



Comunicación y Política

en una
democracia ética
por construir

Rosa María Alfaro Moreno
EDITORA



veeduría
CIUDADANA
DE LA COMUNICACION SOCIAL



BRITISH COUNCIL
Peru

Comunicación y Política

en una democracia ética por construir

Rosa María Alfaro Moreno
editora

[Índice]

7 | PRÓLOGO

23 | MESA I

POLÍTICA Y COMUNICACIÓN EN PROCESOS DE TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA: CONFLICTOS Y RUTAS DE CAMBIO.

25 Consistencia y evaporación de los significados. Las relaciones entre medios de comunicación y política | GERMÁN REY (Colombia)

PANEL DE EXPOSICIONES

41 La política, los políticos y los medios. Apuntes sobre el debate de la Ley de Radio y Televisión | JORGE ACEVEDO

47 Asociaciones, estilos y discrepancias entre partidos políticos y medios: concepciones de poder | PERCY MEDINA

53 | MESA II

OPINIÓN PÚBLICA Y MEDIOS: RELACIONES ESTABLECIDAS EN LA APLICACIÓN, INTERPRETACIÓN Y USOS POLÍTICOS DE LAS ENCUESTAS. RECOMENDACIONES.

55 Importancias y límites de los estudios de opinión pública y de sus sentidos de interpretación en la construcción de lo común | HERIBERTO MURARO (Argentina)

PANEL DE EXPOSICIONES

- 69 Roles asignados a encuestas y opinión pública en la lucha política por la construcción de la democracia | CATALINA ROMERO
- 75 Sondeos de opinión: de la voz pública al silencio | FERNANDO TUESTA SOLDEVILLA
- 97 El marketing político y la democracia | GIOVANANA PEÑAFLOR

103 | MESA III

REGULACIÓN Y VIGILANCIA CIUDADANA DE LOS MEDIOS EN LOS PROCESOS DE TRANSICIÓN Y FORMACIÓN DEMOCRÁTICA.

- 105 Regulación y autorregulación: balance, utilidades y conflictos de hoy y el futuro | DANILO LEONARDI (Universidad de Oxford)

PANEL DE EXPOSICIONES

- 121 Nueva Ley de radio y televisión: conflictos y rutas de conciliación entre sociedad civil y Estado | MARTÍN CARRILLO CALLE
- 135 Regulación y autorregulación: algunos temas en debate | SAMUEL ABAD
- 143 Vigilancia ciudadana de los medios, la experiencia latinoamericana de nuevos equilibrios de poder | JAIME DELGADO ZEGARRA
- 149 Marcos legales básicos para construir transiciones democráticas y éticas altamente comunicativas | CÉSAR ZAMALLOA

155 | MESA IV

LOS MEDIOS DEL ESTADO EN LA CONSTRUCCIÓN DE RELACIONES DEMOCRÁTICAS CON RESPECTO A LA CIUDADANÍA Y LA SOCIEDAD POLÍTICA.

- 157 Televisión Pública para una democracia con gobernabilidad y equidad | Valerio Fuenzalida (Chile)

PANEL DE EXPOSICIONES

- 175 Perú, medios del Estado y Gobiernos: un breve recorrido histórico | JUAN GARGUREVICH REGAL
- 185 La experiencia internacional por la independencia y la participación de la sociedad civil | TERESA QUIROZ
- 193 La comunicación política en los tiempos de cólera | JOSÉ PERLA
- 207 El Instituto de Radio y Televisión del Perú entre el gobierno y el Estado | EDUARDO BRUCE

229 | MESA V

APORTES DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN DE LO PÚBLICO DELIBERATIVO EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA.

- 231 El papel de la comunicación en la construcción de lo público deliberativo en una sociedad democrática | ROSA MARÍA ALFARO

PANEL DE EXPOSICIONES

- 261 Formación de la esfera pública desde la comunicación | PEPI PATRÓN

267 Agenda pública y democracia en noticieros televisivos |
SANDRO MACASSI / LIZZET GRAHAM

283 Rol de los medios para una democracia deliberativa |
MARISOL CASTAÑEDA

293 | M E S A V I

LOS NUEVOS RETOS DEL PERIODISMO INFORMATIVO
EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNA SOCIEDAD
DEMOCRÁTICA.

295 Periodismo e independencia política en regímenes
democráticos: la experiencia de la BBC |
NICK CAISTOR (Inglaterra)

PANEL DE EXPOSICIONES

305 Periodismo político en el proceso de transición:
realidad y alternativas | SANTIAGO PEDRAGLIO

309 Compromisos y responsabilidades del periodismo
en la transición democrática y frente a la ciudadanía |
GILBERTO HUME

315 Periodismo de investigación y vigilancia ciudadana:
balance entre fuentes, debate, análisis e interpretación |
GUSTAVO GORRITI

321 Relación entre lo social y lo político: la experiencia del
periodismo cívico | CLAUDIO ZAVALA GIANELLA

SONDEOS DE OPINIÓN: DE LA VOZ PÚBLICA AL SILENCIO

Fernando Tuesta Soldevilla*

La comunicación política y la americanización de las campañas

La comunicación política moderna es el espacio en donde se muestra un permanente e intenso flujo de información entre la política, medios y público. En épocas electorales, en concreto, estamos haciendo referencia a candidatos, periodistas y electores. Entre ellos se manifiesta una serie de intentos de influir unos sobre otros. Esta dinámica sólo es posible y permitida en los marcos de la democracia representativa, que es, a final de cuentas, la democracia de los millones. Siendo esta característica cuantitativa importante, la comunicación entre representantes y representados no puede ser de otra manera que aquella que no sea a través de los grandes medios de comunicación de masas. Por esta razón, se señala sin error, que para un buen sector de la ciudadanía, la política es básicamen-

* Desde diciembre de 2000 fue nombrado Jefe Nacional de la Oficina Nacional de Procesos Electoral ONPE. Sociólogo titulado de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Master en la Universidad de Heidelberg (Alemania). Autor de numerosos libros.

te lo que los medios transmiten. Y lo que los medios transmiten es una permanente oferta de comunicación política de parte de gobernantes y políticos. Oferta, que a su vez, toma la forma discursiva y de eventos.

Con la televisión, la oferta conjuga el discurso y los actos a través de la imagen. Como bien lo ha denominado Swanson (1995), esta presencia construye lo que ha denominado con acierto la democracia centrada en los medios. Si los medios, particularmente privados, se encuentran en permanente competencia, su dinámica abre toda una gama de escenificaciones precisas: visualizar, personalizar, dramatizar, escandalizar, organizar pseudo-eventos. Por lo que "sólo es noticia lo que según las reglas del sistema autoreferencial de los medios se define como tal: novedad, actualidad, relevancia, importancia, conflicto, violación de reglas establecidas" (Kaufmann, 1994).

Este proceso particular de espectacularización de la política a través de los medios se ha denominado el proceso de *americanización* de la política, que presiona a un creciente proceso de personalización de la política. Sin embargo, este proceso desarrolla rasgos extremos e intensos cuando se trata de un proceso electoral.

Los sondeos como sujeto activo de la campaña electoral

Lo que verdaderamente ha cambiado los contenidos de las campañas electorales ha sido la aparición y generalización del uso de las encuestas o sondeos de opinión. Se han convertido en referentes obligados de gobiernos, candidatos y electores. Pero son aquellas las que son publicadas por los medios, las que tienen características particulares. Los sondeos adquieren vida cuando son publicadas y, de esta manera, conocidas por el gran público. Esto hace que los grandes medios masivos de comunicación se vuelven fundamentales para diseminar sus resultados. Pero, en el proceso de publicarlas, interpretan y convierten en noticia, sus resultados.

Realizadas generalmente por empresas privadas, las encuestas de opinión pública se ven en la actualidad cada vez más comprometidas con la política. Esto hace que los límites entre política y medios ya no sean tan perceptibles, por lo que el proceso de formación de la opinión pública ya no es tan transparente. Como afirma Margarita Kaufmann (1994): "Ya no se sabe cuál es la acción y cuál la reacción, quien es actor y quien espectador. El proceso electoral como comunicación pública se convierte en una nueva especie de salón de los espejos".

En este juego de espejos los sondeos construyen el imaginario de la competencia electoral. Este se cuantificará a lo largo del tiempo que ocupa la campaña electoral, con una meta precisa (el día de la elección), convirtiéndola, de esta manera, en una verdadera carrera. Es esta dinámica la que recogen los medios, que pasan a informar sobre las elecciones como si se tratara de una *carrera de caballos*, en donde interesa sólo las ubicaciones de los candidatos y en menor medida el tipo y la calidad de sus propuestas. Se espectaculariza el sondeo convirtiéndolo en noticia y se tiende a borrar los contenidos (programas, propuestas) para dar paso a una competencia de carrera de candidaturas.

La dinámica es muy clara cuando se observa el uso de los titulares de los diarios, en campaña electoral. Un ejemplo fueron las elecciones municipales peruanas de 1995. Algunos titulares fueron los siguientes:

- 1 "Andrade encabeza preferencias con 46.7%; Yoshiyama capta el 26.1% (Expreso, 28 agosto de 1995)
- 2 "Andrade continúa adelante con el 46.3% (La República 29 de setiembre de 1995)
- 3 "Se acorta distancia electoral entre Andrade y Yoshiyama" (El Comercio, 3 de octubre de 1995)
- 4 "Yoshiyama a cinco puntos de Andrade" (La República, 9 de octubre de 1995).

Efectos de sondeos: la incidencia de la prensa

Es conocido que los medios de comunicación no sólo son vehículos de expresión sino también creadores de opinión pública. Por lo tanto, la publicación de las encuestas pueden llegar a producir algún efecto, lo que ha sido un tema debatido en muchos países. Algunos sostienen, por ejemplo, que en épocas electorales puede producir los efectos siguientes (Gómez, 1982: 156):

- Reducir el número de sufragantes. Esto se observa en países donde el voto no es obligatorio y hace que quien observa en las encuestas que su candidato es un seguro ganador, se abstienen de votar. Parecido efecto sucede con aquellos cuyos candidatos se encuentran en posiciones atrasadas. En este caso, los electores lo hacen, sin embargo, por frustración.
- Perjudica a los perdedores, pues disminuye su moral y siendo ganados por el desánimo.
- Fortalece indebidamente a la mayoría, debido al efecto *Panurgo* (furgón de cola), como veremos más adelante.

En realidad, muchos investigadores señalan que la publicación del resultado de las encuestas favorecen a los candidatos que las encabezan. No es difícil pensar que el candidato que va primero en las encuestas pre-electorales, ve en muchas ocasiones reforzada su posición cuando se publican los sondeos.

Investigadores como González Seara (1968: 65) basándose en el *principio de indeterminación de Heisenberg*, alude que el estudio de un fenómeno puede producir modificaciones en él. Si esto es válido en las ciencias naturales, el efecto será más poderoso en las cien-

cias sociales. Lo que quiere decir que si se hace una predicción sobre algo que va a suceder, esta predicción pasa a formar parte del hecho mismo y afectará sus consecuencias finales.

El profesor Floyd Allport señala, por ejemplo, que el efecto *Panurgo*, es decir, el efecto de imitación o de grupo, hace que la publicación del resultado de una encuesta, que muestra la mayoría de un grupo, es "uno de los métodos más poderosos para estimular esa tendencia, y para acumular deliberada e inconscientemente, bastas mayorías que se fundamentan más en la influencia social y en la sugestión que en una decisión racional» (Gómez, 1982:156).

Por su lado, el sociólogo Robert Merton alude a un doble efecto de profecía. *La profecía autocumplida* que hace que "la publicación de un informe en el que se sostiene que un banco quebrará, precipita la quiebra. Profecía suicida: un análisis económico prevé la baja de los precios de un producto en un lapso determinado de seguir vigentes las condiciones actuales, la publicación del análisis permitirá un ajuste de diversos factores y se podrá evitar el cumplimiento del vaticinio" (Gómez, 1982: 157)

De esta manera, la publicación puede afectar en uno u otro sentido. Las dos tendencias pueden resumirse en el efecto *Bandwagon* o de *Panurgo* (furgón de cola), es decir, acomodarse con la mayoría y el efecto *Underdog* o de *David*, que sostiene que la publicación de la encuesta favorece al más débil.

Por el contrario, para el politólogo y encuestador ecuatoriano Durán Barba apoyándose en el prestigioso consultor Joseph Napolitan afirma que éste en su libro *Cómo ganar una elección* demuestra que "la publicación de encuestas no ejerce ninguna influencia en los votantes" (Durán, 1993 : 44). Por ello, sostiene que son falsas o ideas a medias aquellas que sostienen que : a) Cuando un candidato aparece ganando una encuesta consigue más votos b) Los electores, especialmente los menos politizados, son fáciles de engañar c) Todos los ciudadanos, o al menos la

gran mayoría de ellos, lee resultados de las encuestas d) La gente vota por ganador e) Las encuestas polarizan la elección entre partidos con más posibilidades f) Los electores deben decidir cómo votar, serenamente, sin que su conciencia sea alterada por elementos externos, como las encuestas.

Sobre la base de estos argumentos y distanciándose de Napolitan, Jaime Durán sostiene que no es que la publicación de las encuestas no produzcan ningún efecto sino que “esos efectos son múltiples, contradictorios y que pueden ser favorables o desfavorables a una candidatura, según sean las circunstancias” (Durán, 1993: 60). Es decir, resultados contradictorios se anulan entre ellos.

Pero lo que es claro, es que una cosa es la encuesta y otra el modo en que ésta es difundida. Por eso, como bien lo recuerda otro consultor argentino Hugo Haime, “en muchos casos el impacto de la encuesta sobre la opinión pública radica en el modo en que es publicada y no en la encuesta misma” (Haime, 1997: 100).

En concreto, las encuestas ofrecen elementos informativos de las campañas electorales, aunque pueden ser persuasivos, particularmente en los que hacen referencias a la intención de voto. Si los elementos de la campaña electoral son el conjunto de actividades realizadas por las organizaciones políticas en competencia, los sondeos no son estrictamente parte de ellos. Sin embargo, es imposible no reconocer su capacidad persuasiva en la campaña electoral. El mismo José Ignacio Wert, experto español en sondeos señala que “la propia difusión del cuadro de preferencias electorales contribuye tendencialmente a modificarlas: las preferencias reflexivas incluyen el corrector que induce (en una parte de los electores) el conocimiento de las preferencias de los demás” (Alcubilla, 1995: 228). Es decir, se reconoce que los sondeos o, más bien, la publicación de los sondeos, introduce efectos persuasivos en una campaña en la que los sujetos reconocidos por el público sólo son los candidatos y partidos.

La limitación de la difusión en las encuestas

En el ámbito del desarrollo de las encuestas se originan dos tipos de conflictos. Por un lado, la relación encuestadora y cliente y, por otro lado, la que se genera como consecuencia de la publicación de los resultados. Algunos consideran que estos problemas se pueden resolver en el marco de las normas del Derecho ya vigentes y otros consideran que las innovaciones, metodología y técnicas de los sondeos no están contemplados en códigos de derecho.

En vista de las diversas repercusiones sociopolíticas de los sondeos de opinión es evidente la existencia de responsabilidades públicas que adquieren tanto los institutos de sondeos como los clientes. Por lo tanto, debe existir una preocupación de parte de los institutos de sondeos en ofrecer la mayor cantidad de garantías en el desarrollo de su trabajo, así como la del periodista para que esto se cumpla.

La autorregulación

En este contexto se ha librado una discusión que abarca dos puntos que pasamos a desarrollar: la validez y rigor de los sondeos de opinión y la limitación de la difusión de encuestas.

En relación al primer punto, existen dos posturas contrapuestas: la *autorregulación* y la *reglamentación*. La *autorregulación* indica que los propios institutos y empresas revisen regularmente sus técnicas, métodos y prácticas de trabajo. La primera experiencia de *autorregulación* surge en EEUU, en 1948, con el Comité de Ética Profesional de la American Association for Public Research (AAPOR) que presentó, el año siguiente, un boceto de Código. Pero sólo a finales de la década del 60, los miembros de WAPOR lo suscribieron para, posteriormente, reformarlo, en 1986. Sin embargo, los códigos forman parte de una declaración voluntaria, que carece de obligatoriedad en su cumplimiento.

De otro lado, se sostiene que en estas asociaciones juega un papel importante, la lógica del corporativismo. Con mayor razón, cuando la validez de las encuestas, como bien lo recuerda Robert Worcester, se encuentra asfixiada bajo la presión de la *Ley de Gresham* "que fuerza que cada vez más a los institutos -por ofertas más baratas de la competencia- a reducir los costos y a desatender los estándares de profesionalidad" (Dader, 1992: 542).

Ejemplos de *autorregulación* se tienen en el caso de Gran Bretaña de la cadena *The Independent Broadcasting Authority*, que recomienda a sus emisoras a no presentar resultados 48 horas antes del día de la elección. Por su lado, la BBC cuida las garantías de la realización de los sondeos que difunde. En el caso de Japón las encuestas sólo se presentan en la prensa y no por radio y televisión. En Alemania, a su vez, hay un acuerdo tácito entre medios e institutos de sondeo para no publicar encuestas de opinión, seis semanas previas al acto electoral (Dader, 1992: 555). Todos estos son ejemplos de *autorregulación*. En el Perú, un intento de *autorregulación* específico, es el Código de Apeim, así como su actitud asumida en la crisis de los rehenes (Tuesta, 1997).

Esta es una opción muy aceptada en el mundo anglosajón, particularmente en los Estados Unidos que, sin embargo, otros consideran poco práctica y que ha ocasionado que no se introduzcan modificaciones importantes en los ámbitos de publicación de sondeos.

La reglamentación

Por el contrario, la postura *reglamentarista* propugna un marco de requisitos al que deben sujetarse institutos y medios, para la elaboración y difusión de sondeos. Esta opción nace en los países europeos. La primera norma que se conoce de este estilo es la ley francesa de 1977. La ley exige que la encuestadora declare el acatamiento a la ley, conformando una Comisión de Sondeos. La ley francesa exige que se aclare:

- El objeto del sondeo.
- El método en que han sido seleccionadas las personas.
- La selección y composición de la muestra.
- Las condiciones en que se realiza la entrevista.
- El texto íntegro de las preguntas.
- La proporción de personas que no han respondido las preguntas.
- El nombre del organismo que realiza la encuesta.
- El nombre y condición de aquel quien encarga el sondeo.
- La fecha de la realización del sondeo

Sobre la base de esta ley, el 16 de mayo de 1980, se promulgó un nuevo decreto que incorporaba nuevos detalles de exigencia. Entre ellas se puede apreciar:

- La muestra interrogada debe ser representativa.
- Las preguntas no deben ser de carácter tendencioso.
- La duración del trabajo de entrevista no debe exceder un plazo que impida homogenizar las respuestas.
- A las personas encuestadas se les debe informar que organismo realiza el trabajo y mencionar expresamente su derecho a no responder.
- Que la encuestadora debe conservar por lo menos dos meses la documentación para facilitar cualquier trabajo de verificación.

La ley francesa, a diferencia de las restantes, incorpora entre los sondeos que están bajo estas restricciones a todos aquellos relacionados directa o indirectamente con las elecciones. Es decir, se con-

sideró a todos los sondeos de intención de voto con independencia que estos se desarrollen en períodos no electorales. Esto bajo la consideración de que el voto se construye a lo largo del tiempo y de forma constante y no sólo en el restringido tiempo de la campaña.

Posteriormente, se dictaron las leyes sobre sondeos en Bélgica (1985 y 1991) y, al interior de la Ley Electoral, en 1985 en España. La ley se reveló poco eficaz y los órganos competentes no la aplicaron tanto por su confusión y limitaciones como por la propia desidia de los magistrados (Dader, 1992: 550). Portugal, por su lado, expidió otra ley, el 20 de julio de 1991, sobre publicación y difusión de sondeos que establecía reglas obligatorias en este campo. Esta reglamentación parte del hecho de reconocer que lo que hace es asegurar la validez de los procedimientos más no la infalibilidad de las estimaciones.

Estas leyes han incorporado también la figura de un órgano de supervisión de encuestas como la Comisión de Sondeos Francesa, la Alta Autoridad para la Comunicación Social en Portugal, la Comisión de Sondeos de Opinión en Bélgica y la Junta Electoral Central en España. Todos ellos con autonomía orgánica y funcional, que permite sancionar y corregir imponiendo, cuando el caso lo amerita, multas de acuerdo a la penalidad.

La publicación de sondeos en la campaña electoral

La perspectiva liberalizadora

Con relación a la publicación de sondeos en la campaña electoral, se tienen también dos opciones: la *liberalizadora* y la *tuitiva*. La primera parte del argumento que la publicación de encuestas también deba estar regida por la ley del mercado. Esto porque en la

campaña electoral el conocimiento, en cualquier momento de las preferencias electorales, enriquece el debate. Por lo tanto, la protección del elector no es prohibiéndole información sino ofreciéndole la más completa y libre posible. De otra manera, se estaría considerando al elector como un ser adolescente, fácilmente manipulable o influenciado. Esta posición tiene también sus raíces en la tradición anglosajona, para quien la prohibición de encuestas coloca en la oscuridad al electorado.

En muchas legislaciones electorales del mundo no se ha normado sobre la restricción de la publicación de encuestas, entre otras razones porque su discusión tiene sólo algo más de dos décadas.

La perspectiva tuitiva

Desde una perspectiva distinta se coloca la *posición tuitiva* para quien se debe proteger al elector de presumibles influencias de la difusión de encuestas. Esta posición no considera que el voto incontaminado exista. No por ello considera que la campaña deba ser influenciada, en su tramo quizá más importante, por sondeos de opinión que participan de la campaña con una imagen de neutralidad en medio de protagonistas que sí son claramente reconocidos por el electorado. Por lo tanto, esta posición no busca ocultar los sondeos salvo en el tramo final de la campaña electoral.

La legislación francesa de 1977, fue la primera en considerar esta prohibición de todos aquellos sondeos de intención de voto, la popularidad de un político, el estado de la opinión del gobierno, un partido, un grupo político, su programa o cualquier tema ligado a la campaña electoral. La ley española de 1985 estableció en 5 días la prohibición, la ley belga 13 días antes. La ley portuguesa establece 7 días antes. Otras legislaciones con mayor o menor medida limitaron la difusión de encuestas como los casos de Malta, Luxemburgo, Canadá (a nivel local), Turquía, Africa del Sur y, en América Latina, países como Ecuador, Perú, México, Guatemala, Brasil y Paraguay (Ver cuadro al final del trabajo).

La mayoría de estos países orientó la ley exclusivamente a la restricción de publicación de encuestas, dejando de lado otros temas que estableció la ley francesa de 1977. De otro lado, el tiempo que inicia la prohibición es variado. Sin embargo, hay algunas cuya prohibición resulta insuficiente y hasta inútil. Son los casos de Uruguay (48 horas), Guatemala (36 horas) y México (5 días antes). La ecuatoriana resulta excesiva, 30 días, en cambio la paraguaya, brasileña y peruana se colocan en un estado intermedio, 15 días. Lo óptimo en esta postura es buscar un límite antes del cierre de campaña en donde aún no están definidas las tendencias electorales.

Ante esta postura algunos medios y políticos se han pronunciado sosteniendo que se está violando la libertad de expresión. Esto no es cierto pues en toda campaña electoral existen determinadas restricciones. Como bien lo recordaba Pedro Planas (1998) "así como prohibir la emisión de propaganda en días previos no afecta la libre expresión ni la libre contratación; la restricción de los mítines y de las manifestaciones públicas tampoco implica una violación del derecho de reunión. En todos estos casos (a los cuales podríamos agregar la prohibición de vender bebidas alcohólicas 24 horas antes) se trata de prevenciones legítimas para garantizar la racionalidad de la decisión del elector". En la misma dirección Dader (1992: 544) se pregunta "¿Acaso no se puede llamar censura a las limitaciones de expresión en el 'día de reflexión' o último día de la campaña, a las normas específicas sobre actividad electoral durante el período de 'campaña oficial', a la prohibición de publicidad política en los medios públicos de comunicación? ¿Acaso no es también un atentado a la libertad individual las normas de limitación de los gastos electorales que cada partido puede realizar?. Todo este tipo de normas 'anti-libertad', indiscriminadas son habituales en cualquier Estado democrático". Por lo demás, no toman en cuenta que cualquier posible tergiversación o manipulación sólo podría conocerse después de la elección, cuando ya el daño ha sido hecho.

El caso peruano

Nuestra legislación electoral ha tratado el tema de los sondeos, por primera vez, en 1984. De aquella época proviene la prohibición de publicación y difusión de encuestas, 15 días antes de la elección. Posteriormente, se han discutido varias reformas a este articulado de la ley, sin prosperar. La discusión se ha centrado en la disminución del período de prohibición previo al día de las elecciones. En esto ha existido una alianza entre las empresas encuestadoras y los medios de comunicación. Ambos propugnan la eliminación total de las prohibiciones. Más allá de las declaraciones sobre la pertinencia de difundir los resultados de las encuestas en favor de los electores, tanto encuestadoras como medios ganan. Los primeros porque les permiten mantenerse como actores centrales de la campaña y los segundos porque mantienen los sondeos como noticias. Los políticos, por su lado, han tenido una relación ambivalente. Han estado a favor o en contra según los intereses partidarios del corto plazo.

Con estos antecedentes, el proyecto de Código Electoral emitido por la Comisión de Constitución a inicios de marzo de 1997, redujo a 3 días la prohibición. En realidad, era una medida carente de efectividad, como se ha demostrado en otros países. Finalmente, el Congreso al aprobar la Ley Orgánica de Elecciones, 26859, el 1 de octubre de 1997, introdujo el artículo 191, que señalaba que "la publicación o difusión de encuestas y proyecciones de cualquier naturaleza, sobre resultados de las elecciones, a través de los medios de comunicación sólo puede efectuarse hasta 15 (quince) días antes del día de la elección. En caso de incumplimiento se sancionará al infractor con una multa que fijará el Jurado Nacional de Elecciones tomando como referencia la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), lo recaudado constituirá recursos propios de dicho órgano electoral".

Es decir, se mantuvo, la restricción de la ley de 1984. Sin embargo, no se produjo un amplio debate sobre los efectos de la publicación de sondeos en los cambios de las preferencias electorales y la perti-

nencia de normarlos desde una perspectiva integral y desde el punto de vista del ciudadano.

El tema volvió a discutirse con motivo de las modificaciones de la ley electoral, a través de la Mesa de Diálogo patrocinada por la OEA. Finalmente, se modificó dicho artículo por otro que señala que: "La publicación o difusión de encuestas y proyecciones de cualquier naturaleza sobre los resultados de las elecciones a través de los medios de comunicación puede efectuarse hasta el domingo anterior al día de las elecciones".

El día de la elección sólo se puede difundir proyecciones basadas en el muestreo de las actas electorales luego de la difusión del primer conteo rápido que efectuara la ONPE o a partir de las 22:00 horas, lo que ocurra primero. En caso de incumplimiento se sancionará al infractor con una multa entre 10 y 100 UIT que fijará el JNE; lo recaudado constituirá recursos propios de dicho órgano electoral.

Toda persona o institución que realice encuestas electorales para su difusión, debe inscribirse ante el JNE. Para el efecto deberá acreditar su denominación y domicilio.

Todas las encuestas o sondeos publicados o difundidos contener claramente el nombre del encuestador y la ficha técnica que deberá indicar la fecha. El sistema de muestreo, el tamaño, nivel de representatividad y el margen de error, así como otras normas que determine el JNE.

Sólo podrá publicarse encuestas cuando la persona o la institución estén debidamente acreditadas.

El JNE podrá suspender del registro antes mencionado a la persona o institución que realice encuestas electorales para su difusión y que no se ajuste estrictamente a los procedimientos normados".

Las empresas encuestadoras, a través de la Asociación Peruana de Empresas de Investigación de Mercados (Apeim), se opusieron a dicha

modificación y solicitaron que la difusión de las encuestas se realice hasta 24 horas antes del acto electoral; que se permita la realización y difusión de la boca de urna, así como la difusión de los resultados de actas electorales sin límite de tiempo; la eliminación de la inscripción al JNE; y la creación de un Comité de Ética integrado por un representante de la APEIM, uno del Consejo de la Prensa y la Defensoría del Pueblo. La solicitud no fue considerada. En consecuencia, este artículo coloca nuestra legislación en el camino de aquellas que consideran que medios y empresas encuestadoras tienen demasiada importancia en una campaña electoral, como para encontrarse fuera de una reglamentación necesaria.

Bibliografía

- Ai Camp, Roderic (compilador): *Encuestas y democracia: opinión pública y apertura política en México*. México: Siglo veintiuno editores, 1997.
- Alcubilla, Enrique Arnaldo: "Los sondeos electorales: ¿liberalización o reglamentación?". En varios autores: *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios II*. Lecturas Constitucionales No.11. Lima: Comisión Andina de Juristas/Fundación Konrad Adenauer, 1995.
- Asociación Peruana de Empresas de Investigación de Mercados (Apeim): "Código de Ética profesional". Lima: Apeim, 1995.
- Bon, Pierre: "Aspectos recientes del control de las campañas electorales en Francia". En *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo (Memoria, II congreso internacional de Derecho Electoral)*. México: IFE/TFE/Universidad Autónoma de México, 1993.
- Consejo Nacional Electoral: "Ley 130 del 23 de marzo de 1994: Estatuto Básico de los partidos políticos". Bogotá: Organización Electoral, 1994.
- Córdova Calderón, Polibio: «Las elecciones y las encuestas de opinión». En Varios Autores: *Análisis de los procesos electorales*. Quito: Tribunal Supremo Electoral, 1990.
- Dader, José Luis: "Aspectos deontológicos y legales de las encuestas". En Muñoz, Monzón, Monzón, Rospir y Dader: *Opinión pública y comunicación política*. Madrid: Eudema, 1992.
- Durán Barba, Jaime: «Las encuestas electorales y los medios de comunicación colectiva». En *Cuadernos CAPEL 36*. San José de Costa Rica: IIDH/Capel, 1993.

- Foundation for Information: "The Freedom to Publish (Report on a Worldwide Study)". Amsterdam: Esomar, 1997.
- Gómez, Luis Anibal: *Opinión Pública y Medios de Difusión*. Quito: Ciespal/Fundación Friedrich Ebert, 1982.
- González Seara, Luis: *Opinión pública y comunicación de masas*. Barcelona: Ariel, 1968.
- Haime, Hugo: *La imagen del poder (la consultoría política en acción)*. Buenos Aires: Corregidor, 1997.
- Kaufmann, Margarita: "Políticos, comunicadores y democracia". En *Comunicación política*. Lima: Fundación Konrad Adenauer, 1994.
- Maarek, Philippe J.: *Marketing y comunicación (claves para una buena comunicación política)*. Barcelona: Paidós, 1997.
- Milburn, Michael A.: *Persuasión y política (la psicología social de la opinión pública)*. Bogotá: CEREC, 1994.
- Nolte, Detlef: "Encuestas y sondeos durante el proceso electoral". En Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (editores): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: IFE/IIIDH/Universidad de Heidelberg, 1998.
- Ortíz García, Jorge: «Encuestas electorales: mediciones y predicciones?». En Varios Autores: *Análisis de los procesos electorales*. Quito: Tribunal Supremo Electoral, 1990.
- Planas, Pedro: *Comunicación política y equidad electoral*. Lima: Universidad de Lima, 1998.
- Senador Federal: "Legislação eleitoral & partidária". Brasília: Senador Federal, 1994.
- Swanson, David L.: «El campo de la comunicación política. La democracia centrada en los medios». En Alejandro Muñoz-Alonso y Juan Ignacio Rospir: *Comunicación Política*. Madrid: Editorial Universitas, SA, 1995.
- Torres Guzmán, Alfredo: «Encuestas y censura». En *Expreso* Lima, 19 de mayo de 1995.
- Tuesta Soldevilla, Fernando: *No sabe/No opina (encuestas políticas y medios)*. Lima: Universidad de Lima, 1997.
- Vargas de Rohemes, Beatriz: "Régimen legal de la publicidad, la propaganda y encuestas de opinión política en Colombia". En *Boletín Electoral Latinoamericano* No. XVI, San José de Costa Rica: IIDH/Capel, julio-diciembre de 1996.
- Velásquez Coello, Nila: «Las elecciones y las encuestas de opinión». En Varios Autores: *Análisis de los procesos electorales*. Quito: Tribunal Supremo Electoral, 1990.

Anexo | Legislación sobre encuestas

Bolivia

Ley 1779 (19/3/97), que modifica la Ley Electoral 1246 del 5 de julio de 1991

Artículo 99 (5to. Párrafo)

Desde las veinticuatro horas del día de las elecciones y hasta las dieciocho horas del día de la elección, está prohibida la publicación y difusión, por cualquier medio, de los resultados de encuestas y de las proyecciones de encuestas en boca de urna.

Brasil

Código Electoral (consolidado), Ley No.4.737, 15 de julio de 1965.

Artículo 255

Nos 15 (quinze) dias anteriores ao pleito é proibida a divulgação, por qualquer forma, de resultados de prévias ou testes pré-eleitorais.

Colombia

Ley 130 de 1994

Artículo 30

Toda encuesta de opinión de carácter electoral al ser publicada o difundida, tendrá que serlo en su totalidad y deberá indicar expresamente la persona natural o jurídica que la realizó y la encomendó, la fuente de su financiamiento, el tipo y tamaño de la muestra, el tema o temas concretos a los que se refiere, las preguntas concretas que se formularon, los candidatos por quienes se indagó, el área y la fecha o período de tiempo en que se realizó y el margen de error calculado.

El día de las elecciones, los medios de comunicación no podrán divulgar proyecciones con fundamento en los datos recibidos, ni difundir resultados de encuestas sobre la forma como personas decidieron su voto o con base en las declaraciones tomadas a los electores sobre la forma como piensan votar o han votado el día de las elecciones.

El Consejo Nacional Electoral ejercerá especial vigilancia sobre las entidades o personas que realicen profesionalmente esta actividad, cuando se trate exclusivamente de encuestas sobre partidos, movimientos, candidatos o grado de apoyo a los mismos, para que las preguntas al público no sean formuladas de tal forma que induzcan una respuesta determinada.

Parágrafo. La infracción a las disposiciones de este artículo, será sancionada por el Consejo Nacional Electoral, con multa de 25 a 40 salarios mínimos mensuales o con la suspensión del ejercicio de estas actividades.

**Ley Orgánica del régimen electoral general, 5/1985, del 19 de junio.
Artículo 69, sección VIII: Encuestas electorales.**

Entre el día de la convocatoria y el de la celebración de cualquier tipo de elecciones se aplica el siguiente régimen de publicación de encuestas electorales:

1. Los realizadores de todo sondeo o encuesta deben, bajo su responsabilidad, acompañarla de las siguientes especificaciones, que asimismo deben incluir toda publicación de las mismas:
 - a) Denominación y domicilio del organismo o entidad, pública o privada o de la persona física que haya realizado el sondeo, así como de la que haya encargado su realización.
 - b) Características técnicas del sondeo, que incluyan necesariamente los siguientes extremos: sistema de muestreo, tamaño de la muestra, margen de error de la misma, nivel de representatividad, procedimiento de selección de los encuestados y fecha de realización del trabajo de campo.
 - c) Texto íntegro de las cuestiones planteadas y número de personas que no han contestado a cada una de ellas.
2. La Junta Electoral Central vela porque los datos e informaciones de los sondeos publicados no contengan falsificaciones, ocultaciones o modificaciones deliberadas, así como por el correcto cumplimiento de las especificaciones a que se refiere el párrafo anterior y por el respeto a la prohibición establecida en el apartado 7 de este artículo.
3. La Junta Electoral Central puede recabar de quien haya realizado un sondeo o encuesta publicado la información técnica complementaria que juzgue oportuno al objeto de efectuar las comprobaciones que estime necesarias. Esta información no puede extenderse al contenido de los datos sobre las cuestiones que, conforme a la legislación vigente, sean de uso propio de la empresa o su cliente.
4. Los medios informativos que hayan publicado o difundido un sondeo, violando las disposiciones de la presente Ley, están obligados a publicar y difundir en el plazo de tres días las rectificaciones requeridas por la Junta Electoral Central, anunciando su procedencia y el motivo de la rectificación, y programándose o publicándose en los mismos espacios o páginas que la información rectificada.
5. Si el sondeo o encuesta que se pretende modificar se hubiera difundido en una publicación cuya periodicidad no permite divulgar la rectificación en los tres días siguientes a su recepción, el director del medio de comunicación deberá hacerla publicar a su costa indicando esta circunstancia, dentro del plazo indicado, en otro medio de la misma zona y de similar difusión.

6. Las resoluciones de la Junta Electoral Central sobre materia de encuestas y sondeos son notificadas a los interesados y publicadas. Pueden ser objeto de recurso ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la forma prevista en su Ley Reguladora y sin que sea preceptivo el recurso previo de reposición.
7. Durante los cinco días anteriores al de la votación queda prohibida la publicación y difusión de sondeos electorales por cualquier medio de comunicación.
8. En el supuesto de que algún organismo dependiente de las Administraciones Públicas realice en período electoral encuestas sobre intención de voto, los resultados de las mismas, cuando así lo soliciten, deben ser puestos en conocimiento de las entidades políticas concurrentes a las elecciones en el ámbito territorial de la encuesta en el plazo de cuarenta y ocho horas desde la solicitud.

**Reglamento de propaganda electoral 16 de enero de 1997
Capítulo III**

Artículo 19. Se prohíbe a los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes, a las personas naturales o jurídicas y a las asociaciones y organizaciones de cualquier naturaleza, publicar o difundir por cualquier medio de comunicación, el resultado de encuestas o proyecciones electorales que señalen la tendencia sobre posibles resultados de la elección de que se trate, desde quince días antes de la fecha de la elección y hasta que se declaren firmes los resultados de la misma.

Artículo 20. Los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes, las Personas naturales o jurídicas, las asociaciones, gremios o grupos de cualquier naturaleza que violen las prohibiciones establecidas en los Capítulos I y II del Título III «Prohibiciones de la Propaganda Electoral», serán sancionadas de conformidad a lo establecido en el Título X «Infracciones y Sanciones» del Código Electoral.

Paraguay

Ley 834/1996 Código electoral paraguayo. Artículo 305.

Queda prohibida la difusión de resultados de encuestas de opinión desde los quince días inmediatamente anteriores al día de las elecciones. Las publicaciones deberán contener la correspondiente ficha técnica.
Artículo 306. Queda prohibida la difusión de resultados de sondeos de boca de urna, hasta una hora después de la señalada para el cierre de las mesas receptoras de votos.

Perú

Ley 26859: Ley Orgánica de Elecciones, 1 de octubre de 1997.

Artículo 191.

La publicación o difusión de encuestas y proyecciones de cualquier naturaleza, sobre resultados de las elecciones, a través de los medios de comunicación sólo puede efectuarse hasta 15 (quince) días antes del día de la elección. En caso de incumplimiento se sancionará al infractor con una multa que fijará el Jurado Nacional de Elecciones tomando como referencia la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), lo recaudado constituirá recursos propios de dicho órgano electoral.

Venezuela

Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, Gaceta Oficial 5.233, 28 de mayo de 1998. Artículo 209. (párrafo 3ro. y 4to.).

Queda terminantemente prohibido publicar resultados de encuestas, estudios o sondeos de opinión sobre tendencias o preferencias del electorado, dentro de los siete (7) días anteriores a la celebración de las elecciones.
El Consejo Nacional Electoral, por medio de una resolución especial que transmitirá en cadena nacional de radio y televisión, determinará la hora a partir de la cual los medios de comunicación social pueden emitir sus proyecciones de los resultados electorales.

Anexo | Países con prohibición de Encuestas

AMERICA	1 día o menos	2-3 días	5-7 días	15 días	21 días	30 a más días	Tipo de elección
Bolivia	✓						B
Brasil				✓			A
Canadá		✓					B
Chile			✓				A
Colombia			✓				A
Costa Rica	✓						A
Ecuador						✓	A
El Salvador				✓			A
Guatemala		✓					A
México			✓				B
Paraguay				✓			A
Perú				✓			A
Uruguay		✓					C
Venezuela			✓				A
AFRICA							
Sudáfrica						✓	A
ASIA							
Fiji	✓						?
Indonesia					✓		?
EUROPA							
Armenia	✓						A
Belorusia	✓						A
Bulgaria	✓						A
Croacia	✓						A
España			✓				A
Eslovenia	✓						A
Francia			✓				A
Hungría			✓				A
Italia					✓		A
Kazakstan	✓						A
Lituania	✓						A
Luxemburgo						✓	A
Polonia				✓			A
Portugal			✓				A
Rusia		✓					A
Suiza			✓				B
Turquía						✓	C
OCEANÍA							
Australia		✓					A
Nueva Zelandia	✓						A

A = Elecciones nacionales, regionales y locales y referéndum
B = Sólo elecciones nacionales, no referéndum
C = Sólo referéndum.

Fuente: Foundation for Information (1997) y legislaciones electorales. Elaboración: FTS.