

Las encuestas electorales como instrumentos de confianza

JOSÉ WOLDENBERG K.

Esta intervención quiere ser, en realidad, una convocatoria, hecha desde la autoridad electoral. Comienzo con un aseveración: las encuestas electorales bien hechas, las que se despliegan con profesionalismo y sentido ético, no son sólo ni principalmente un reto técnico, un logro de la estadística o de la ciencia de la demoscopia; las encuestas de calidad son todavía más importantes porque su concurrencia en el escenario político es parte de una empresa mayor: la del enorme reto de construir confianza.

Como todo mexicano de mi generación lo sabe, en las últimas décadas nuestro país se ha embarcado en una tarea de dimensiones históricas: de un partido casi único a un sistema de partidos múltiples y extraordinariamente vivos, y de elecciones sin competencia a elecciones altamente competitivas; de gobiernos monocolors a gobiernos cruzados por la pluralidad, por la deliberación y la negociación. Eso significa que una sociedad altamente compleja y plural, que una sociedad compuesta por casi una centena de millones de mexicanos, está encontrando mecanismos plenamente modernos para gobernarse, transmitir el poder, legislar y dirimir sus diferencias de manera pacífica y civilizada.

Las elecciones se han convertido en la llave del cambio político mexicano. Y las elecciones no sólo requieren libertad de expresión, de asociación, intensa participación ciudadana, sino también una serie de instrumentos legales y técnicos, de regulaciones puntuales, que hagan posible la competencia justa y limpia entre partidos.

Insisto: la operación de cambio político se ha montado sobre una gran cantidad de herramientas cuya característica esencial y común es la de tratar de inyectar confianza, lo mismo el padrón electoral, que las fórmulas para integrar el Congreso de la Unión, lo mismo los mecanismos de difusión y propaganda que las encuestas electorales. El cambio político de México no podía darse sobre la base de la incredulidad, de la desconfianza; había que hacer todo lo posible para que cada instrumento, cada aspecto de la ley, cada eslabón de la organización electoral diera certeza a los actores políticos.

Suelo decir que la edificación de la moderna vida electoral de México no comenzó de cero, sino de menos diez. Tuvimos que desconstruir unos modos, unas leyes, unas instituciones para iniciar otras nuevas. Empezar esta labor de arquitectura electoral ha resultado costosa porque siguió pautas y exigencias especialmente complejas. No solamente por la magnitud de la tarea sino por las seguridades que tenemos que brindar a cada paso.

La nuestra es una construcción barroca y compleja. Lo único que puede explicar ese diseño institucional es la desconfianza histórica en los procesos electorales y en las piezas que lo conforman.

Es en este contexto que me referiré a las encuestas, conteos rápidos y encuestas de salida. No estoy aquí para decirle a los profesionales más destacados cómo deben hacer su trabajo, sino para intentar situar el impacto y la significación de las encuestas políticas, en un momento particularmente significativo del cambio político en México.

Por eso cada renglón de la ley, cada herramienta electoral ha sido modificada, reformada, regulada. El día de hoy, alrededor de 300 artículos constituyen el Código Electoral; no se

trata de una ley simple y llana sino que es un verdadero manual de procedimientos, una explicación, paso a paso, de la organización electoral. Además han sido creados otros tantos edificios normativos concomitantes como, por ejemplo, el Sistema de Medios de Impugnación y un capítulo electoral completo en el Código Penal.

Pocas ramas del derecho exhiben una expansión y una sofisticación tan amplia y acelerada. En la construcción electoral casi nada ha quedado fuera de la norma, y nada ha quedado intacto; se han introducido e inventado las más sofisticadas fórmulas para asegurar la confianza del nuevo juego político y electoral de la nación.

Permítanme ejemplificar y espero no resultar excesivamente farragoso. El padrón electoral tuvo que ser reconstruido en su totalidad en los primeros años de esta década; fue una de las empresas técnicas más importantes del país; desde 1991 y hasta 1994 se habían invertido en él mil millones de dólares; incorporó en su momento al 94 por ciento de los mexicanos en edad de votar, es decir, a 53 millones de personas; pero sobre todo se creó una estructura de vigilancia y verificación impresionante: una Comisión Nacional de Vigilancia, 32 comisiones locales, una por cada entidad y 300 comisiones distritales en igual número de distritos; no hay nada en el padrón electoral que no les conste a los partidos políticos: reciben los datos de los electores, de los nuevos empadronados y de los que se dan de baja, en cintas magnéticas cada mes; exploran el padrón con las más diversas técnicas; sugieren políticas de actualización; realizan todo tipo de exámenes y están al pendiente de los trabajos cotidianos del Registro Federal de Electores. Todo eso es un mandato de la ley; así, bajo la vigilancia consuetudinaria de todos los partidos políticos nacionales, el IFE cuenta hoy con un padrón de 59 millones 800 mil personas.

La manera en que se seleccionan los funcionarios de casilla es otro ejemplo: recurrimos a dos sorteos, de los cuales emergieron en 1997 casi cinco millones de ciudadanos, luego hacemos exámenes de aptitudes, a todos aquellos que aprueban les proporcionamos nuevos cursos de entrenamiento. Es una labor que involucra a millones; y el objetivo es que no haya sesgo político, que el azar determine a los 700 mil ciudadanos directamente encargados de la jornada electoral.

A partir de 1996, y desde la Constitución de la República, se regula el financiamiento de los partidos políticos: el dinero público debe prevalecer, bajo cualquier circunstancia, sobre el dinero privado; por eso se incrementó en casi seis veces el monto del financiamiento público; se limitaron las cantidades que pueden aportar los ciudadanos en lo individual; los topes a los gastos de campaña ahora se deciden centralizadamente y son casi 60 por ciento más bajos que en el proceso inmediato. A partir de 1996, se incrementaron las capacidades fiscalizadoras a las finanzas de los partidos.

La ley ha sido ampliada en materia de medios de comunicación: la manera en que se distribuye el tiempo oficial está cuidadosamente reglamentada para garantizar equidad; hacemos programas especiales, otorgamos spots de propaganda con criterios equitativos; somos intermediarios para la compra de tiempo en los medios electrónicos privados; sugerimos una serie de lineamientos generales para el trabajo noticioso de las campañas partidistas; realizamos monitoreos al desempeño de los noticieros de radio y televisión, a más de 300 de ellos, en todo el territorio nacional.

Otra medida que inyectó confianza: la institución encargada de organizar las elecciones es completamente autónoma; el gobierno abandonó sus posiciones en el órgano de dirección; el presidente y los consejeros responsables de las elecciones fueron designados por consenso de todos los partidos en la Cámara de Diputados.

Los trabajadores del IFE realizan su trabajo mediante una compleja red de evaluación y vigilancia: deben aprobar exámenes sistemáticos; el Consejo General, el secretario ejecutivo y los directores ejecutivos califican anualmente su desempeño; en periodo electoral se crean consejos de ciudadanos que deciden y vigilan su actuación durante todo el proceso; los partidos políticos también tienen un peso en esa evaluación. No creo que haya funcionarios profesionales en alguna otra área de la administración pública que trabajen con un sistema de monitoreo y vigilancia tan estricto.

Incluso, las decisiones más elementales son producto de la deliberación y de la inspección: los lugares donde se colocarán las casillas, los espacios físicos para la propaganda, la selección de aquellos que apoyarán trabajos de la jornada electoral, todas son decisiones que deben ser aprobadas por el consejo de ciudadanos y deben estar avaladas por los partidos políticos.

Luego están los materiales electorales: el diseño de las boletas es una decisión que se comparte con los partidos; son impresas bajo resguardo militar, en los Talleres Gráficos de México; las boletas están foliadas, de modo que es posible tener control y seguimiento de cada una de ellas; el líquido indeleble es creación del Instituto Politécnico Nacional, resiste más de 18 solventes y evita que alguien pueda votar dos veces. Los partidos políticos realizan el examen de cada una de estas acciones e instrumentos, y por si fuera poco, cuentan con un fondo especial para garantizar la presencia de uno o dos representantes en las más de cien casillas que ya se instalan en el territorio nacional.

La ley regula también el trabajo de los grupos de observadores y de visitantes extranjeros; existe ya una fiscalía especializada en delitos electorales, y todas y cada una de las resoluciones que adopta la autoridad electoral están sujetas al control y a la revisión del Tribunal Federal del Poder Judicial de la Federación.

He intentado exponer este pequeño muestrario de la arquitectura electoral, no para evadir el tema al que estoy convocado sino para darle contexto, para subrayar dos puntos importantes: primero, la vastedad y la complejidad de la regulación electoral en México, subrayar que esa densidad no es privativa de un asunto, no es exclusiva de un tema: la regulación detallada es la lógica de la ley en todos sus renglones. Y segundo: esa lógica esencial tiene su razón de ser

en una desconfianza histórica en torno a las elecciones y a sus instrumentos. La regulación mexicana es expresión de un esfuerzo por cerrar el paso a cualquier intento de alteración o manipulación del juego democrático: de ahí su detalle, sus innumerables previsiones, su exhaustiva y barroca reglamentación.

Una zona particularmente delicada, después de la traumática experiencia del seis de julio de 1988, fue la de los resultados electorales. En ese renglón, la legislación y la institución electoral tenían que hacer una obra de remozamiento mayor. La etapa final de la elección tenía que ser particularmente cuidada, rediseñada en casi todos los aspectos.

Diversas medidas se incorporaron a la ley para garantizar cifras ciertas, transparencia en la manera de contar los votos y rapidez en su presentación. En 1994 los resultados electorales ganaron la confianza necesaria y se convirtieron en un instrumento de certeza y tranquilidad, ya no en un elemento de la inconformidad y de impugnación.

En 1994, desde la Presidencia del Consejo General del IFE, Jorge Carpizo tomó la iniciativa e impulsó todo lo posible la realización de encuestas serias, profesionales, previas a la elección y también la realización de conteos rápidos.

En aquella elección presidencial se tomaron dos decisiones simultáneas: primero, los resultados del Programa de Resultados Preliminares serían dados a conocer sólo hasta que el programa acumulara el 15 por ciento de las casillas computadas; y, segundo, estimular la realización de conteos rápidos rigurosos para crear un contexto de certeza en torno a los resultados de la elección.

Así, la noche de la elección del 21 de agosto se contó con varios conteos rápidos, así como con programas de recolección de resultados electorales rápidos, entre los que destacaron los de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, el Consejo Nacional de Asociaciones de Observación Electoral, la Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio y Alianza Cívica. Además, presentaron metodologías de análisis electoral 14 organizaciones, empresas e instituciones entre ellas, Televisión Azteca, Coparmex, Cruzada Democrática Nacional por el Sufragio Efectivo, diario Reforma, Partido Verde Ecologista de México, Partido Revolucionario Institucional, Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, el Partido del Trabajo, el SNTE, la Coparmex y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión y la Universidad de Guadalajara. Todas esas empresas aceptaron entregar la descripción de sus metodologías de trabajo. Además, las televisoras estadounidenses Univisión y Telemundo y el periódico Washington Post dieron tendencias al cerrarse la jornada electoral.

Adicionalmente, el IFE había ordenado la elaboración de un estudio muestral de conteo rápido con el fin de conocer las tendencias la noche misma de la votación. Para su elaboración, el IFE se apoyó en un grupo consultor formado por algunos científicos del Consejo Técnico del Padrón Electoral, mismo que se encargó de diseñar la muestra. El estudio lo elaboraron tres empresas con tres muestras interpenetrantes.

Los resultados de los conteos rápidos independientes y el de la autoridad electoral confluían en las cifras: para el PRI una votación entre 49.3 y 50 por ciento, para el PAN entre

25.9 y 28.2 por ciento y para el PRD entre 15.7 y 17.1 por ciento. La enorme mayoría de las encuestas coincidieron con esos datos, lo que generó de inmediato una atmósfera de certidumbre, una atmósfera totalmente distinta a la de 1988. Los resultados electorales, uno de los motivos de frustración y encono, uno de los renglones más delicados de las elecciones presidenciales, habían logrado ser razonablemente confiables.

Así fue como las encuestas se convirtieron en un tema crucial para el desarrollo electoral de México. Había que hacer dos operaciones simultáneas: evitar y castigar la charlatanería e incorporar a los profesionales de la demoscopia a la creación de un contexto de confianza, de certeza y previsibilidad. Por eso, y como ustedes lo saben muy bien, el tema de las encuestas quedó incorporado en la compleja trama de la legalidad electoral. Igual que el resto de los instrumentos democráticos, las encuestas debían estar sujetas a regulación y escrutinio.

Por lo demás, la reforma electoral de 1996 no hizo más que seguir la pauta que había impuesto originalmente la legislación francesa en 1977, cuando sentó las bases para el trabajo de una "Comisión de Sondeos"; más tarde Bélgica desarrolló la idea de los criterios mínimos que permiten validar la calidad de las encuestas políticas; luego España y Portugal se agregarían a la llamada opción "tuitiva" (tuitiva, es decir, que guarda, defiende o ampara), para la regulación de los sondeos.' La preocupación de las democracias maduras en torno al impacto y la calidad de las encuestas es a tal punto decisiva, que allí se han creado verdaderos regímenes de tutela para la formación y la difusión de los sondeos. A la

Comisión de Sondeos Francesa le han seguido la Alta Autoridad para la Comunicación Social en Portugal, la Comisión de Sondeos de Opinión en Bélgica y las nuevas atribuciones de la Junta Electoral Central en España. Todos estos órganos tienen una autonomía orgánica y funcional, e incluyen la potestad sancionadora o correctora de las infracciones producidas en la materia.

En América Latina, la opción "tuitiva" y regulacionista ha avanzado mucho en los últimos años: Colombia es el ejemplo más desarrollado, pero Chile, Guatemala, El Salvador, Ecuador, Brasil, Paraguay, Costa Rica y Uruguay incluyen todos dos tipos de taxativas: restricciones temporales respecto a la difusión de los resultados de las encuestas y obligación de certificar una metodología rigurosa de trabajo.²

En México la importancia de las encuestas no ha hecho más que crecer en los últimos años; hay ya un mercado abierto y bien asentado, hay una opinión pública alerta y pendiente de esa información, y avanza la credibilidad en aquellos datos y tendencias que nos ofrecen. Sigue habiendo charlatanería, existen errores y tropiezos por supuesto, pero creo que la credibilidad demoscópica crece. Tan es así, que las encuestas se han vuelto una palanca cada vez más recurrida para la toma de decisiones, incluso dentro de los propios partidos. Presidentes y candidatos de partidos o coaliciones han sido definidos utilizando la herramienta demoscópica. Si a la mitad de los años ochenta las encuestas electorales eran vistas con desdén y aun con profunda incredulidad, rumbo al 2000 ya no queda actor político significativo que no reconozca el carácter irremplazable de la información contenida en las encuestas. Uno de los síntomas de madurez democrática es precisamente éste: que caben ya muy pocas dudas acerca de los sondeos de opinión profesionales como instrumentos para el conocimiento de los humores públicos.

Pero, además, la experiencia internacional, y la mexicana en particular, demuestran que los sondeos de opinión no son simples convidados de piedra que asisten como espectadores a la campaña electoral, todo lo contrario: han tomado un papel crucial, como brújulas, como barómetros de las contiendas.

Así que el Congreso de la Unión reconoció esa realidad tal como la autoridad electoral lo había hecho en 1994 cuando emitió criterios generales para la realización de las encuestas. Los partidos políticos retomaron ese rumbo plenamente en la reforma electoral de 1996. Insisto: la idea de nuestro sistema electoral es la de no dejar espacios vacíos en la regulación del proceso electoral.

Todo eso se plasmó en los artículos 190 y 191 del Cofipe. No pienso repetir literalmente los preceptos electorales que aluden al trabajo de las encuestas, pero creo que vale la pena ubicar el cuadro legal, que consta de cinco párrafos, en su justa dimensión, en el prontuario siguiente:

En primer lugar, es cierto que la ley impone una restricción a la difusión de las encuestas; pero hay que decir que esa restricción no es ilimitada, ni siquiera prolongada; es una restricción acotada: sólo opera durante los ocho días previos y hasta la finalización de la jornada electoral.

Subrayo, la restricción no opera en el resto del proceso, ni antes ni después de esa única semana.

En segundo lugar, la obligación de presentar la metodología estadística al secretario ejecutivo del IFE debe cumplirla solamente "quien solicite u ordene la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre asuntos electorales". En otras palabras, esta obligación vale en el caso de que la encuesta se difunda o publique.

Las consecuencias de infringir estas disposiciones son importantes, ya que tienen, incluso, derivaciones penales.

Finalmente: el Consejo General del IFE tiene la obligación de emitir criterios generales de carácter científico a los que se deben sujetar las personas y las empresas que realicen encuestas o sondeos, sólo durante los procesos electorales federales. Hemos intentado no colocar un corsé o una camisa de fuerza que inhiba la elaboración de metodologías distintas, que respondan a las diferentes escuelas y corrientes de la demoscopia mexicana; al contrario, hemos procurado formular criterios lo suficientemente generales para que el trabajo de sondeo sea ejercido con la mayor libertad posible. Los criterios que hemos aprobado, y que seguramente aprobaremos en el año 2000, serán de carácter general, no los pensamos como un canon metodológico; simplemente repiten una serie de conceptos generalmente aceptados por la propia disciplina: que nos informen del marco, diseño, tamaño, selección de la muestra, especificación de la logística para el trabajo y descripción de la manera en que se procesó la información. En modo alguno quieren limitar la libertad o la innovación profesional y científica. Sería un absurdo siquiera intentarlo.

Sabemos que la observancia a esos criterios generales no garantiza la infalibilidad de las estimaciones y no asegura el acierto, pues son conocidos los límites predictivos de todos los sondeos; pero, insisto, desde el IFE se intenta simplemente acotar la charlatanería, que los profesionales de las encuestas exhiban su seriedad y su rigor técnico; y eso no es poca cosa.

Rumbo al final de mi exposición sólo me resta plantear y desarrollar una convocatoria: creo que México, en 1994 y en 1997, ustedes y las autoridades electorales han demostrado una cosa: no hay divorcio necesario, ni riña, ni competencia entre los resultados oficiales que se dan conforme a derecho y de modo claro, y los resultados que ofrecen las empresas demoscópicas. Lo que hemos aprendido es que cuando las encuestas están bien hechas, cuando los resultados se ofrecen de manera profesional, rigurosa, dentro de los límites que marca la ley, se acaba forjando una atmósfera de credibilidad y de confianza, una atmósfera que es crucial y definitiva para el asentamiento democrático del país.

Las obligaciones que la ley impone no deben marcar una división entre los profesionales de la demoscopia y la autoridad electoral, todo lo contrario: deberían ser concebidos como un espacio para el intercambio, el apoyo y la colaboración.

Por ejemplo, creo que la definición de las condiciones de elaboración de las encuestas permite que los profesionales de la demoscopia confirmen públicamente la validez y la seriedad de su trabajo. Creo que lejos de constituir una traba, el requisito de ley puede verse como una acreditación adicional al prestigio y la solvencia de su desempeño y como una oportunidad para la colaboración con el Instituto Federal Electoral.

Como ustedes saben, a partir de 1997 contábamos ya con el arsenal técnico suficiente como para ofrecer resultados rápidos con un alto grado de confiabilidad. Si en 1994 el IFE encargó a tres empresas privadas la realización de un conteo rápido para conocer las tendencias de la votación nacional el día de la elección, con certeza y rapidez, en 1997, en cambio, tomamos la decisión de acelerar todo lo posible la entrega y el flujo de los resultados oficiales, de los que constan en las actas de casilla, y desde ahí a las computadoras de partidos y ciudadanos.

El IFE está en condiciones técnicas y políticas de ofrecer resultados oficiales, tendencias ciertas, el día de la elección.

En la elección de hace dos años, a la una de la mañana, seis horas después de cerrada la última casilla, nuestros instrumentos de conteo ya eran capaces de mostrar el resultado de 54,974 casillas de todo el país, es decir, del 52% de las casillas instaladas, desde Sonora a Yucatán, desde Chiapas y Jalisco hasta el Distrito Federal.

Las cifras que brindamos ese día fueron de carácter plenamente oficial, estaban avaladas y sostenidas por las actas de escrutinio. Pero lo que quiero subrayar es que las cifras que emergieron del Programa de Resultados Preliminares fueron consistentes con las que ya habían configurado las encuestas previas, los conteos rápidos de ese día y con los cómputos oficiales de tres días después.

Eso es lo que queremos repetir: que las cifras oficiales están precedidas y acompañadas por los datos arrojados por las encuestas que ustedes desarrollen. El proceso electoral va a necesitar neutralizar la charlatanería con trabajos serios, profundos y rigurosos.

Queremos información completa, libre, competitiva, accesible a todos, lo mismo a las dirigencias partidarias que a los ciudadanos de todas las regiones del país. Y queremos abundancia de información, de datos mensurables, porque estamos convencidos de que el conocimiento que ustedes generen enriquece y fortalece la confianza electoral. En lo personal soy partidario de las encuestas consecutivas, de las series de datos, de esa información que hace cada vez más segura la discusión sobre el devenir electoral.

Tengan ustedes la convicción de que la autoridad electoral va a contar escrupulosamente los votos, ése es nuestro trabajo; y esos resultados van a coincidir con los números y las tendencias que las encuestas profesionales realicen antes y después de la elección.

Queremos convocarlos a construir ese contexto venturoso: que el país tenga la certeza de que los votos efectivamente contados por nosotros reflejan los ánimos y los humores que ustedes midieron y que luego confirmaron.

La empresa es común, de los encuestadores y de las autoridades electorales; es una empresa que nos importa a todos: pasar definitivamente de la incredulidad a la confianza en el tema clave de los resultados electorales.

Ponencia presentada ante el Segundo Seminario de Opinión Pública (AMAI, 24 de junio de 1999)

El autor es presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Referencias

1 Véase Alcubilla, Enrique A., "Los sondeos electorales: ¿liberalización o reglamentación?", mimeo., Universidad Carlos III de Madrid, 1996.

2 Nohlen Dieter, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comp.), Tratado de derecho electoral comparado en América Latina, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica, México, 1998.