

## **El nuevo modelo de regulación de las encuestas electorales: las disposiciones estatales**

***Julia Isabel Flores y Eduardo Daniel Hernández Gaona***

Área de Investigación Aplicada y opinión  
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Una de las herramientas más importantes para la política en la actualidad es el uso de las encuestas y sondeos de opinión. Las encuestas adquieren preeminencia en la década de los cincuenta como medio de recoger la opinión pública, pero en nuestros días han ascendido llegando incluso a dominar el discurso político y la cobertura de los medios en formas inimaginables para esa época. Ello hace que se planteen cuestionamientos y serias dudas sobre los beneficios de estas técnicas para la consolidación y crecimiento de las democracias.

Desde 1988 las encuestas han ocupado un lugar primordial en la escena política mexicana. La aparición de las encuestas y sondeos de opinión introdujo un cambio en las prácticas, los discursos y las formas de comunicación y hacer política. Aparecieron nuevos temas en la política mexicana, como los de la opinión pública, la confianza y la credibilidad, al tiempo que los políticos se vieron confrontados ante un nuevo espejo. Rápidamente se alcanzó un alto nivel en la elaboración de los sondeos, se abrieron nuevos campos de competencia entre los actores políticos y lo más importante, contribuyeron a construir nuevas fuentes de legitimidad para los procesos y los actores. El uso de las encuestas y sondeos contribuyó a dar una mayor apertura y legitimidad a los resultados electorales. No obstante, y además muy tempranamente, se originaron distorsiones en el uso de estos instrumentos.

En período de elecciones las encuestas desempeñan un papel importante, puesto que cada uno trata de saber por anticipado cuál podrá ser el resultado, al ser momentáneamente el único instrumento representativo que permite una aproximación semejante. En situación normal, entre dos elecciones, la comunicación política resulta

alentada en especial por los medios que desempeñan su papel en las mejores condiciones haciendo reconstituir los acontecimientos y los problemas que el medio político no ve. En períodos electorales la comunicación política ha estado dominada por una lógica del sondeo, aun cuando evidentemente, el asunto no esté en el plano de la opinión pública sino en el del electorado. Poco más o menos, los sondeos tienden a convertirse en agenda de la campaña, con lo que dificultan aún más la necesidad de preservar una lógica de análisis distinta de la proveniente de su simple interpretación.

Lo anterior planteó a las instituciones electorales como el IFE y hoy el INE la necesidad de su regulación. Del 29 de julio de 1994 fue aprobado en el Consejo General del IFE, el primer antecedente de lineamientos generales para la realización de encuestas, hace un poco más de 20 años hasta la fecha, se continúan arrastrando problemas y lagunas con la regulación de las encuestas electorales en los estados.

Hasta muy recientemente, -el período electoral pasado en 2012, en que el levantamiento y publicación de encuestas alcanzó niveles sin precedentes- en las campañas se puso de manifiesto la importancia de los sondeos, cada vez más abundantes y cada vez con mayor frecuencia dirigidos y publicados por los medios, llegando incluso a una saturación del escenario político y social.

En 1994, el IFE pretendía que la ciudadanía contara con elementos de información. Aunque el texto del acuerdo mencionaba un anexo que contendría los criterios científicos, este no apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación<sup>1</sup>. Se establecía la obligación de entregar el estudio completo a la Dirección General del IFE y se prevenía que los resultados fueran acompañados de la metodología utilizada. Al igual que en el COFIPE de 1990, se imponía una veda de publicación o difusión de resultados electorales de ocho días previos y durante el día de la elección. Es hasta marzo de 1997 que los criterios generales para las encuestas por muestreo son publicitados con éxito<sup>2</sup>.

En diciembre de 1999 se establece por primera vez un término de diez días naturales para la entrega del estudio completo al Secretario Ejecutivo del IFE, dentro de los diez días siguientes a la publicación del estudio y se establecen criterios mínimos para las personas

---

<sup>1</sup> Publicación del Acuerdo en el DOF, el 10 de agosto de 1994.

<sup>2</sup> Publicación del Acuerdo en el DOF, el 03 de marzo de 1997.

físicas o morales que dieran a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de votación utilizando encuestas por muestreo.

En 2006 se estableció por primera vez un procedimiento de monitoreo de las encuestas y sondeos de opinión que fueran difundidas y publicadas durante el periodo electoral y se detallan con mayor especificidad los criterios generales.

En 2009 se establece por primera vez una fecha límite para dar al IFE aviso de la intención de realizar o publicar cualquier encuesta de salida, conteo rápido o encuesta<sup>3</sup> y entre otros cambios, se modifica la veda de publicación de encuestas relacionada con la publicación de preferencias electorales de ocho a tres días antes de la elección, que había sido una de las demandas más importantes de los encuestadores.

Los lineamientos de 2012 fueron elaborados consultando con la AMAI y otros profesionales del ramo y se hacen coincidir los criterios generales de carácter científico del IFE con los establecidos en estándares internacionales como los de WAPOR y ESOMAR.

El COFIPE se derogó el 23 de mayo de 2014, en él se dedicaban tres artículos para la regulación en materia de encuestas (artículos 44, 119 y 237). La actual LEGIPE dedica el doble de artículos a la regulación de este tema (32, 104, 213, 220, 222 y 251). Respecto a los lineamientos expedidos por el Consejo General del INE el 22 de octubre de 2014, la regulación y fiscalización aumentaron considerablemente.

Una de las causas para robustecer la regulación de las encuestas electorales, fue que éstas y su uso no profesional fueron utilizadas como argumento para invalidar la elección del 2012 ante el TRIFE<sup>4</sup>. En estos lineamientos, el INE y los Organismos Públicos Locales pueden crear un Comité Técnico de especialistas para evaluar los estudios que sean recibidos y calificarlos conforme a los lineamientos en la materia. Al ser creada la figura de la consulta popular en 2014, se integra, dentro de estos lineamientos su regulación.

A pesar de los avances persisten los problemas en el nivel local: siendo el principal la armonización de las leyes estatales con la Ley Federal. A la fecha

---

<sup>3</sup> . A más tardar el 29 de junio de 2009 (6 días naturales)

<sup>4</sup> .Exposición de motivos de los nuevos lineamientos de 2014.

En 13 legislaciones electorales se pueden encontrar disposiciones relativas al **“derecho al voto secreto”**. Tiene que ver con el derecho que tiene el elector, el día de la elección, de mantener en secreto el sentido de su voto. En este caso, un encuestador podría ser confundido con una persona que trata de saber por quién voto una persona, pero el encuestador lo hace con un fin diferente a la acción que prevé este delito<sup>5</sup>. En el mismo sentido podemos encontrar en 16 estados, un delito que también puede afectar el ejercicio de los encuestadores, este se refiere a la **interferencia u obstaculización que una persona puede realizar en el desarrollo normal de la elección**, desde el momento en que comienza la instalación de las casillas, hasta que se lleva a cabo el escrutinio y cómputo de los votos. Al ser tan ambiguo, este supuesto también puede provocar el hostigamiento de las autoridades policíacas hacia los encuestadores, sobre todo a los que levanten ese día encuestas de salida y conteos rápidos<sup>6</sup>. En 13 estados, los partidos políticos tienen como **reservados los resultados de encuestas de todo tipo. Esto quiere decir que las encuestas que ordenen los partidos políticos no tienen el carácter de públicas** y pueden quedar reservadas.

Existe otra disposición que puede encontrarse comúnmente en la legislación estatal de nuestro país, nos referimos a **la veda que cada estado tiene en relación a la publicación o difusión de resultados de encuestas electorales que traten sobre preferencias electorales**. En lo general podemos decir que se clasifican en dos categorías:

Los estados que consideran ocho días antes a la elección y los que, como la legislación federal, consideran tres días anteriores a la elección<sup>7</sup>. Como excepción

---

<sup>5</sup> . Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco y Tamaulipas.

<sup>6</sup> .Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

<sup>5</sup> . Baja California, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco y Tlaxcala.

<sup>7</sup> . **3 días:** Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán (por suplencia de la LGIPE), Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora (por suplencia de la LGIPE), Tabasco y Yucatán. **8 días:** Baja California, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas. **6 días:** Veracruz. **Desde el lunes anterior al día de la elección:** Sinaloa.

Veracruz considera 6 días anteriores a la elección y Sinaloa *Desde el lunes anterior al día de la elección.*

Los estados **pueden tener facultades o no, en relación a la regulación de encuestas**, sondeos de opinión y conteos rápidos; cuando los Institutos Electorales estatales no tienen la facultad, los estados por lo general se adhieren a las disposiciones dictadas por el INE y las leyes federales (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General en Materia de Delitos Electorales)<sup>8</sup>. No obstante hay 11 estados que cuentan con legislación propia.

Con base en la clasificación anterior podemos considerar que aquellos estados que aplican los lineamientos dictados por el INE y su Consejo General (aplicación de lineamientos federales) son los que se encuentran coordinados, precisamente, con las disposiciones dictadas por el INE, por la Ley General en Materia de Delitos Electorales y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

A partir de la reforma electoral de 2014, y la creación del INE como un instituto que busca centralizar el ejercicio de la elecciones y las disposiciones, los estados han ido modificando gradualmente sus legislaciones y han ido haciendo dos acciones principalmente: la primera de ellas es la evidente armonización de las disposiciones y en especial en materia de encuestas, sondeos, encuestas de salida y conteos rápidos, que están siendo armonizadas con los lineamientos y criterios acordados por el Consejo General del INE. En un segundo término se encuentra la derogación de los delitos en materia electoral en las legislaciones penales estatales, para remitir a la Ley General en Materia de Delitos Electorales<sup>9</sup>.

A los problemas que presenta la regulación de la encuestas en los estados se agregan los siguientes:

---

<sup>8</sup>. **Aplicación de lineamientos federales.** Aguascalientes (excepto en materia de viabilidad de los conteos rápidos), Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán.

**Aplicación de lineamientos estatales:** Chiapas, Chihuahua, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

<sup>9</sup>. Baja California Sur, Colima, Chiapas, Durango, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sonora, Veracruz.

1. Aumento de la inseguridad
2. Desconfianza que aumenta la no respuesta
3. Disposiciones del INE, que si bien han contribuido a una mejor fiscalización de los partidos y en ese sentido han sido benéficas para el aumento de la transparencia, tales como:
  - El Registro ante el INE
  - Presentar la factura
  - Presentar un Contrato

Presentan algunos problemas a las encuestadoras con sus clientes, que no se apegan a dichas normas.

Problemas para la regulación de las encuestas que se presentan desde hace dos décadas:

- Las encuestas son vistas como propaganda y no como información
- Se prohíbe a los encuestadores difundir resultados 3 días antes de la elección. No obstante, no se prohíbe nada a los medios.
- Las multas se deberían aplicar a quienes las difunden y no a quienes elaboran las encuestas.
- Los encuestadores no dan a conocer sus encuestas en los medios, sino que son los medios o quienes encargan la investigación.
- Se exigen fianzas, que en ocasiones son muy elevadas
- Se exige un registro de encuestadores hasta 6 meses antes de la elección.
- Los encuestadores reconocen que tienen que cumplir con una serie de requisitos metodológicos. No obstante, en ocasiones se exige el uso de una determinada metodología a los encuestadores, o que proporcionen con antelación sus métodos a utilizar. Los métodos de cada una de las encuestadoras son parte de un “know how”, por lo que este requisito se les hace difícil.

#### **Ventajas**

- Fiscalización y control de los recursos de los partidos

- Limpieza del escenario de la opinión (se evita el uso de las encuestas como propaganda)

**Desventajas**

- Los encuestadores hacen encuestas para los candidatos y partidos pero no se hacen públicas
- Los medios tienden a no hacer encuestas públicas
- Incertidumbre en el clima de opinión

La historia de la colaboración entre los encuestadores y el INE siempre ha sido fructífera a través del tiempo. Sin duda, la centralización de las normas jurídicas en materia electoral hacen más fácil el ejercicio de las elecciones y lo que gira en torno a ellas, en nuestro país, pero al mismo tiempo acarrearán una gran responsabilidad: si las leyes federales no están bien definidas y hechas con cuidado, las disposiciones locales, por lo tanto, siempre presentarán problemas.