversalmente a los tres grupos, puede diferenciarse un cuarto grupo que no ostenta regulación de las encuestas a boca de urna.

a) Países en los cuales existe una legislación o reglamentación específica detallada sobre encuestas, como en Costa Rica y México. Este grupo incluye también a Colombia, Honduras y Panamá, cuyo tratamiento detallado reemplaza de algún modo al reglamento.

Costa Rica exige que las empresas encuestadoras se registren ante el Tribunal Supremo de Elecciones y cumplan ciertos requisitos acerca de su idoneidad, y remite al Tribunal la reglamentación de los criterios mencionados en el artículo de referencia. Las sanciones incluyen la intervención del Ministerio Público.

La legislación de México, por su parte, establece que las encuestas deben ajustarse a criterios “científicos” determinados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, a cuyo secretario ejecutivo debe ser entregada una copia del “estudio completo”. El artículo 403 del Código Penal se aplica para las sanciones a los que violen las prohibiciones de difusión y publicación de los resultados de las encuestas, incluyendo las encuestas a boca de urna.

A su vez, Panamá obliga a la inscripción previa de la encuesta en el Tribunal Electoral, y especifica nueve condiciones que debe satisfacer como información antes de su publicación, pero no dice nada respecto de las sanciones.

Colombia también establece que toda publicación de los resultados de encuestas debe ir acompañada de información técnica, que podríamos considerar estándar; fuente de financiamiento y persona jurídica o natural que la hizo y la encomendó. Las infracciones son sancionadas mediante multas. Colombia es el único país que no establece plazos previos para la publicación y difusión, excepto para el día mismo de la votación.

Por último, Honduras obliga a que toda empresa encuestadora se registre ante el Tribunal Supremo Electoral, informando sobre las condiciones técnicas de la encuesta. El Tribunal está facultado para regular las encuestas y autorizar esta actividad. Los infractores son sancionados con multas.

Todos los países mencionados fijan plazos para la difusión o publicación de resultados de encuestas.

b) Países en los cuales el tratamiento representa más que una referencia en la legislación e incluyen plazos para la difusión o publicación de encuestas y sanciones respectivas en caso de incumplimiento. Éste es el caso de Ecuador, Perú y El Salvador. Las sanciones en Ecuador incluyen clausuras del medio de difusión y multas. En Perú, sólo multas, lo mismo que en El Salvador.

c) Países en los cuales la referencia es mínima y aunque se establezcan plazos para la difusión de encuestas, no se especifican sanciones en su legislación. Éste es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala, Paraguay, Uruguay y Venezuela. En este último país sólo se especifica que las sanciones deben establecerse conforme a la Ley Electoral, sin dar más precisiones. Panamá está en la misma situación no obstante el tratamiento más desarrollado del tema. Con todo, la ausencia de sanciones en la legislación electoral no siempre quiere decir que no existan en otro tipo de normas. Argentina fija sanciones, pero delegando esta responsabilidad al Ministerio del Interior.

d) Finalmente, países en los cuales sólo hay una referencia a las encuestas electorales, pero no incluyen las encuestas a boca de urna. Esto puede deducirse de la lectura del texto legal que se refiere a plazos legales anteriores al día de las elecciones. De esta ausencia de regulación específica se deriva —su no prohibición— que estén permitidas legalmente. Este es el caso del Brasil, Ecuador, El Salvador y Perú.

De los 18 países considerados, 12 se refieren a las encuestas a boca de urna. Internamente este grupo es heterogéneo en lo que concierne a los plazos otorgados para la difusión o proyección de los resultados de estas encuestas. Cinco de estos 12 países (Ecuador, Colombia, Costa Rica, Guatemala y Perú) optan por la prohibición durante el día de la votación, que ha de entenderse hasta las 24 horas. Los otros fijan horas a partir de las cuales está autorizada la difusión de los resultados posteriormente a las elecciones. Éste es el caso de Argentina (tres horas después), Bolivia (dos horas después), Chile (a partir de las 18 horas), México (una hora después), Panamá (tres horas después), Paraguay (una hora después). El Salvador es el país que más extiende los plazos, pues autoriza la difusión de las encuestas luego que se “declaren firmes los resultados”, lo que puede llegar a interpretarse como varios días después, inutilizando los propósitos de la encuesta a boca de urna. Venezuela no hace mención a este tipo de encuestas, pero podría suponerse que está sobreentendida al facultar al Consejo Nacional Electoral a determinar la hora (se entiende que se trata del día de la votación) a partir de la cual los medios pueden emitir los resultados electorales.

En total son 16 países latinoamericanos en los cuales existen normas que incluyen restricciones temporales respecto a la difusión de encuestas o proyecciones electorales. De los 16 países, 15 tienen normas en sus respectivas legislaciones electorales. Chile es la excepción, pues la norma “especial” está a cargo del Consejo Nacional de Televisión. En la legislación electoral (2000) de Nicaragua existe un vacío sobre el tema, mientras que la de la República Dominicana deja abierta la posibilidad del control al autorizar al organismo electoral aprobar reglamentos que regulen el proceso electoral (véase el cuadro XXXII.1).

Como pudo constatarse, las restricciones sólo se refieren a encuestas de opinión pública que miden las preferencias electorales (no sobre otros temas) y solamente afectan la divulgación o publicación de los resultados de encuestas, excepto Guatemala, que prohíbe “realizar” encuestas electorales durante las 36 horas previas al acto electoral y el día mismo de las elecciones. Eso significa que durante los plazos prohibidos se pueden llevar a cabo encuestas reservadas o de circulación restringida (por ejemplo por partidos políticos que quieren informarse sobre el desarrollo de su campaña electoral y el apoyo del electorado). En los hechos, estas encuestas se hacen y muchas son conocidas sin ser divulgadas por los medios masivos de comunicación.

CUADRO XXXII.1. *Restricciones temporales para la divulgación y publicación de resultados de encuestas durante el proceso electoral*

Argentina	Dos días antes
Bolivia	Tres días antes
Brasil	15 días antes
Chile	Tres días antes
Colombia	El mismo día de votación
Costa Rica	Dos días antes
Ecuador	30 días antes
El Salvador	15 días antes
Guatemala	36 horas antes
Honduras	90 días antes
México	Ocho días antes
Panamá	10 días antes
Paraguay	15 días antes
Perú	15 días antes
Uruguay	El mismo día de votación
Venezuela	Siete días antes

En ninguna legislación existe previsión alguna sobre la posibilidad de que los resultados de las encuestas puedan ser conocidos o difundidos a través de la televisión por cable.

Ya nos referimos al hecho de que existen legislaciones que establecen prohibiciones, pero cuya violación no está expresamente sancionada. Pero también se constata la diversidad de situaciones respecto del sujeto imputable por violaciones. Así existen casos en los que las sanciones aparentemente no tienen el destinatario imputable, o simplemente no está especificado. En la legislación electoral de Perú, México y Honduras no se sabe si el infractor es el medio o el partido; en la legislación del Ecuador y Colombia son los medios; El Salvador sanciona a los partidos o instituciones demandantes, mientras que en Costa Rica sólo a los partidos.

4. CONCLUSIONES

Para concluir, quizá lo recomendable sea, en primer lugar, generalizar una efectiva reglamentación de encuestas que contenga aspectos específicos respecto a su producción y difusión, que garanticen su fiabilidad técnica y confiabilidad ciudadana. En segundo lugar, extender la reglamentación a toda forma de encuesta de opinión política, hecha o no en periodos electorales. En tercer lugar, y aunque son menores los casos en que esto ocurre, no es congruente establecer prohibiciones sin determinar sanciones. Éstas deberían, además, formar parte del cuerpo de las leyes electorales y no transferir innecesariamente esta responsabilidad a instituciones distintas a las electorales.

No está de más recordar que en muchos casos los resultados de encuestas electorales, en principio fiables, no suelen ser congruentes con los resultados oficiales, lo que ha incitado a ensayar técnicas que tomen en cuenta estos desfases con el fin de acortar las distancias entre unos y otros.