

# Democracia **versus** encuestocracia

**Hay una cierta tendencia en Chile a promover una política a favor del viento, usando las encuestas indiscriminadamente.**

**El uso de esos sondeos por parte de los dirigentes políticos para elegir candidatos debilita la autoridad de los órganos decisorios y, con ello, afecta la legitimidad de los partidos.**

Carlos Huneeus

*Profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y Director Ejecutivo de la Corporación CERC.*

**A** un año de las próximas elecciones municipales y a pocos meses de la primera de las campañas políticas que inevitablemente marcarán con tono electoral la actividad pública hasta el cambio de gobierno el 2010, ya se observa en los medios de comunicación una creciente presencia de evaluaciones y debates sobre sucesivas encuestas de opinión pública.

Teniendo a la vista la experiencia de los últimos procesos eleccionarios, es seguro que ese fenómeno se incrementará en forma sostenida en el corto plazo. Parece oportuna entonces una reflexión acerca del rol que los sondeos de opinión debieran cumplir en una sociedad democrática, lo que incluye una advertencia acerca de los perjuicios que para el liderazgo político y la representación ciudadana puede generar un uso distorsionado de ellos.

Las encuestas son un instrumento inherente a las democracias. Los académicos las usan para comprender las opiniones y actitudes de los individuos y explicar así los cambios sociales y

políticos. Los partidos recurren a ellas para determinar sus candidatos a las elecciones, empleándolas como sustituto de una de sus funciones de representación. Los candidatos las utilizan en sus campañas electorales para ver las preferencias de los electores. Presidentes y jefes de gobiernos las aprovechan como termómetro para medir su popularidad. Los medios de comunicación recurren a ellas para influir en la agenda noticiosa con la finalidad de aumentar sus ventas y, en épocas de elecciones, no discriminan entre buenas y malas encuestas<sup>1</sup>. En definitiva, el uso de estas tiene en Chile un alto grado de discrecionalidad por parte del sistema político y los medios, más allá de los usos que se les da en los países avanzados.

## ENCUESTAS ELECTORALES Y POLÍTICAS

Chile ha producido históricamente pocos encuestadores de opinión pública, a diferencia de lo ocurrido en Argentina, México, Brasil y Uruguay, en los cuales hay una disciplina con un alto grado de desarrollo. Las encuestas de opinión pública y las políticas han sido realizadas preferentemente por centros privados de investigación (CERC, CEP) y por empresas de estudios de mercado (Adimark), que es una disciplina distinta al estudio de la opinión pública. Comenzaron en las postrimerías del régimen autoritario para indagar sobre el plebiscito sucesorio de 1988<sup>2</sup>. Las universidades no hicieron encuestas, lo que es comprensible porque las ciencias sociales habían sido severamente dañadas por las autoridades designadas después del golpe militar de 1973<sup>3</sup>. Todo eso marcó un punto de partida que ha sido definitorio en el desarrollo de la disciplina del estudio de la opinión pública, pues no ha cambiado mayormente hasta hoy.

En los primeros 15 años de la transición hubo escasas encuestas electorales y los medios de comunicación no hicieron sondeos regularmente. En las elecciones



**La calidad y legitimidad de la política no debería estar intermediada por el poder de las encuestas. Los dirigentes políticos deberían tomar decisiones a favor de las encuestas o en contra de ellas, si estas chocan contra sus principios o sus visiones políticas.**

presidenciales del 2005 se produjo por primera vez un cambio, aumentando explosivamente el número de encuestas a 48, publicadas en los medios de comunicación sobre la carrera a La Moneda<sup>4</sup>. Esa cifra contrasta con las solo 14 encuestas en los comicios presidenciales de 1999 y se debe a que los dos principales diarios, *La Tercera* y *El Mercurio*, incursionaron por primera vez de manera regular en la producción de encuestas políticas<sup>5</sup>.

Se debe distinguir entre encuestas electorales propiamente tales y encuestas políticas. Las primeras son aquellas que se hacen durante la campaña electoral, cuando cristaliza la intención de voto, y las segundas se hacen antes de esa etapa, es decir, en la *prehistoria* de la formación del voto. Las primeras siguen siendo pocas: sólo siete en la elección de

2005/2006 y cinco en los comicios de 1999/2000. La explosión de encuestas se da en aquellas de carácter político y no en las electorales.

Hay reticencia a producir sondeos electorales para predecir el resultado de la elección, por temor a equivocarse. Eso es un indicador de la debilidad de los encuestadores y la desconfianza que ellos tienen en su propia metodología.

Las encuestas tuvieron gran impacto en la nominación de las candidaturas presidenciales el año 2005. Sebastián Piñera (RN) lanzó su postulación en mayo, cuando las encuestas mostraron que Joaquín Lavín (UDI), abanderado de la Alianza por Chile, no ganaría los comicios. El Partido Socialista dio su apoyo a la postulación de Michelle Bachelet (PS) en base al respaldo que tenía

en las encuestas, más allá de la inseguridad de muchos de sus dirigentes ante su corta experiencia política. Algo similar hizo el Partido Demócrata Cristiano con Soledad Alvear. Numerosos candidatos parlamentarios fueron definidos por encuestas.

El uso de encuestas por parte de los dirigentes políticos para elegir candidatos debilita la autoridad de los órganos decisorios y, con ello, afecta la legitimidad de los partidos. La política exige considerar varios factores, no sólo la simpatía del postulante ante sus electores, sino también sus capacidades para desempeñar el cargo, su experiencia y habilidad política, capacidad profesional, la política de alianzas, etc. Patricio Aylwin tenía sólo 4% de menciones como abanderado presidencial en las en-

<sup>1</sup> Gustavo Martínez Bascuñán, "¿Actúan con responsabilidad los medios ante las encuestas?", *Mensaje* agosto 2007, p. 44.

<sup>2</sup> Adimark comienza con alianza con CEP hasta 1993 cuando fracasa la predicción del *exit poll* hecho en conjunto con TVN para la elección presidencial y parlamentaria 1993. Después de ello, Adimark continúa su propia línea de estudios de opinión política.

<sup>3</sup> Garretón, Manuel Antonio, "Las ciencias sociales en Chile. Institucionalización, ruptura y renacimientos", en: Helgio Trindade (coordinador) *Las Ciencias Sociales en América Latina en perspectiva comparada* (México: Siglo XXI, 2007).

<sup>4</sup> Huneceus, Carlos y López, Alejandra, "Las encuestas en las elecciones presidencial del 2005", en: Huneceus, Carlos, Berríos, Fabiola y Gamboa, Ricardo (eds.) *Las elecciones chilenas de 2005. Partidos, coaliciones y votantes en transición* (Santiago: Catalonia, 2007), pp.223-241.

<sup>5</sup> Las encuestas son muy heterogéneas: la mitad fue telefónica, el resto cara a cara, la mayoría se hizo en Santiago, especialmente las telefónicas, y el tamaño muestral fue muy diferente, desde 400 entrevistas.

cuestas después del plebiscito de 1988, pero un sector de dirigentes del PS y del PDC impulsó su postulación por considerar que tenía la mayor experiencia y capacidad para conducir el difícil primer gobierno democrático, como lo demostró luego con su exitosa gestión. El liderazgo en política requiere saber no solo cómo hay que seguir a la opinión pública, sino también cómo hay que conducirla. Los dirigentes políticos no distinguen este doble rol, y, por ello, olvidan que las encuestas no pueden sustituir al liderazgo.

## DESIGUALDADES POLÍTICAS

Las encuestas políticas tienen un ámbito de acción más amplio en el sistema político que el de las elecciones<sup>6</sup>.

En las democracias existe una *desigualdad política* constituida por la diferente capacidad que tienen los individuos y grupos sociales para comunicar sus intereses a la autoridad. Los individuos más organizados y con mayor poder económico y político, o grupos minoritarios con una alta capacidad de movilización política, pueden hacer llegar con mayor efectividad sus demandas al Estado y, con ello, influir en la formación de la agenda. Los grupos menos organizados, aunque sean mayoritarios, tienen menos posibilidad de influir en la autoridad, por lo cual se encuentran perjudicados en la satisfacción de sus demandas. La autoridad tiende a confundir el interés general del país con las demandas de los grupos minoritarios con mayor influencia y poder. Las encuestas permiten corregir esa desigualdad, al mostrar que hay intereses más amplios a los cuales el poder político debe prestar atención.

Esta desigualdad es muy fuerte en



**Ignorar el problema de la desconfianza entre los chilenos y no tomar medidas para disminuirla ha sido uno de los peores errores cometidos por los demócratas desde el restablecimiento de la democracia.**

Chile por la debilidad de las asociaciones voluntarias (sindicatos, juntas de vecinos, clubes deportivos, entidades juveniles, etc.) que no tienen recursos políticos para hacer llegar con eficacia sus requerimientos al Estado. Y la nueva democracia no ha hecho esfuerzos por fortalecerlas. El contraste entre la alta visibilidad de demandas presentadas por los gremios empresariales a la autoridad y la débil visibilidad que tienen las formuladas por las organizaciones de los trabajadores, es una consecuencia de esa desigualdad. Todo ese proceso, por lo demás, favorece la mantención de tal desequilibrio de poder.

## DIFÍCIL RELACIÓN UNIVERSIDAD-ENCUESTAS

Durante la democracia algunas universidades comenzaron tímidamente a hacer encuestas, aunque sin mantener su continuidad en el tiempo<sup>7</sup>. Se trata de actores ausentes en el débil desarrollo de la disciplina. Pese a ello, creen que solo ellas tienen competencia técnica para hacerlas bien. Desconocen el hecho de que George

<sup>6</sup> Verba, Sydney, "The Citizen as Respondent: Simple Surveys and American Democracy. Presidential Address, American Political Science Association, 1995", *American Political Science Review*, vol.90, Nr.1, Marzo 1996, pp. 1-7.

<sup>7</sup> Realizadas por el Departamento de Sociología de la Universidad Católica (Desuc). La Universidad Diego Portales inició el 2005 un programa de una encuesta anual. La Universidad de Talca hizo encuestas electorales el 2005 que no eran propiamente tales porque eran hechas en las calles y no en los hogares.

<sup>8</sup> Noelle-Neumann, Elisabeth y Petersen, Thomas, Alle, nicht jeder. *Einführung in die Methoden der Demoskopie* (München: DTV, 1996), pp. 268-269.

<sup>9</sup> Taylor, Humphrey, "Horses for courses: how survey firms in different countries measure public opinion with very different methods", *Journey of the Market research Society* vol.37, N° 3, 1995, pp. 211-219.

## DESCONFIANZA ENTRE LOS CHILENOS

Con todo, hay datos que entregan una información de enorme importancia para comprender las debilidades de nuestra democracia que, de haberse tomado en cuenta oportunamente por la autoridad, habrían sido muy útiles para enfrentar esas carencias. En primer lugar, muestran con meridiana claridad algunas fallas geológicas de nuestra cultura política, como la baja confianza interpersonal. Apenas un 11% de chilenos tiene confianza en los demás. Esto es una gravísima falla de la sociedad, pues es inviable llegar al desarrollo en esas condiciones. En los países escandinavos u Holanda, la confianza supera el 60%.

Ignorar el problema de la desconfianza entre los chilenos y no tomar medidas para disminuirla ha sido uno

de los peores errores cometidos por los demócratas desde el restablecimiento de la democracia. La desconfianza daña la imagen de las instituciones, pues dificulta que ellas se beneficien del respaldo de la ciudadanía, que no valora su modernización y cambio. Ello se refleja en el nulo impacto que han tenido la reforma procesal penal y la modernización de la justicia en la confianza hacia los tribunales y jueces, que es pésima.

La baja confianza interpersonal impide que los ciudadanos estén dispuestos a agruparse en asociaciones voluntarias, que son muy débiles en Chile, como lo vimos antes. La fortaleza de la democracia se encuentra en sus instituciones políticas, pero también en sus organizaciones sociales. Tampoco se sienten motivados a cooperar en tareas

de interés común, como el combate a la delincuencia o el mejoramiento del entorno del barrio o la comuna.

## INSTRUMENTO EN PRO DE LA IGUALDAD

En segundo lugar, la percepción subjetiva sobre las desigualdades es categórica<sup>12</sup>. Menos del 15% de los chilenos estima que en Chile hay igualdad ante la ley; un porcentaje aún menor considera que los chilenos reciben igual trato por parte de las autoridades y la abrumadora mayoría piensa que se les da un trato discriminatorio. Apenas un 30% cree que recibiría un trato igualitario en los tribunales; mientras que en España es el 67%.

Gallup impulsó las encuestas de opinión pública desde su empresa. Pareciera que las universidades rechazan que la empresa privada y los *think tanks* sean los actores dominantes en este campo y se obstinan en creer que es de su exclusivo dominio. Tampoco aprovechan el conocimiento acumulado fuera de sus aulas, por lo cual no mantienen al día la docencia y dan poco espacio al estudio de la opinión pública en el currículum de las carreras de Ciencia Política, Sociología y Periodismo.

El convencimiento de que sólo los universitarios pueden hacer buenas encuestas lleva a algunos académicos a enfatizar cuestiones metodológicas de aparente relevancia, como las ventajas de las muestras probabilísticas sobre las muestras por cuotas. Como dice Elizabeth Noelle-Neumann, la principal estudiosa de la opinión pública en Alemania, “ninguna de las dos (*probabilística y por cuotas*) puede reclamar su superioridad sobre la base de una teoría matemática”<sup>8</sup>. Están dominados por la práctica de los Estados Unidos y Canadá, que usan muestras probabilísticas, desconociendo que la práctica predominante en Europa es el empleo de las muestras por cuotas<sup>9</sup>. Con ello se eluden los otros temas centrales en la calidad de las encuestas, como los errores no muestrales, las preguntas sesgadas, las comparaciones incorrectas, etc.

La baja participación de las universidades en la industria de las encuestas constituye una diferencia con la situación que hubo antes del quiebre de la democracia en 1973, cuando la Universidad de Chile tuvo una activa participación en los estudios de opinión a través de los sondeos de opinión iniciados por el profesor Eduardo Hamuy, del departamento de Sociología. Desde 1957, hasta seis meses antes del

golpe, el profesor Hamuy realizó 47 encuestas<sup>10</sup>.

## POSIBILIDADES Y LÍMITES DE LAS ENCUESTAS

La encuesta es una técnica compleja, que exige partir de una formulación conceptual y teórica relevante. Tiene que contar con un cuestionario de calidad, las entrevistas deben ser bien hechas, evitando los fraudes o errores cometidos por los encuestadores, usar una muestra representativa de la población, sin sesgos hacia los estratos superiores o metropolitanos, y hacer un inteligente análisis de los datos<sup>11</sup>. Esta última fase es de enorme importancia porque los resultados se expresan en números y ellos en sí no dicen nada; sólo tienen relevancia en

<sup>10</sup> El profesor Eduardo Hamuy asesoró el programa de encuestas del CERC en la Academia de Humanismo Cristiano, hasta su fallecimiento en 1989. CERC hizo su primera encuesta en junio de 1946, continuando la serie iniciada por Hamuy en 1957.

<sup>11</sup> Los errores en el trabajo de campo pueden ser graves. En 1987 una encuesta en Concepción entregada a la opinión pública mostró un fuerte aumento de los evangélicos y el desplome de los católicos. Nos comunicamos con el centro privado que la había realizado y nos informaron que habían reclutado encuestadores en una iglesia evangélica. La causa del resultado era el sesgo de los entrevistadores.

<sup>12</sup> Huneus, Carlos, “En Defensa de la Política”, *Mensaje*, julio 2007.



**Patricio Aylwin tenía sólo 4% de menciones como abanderado presidencial en las encuestas después del plebiscito de 1988, pero un sector de dirigentes del PS y del PDC impulsó su postulación por considerar que tenía la mayor experiencia y capacidad para conducir el difícil primer gobierno democrático, como lo demostró luego con su exitosa gestión.**

no dicen nada: ¡40% de aprobación al gobierno es más que 35%, y menos de 50%!

Un momento de prosperidad económica puede ir acompañado de indicadores subjetivos críticos predominantes en la población. La Concertación vio desplomarse su electorado en los comicios legislativos de 1997, realizados en un contexto de prolongado crecimiento económico con un 7% promedio anual, lo que se explica por debilidades en el liderazgo político del gobierno y sus partidos. La historia no se repite, pero pueden ocurrir procesos similares. La contradicción que representa la coexistencia de prosperidad económica con caída del apoyo al gobierno se vuelve a producir una década después.

## AUTORIDADES SIN USO PROFESIONAL DE ENCUESTAS

Si antes decíamos que las universidades no aprovechaban las encuestas, algo similar se puede afirmar de las autoridades. Esto es más grave porque ellas dan cuenta de debilidades institucionales y políticas, ya que no está instaurado el uso profesional de las encuestas como una parte de los procesos de toma de decisión política. Muchas veces los altos funcionarios de gobierno y parlamentarios son comentaristas de encuestas políticas de escasa calidad, legitimando la debilidad de la disciplina.

Los gobiernos europeos tienen sus oficinas de información con un programa de encuestas, y encuestadores conocidos en ese papel, que producen

las que se necesita para gobernar y dialogan estrechamente con los especialistas de las empresas e institutos de opinión pública, discriminando entre buenos y malos encuestadores. Algo similar hacen los medios de comunicación.

## POLÍTICA SIN INTERMEDIACIÓN

La calidad y legitimidad de la política no debería estar intermediada por el poder de las encuestas. Los dirigentes políticos deberían tomar decisiones a favor de las encuestas o en contra de ellas, si estas chocan contra sus principios o sus visiones políticas. Los gobernantes, parlamentarios y jefes de partido pueden navegar a favor del viento o contra el viento. Helmut Kohl recordaba que si Konrad Adenauer hubiera seguido a las encuestas, no habría impulsado su decidida política a favor de la integración europea y la formación de la Alianza Atlántica.

Hay una cierta tendencia en Chile a promover una política a favor del viento, usando las encuestas indiscriminadamente. Se las emplea para justificar decisiones en temas valóricos, pero no se las usa cuando se trata de temas económicos y sociales.

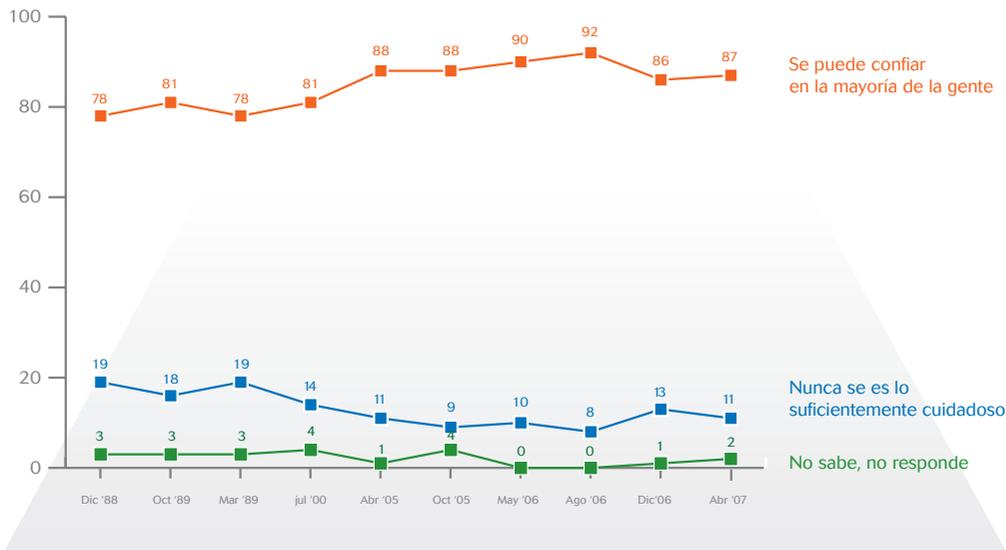
Las autoridades de gobierno y el Congreso han tendido a apoyarse en datos objetivos, especialmente en indicadores económicos, y en escuchar más la opinión de los grupos y actores económicamente más poderosos. Las protestas sociales ocurridas desde el año 2006 muestran que esa fuente de información no es suficiente para com-

la medida en que son integrados a un análisis sociológico o politológico.

Se pueden cometer errores en cada eslabón de esta larga cadena de procesos, desde preguntas de mala calidad, errores hechos por los entrevistadores o una pobre interpretación de los datos. Los modelos matemáticos no suplen las deficiencias de la calidad del dato en su producción, sólo las agrandan o consolidan.

El análisis de los resultados de las encuestas no puede ser reducido a una mera lectura de ellos, pues por sí solos

Confianza interpersonal, 1988–2007



P. Hablando en general, ¿diría que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás?  
 Nota: Tal pregunta se aplicó en la señalada encuesta en 26 oportunidades en el período observado. Por razones de espacio, presentamos 10 de ellas.

Fuente: Barómetro CERC, abril de 2007

prender la complejidad de la política y la variedad de las expectativas de la población. Tienen que poner más atención en las encuestas que están diseñadas para representar el país y que no son números producidos para influenciar la agenda ni recogidos en forma accesoria a estudios

de mercado.

Los datos de encuestas sirven para gobernar, siempre y cuando no se deje que ellas gobiernen al país, porque de esa manera viviríamos en una *encuestocracia*, y no en una democracia. El desarrollo de la disciplina ayudará a que estas

cumplan el rol que les cabe, sin exacerbar sus méritos. Sin disminuir el poder de las encuestas, hay que reconocerles que tienen el valor de ser una ventana a través de la cual podemos conocer los fenómenos sociales y políticos. ¡Ni más, ni menos! **MSJ**

## INFORMACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES

Las encuestas han pasado a formar parte de la información que usan los organismos internacionales, como Naciones Unidas y la Unión Europea (UE), para apoyar la toma de decisiones.

La UE realiza desde 1977 el *Eurobarómetro* para conocer opiniones sobre los avances de la integración y sus problemas. Hoy se hace en 24 países de la Unión, dos veces al año. Desde los años 80 surgen estudios comparados que comparan la opinión pública de

países y regiones del mundo<sup>13</sup>. Existen el *European Value Survey* y el *Estudio Mundial de Valores (World Value Survey)*, dirigido desde la Universidad de Michigan, en los EE.UU., entre otros<sup>14</sup>. Chile se integró desde 1990 a este proyecto a través de la participación del CERC en la primera medición y de MORI en las tres mediciones posteriores, siendo la última el 2006.

Un conjunto de colegas del Cono sur de América Latina, con participación del CERC y bajo el liderazgo de la investi-

gadora Marta Lagos, ideó el *Latino-barómetro*, que se fundó en 1995 con sede en Santiago, con ayuda de la UE y del *Eurobarómetro*. Este es el primer *barómetro* de opinión fuera del mundo desarrollado, que comenzó con ocho países y el 2007 se aplica por duodécima vez en 18. Le siguen los *barómetros* de África y de Asia, que, junto con el *Latinobarómetro*, han constituido el *Globalbarómetro*. El conjunto abarca un total de 91 países con datos comparados y una metodología estandarizada.

<sup>13</sup> Marta Lagos, "International comparative surveys: their purpose, content and methodological challenges", en: Wolfgang Dorsbach y Michael W. Traugott (eds.) *The Sage Handbook of Public Opinion Research* (Londres: Sage Publications, 2008), pp. 580-593.

<sup>14</sup> Hay otros proyectos, como el Comparative Study of Electoral Systems (CSES), Comparative Nacional Electoral Program (CNEP), el European Social Survey (ESS) y el International Social Survey Program (ISSP). Lagos, "International comparative surveys".