

Sobre la regulación federal de las encuestas electorales en México

On federal regulation of election polls in Mexico

Ricardo de la Peña (México)*

Verónica Ortiz Ortega (México)**

Fecha de recepción: 12 de noviembre de 2012.

Fecha de aceptación: 6 de febrero de 2013.

RESUMEN

Las encuestas electorales forman parte esencial de la normalidad democrática en México. La realización y difusión pública de estudios demoscópicos durante los procesos electorales involucra el ejercicio de derechos fundamentales tanto para los encuestadores como para los ciudadanos. De ahí la justificación de la regulación federal y la tarea del Estado como garante del equilibrio entre la libertad de expresión y el derecho a la información consagrados en la legislación mexicana.

Como ha sucedido hasta ahora, cada proceso electoral deja experiencias valiosas y hace evidentes los aciertos y las carencias de las normas jurídicas. Aquí hacemos una revisión de la normatividad vigente y de la posibilidad de avanzar en el mejoramiento del marco regulatorio aplicable a las encuestas electorales, privilegiando el mecanismo de colaboración entre industria y autoridades, que ha probado ser eficaz.

PALABRAS CLAVE: encuestas, legislación, criterios, pronóstico.

* Presidente ejecutivo de Investigaciones Sociales Aplicadas (ISA). ricartur@isa.org.mx.

** Abogada y analista política. vortizortega@hotmail.com.

ABSTRACT

Election polls are a substantial element of our democratic reality. The conduction and publicity of opinion surveys during the electoral process involve the exercise of basic civil rights for pollsters and citizens. Hence the importance of federal regulation and State's role in preserving the balance between freedom of expression and the access to information foreseen by the Mexican Constitution.

Once again, the recent federal election produced lessons and evidence of regulatory successes and shortcomings. We review the current legislation and discuss the potential for improvement in certain areas in the aim of improving collaboration among industry and authorities, a mechanism that has proven its benefits.

KEYWORDS: polls, legislation, criteria, forecast.

*Questionar la justificación de las normas
jurídicas es una manera de contribuir
al debate democrático.*

Córdova y Salazar (2007b)

En México existe el mito de que las encuestas electorales no están reguladas, o al menos no bien reguladas. Esta idea no solamente permea la visión acerca de los estudios por muestreo respecto de las preferencias electorales entre los ciudadanos en general, sino que es seguida por muchos periodistas, analistas, políticos y académicos. Es decir, aun entre el llamado “público atento” esta creencia se ha sembrado y afecta la reflexión acerca de lo que acontece en este campo de actividad.

Sin embargo, contra esta visión se alza la realidad: las encuestas electorales han estado reguladas en México desde hace tiempo y las normas a las que se sujetan, al menos en el ámbito federal, han evolucionado con cada proceso electoral, acompañando el fortalecimiento de la propia institucionalidad democrática en el país. En la actualidad, resulta válido decir que la regulación en la materia es suficientemente completa para otorgar certidumbre al elector acerca de la calidad de los estudios a los que eventualmente se expone.

Esta regulación ha sido resultado de un esfuerzo conjunto de especialistas, analistas, partidos, legisladores, autoridades administrativas e incluso de autoridades jurisdiccionales en materia electoral. La elaboración de las normas se ha beneficiado de un mecanismo dinámico que se nutre de las aportaciones de los actores públicos y privados involucrados y ha repercutido, con variado éxito, en la formulación de las normas que rigen estos estudios en procesos electorales en el ámbito local.

Las razones de la regulación

Las encuestas son un ejercicio de carácter científico, una técnica de investigación social cuyo objetivo es producir información que permita estimar la ocurrencia de eventos que, teóricamente, deben estar cerca del valor real o del parámetro que se pretende conocer. Así,

la finalidad de las encuestas es obtener información mediante preguntas dirigidas a una muestra de individuos representativa de la población o universo de forma que las conclusiones que se obtengan puedan generalizarse al conjunto de la población siguiendo los principios básicos de la inferencia estadística, ya que la encuesta se base en el método inductivo (SUP-JRC-63/2009).

En el caso de los estudios electorales, uno de los objetivos es el conocimiento de las preferencias de los ciudadanos entre diversos contendientes por un cargo público sujeto a elección en un momento determinado. Son por ello actividades que, al aportar información útil, facilitan y complementan el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos.

Cuando estudios con estos objetivos se realizan dentro del periodo legal definido para el proceso electoral, se reclama su regulación estatal, dado que se trata de información de interés público, existen límites en su metodología y resultados (Crespi 1988, 183) y puede darse a éstos un potencial uso para fines de estrategia por actores políticos.

Si bien la mayor acusación contra las encuestas es que ejercen una indebida influencia en el comportamiento electoral, puesto que pueden afectar la formación de opiniones en los electores, la evidencia muestra que, en general, los datos estadísticos juegan un papel menor en la formación de juicios y que, en particular, la información de encuestas no tiene influencia determinante en las opiniones, intenciones de voto o creencias del resultado de una elección, aun cuando pudieran afectar la percepción de las personas con respecto al clima de opinión existente (Daschmann 2000, 160-81).

Además, los estudios de la influencia de las encuestas en el comportamiento electoral no son concluyentes y dependen del método de estimación que se emplee y de circunstancias políticas coyunturales. En caso de existir alguna influencia, ésta es inofensiva, pues su difusión tiende a generar un equilibrio a partir de las preferencias previas de los votantes (Donsbach 2001, 1).

Ante ello, la legislación federal mexicana en materia de encuestas electorales se ha caracterizado por establecer niveles moderados de control para la realización y publicación de encuestas (González 2007, 78), complementada con disposiciones administrativas que buscan vigilar y fortalecer la equidad en la contienda desde un marco de respeto al eclecticismo científico y de actualidad de la norma.

Tal vez el estudio más completo del que se disponga acerca de la regulación de encuestas electorales en México es el realizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con el copatrocinio de la Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercados y Opinión Pública (AMAI) y el Consejo de Investigadores de la Opinión Pública.

Córdova y Salazar (2007b) sostienen que “el Estado puede, legítimamente, regular actividades como la realización de encuestas de opinión relativas a cuestiones electorales [...] porque dichos ejercicios y sus resultados tienen (al menos potencialmente) un impacto” en las instituciones democráticas que puede reflejarse en que las encuestas abonen a la certeza, o bien, a la incertidumbre respecto a una elección.

Pero esta justificada intervención del Estado, advierten, no implica que toda regulación sea adecuada. En todo caso, “no debe inspirarse en una lógica de un poder estatal que obstaculiza y criminaliza el libre ejercicio de la libertad de expresión”. Debe partir del reconocimiento de estas libertades y del acotamiento preciso de la materia que amerita la reglamentación pública federal. Debe, por ejemplo, distinguir entre encuestas según el momento al que refieren sus resultados (antes, durante o después de la

elección) y diferenciar las etapas en las que se desarrollan dichos estudios (diseño, levantamiento, publicación), siendo necesario “contar con una regulación que permita el levantamiento, pero que garantice la calidad técnica del diseño y que impida la publicación cuando los electores están a punto de ir a las urnas” (Córdova y Salazar 2007b).

Los autores apuntan que los encuestadores

al difundir e interpretar los resultados de sus encuestas, presuntamente, ofrecen una visión imparcial de la situación político-electoral, que se encuentra respaldada por los argumentos técnicos y científicos utilizados durante el diseño y levantamiento del ejercicio estadístico. Esta presunción de objetividad [...] justifica la intervención estatal como garante regulador de los parámetros mínimos indispensables de carácter técnico (Córdova y Salazar 2007b).

Éstos deben observarse y, en caso de incumplimiento, sancionarse por vía civil o administrativa, otorgando siempre garantías para un debido proceso.

La regulación relativa a la calidad de los estudios implica un requerimiento de veracidad en los datos producto de una encuesta que se publique. Supone, por tanto, que los ciudadanos estén “en condiciones de saber cómo se ha llegado a determinados resultados” (Villanueva, 2007, 27).

Para ello, los propios organismos profesionales en el mundo, como WAPOR (World Association for Public Opinion Research) y Esomar (World Association for Market, Social and Opinion Research),¹ han establecido códigos de normas éticas que rigen la actividad, exigiéndose al menos la inclusión en toda publicación de encuestas de los datos acerca de quién la realizó, el universo estudiado, el tamaño de la muestra, márgenes de error y nivel de confianza, forma en que se acopió la información, fecha de realización del trabajo de campo, tasa de respuesta y formulación específica de los reactivos difundidos, entre otros datos.

¹ Esomar cambió de nombre, originalmente se llamaba European Society for Opinion and Market Research, pero mantuvo sus siglas.

Adicionalmente, para homologar las prácticas en la materia, se dispone, desde 2006, de un Estándar Internacional para las Investigaciones de Mercados, Opinión y Sociales (ISO 20252) y, desde 2000, de un Estándar de Servicios para la Investigación de Mercados en México (ESIMM), establecido por la AMAI. Estas normas pretenden dotar de consistencia al servicio, homogeneizar el uso de conceptos, documentar y regular los procedimientos y operaciones, permitir la detección y corrección de errores, posibilitar la auditoría posterior, entre otros fines.

“Una regulación que pretenda garantizar la objetividad y oportunidad temporal de las encuestas tiene que pasar en algún momento por el tamiz de los derechos humanos” (Carmona 2007, 41), sean de fuente constitucional o internacional. Al referirnos a las encuestas electorales hablamos, en primera instancia, del derecho a la información, ya que todo ciudadano tiene derecho a conocer la situación que guarda la contienda electoral y allegarse de elementos que orienten una toma de decisión libre e informada.

En segundo lugar, como contraparte del derecho a recibir información, existe la libertad de proveerla, esto es, el derecho al trabajo lícito de investigadores y encuestadores, consagrado en el artículo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), sólo restringible por la ley con el propósito de garantizar el bien común colectivo. De acuerdo con este último supuesto en particular, es dable que se prevea la observancia de ciertos parámetros objetivos para realizar encuestas electorales y difundir públicamente sus resultados.

Respecto a la libertad de expresión antes mencionada, la propia Constitución, en su artículo 6, prohíbe cualquier tipo de inquisición judicial o administrativa ante la manifestación de las ideas, y en su artículo 7 prevé la libertad de escribir y publicar escritos en cualquier materia, prohibiendo expresamente la censura previa o la exigencia de fianza a autores o editores, pero pudiendo sujetarse a responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho.

En materia de publicación de encuestas electorales, la regulación debe salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos, garantizar la observancia de un rigor metodológico y alentar su difusión pública, exceptuando los tiempos que se consideren propicios de convertirlas en instrumento de inducción o desinformación.

Las normas federales acerca de encuestas electorales²

La publicación de encuestas electorales es un fenómeno relativamente reciente en México. Fue hacia la penúltima década del siglo pasado cuando hicieron su irrupción (Peña 1988), ante la creciente competencia por cargos de elección popular, la pluralización en los medios de comunicación y el desarrollo de tecnologías que hicieron más expedito y accesible el empleo de este tipo de herramientas para la generación de información acerca de preferencias del electorado. En específico, fue en la elección presidencial de 1988 cuando por vez primera el público dispuso de mediciones nacionales cuyo objetivo era estimar las preferencias del electorado. Fueron entonces pocas encuestas las publicadas y no conformaron series de observaciones homogéneas, por lo que era difícil determinar la existencia de un patrón de cambio temporal (Peña 1992).

Si bien desde 1951 la legislación federal mexicana dispuso que el día de la elección y los tres días previos no se permitiera la celebración de mítines ni reuniones públicas, fue apenas en 1990 que se atendió expresamente a las encuestas durante las campañas electorales, cuando en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) se añadió, en la fracción 3 del artículo 190, 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

² Este apartado complementa y actualiza un ensayo anterior acerca del tema, elaborado en 2003 (Peña 2003).

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 (Cofipe, artículo 190.3, 1990).

En el informe de las comisiones dictaminadoras del proyecto del Código se señaló que ello se añadió “a fin de evitar que se manipule o presione la voluntad del votante” (Ramos y Peña 1991).

Tres años más tarde, en ocasión de las reformas al Cofipe efectuadas en 1993, esta regulación se modificó en dos sentidos. Primero, se reformó la fracción 3 del artículo 190 (que pasó a ser fracción 4), para ampliar el periodo de prohibición de 5 a 8 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” (Cofipe, artículo 190.4, 1993), abarcando con ello los entonces 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” (Cofipe, artículo 190.4, 1993), y especificando, por vez primera, las sanciones a las que se harían sujetos quienes incumplieren dicha disposición.

Segundo: se incorpora como nueva fracción 3 del propio artículo 190 del Código 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 Federal Electoral (IFE), si la encuesta o sondeo se difunde por cualquier medio (Cofipe, artículo 190.3, 1993).

Con base en estas disposiciones, en julio de 1994, pocas semanas antes de los comicios, el Consejo General del IFE creó una comisión encargada de establecer criterios de orden técnico y metodológico que debían satisfacerse para la realización de encuestas o sondeos de opinión. En aquella ocasión, se cayó en excesos tales como pretender normar un tamaño mínimo pertinente para una muestra.

Es de referir que para la elección presidencial de 1994 se contó por vez primera con series de encuestas nacionales que pudieron ir dando cuenta no sólo del estado de las preferencias electorales al momento de la medición, sino de los cambios que se registraban en el tiempo (Peña 1994). Hacia el cierre del proceso, aunque algunas mediciones estuvieron muy distantes del resultado, sobreestimando al ganador en más de una decena de puntos, se contó con varios ejercicios cuyas estimaciones finales resultaron próximas al resultado oficial (Basáñez 1997, 171).

En 1996 volvió a ampliarse la regulación en materia de encuestas y sondeos electorales. Por vez primera se reconoció, en la fracción III del artículo 41 de la Constitución mexicana, la relevancia de las encuestas electorales, disponiéndose que fuera el IFE el órgano encargado de regular las encuestas y sondeos electorales de manera integral y directa, en los términos de la ley secundaria.

Además, se adicionó la fracción 5 al artículo 190 del Cofipe, en el que se establecía 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 IFE] (Cofipe, artículo 190.5, 1993).

Así, se oficializa una práctica que la autoridad electoral llevaba a cabo desde antes y garantiza la entera libertad para que toda persona física o

moral que lo deseara pudiera realizar y publicar este tipo de ejercicios, sin más restricciones que el apego a los criterios establecidos por la autoridad y el cumplimiento de la obligación de entregarle copia del estudio completo.

Asimismo, se impuso una ventana temporal de prohibición solamente a aquellos estudios cuya finalidad fuera conocer las preferencias del electorado, pero con la peculiaridad de que se establecía una sanción de naturaleza penal a su incumplimiento, ajena a las de orden administrativo que el propio Código establecía para otros asuntos. La desafortunada incorporación de sanciones penales “puede tener como consecuencia el inhibir la realización y difusión de encuestas de orden electoral” por lo que debiera cambiarse (Córdova y González 2007, 92).

A diferencia de ocasiones anteriores, en las que la autoridad electoral había emitido disposiciones regulatorias de encuestas y sondeos electorales al margen de quienes practican la actividad, para el proceso electoral federal de 2000 el Consejo General del IFE tuvo la oportuna y acertada idea de consultar de manera informal a investigadores y especialistas en la materia para establecer los criterios mínimos que deberían adoptar las personas físicas o morales que pretendieran 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 aspectos que debían atenderse en todo reporte de resultados publicado: definir detalladamente la población de estudio; explicar el método utilizado para recopilar la información; detallar el método de muestreo y los mecanismos de selección de la muestra; especificar el tamaño de la muestra y señalar la frecuencia de no respuesta; especificar fechas del levantamiento de la información, así como el número de supervisores y encuestadores que participaron en la recopilación de la misma, y 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 origi-

nales de los cuestionarios y las bases de datos, y de los programas utilizados por la persona responsable de realizar el estudio, con el fin de verificar la información.

Es reconocible el esfuerzo de la autoridad electoral federal por establecer criterios mínimos fundados en un eclecticismo científico, que sólo demandaban dar cuenta de datos fundamentales que permitieran al público expuesto a una encuesta conocer sus alcances técnicos y ubicación espacial-temporal, sin prejuzgar la pertinencia de métodos y técnicas adoptadas. Lamentablemente, ello no bastó para impedir que los informes generados por la instancia encargada de compilar los reportes de los estudios resultaran un mero ejercicio administrativo sin más utilidad que dar oportunidad a algunos medios de alegar una supuesta falta de certificación por parte la autoridad administrativa, lo que no era ni la tarea ni la intención de la autoridad.

Esta dicotomía entre regulación y calidad de los estudios se hizo evidente durante la campaña electoral para presidente de la República en el año 2000. El público estuvo expuesto a una diversidad de reportes de resultados de encuestas (IFE 2000), varios de ellos formando series mensuales, que en su mayoría mostraron como líder en la contienda a quien no resultó ser el ganador. Así, mientras las encuestas públicas cumplieron en esa oportunidad con la tarea de dar cuenta del formato de la contienda, como disputa real entre dos candidatos y con una relativamente cerrada competencia entre ellos, no fueron capaces de dar cuenta con certeza de la propensión real al triunfo de cada una de estas candidaturas.

De hecho, salvo una excepción a principios del mes de mayo, ninguna de las otras 13 encuestas patrocinadas directamente por un medio de comunicación mexicano mostró adelante al candidato que resultaría ganador. Un periódico decidió suspender la publicación de encuestas durante el último mes de campaña; otro naciente medio optó por no publicar una encuesta que daba ventaja al candidato opositor luego del primer debate y después cambió de empresa encuestadora, dando resultados favorables al

candidato del partido en el gobierno; finalmente, otro medio encontró siempre adelante al candidato que finalmente ocupó el segundo lugar.

En aquel momento, diversos medios dieron cobertura a los resultados reportados por empresas encuestadoras contratadas por el partido en el gobierno, sin darle similar difusión a las encuestas patrocinadas por su principal contendiente. Además, varios medios dieron cabida a encuestas de dudosa manufactura, hechas por empresas no acreditadas, con datos muy favorables al candidato del partido en el poder. De esta manera, ninguna encuesta preelectoral que se haya hecho pública y acertara al ganador fue patrocinada por medios nacionales; las que lo hicieron tuvieron que difundirse originalmente a través de medios extranjeros o no contaron con un medio difusor definido (Peña 2000).

Sin embargo, al comparar el balance de encuestas difundidas con uno u otro líder contra el resultado final de la contienda, se mostró por vez primera que las elecciones no se ganan mediante la promoción de encuestas favorables a un candidato y que el electorado no es tan fácilmente manipulable o influenciable mediante tal recurso.

Adicionalmente, para la jornada electoral se contó con una diversidad de ejercicios de conteo rápido, producto de un programa de financiamiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que facilitó la realización de este tipo de mediciones por diversas instancias, de otra forma, no se hubiera contado con recursos para hacerlo.

Para el proceso electoral de 2006 se avanzó otro paso en la normatividad federal aplicable a la materia. La autoridad electoral emitió el Acuerdo CG282/2005 en la sesión ordinaria del Consejo General del IFE celebrada el 19 de diciembre de 2005, en el que se establecieron los “criterios estadísticos de carácter científico” que deberían adoptar las personas físicas y morales que tuvieran la pretensión de llevar a cabo encuestas por muestreo.

Nuevamente, este acuerdo fue producto de un fructífero intercambio entre los consejeros electorales y los investigadores de campo. Esto permitió mejoras sensibles en el contenido de éste, entre las cuales se encontraron:

la obligación para quien solicitara u ordenara la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión de dar acceso público gratuito a las características metodológicas fundamentales de los estudios, con el fin de facilitar su lectura e interpretación, ya fuera con un medio impreso o con una página de la red mundial; la determinación de un periodo de 10 días posteriores a la publicación de una encuesta para entregar por medio impreso y magnético copia del estudio completo a la autoridad; la precisión de la información complementaria que debiera resguardarse para fines de una eventual verificación y el tiempo en que debiera conservarse. Y, más aún, se abordó un tema fundamental para el control de la efectiva realización de los estudios que se difundieran: quienes publicaran encuestas deberían recabar y entregar al secretario ejecutivo del IFE los datos que permitieran identificar fehacientemente a la persona física o moral que solicitó y ordenó una publicación y a la que la patrocinó, incluyendo nombre o denominación social, domicilio, teléfono y correos electrónicos en los que pudieran responder requerimientos acerca de los estudios, pudiendo el propio IFE requerir a quien correspondiera el cumplimiento de dicha obligación.

Así, por vez primera se distinguían claramente tres sujetos para la aplicación de las normas en materia de publicación de encuestas: quien las realiza, quien las ordena o solicita su publicación y quien las patrocina. Cada uno con deberes diferentes, cuyo cumplimiento podía ser exigido por la autoridad.

Regidos por esa normatividad, durante el proceso electoral federal de 2006 se publicaron decenas de estudios, muchos de ellos integrando series regulares y homogéneas de mediciones, que fueron dando cuenta del estado y de los cambios en las preferencias durante las campañas. La mayoría de las series mostraron un cierre de brecha hacia el segundo trimestre del año entre quienes resultarían ser los dos principales contendientes.

Empero, ello no supuso una plena concordancia entre las estimaciones. Hubo series que observaban una contienda donde hasta tres candidatos podían resultar ganadores y otras que mostraban una competencia don-

de sólo dos tenían posibilidades reales de triunfo. Al final, no sólo se tendió a sobreestimar en el promedio de mediciones al tercer lugar, sino que —dado lo cerrado de la contienda— la mayoría de las encuestas colocó en primer lugar a quien terminaría como segundo, invirtiendo el orden respecto al resultado. De hecho, de nueva cuenta no hubo ningún medio de comunicación nacional que difundiera una encuesta al cierre cuyo líder fuera quien resultó ganador oficial de la elección (Peña 2006).

Hubo, eso sí, un avance muy importante: con la nueva regulación que demandaba datos fehacientes del realizador y del patrocinador, se eliminaron del espacio público las encuestas fantasma que pulularon seis años antes.

Como secuela del rechazo a los resultados de la elección presidencial de 2006 por parte de uno de los contendientes y del cuestionamiento respecto de la eficacia de las normas vigentes hasta ese momento, para 2007 fue necesaria, al parecer de los actores políticos, una reforma electoral. En el terreno de las encuestas, ello llevó a cambios significativos. Aunque la regulación en la ley secundaria se mantiene dentro del capítulo destinado a las campañas electorales, la actual redacción del artículo 237 dispone, en su fracción 6, la reducción del periodo de prohibición a la publicación o difusión de encuestas a los tres días previos a la elección y, en la fracción 7, explicita que los criterios generales de carácter científico que emita el Consejo General deberán definirse previa consulta con los profesionales del ramo o las organizaciones en que se agrupen, regulando así lo que era una práctica común desde años antes.

Con la nueva legislación se llega a la elección presidencial de 2012. Para reglamentar las encuestas en este proceso, previa consulta con las agrupaciones gremiales, el Consejo General del IFE expide el 14 de diciembre de 2011 el acuerdo CG411/2011, por el que se establecen los lineamientos así como los criterios generales de carácter científico que deberán observar las personas físicas y morales que pretendan ordenar, realizar o publicar encuestas por muestreo, encuestas de salida o conteos rápidos durante el proceso electoral 2011-2012.

Este instrumento, nuevamente, permite avanzar en la precisión de algunos aspectos relacionados con la información que debe ponerse a disposición del público y de la autoridad por parte de quienes realicen, patrocinen o difundan encuestas. En primer término, se explicita que los criterios que se adopten deberán

ser consistentes con las normas y prácticas internacionales comúnmente aceptadas en la comunidad científica y profesional especializada en la realización de encuestas de opinión, respetando el pluralismo metodológico que es propio de toda práctica científica y profesional (IFE 2011).

En consonancia con lo anterior, se prohíbe que quienes desarrollen labores de estrategia, posicionamiento, mercadotecnia, campaña, ventas, recaudación de fondos u otras similares ajenas a la investigación sean al mismo tiempo responsables de estudios por muestreo, y se estima como impertinente la realización de ejercicios por vía telefónica, toda vez que este método de entrevistas no es recomendable para sondeos de opinión electoral en países donde la cobertura de líneas fijas de teléfono no es cercana a 100%, o no están bien distribuidas entre la población.

Además, se demanda a los responsables de los estudios la entrega de documentación que acredite su especialización y formación académica para demostrar conocimiento en el área de la investigación de la opinión pública, que pruebe su pertenencia o la de sus integrantes a asociaciones nacionales o internacionales del gremio de la opinión pública y copia del acta constitutiva de la organización, que demuestre la fecha de su fundación y de inicio de trabajos en el ámbito de la demoscopia. Asimismo, se explicita que se deberá entregar al IFE, además de la copia del estudio completo, la base de datos con la información publicada, misma que, al igual que los reportes, puso a disposición del público el propio IFE en su sitio.

Con este acuerdo, como con los anteriores, se demuestra que los instrumentos de reglamentación forjados desde el ámbito administrativo con el concurso de los profesionales

con el paso del tiempo, han conducido hacia una mayor especificidad técnica de las encuestas y hacia la mayor revelación de información por parte de los realizadores, patrocinadores y difusores de las encuestas (Córdova y González 2007, 102).

Además, a pesar de no existir disposiciones que garanticen el libre acceso de los investigadores a información estadística y geográfica actualizada y detallada del universo de los ciudadanos, el IFE permitió que el público en general obtuviera datos consolidados del Padrón Electoral y de la Lista Nominal de Electores, así como la cartografía disponible. Ello ayudó indudablemente a mejorar y perfeccionar los métodos de muestreo y la operación de los estudios por muestreo orientados a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos.

El IFE, mediante su Secretaría Ejecutiva, dio seguimiento puntual al cumplimiento del acuerdo en sus informes mensuales.³ Conforme a éstos, la mayoría de los estudios nacionales publicados durante el proceso electoral 2011-2012 adoptaron los criterios emitidos por la autoridad. Así, solamente durante el periodo de campaña electoral, de los casi 200 estudios publicados y reportados, 87% adoptó los criterios, aunque no todos cumplieron con la entrega de sus bases de datos.

Una primera lectura de los resultados de las encuestas preelectorales durante 2012 mostraría un balance favorable: por vez primera la totalidad de los estudios acertaron a detectar como líder de la contienda al candi-

³ La Secretaría Ejecutiva presentó al Consejo General del IFE durante 2012 siete informes respecto del cumplimiento del Acuerdo CG411/2011, con fechas 25 de enero, 29 de febrero, 28 de marzo, 25 de abril, 31 de mayo, 28 de junio y 26 de julio. El acuerdo y los informes con sus anexos se encuentran en IFE (2011, 2012a, 2012b, 2012c y 2012d).

dato que resultó ganador. Más allá de lógicas y apreciaciones de comunicadores y no pocos analistas, por primera vez en este siglo, diversos medios patrocinaron y difundieron ejercicios que atinaron al ordenamiento de los contendientes.

A pesar de los avances en la regulación de las encuestas y del éxito en la detección del orden de los contendientes, en 2012 la mayoría de las mediciones reportaron una distancia entre los principales contendientes mayor a la que oficialmente se registró. Aunque este sesgo no conlleva que las encuestas finales presentaran un error medio mayor que el observado en otras ocasiones —pues el error promedio de las estimaciones se ubicó en 2.6 puntos, igual que en 2000 y apenas superior a los 2.3 puntos observados en 2006—,⁴ el hecho de que la subestimación haya afectado a quien quedó en segundo lugar propicia un reclamo público hacia los estudios, que deriva en incorporarlo como uno de los elementos para la inconformidad formalmente presentada ante la autoridad jurisdiccional respecto de la elección presidencial.

A dicho recurso legal correspondió un exhaustivo análisis legal y una resolución contundente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que vale la pena retomar.

En la sentencia emitida el día 30 de agosto de 2012 por la Sala Superior del TEPJF en el juicio de inconformidad SUP-JIN-359/2012, se partió del entendimiento de que “para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena, o de la información que disponen otros, como el derecho a difundir la propia” (SUP-JIN-359/2012, 106). Es por ello que

⁴ Para medir la exactitud de las encuestas electorales suele usarse como escala la diferencia entre las proporciones arrojadas por un estudio y las proporciones oficialmente computadas en una elección. Ello supone tomar como parámetro los resultados y calcular el error absoluto, como se hace entre cualquier medición y un valor considerado como el verdadero, procedimiento que es cuestionable y equívoco en este caso. El estimador más empleado para este fin es el tercer método propuesto por Mosteller en 1949 (M3), que corresponde a la desviación media en puntos porcentuales entre lo previsto y lo real para todos los contendientes, sin tener en cuenta el signo de dicha desviación (Mosteller 1949, 55).

en una sociedad democrática, y en el desarrollo de los procesos electorales, la publicación de encuestas, sondeos, encuestas de salida y conteos rápidos coadyuvan a fortalecer la información de los electores para emitir su voto, por lo que dichas actividades deben realizarse en un ambiente de libertad metodológica y científica, todo ello dentro de un marco constitucional y legal previamente establecido (SUP-JIN-359/2012, 413).

Sin embargo, aclara,

el requisito de veracidad en la difusión de los resultados de las encuestas es una exigencia legítima y necesaria, en tanto protege a los electores de cualquier riesgo de manipulación en la información que pudiera atribuirse a quienes difunden los resultados de los sondeos de opinión, lo mismo que contribuye a generar las condiciones necesarias que permitan un debate público informado, abierto y plural (SUP-JIN-359/2012, 416).

El Tribunal advierte que

medir el margen de error de una encuesta a partir de las brechas entre el primero y segundo lugares es inusual y metodológicamente impreciso. Los estimadores sobre los que se calculan los márgenes de error estadístico aplican para las preferencias electorales de cada candidato, no así para la diferencia entre estos de acuerdo al resultado de la elección (SUP-JIN-359/2012, 382-3).

Además, que

la simple confrontación aritmética de los resultados de las encuestas electorales con los resultados de las elecciones efectivamente producidos no es, frente a lo que algunos consideran, un buen

método de control de la objetividad de las encuestas electorales (SUP-JIN-359/2012, 389).

Pues

existe una coincidencia general de los especialistas en el sentido de que los resultados de las encuestas electorales no son adecuados ni suficientes para deducir el comportamiento final del electorado. Es decir, no deben ser equiparados como predicciones de eventos futuros (SUP-JIN-359/2012, 390).⁵

⁵ Un elemento que apoyaría este punto es la existencia, diferenciada de las encuestas, de modelos de pronóstico electoral. En Estados Unidos éstos se han desarrollado y publicitado desde hace más de tres décadas (Campbell 2012, 610). La racionalidad detrás de estos modelos es identificar los factores que normalmente influyen en el voto, revisar los datos disponibles para medirlos y detectar cómo lo han afectado históricamente. Estos ejercicios son imperfectos, debido a la limitada disposición de indicadores adecuados y homogéneos, referidos a periodos suficientemente prolongados, y dado que cada campaña tiene su propia idiosincrasia, afectando el voto en forma imprevisible. Regularmente, estos modelos adoptan como principal componente las encuestas electorales, pero se alimentan de otras fuentes de información. Una asunción implícita de estos modelos es que no se presentarán eventos peculiares entre el momento de elaboración del pronóstico y la elección, que provoquen que el resultado difiera de aquel esperado a partir de los factores incorporados en el modelo; son, pues, un ejercicio de predicción del resultado para una elección normal. Una estrategia recientemente adoptada es la disposición y difusión de un modelo apoyado en encuestas que actualiza diariamente su pronóstico (Silver 2012), compitiendo así informativamente con las encuestas de seguimiento. En el caso mexicano, no sólo no se ha desarrollado ampliamente este campo de pronóstico electoral mediante modelos, sino que estos ejercicios enfrentan serias limitaciones debido a la carencia de datos para construir largas y homogéneas series de tiempo relativas a posibles factores incidentes; a las escasas observaciones que se tendrían para determinar su impacto en comportamientos electorales, y a la imposibilidad de definir una normalidad electoral, dados los cambios que se han presentado en la legislación y la elevada volatilidad registrada entre elecciones. Sin embargo, estos modelos serían los que en todo caso debieran cotejarse contra los resultados electorales y no los estudios demoscópicos, cuyo objetivo no es la predicción y que tienen serias limitaciones para hacerlo por sí solos, aunque pudieran alimentar modelos orientados expresamente a la anticipación de resultados de una elección. Cabe precisar que durante la última década se han realizado valiosos esfuerzos que buscan identificar los factores que inciden en el voto de los ciudadanos mexicanos y su eventual medición a través de encuestas, véase Moreno (2003).

Si bien la observancia de las disposiciones establecidas

no implica, en ningún caso, que el Instituto Federal Electoral avale en modo alguno la calidad de los estudios [...], la validez de los resultados o cualquier otra conclusión que se derive de dichos estudios es la base de la cual parte cualquier análisis metodológico de los estudios de opinión, por lo que su incumplimiento, si no es aclarado oportunamente, genera dudas acerca de la objetividad y el profesionalismo de quienes pretenden realizar estudios de opinión SUP-JIN-359/2012).

En cambio,

si se ha cumplido con la entrega de la información requerida por la autoridad electoral, corresponde a quien afirme que los estudios son erróneos o que están manipulados, la carga de acreditar sus afirmaciones sobre la base del análisis de la propia documentación respectiva o sobre la base de hechos distintos que estime pertinentes (SUP-JIN-359/2012, 409-10).

Así,

quien pretenda cuestionar los sondeos de opinión deberá acreditar, por ejemplo, que se incumplió de manera sistemática con la entrega de información a la autoridad administrativa; que, a partir del análisis de la metodología, existen sesgos evidentes en el muestreo; manipulación en los cuestionarios, o cualquier otra circunstancia que permita desvirtuar que las encuestas fueron realizadas siguiendo los criterios científicos y metodológicos conducentes o que, en su caso, su difusión correspondió a una estrategia de propaganda electoral y no a un ejercicio legítimo de la libertad de expresión, cuando los resultados de los ejercicios muestrales sean falseados o dolosamente manipulados (SUP-JIN-359/2012, 411).

Sólo en tales supuestos, sería válido suponer que la realización o difusión del resultados de encuestas o sondeos de opinión con fines electorales constituye una forma de propaganda encubierta, para lo cual es necesario que quien pretenda desvirtuar la pretensión de objetividad en la realización de las encuestas o en su difusión, cumpla con la carga de señalar los hechos que, en su concepto, desvirtúan dicha pretensión a partir de los medios probatorios conducentes (SUP-JIN-359/2012, 411-2).

Más aún, en el supuesto de que se admitiera que

el resultado de las encuestas generó un efecto de apoyo al ganador (*Bandwagon*), cuestión que, en principio, se reconoce como de difícil medición por un amplio sector de la doctrina consultada, ello, por sí mismo, no es una situación que actualice una irregularidad, si las encuestas cumplieron con los criterios exigidos por la autoridad y su difusión respetó los límites impuestos a la libertad de expresión (SUP-JIN-359/2012, 481).

Por último, apunta que

el mero reconocimiento de 'errores editoriales', con independencia de las críticas que ello pudiera traer en la credibilidad y profesionalismo de quienes difundieron las encuestas [...] no se traduce automáticamente en la configuración de infracciones administrativas que pudieran traducirse en irregularidades graves y determinantes para el resultado de la elección (SUP-JIN-359/2012, 499).

En esta sentencia, el TEPJF hace un recuento pormenorizado del marco regulatorio vigente en materia de encuestas y encuadra el espacio para la determinación de irregularidades en el cumplimiento de la norma y no en la exactitud que pudieran tener los estudios.

Ello, acorde con la doctrina acerca de

la necesidad de que los ejercicios estadísticos que tienen por objeto medir las preferencias electorales se ajusten a una serie de parámetros de carácter científico y metodológico que garanticen la confiabilidad de los resultados arrojados no puede suponer que, en caso de que dichos resultados no reflejen efectivamente esas preferencias electorales, aun cuando se haya cumplido con los parámetros referidos, supongan una irregularidad sancionable. Suponer lo contrario sería lógica y jurídicamente una equivocación, pues independientemente de que todos los ejercicios muestrales conllevan un margen de error intrínseco, se trata de mecanismos que reflejan el sentir y las preferencias de los ciudadanos (sólo de aquellos que acceden a responder el cuestionamiento, que no necesariamente coinciden con quienes acudirán a emitir su voto) en el momento mismo del levantamiento de la encuesta, y resulta sumamente complicado medir a ciencia cierta el eventual cambio de preferencias [...]. Por ello, lógica y jurídicamente no se sostiene una sanción, de cualquier tipo, a una conducta que claramente depende de factores externos y ajenos a un encuestador (Córdova y Salazar 2007b, 107).

*¿Hay que reformar de nuevo las normas
acerca de las encuestas?*

Luego del reciente proceso electoral federal, ha vuelto a surgir la confrontación entre la visión liberal, que asume que las encuestas han de estar presentes como medio para que los electores puedan informarse acerca de qué piensan los demás, coadyuvando a la toma de decisión del sentido de su voto, y la visión que advierte un efecto perverso en el elector derivado de la difusión indiscriminada de encuestas.

Esta perspectiva restrictiva apela a una mayor regulación, incluso a la prohibición, como fórmula para supuestamente proteger las preferencias del elector de la manipulación mediática. La regulación tendría como objetivo

impedir que estos ejercicios, escasamente confiables en opinión de algunos, atiborren el espacio informativo con datos que confundan al ciudadano y le hagan creer que las contiendas están decididas de antemano.

Sin embargo, a la luz de lo aquí expuesto y, sobre todo, de la resolución del Tribunal en la materia, todo ello se basa en prejuicios, carentes de evidencia que los sustente. La eventual prohibición de publicar encuestas durante las campañas electorales sólo redundaría en una menor calidad de la democracia, pues afectaría el derecho de los electores a acceder a información relevante para su toma de decisiones. Información, por cierto, a la que tendrían acceso las élites que pueden ordenar y pagar estudios para consumo privado.

Esto tiene una mayor importancia si se considera que el sistema electoral mexicano, multipartidario, ha mostrado una elevada volatilidad, en la que las encuestas juegan un papel clave como orientador del público, ayudándole a construir su realidad política al darle un contexto para entender lo que ocurre.

De dónde si no es de las encuestas los electores sacarían información acerca de quienes disputarán finalmente la presidencia: no de los datos electorales previos, pues se dan giros de entre 15 y 20 puntos en cada ocasión. La única fuente cierta de lo que ocurre han sido los estudios demoscópicos,⁶ dando cuenta correcta del sentido de los cambios, reportando con anticipación a los comicios buena parte de la volatilidad que luego se constatará, aun cuando tiendan a diferir en la magnitud precisa del mismo.

Las encuestas electorales son mediciones de las preferencias manifiestas de una muestra de población específica en un momento determinado, y, cabe repetir, no constituyen en sí mismas un pronóstico. Pero es cier-

⁶ Es por ello que resulta impropio evaluar la exactitud de las encuestas en México tomando como referente el caso de Estados Unidos, país con una tradición de más de dos siglos de democracia, un bipartidismo acendrado y una elevada estabilidad en las preferencias electorales; a diferencia, México es una democracia recientemente consolidada, con un claro tripartidismo donde ha habido cambios en el orden de los contendientes en las tres elecciones más recientes. La volatilidad interelectoral, que estima el saldo de las ganancias y pérdidas acumuladas entre todos los contendientes (Pedersen 1979) ha sido de 17.8 puntos en este siglo en México, cinco veces más elevada que en Estados Unidos, donde se registran 3.2 puntos.

to y pertinente que se espere que un ejercicio realizado en fecha cercana a una elección arroje datos próximos a los que se registren en las urnas y que, con ello, valide la historia que narró.

También es cierto que la noche anterior a una elección ningún encuestador, analista o político sabe con seguridad el resultado. Nadie tiene certidumbre de cuál estimación por encuesta fue atinada y cuál estuvo francamente fuera de foco. Éste es el límite de las encuestas. Pero es también la victoria de la democracia como procedimiento de elección: no se puede sustituir la voluntad ciudadana por un ejercicio demoscópico.

Ya desde mediados del siglo pasado el Premio Nobel de Economía Herbert Simon (1954) apuntaba que el elector conoce qué candidatos tienen un fuerte apoyo mediante encuestas. Desde la visión de este autor, es esperable que éstas aporten siempre pronósticos correctos, aun cuando los conozcan los votantes.

Décadas después, Karl Aubert (1984), de la Universidad de Oslo, al suponer que toda reacción posible ante una encuesta es igualmente probable, calculó en 63% la probabilidad de que una encuesta, vista como pronóstico electoral, atine puntualmente al resultado. Así, desde un punto de vista estrictamente teórico, es de esperar que las encuestas fallen como anticipadores del resultado de una elección en una proporción elevada de casos.

Como hemos documentado, la exhaustiva regulación no garantiza entonces mayor precisión y mucho menos evita yerros. En todo caso, puede servir para imponer “barreras de entrada” a los participantes en la actividad, excluyendo opciones formalmente no calificadas.

Resulta por ello poco recomendable adoptar una legislación que fije los datos mínimos requeridos para la publicación de una encuesta, como pretende una iniciativa presentada recientemente en el Senado de la República (Gil *et al.* 2012). El dinamismo mostrado por el mecanismo de regulación vía acuerdos expedidos por el IFE permite suponer que es preferible mantener la flexibilidad vigente.

Dicho lo anterior, hay que reconocer la pertinencia de realizar cambios a la normatividad vigente. Vayan algunas propuestas concretas.

En primer término, podría modificarse un aspecto formal, pero que refleja una perspectiva acerca de lo que son las encuestas. Al regularlas dentro del capítulo relativo a las campañas electorales del Código, 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” (Cofipe, artículo 228.1, 2008), pareciera caerse en el equívoco de asumir que las encuestas y sondeos son solamente 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, sólo en caso de ser patrocinadas o difundidas por un partido político, candidato o simpatizante, constituirse en 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.⁷ Ello, además, abriría la posibilidad de eliminar la veda temporal de publicación de encuestas los días previos a los comicios, permitiendo el libre flujo de información.

En segundo lugar, actualmente existe plena claridad de los datos que deben reportarse para dar certeza al público respecto de los estudios demoscópicos. En todo caso, faltaría arribar a definiciones más precisas de algunos conceptos, como qué debe entenderse por “tasa de rechazo” o si debe reportarse el error estadístico para cada estimador o es válido reportar un margen máximo general. De hecho, los especialistas del gremio

⁷ Esta divergencia respecto a dónde debiera ubicarse la regulación de las encuestas se mostraría en diversos textos especializados en la materia, puesto que algunos autores desarrollan el tema no en el punto relativo a las campañas electorales, sino en otros apartados, véase Andrade (2010, 54).

podieran avanzar junto con la autoridad responsable en la definición de un formato universal que se completaría para el reporte de cada estudio que se difunda, mismo que eventualmente podría ser llenado por vía electrónica.

El éxito de la norma vigente puede constatarse en el hecho de que las encuestas “fantasma” han desaparecido y en que hubo un inusitado nivel de cumplimiento del acuerdo formal del IFE, lo que permitió incrementar la transparencia de los estudios difundidos. Faltaría, en todo caso, fijar sanciones administrativas concretas para el incumplimiento de los criterios de publicación, pero ello debiera ocurrir sólo cuando fuera sistemático.

Cabe recordar que 6 de las 7 casas encuestadoras referidas por la parte demandante en el juicio de inconformidad de la elección presidencial cumplieron sistemáticamente con los criterios establecidos. La que no lo hizo fue la firma que, entre las citadas, reflejó un menor margen de ventaja para el ganador. Por el contrario, tres de las siete encuestadoras que no fueron impugnadas no cumplieron regularmente con lo dispuesto.

Sin embargo, las casas encuestadoras que cumplieron no fueron más precisas que aquellas que no lo hicieron: las nueve encuestas finales que adoptaron los criterios tuvieron una diferencia media con el resultado de 2.8 puntos, mientras que la diferencia media fue de 2.2 puntos para las cinco encuestas que no cumplieron con los criterios.

Durante la campaña, ningún estudio patrocinado por un partido adoptó los criterios establecidos. Resulta al menos paradójico que uno de los legisladores que presentaron una iniciativa de reforma para modificar la regulación de encuestas haya sido el difusor de estudios que no cumplieron con los criterios establecidos.

Demandar la entrega de la información de una encuesta antes de su publicación sería una medida impropia e inútil, si no causara consecuencia alguna, o supondría imponer un mecanismo anticonstitucional de censura previa a una publicación, si la tuviera.

A diferencia de ello, podría establecerse un mecanismo de registro previo de encuestadoras que pretendan realizar estudios durante un proceso

electoral, lo que no solamente evitaría la repetida entrega de documentación por una misma encuestadora en cada estudio que realice, sino que daría a la autoridad la capacidad de corroborar de antemano la veracidad de los datos que confirman la existencia de las empresas investigadoras. Ello, sin que se incluya una exigencia vinculada con patrocinios, objetivos, métodos, alcances o momentos de realización de estudios cuya ejecución se iría definiendo a lo largo del proceso, ni cerrando la posibilidad de que en fecha posterior alguna persona física o moral cumplimente la entrega de la documentación para incorporarse al catálogo de encuestadoras.

Otro tema relevante es, sin duda, el del dinero. Hay que decir que no existe un problema de opacidad en el financiamiento de las encuestas electorales. Durante el periodo de campaña, la totalidad de los estudios nacionales en vivienda reportó al IFE la fuente de su patrocinio. En 84% de los casos, el financiamiento correspondió a un medio de comunicación; 13% de los estudios fue pagado por la propia encuestadora; el 3% que resta incluye tres casos en los que lo hizo un partido político y uno más que reportó haber tenido financiamiento de particulares.

Si de lo que se trata es de evitar el uso indiscriminado de encuestas como parte de la propaganda electoral de partidos y candidatos, se debería regular específicamente las instancias partidarias y contendientes, restringiendo o prohibiendo el patrocinio o divulgación directa de los estudios de los que dispongan durante el periodo que se considere pertinente.

Si lo que se pretende es limitar el poder o influencia potencial en el electorado de quienes cuentan con condiciones financieras para patrocinar estudios por muestreo, sean medios de comunicación o actores políticos, puede pensarse en la formación de un fondo público para el financiamiento de investigaciones por encuesta relativas a asuntos electorales. Hay que dejar que quienes se dedican a investigar prueben métodos y procedimientos variados que arrojen datos acertados o sean refutados por la evidencia. Sólo así se avanzará en la consolidación del conocimiento científico en el campo.

No está de más recordar que la atención de una persona tiende a concentrarse en un único aspecto cada vez (Ramachandran 2012, 305) y que a ello responden los medios al privilegiar un único dato como producto de una encuesta, que deriva en la conocida reducción a la “carrera de caballos”. Superar esta perspectiva no pasa por orientar a los medios a que respondan a condiciones subjetivas del público distintas de las reales, sino por impulsar la diversificación de fuentes de información.

El acceso a un fondo público para encuestas, desde luego, estaría sujeto al cumplimiento de condiciones básicas: disponer de un protocolo de investigación con objetivos claros y definidos, un diseño científicamente sólido de la muestra y de los instrumentos de recuperación de datos, una estrategia de operación que considere a personal calificado, con sistemas que garanticen la calidad del levantamiento y procesamiento de la información. Además, un esquema presupuestal realista, que permita la cobertura de costos, pero que no implique la generación de utilidades indebidas.

A este fondo público, lo mismo pudieran acceder investigadores en instituciones de educación superior que empresas de investigación. No está de más referir que la mayoría de las encuestadoras han recurrido ocasional o regularmente a esquemas de autofinanciamiento de estudios públicos, ni reconocer que la mayoría de medios que han patrocinado estudios sólo han cubierto costos, en el mejor de los casos. Por regla general, las casas encuestadoras no viven de los estudios públicos, éstos son sólo un recurso promocional para ellas.

Para este fin sería recomendable constituir un comité técnico que evaluara las propuestas y seleccionara a qué destinar fondos, emitiendo dictámenes razonados. Desde luego, los productos generados de investigaciones subsidiadas con este fondo debieran ser de carácter público, no sólo cumpliendo con los criterios que se establezcan para toda encuesta que se difunda, sino transparentando el uso de los recursos que hayan posibilitado la realización de un estudio.

Un siguiente aspecto alude a la colegiación y certificación. A diferencia de ocasiones anteriores, en las que las agencias asociadas en la AMAI fueron una franca minoría de las que publicaron resultados al cierre de campañas, no acertando al ganador en ningún caso; en 2012 las agencias AMAI representaron casi la mitad de quienes publicaron, acertando siempre al ordenamiento de los contendientes y con una diferencia media respecto del resultado inferior a las no agrupadas. De hecho, mientras el error medio de las encuestadoras no asociadas se ha mantenido constante, el de las asociadas ha ido en descenso. Ello pudiera reflejar la eficacia de adoptar procedimientos normalizados de control de calidad.

Habría que avanzar incorporando como requisito formal el reporte por parte de quienes publican acerca de si cuentan con certificación en algún sistema de calidad, bien sea la norma internacional ISO 20252 o la norma mexicana ESIMM. Se sabe que al menos la mitad de encuestadoras que publicaron durante el último proceso, responsables de tres de cada cuatro estudios difundidos, cuentan ya con una certificación en calidad.

Por último, respecto a la evaluación de las encuestas, la posibilidad de que la autoridad reporte datos de la adecuación de estimaciones y resultados en estudios previos de cada encuestadora que pretenda publicar durante un proceso resultaría problemático, pues luego de casi un siglo de encuestas electorales no existe consenso acerca del medidor pertinente del error de las encuestas.

Además, el error observado en la medición previa hecha pública por una encuestadora es irrelevante como estimador del rendimiento esperable: no existe correlación alguna entre el error observado por una firma en un estudio con el que se da en el siguiente, al menos para el caso de las encuestas en elecciones presidenciales.

Esto no hace más que constatar lo fortuito de la proximidad de un estudio específico con el resultado. En todo caso, se requeriría conformar un banco con la totalidad de estimaciones reportadas para toda elección, acumulando casos suficientes para cada encuestadora que pudieran dar

cuenta de patrones de acierto y proximidad entre sus estimadores y los resultados, si ello es pertinente.

El problema, en cualquier esquema de evaluación que se pretendiera adoptar, sería definir criterios universales de calificación que efectivamente dieran cuenta del rendimiento. La evaluación depende siempre de la adopción de criterios que son responsabilidad de quien la realiza, por lo que debiera corresponder a ejercicios académicos y no involucrar a la autoridad.

Para una calificación más certera debiera considerarse primordial el cumplimiento de criterios institucionales tales como la constitución formal, tiempo de existencia, participación en organismos profesionales, apego a códigos de ética, cumplimiento de normas de calidad y presencia pública continua. Esto es precisamente lo que ha venido haciendo el IFE al reportar la adopción o no de los criterios que ha establecido para cada elección federal. En lo fundamental habría que dejarlo como está, y que la autoridad revise junto con los profesionales cuáles serán los criterios a adoptar en futuras ocasiones para perfeccionarlos.

Fuentes consultadas

- Andrade Eduardo. 2010. *Derecho electoral*. México: Oxford University Press.
- AMAI. Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercados y Opinión Pública. 2008. *Estándar de servicio para la investigación de mercados en México*. México: AMAI.
- Aubert, Karl Egil. 1984. "Spurious mathematical modeling". *The Mathematical Intelligencer* 3, vol. 6 (septiembre): 59.
- Basáñez, Miguel. 1997. Encuestas y resultados de la elección de 1994. En *Encuestas y democracia: opinión pública y apertura política en México, comp.* Roderic Ai Camp, 171-91. México: Siglo XXI Editores.
- Campbell, James E. 2012. "Forecasting the 2012 American National Elections". *Political Science & Politics* 4, (octubre): 610-3.
- Carmona, Jorge Ulises. 2007. La regulación de encuestas electorales frente a los estándares de derechos humanos. En *Córdova y Salazar 2007a*, 41-66.
- Córdova Lorenzo y Pedro Salazar, coords. 2007a. *Regulación de encuestas electorales en México*. México: IJU-UNAM/AMAI/Consejo de Investigadores de la Opinión Pública.
- . 2007b. Consideraciones generales sobre la (in)justificación de la regulación estatal de encuestas y sondeos de opinión electorales. En *Córdova y Salazar 2007a*, 1-21.
- y E. González. 2007. La regulación de las encuestas en el sistema electoral federal mexicano. En *Córdova y Salazar 2007a*, 83-102.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2013. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Crespi, Irving. 1988. *Pre-election polling: Sources of Accuracy and Error*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 1990. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- . 1993. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- . 2008. México: Secretaría de Gobernación.

- Daschmann, Gregor. 2000. "Vox Pop & Polls: The impact of Poll Results and Voter Statements in the Media on the Perception of a Climate of Opinion". *International Journal of Public Opinion Research*, volumen 12, número 2, (verano): 160-81.
- Donsbach, Wolfgang. 2001. *Who's Afraid of Election Polls?: Normative and Empirical Arguments for the Freedom of Pre-election Surveys*. Amsterdam: Foundation for Information, European Society for Opinion and Market Research/World Association for Public Opinion Research.
- ESOMAR-WAPOR. *Guide to Opinion Polls including the ESOMAR International Code of Practice for the Publication of Public Opinion Polls Results*. Disponible en http://wapor.unl.edu/pdf/ESOMAR_Codes&Guidelines_OpinionPolling_v5.pdf (consultada el 3 de septiembre de 2012).
- Gil, Roberto *et al.* 2012. Iniciativa con Proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en lo relativo a encuestas y sondeos de opinión para fines político-electorales. México: no publicada.
- González, Ezequiel. 2007. Modalidades de regulación en el derecho electoral mexicano. En Córdova y Salazar 2007a, 67-81.
- IFE. Instituto Federal Electoral. 2000. *El papel de las encuestas en las elecciones federales. Memorias del Taller Sumiya 2000*. México: IFE/AMAI/Colegio Nacional de Actuarios.
- . 2005. Acuerdo CG282/2005 por el que se establece que todas aquellas personas físicas y morales que pretendan llevar a cabo encuestas por muestreo, adopten criterios estadísticos de carácter científico para la realización de las mismas. Consejo General del IFE. 19 de diciembre.
- . 2011. Acuerdo CG411/2011 por el que se establecen los lineamientos así como los criterios generales de carácter científico que deberán observar las personas físicas y morales que pretendan or-

denar, realizar y/o publicar encuestas por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos durante el proceso electoral 2011-2012. Consejo General del IFE. 14 de diciembre.

- 2012a. Cuarto Informe que presenta la Secretaría Ejecutiva al Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del cumplimiento del Acuerdo CG411/2011, por el que se establecen los lineamientos así como los criterios generales de carácter científico que deberán observar las personas físicas y morales que pretendan ordenar, realizar y/o publicar encuestas por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos durante el Proceso Electoral 2011-2012. México: IFE.
- 2012b. Quinto Informe que presenta la Secretaría Ejecutiva al Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del cumplimiento del Acuerdo CG411/2011, por el que se establecen los lineamientos así como los criterios generales de carácter científico que deberán observar las personas físicas y morales que pretendan ordenar, realizar y/o publicar encuestas por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos durante el Proceso Electoral 2011-2012. México: IFE.
- 2012c. Sexto Informe que presenta la Secretaría Ejecutiva al Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del cumplimiento del Acuerdo CG411/2011, por el que se establecen los lineamientos así como los criterios generales de carácter científico que deberán observar las personas físicas y morales que pretendan ordenar, realizar y/o publicar encuestas por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos durante el Proceso Electoral 2011-2012. México: IFE.
- 2012d. Séptimo Informe que presenta la Secretaría Ejecutiva al Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del cumplimiento del Acuerdo CG411/2011, por el que se establecen los lineamientos así como los criterios generales de carácter científico

co que deberán observar las personas físicas y morales que pretendan ordenar, realizar y/o publicar encuestas por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos durante el Proceso Electoral 2011-2012. 26 de julio. México: IFE.

International Organization for Standardization. 2006. *International Standard ISO 20252: Market, opinion and social research-vocabulary and service requirements*. Ginebra: International Organization for Standardization.

Moreno, Alejandro. 2003. *El votante mexicano: democracia, actitudes políticas y conducta electoral*. México: FCE.

Mosteller, Frederick. 1949. Measuring the Error. En *The Pre-election Polls of 1948, Report of the Committee on Analysis of Pre-election polls and forecasts*. F. Mosteller et al, boletín 60, 54-80. Nueva York: Social Science Research Council.

Pedersen, Mogens N. 1979. "The Dynamics of European Parties Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility". *European Journal of Political Research* 7 (marzo): 1-26.

Peña, Ricardo de la. 1988. "Del impacto político de los sondeos de opinión". *El Cotidiano* 25 (septiembre-diciembre): 29-32.

—. 1992. *Mexican public opinion research*. Storrs: The University of Connecticut-The Roper Center for Public Opinion Research.

—. 1994. "Las encuestas después de 1994". *El Cotidiano* 65 (noviembre): 123-34.

—. 2000. "Encuestas que sí funcionaron". *Etcétera* 393 (agosto): 20-4.

—. 2003. Encuestas y sondeos electorales. En *Contexto y propuestas para una agenda de reforma electoral*, coords. P. J. Becerra et al., 109-18. México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República/UAM.

—. 2006. "Las encuestas en la elección presidencial de 2006". *Revista Mexicana de Opinión Pública* 2 (octubre): 53-90.

- Ramachandran, Vilayanur S. 2012. *Lo que el cerebro nos dice: los misterios de la mente humana al descubierto*. Barcelona: Paidós.
- Ramos, Ignacio y José Herrera. 1991. *Código Federal de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales comentado*. México: Secretaría de Gobernación.
- Sentencia SUP-JRC-63/2009 y acumulado. Actores: Alianza “PRI Sonora-Nueva Alianza-Verde Ecologista de México” y Partido de la Revolución Democrática. Tercero interesado: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa del Estado de Sonora. Disponible en: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0063-2009.pdf (consultada el 3 de septiembre de 2012).
- SUP-JIN-359/2012. Actor: Coalición “Movimiento Progresista”. Tercera interesada: Coalición “Compromiso por México”. Autoridades responsables: Consejo General del Instituto Federal Electoral y otra. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JIN-0359-2012.pdf. (consultada el 3 de septiembre de 2012).
- Silver, Nate. 2012, *The Signal and the Noise: Why So Many Predictions Fail-but Some Don't*. Nueva York: The Penguin Press.
- Simon, Herbert. 1954. “Bandwagon and Underdog Effects of Election Predictions”. *Public Opinion Quarterly* 3, vol. 18 (otoño): 245-53.
- Villanueva, Ernesto. 2007. Encuestas y transparencia. En Córdova y Salazar 2007a, 23-40.