

OPINIÓN PÚBLICA Y ENCUESTAS

Carlos Ariel SÁNCHEZ TORRES*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Definiciones.* III. *Caracteres.* IV. *Factores determinantes en la formación de la opinión pública.* V. *La opinión pública y las ciencias sociales.* VI. *La opinión pública y las encuestas.* VII. *Las encuestas de opinión política en Colombia.*

I. INTRODUCCIÓN

Los estudios sistemáticos sobre la opinión pública se iniciaron a principios del siglo XX. Sin embargo, desde comienzos del siglo XVIII se ha escrito un número creciente de obras sobre el tema. Pero ya con anterioridad, filósofos, escritores, políticos y sociólogos se refirieron al fenómeno y formularon intentos de definición.

Algunos autores certifican que el término surgió en Inglaterra a finales del siglo XVII, como una noción exclusivamente política.

El interés de la ciencia jurídica por la opinión pública no fue casual. La proclamación de la libertad individual y la de expresión de juicios particulares llevaron inevitablemente a la consideración de la opinión pública como un derecho. Se estudió desde ahí como fuente de autoridad y del poder político y, al mismo tiempo, como medio de limitación de este mismo poder.

La opinión pública a través de la historia se ha nutrido de todos los inventos, descubrimientos y procesos históricos para desarrollarse. De esta manera, la aparición de la escritura, tres mil años a.C., de la imprenta (1436-1450), de la electricidad, de la tecnificación y de la industrialización contribuyeron a la formación de la opinión pública en el viejo continente, en principio.

* Presidente del Consejo Nacional Electoral de Colombia; catedrático de las universidades, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y Sergio Arboleda de Bogotá.

Pero, tal vez, lo más importante es que la opinión pública precisa de un contexto social, una relación de gobierno e individuos, o de éstos entre sí, para cobrar vida. De ahí, que a Martín Lutero en 1517, se le reconoce como gran formador y conductor de la opinión pública del siglo XVI. Lutero aglutinó el pensamiento de sus seguidores y logró una influencia tal sobre la opinión pública, que la Iglesia tuvo serios problemas para contrarrestar los efectos de la prédica protestante.

En síntesis, no hay opinión pública sin seres humanos, grupos y organizaciones sociales. Ésta tiene que ver con factores políticos y no se puede separar de las instituciones ni de los medios de comunicación como tampoco de los procesos de decisión política. Pero, la opinión pública tampoco es imaginable sin comunicación total, es decir, aquella comunicación personal, directa y recíproca, porque los códigos, los lenguajes y la estructura del mensaje juegan su papel importante en la opinión pública.

Raúl Rivadeneira Prada, en su libro *La opinión pública: análisis, estructura y métodos para su estudio*,¹ se refiere al fenómeno de la opinión pública y anota que fue observado por primera vez, por Jean Jacques Rousseau y él mismo fue quien denominó al hecho: “opinión pública”, en 1750. Sin embargo, en sus manifestaciones primarias, el fenómeno fue motivo de análisis en los conventos medievales de Grecia y Roma. Además, se refiere a las definiciones de Hobbes, Rousseau y Locke en los siguientes términos:

“Se le debe a Hobbes una elaboración tentativa del concepto ‘opinión pública’, singularmente en su aspecto político, en cuanto ésta surge de la relación, también política, hombre-Estado y del interés colectivo por las cuestiones de orden común, hecho que habría de tener su máxima expresión, ulteriormente, en la Declaración de los Derechos del Hombre”.

Al filósofo ginebrino se le atribuye la paternidad del concepto, y es él quien identifica la opinión pública con los prejuicios sociales y recomienda a quienes dictan leyes que tengan la habilidad necesaria para dirigir las opiniones de los hombres. Según Rousseau el gobernante debe saber cómo liderar las opiniones de los hombres, es decir, debe conocer las formas en que se manifiestan y luego encauzarlas hacia los fines prácticos que busca el gobierno.

Locke (1694) sostuvo que la opinión pública es un criterio, dentro de una trilogía, con que el hombre juzga sus actos y los de otros. Dicha

1 México, Trillas, 1976.

terna está formada por la ley divina, la ley civil y la ley de la opinión, la ley de la reputación que él llamó la “ley de la pasión o censura privada”.

También, Locke concedía gran poder a la “ley de la opinión” en las relaciones humanas, teniendo en cuenta que el hombre depende inexorablemente del juicio que sus semejantes tengan de él, es decir, de la imagen que su apariencia imprime en éstos y, por lo tanto, teme las reacciones punitivas de esa opinión.

Existe una inquietud común entre quienes se han preocupado por el fenómeno, “la de que los gobernantes conozcan el fenómeno de la opinión pública, aunque no se advierte la necesidad de que los gobernados accedan a la totalidad de la información sobre las tareas del gobierno”.

II. DEFINICIONES

A través de la historia de la expresión “opinión pública” no se ha podido establecer una definición única aceptada por todos o al menos por la mayoría de sus estudiosos.

Cada autor contempla una postura acerca de la materia y de la expresión “opinión pública” utilizándolas con sentidos no idénticos, pero sí con referencias enfocadas hacia un mismo fenómeno social.

Algunos autores argumentan las siguientes definiciones:

Vitaliano Rovigatti, en su libro *Lecciones sobre la ciencia de la opinión pública*,² menciona diferentes designaciones utilizadas en el lenguaje corriente de la palabra opinión pública.

Algunos la utilizan para referirse al grupo social o psicológico (es decir, el público) que es portador de la opinión: opinión pública en sentido subjetivo o personificado; a las ideas o a las actitudes que tiene aquel grupo: opinión pública en sentido objetivo, la cual presenta dos diferencias; el juicio colectivo sobre un hecho o sobre una situación: opinión pública juicio y las condiciones culturales y psicológicas que concurren para determinar aquel mismo juicio colectivo (opinión pública matriz); a los instrumentos (y particularmente los medios de comunicación social) que constituyen la causa más prominente y la más evidente manifestación de la opinión pública: opinión pública en sentido instrumental.

² Rovigatti, Vitaliano, *Lecciones sobre la ciencia de la opinión pública*, Quito, Editorial Ciespal, 1981, pp. 68-104.

A pesar de que muchos autores que han querido definir la opinión pública, ignoran la distinción existente entre opinión pública matriz y opinión pública juicio, es preciso hacer algunas observaciones referentes a la opinión pública juicio.

La opinión pública puede ser: fruto de una libre confrontación de diversas posiciones, de la cual una resulta ser vencedora, imponiéndose como la más racional y la más ventajosa; fruto de una libre confrontación, donde salen más irreductibles y consolidadas las opiniones, en corrientes antagonistas; fruto de una mediación o de una coerción psicológica como producto de una manipulación originada por la propaganda, tratando de polarizar el consenso en torno a una sola posición. “Según algunos autores, cuando se trata de juicios y actuaciones que han sido producidos por la propaganda, no estaríamos frente a una opinión pública”.³

No se puede denominar opinión pública, por lo tanto, aquella manifestación no sujeta a la libertad de la opinión y de la libre elección de opciones. “No estamos frente a una opinión pública ni siquiera cuando se trata de una pulverización de diferentes opiniones debido a la falta de un soporte natural, es decir, de un público...”.

Para Rovigatti la opinión pública se presenta como expresión de la conciencia más o menos sensible, más o menos iluminada, de un público que, consciente de su fuerza, exige, demanda, amenaza, aplaude...

Para Gaston Berger, la opinión pública es consciente e implica necesariamente la existencia de una o más opiniones diferentes, en donde una se afirma en contraposición de otra adversa.

Sobre el significado de la expresión opinión pública se han elaborado innumerables definiciones.

Según John Stuart Mill, las inclinaciones y las aversiones de la sociedad, o de una parte de ella, son, de hecho, la fuerza principal que, en la práctica, ha determinado la urdimbre de normas de observancia general, bajo las sanciones de la ley o de la opinión.

Para W. W. Willoughby “si quisiéramos hablar de la soberanía popular no podríamos designar con ella sino la soberanía de la opinión pública...”.

J. Bryce dice que la opinión pública es un término usado comúnmente para designar el conjunto de puntos de vista de los hombres acerca de materias que atañen o interesan a la comunidad. Además, es confusa, incoherente, amorfa, que cambia de día a día y de semana a semana.

3 *Ibidem*.

David Hume anota que “por estar la fuerza siempre de parte de los gobernados (súbditos), los gobernantes no tienen como apoyo sino la opinión...”.

A. V. Dicey se refiere a la opinión pública así: “El término cuando se usa en referencia a la legislación es solamente un modo breve de describir la creencia o convicción dominante en una sociedad dada, donde determinadas leyes son beneficiosas y, por lo tanto, deben mantenerse, o que son perjudiciales y, por lo tanto, deben ser modificadas o derogadas”.

J. Antoine, en su breve ensayo sobre el conocimiento científico de la opinión pública afirma que “ante todo la opinión pública se presenta como la expresión de un juicio, de una actitud frente a un problema de interés colectivo”.

Karl Mannheim considera a la opinión pública como un elemento esencial de la democracia y la describe como “una genuina entidad; ella es más que la suma total de los efectos producidos por la radio, la propaganda y otros medios de comunicación de masas”. Está de acuerdo en que estos medios son parte constitutiva de la opinión pública, pero no integran la totalidad. “La opinión pública es un *medium* fluido omnicompresivo, compuesto de disposiciones anímicas, de valoraciones éticas, de actitudes... que se desarrollan a través de los innumerables contactos existentes en la unidad de barrio, en los clubes... y en la calle”.

La Enciclopedia Británica dice que la opinión pública “es un agregado de puntos de vista individuales, de actitudes y de creencias sobre un asunto particular expresados por una parte significativa de la comunidad”.

El papa Juan Pablo II define la opinión pública como “el modo colectivo de sentir y pensar de un grupo más o menos grande de personas, con respecto a un hecho determinado de interés público”.⁴

Raúl Rivadeneira dice que la opinión pública es un fenómeno síquico, social y político que consiste en la expresión y discusiones libres de un grupo humano en torno a un objeto de interés común. La opinión pública no es una disciplina científica en razón a la circunstancia de ser un fenómeno objeto de estudio. Es un fenómeno plural y, por tanto, se podría hablar de opiniones públicas en concordancia a los fenómenos síquicos y políticos en que se desarrollan.

4 Juan Pablo II, *La formación de la opinión pública en sentido cristiano*, Vaticano, 20 de enero de 1989.

Para Henry Prantt Fairchild la opinión pública es “un juicio considerado como verdadero al que se ha llegado en cierta medida por procesos intelectuales, aunque no de modo necesario con la prueba requerida para tenerla como evidencia”.

Según Young Kimball “la opinión pública consiste en las opiniones sostenidas por un público en ciertos momentos”.

Después de enumerar las definiciones de diferentes autores, es necesario atender a la etimología del término.

La palabra opinión procede del latín *opinionis* que significa concepto. Así, la opinión es un concepto o parecer (juicio) que se forma de una cosa cuestionable. La expresión pública procede del latín *publicus* que significa notorio, patente, manifestación vista, sabida o conocida por todos.

En otras palabras, la opinión pública puede ser un juicio particular, en tanto que es un fenómeno autónomo, pero cuyo soporte es el grupo, que se hace notorio o manifiesto, en torno a un hecho colectivo, que tiene la capacidad de aglutinar y dividir más opiniones en torno, en contra o a favor de él.

Luis González Seara, en su libro *Opinión pública y comunicación de masas*,⁵ dice al respecto que “una opinión solamente se afirma frente a otra contraria y, por tanto, puede decirse que la opinión está siempre dividida. Cuando desaparece la oposición y la opinión se vuelve unánime, estamos frente a una creencia profunda del grupo, y no ante una opinión”.

Como se ha visto hasta el momento, aceptar una definición única de lo que es la opinión pública es casi imposible. Pero, podría decirse que la opinión pública es un fenómeno social, amorfo, y, como tal, se presenta, pero no de la misma forma; se manifiesta, pero no a través de los mismos canales y, desaparece no por las mismas causas. Lo único seguro es que existe, si hay un conjunto humano, pues éste es su soporte natural, y un hecho de interés común.

Se entiende que su existencia es universal, imposible de desconocer, así no se manifieste a través de un medio masivo de comunicación, ya que la opinión es también un sentir colectivo.

Bien anota González Seara que “la opinión pública se forma y se expresa de un modo muy distinto según la naturaleza de los grupos y el tipo de contactos que dentro de ellos tienen los individuos”.

5 González Seara, Luis, *Opinión pública y comunicación de masas*, Barcelona, Ariel, 1968, cap. 1.

Según Burdeau, citado por Santaella López en su obra *Opinión pública e imagen política en Maquiavelo*,⁶ la opinión pública es “una fuerza social, consciente y difusa. En principio, cualquier objeto capaz de interesar a una pluralidad de individuos puede ser materia de ella. En consecuencia el punto de aplicación no es siempre específicamente político”.

El ingrediente político aparece ligado al origen del fenómeno, aunque éste no se agota allí. De acuerdo con Burdeau la opinión pública presenta las siguientes características:

1. *La opinión es consciente*. La conciencia que caracteriza la opinión se debe a que ésta supone la reacción a un estímulo exterior: siendo una reacción no puede ser pasiva. Expresa una fuerza que tiende a afirmarse. Y por esta fuerza que sostiene o que combate las políticas de los dirigentes o de sus adversarios, la opinión es un elemento agente.

2. *La opinión es diversa*. Una creencia generalizada en el grupo social no es por esto mismo una opinión, es un elemento constitutivo de la mentalidad colectiva. La opinión supone contestación, solo aparece cuando existen divisiones, pues implica una opinión contraria. La opinión cristaliza especialmente en un contexto político, ya que debe su existencia a la convicción de que es posible elegir. No existe opinión respecto a la evidencia, pero tiende a hacer admitir como evidente una posición cuya exactitud no es más que probable.

3. *La opinión es a la vez imperativa e ineficaz*. Imperativa, porque en los breves momentos en que alcanza su pleno grado de intensidad es capaz de enfrentarse a cualquier poder que pretenda desconocerla o, incluso, descartarla. Pero, a pesar de ser altanera, reducida a sus propios medios, resulta ineficaz, porque es una fuerza difusa, inconcreta. La opinión tiene necesidad de ser puesta en práctica para actuar.

La opinión juzga y condena, pero frecuentemente no ejecuta. Es una grave reserva de fuerzas disponibles para el compromiso político, pero de fuerzas que exigen hallarse polarizadas por los órganos de la política militante. Es un terreno propicio a la acción de las fuerzas politizadas, ya que constituye una fuente de tensiones; pero no corre el riesgo de ser paralizada por el predominio de una fuerza única, ya que, en tanto que opinión pura, se encuentra desarmada.

6 Santaella López, Manuel, *Opinión pública e imagen política en Maquiavelo*, Madrid, Alianza Universidad, 1990.

4. *La opinión pública es cambiante.* Sobre esta versatilidad, bien reconocida, resulta superfluo insistir. Pero lo que debe ser subrayado es que esta movilidad de la opinión la vuelve permeable a los procedimientos que tienden a crearla o a transformarla.

No estando nada definitivamente establecido en sus posiciones, es una fuerza disponible que siempre se puede tratar de atraer a una tesis. Considerada a lo largo de un periodo bastante largo, aparece como un poder neutro que se pueda movilizar. Por ello, la política aparece mucho menos como el arte de poner en práctica una opinión pública preexistente que como una técnica apta para hacer de ella el instrumento de designios que se le escapan.

III. CARACTERES

La mayoría de las definiciones del concepto opinión pública pueden resultar algo incompletas. Por esto, para aproximarse a una definición más certera debe tenerse en cuenta la enumeración de sus principales caracteres, a saber:

La opinión pública es el parecer o la apreciación sobre una determinada cuestión, expresada colectivamente.

Los temas sobre los que versa son de carácter público que conciernen a la colectividad donde se expresan.

Las cuestiones que debate son controvertidas y deben ser discutidas en un clima de libertad.

El sujeto activo de la opinión pública es el grupo y no el individuo. Esto hace que no sea igual la suma de las opiniones privadas, sino a la suma de opiniones grupales que, a su vez, han sido comunicadas mediante determinados signos.

Se forma en la base social del país, es decir, es la opinión de los gobernados y no de los gobernantes, aunque ambas puedan coincidir.

La opinión pública no es siempre espontánea, sino que suele estar mediatizada por los partidos, grupos de presión y organismos políticos o administrativos que la reflejan y la configuran a través de los medios de comunicación de masas: prensa, radio, cine, televisión, etcétera.

Ha de tener la posibilidad y la perspectiva de ser eficaz, es decir, ha de tener una influencia real en los centros de decisión política en un país.

La opinión pública es diversa, se compone generalmente de opiniones distintas entre sí.

Es cambiante, es decir, se configura y se descompone con facilidad y rapidez.

La opinión pública ha estado ligada estrechamente a las teorías del consenso o voluntad general, del pacto social, del sufragio universal y de las libertades políticas, principalmente a la de pensamiento y de información. La opinión, que legitima a la autoridad democrática surge de la libre discusión entre las personas que deliberan públicamente y la transforman en acción política. De ahí que se observa cómo la opinión pública va de la mano con la política.

Otros analistas de la opinión pública advierten que sus caracteres son una terna integrada por el objeto, la dirección y la intensidad.

1. *El objeto*

El objeto es el estímulo capaz de producir una respuesta con características de opinión sobre un asunto o cosa determinada, sobre el cual el sujeto no puede emitir un juicio real, sino un juicio valorativo.

2. *La dirección*

Es el sentido o la orientación en que se mueve la opinión pública, en una escala de aprobación o rechazo, es decir, que la naturaleza de la dirección comprende cierta cualidad emotiva o afectiva.

Será la dirección ambivalente en un punto cero, por ignorancia o por indiferencia.

Cuando se trata de analizar la dirección de la opinión se deben tener en cuenta los factores culturales capaces de influir en la personalidad del individuo, independientemente del objeto o del contenido de la pregunta.

3. *La intensidad*

Se refiere al grado de adhesión de un sujeto con respecto a la proporción o formulación de una opinión. Esta se cuantifica en las preguntas, y aquellas que están en los extremos dan el mayor grado de intensidad.

La dirección y la intensidad son también reconocidas por otros autores, como las “dos dimensiones para describir una opinión”. Las opiniones forzosamente han de ser emitidas sobre algo o alguien, por esto Robert

E. Lane y David O. Seare, en su libro *La opinión pública*⁷ se refieren a la intensidad a partir del análisis de un comportamiento y deducen ciertas características necesarias para que se dé la intensidad, como el interés, la preocupación y la firmeza de una opinión.

El interés es tener una impresión de que vale la pena prestar atención a ciertos fenómenos.

La preocupación implica la existencia de un cierto valor en juego, en determinada situación, algún posible beneficio a obtener de un resultado preferido. Tiene una orientación de futuro, mientras que el interés puede limitarse a los placeres del momento. Además, una persona puede estar interesada sin estar preocupada.

La firmeza de una opinión se manifiesta cuando un hombre preocupado se decide (durante un tiempo puede ser ambivalente, puede dudar), expresa opiniones que son importantes para él, porque reflejan esta preocupación. Estará de acuerdo o en desacuerdo de manera firme, es decir, sus opiniones tendrán firmeza.

La convicción es interpretada como una seguridad basada en el conocimiento. La intensidad y la certeza van juntas.

IV. FACTORES DETERMINANTES EN LA FORMACIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA

El estudio acerca de la formación de la opinión pública aún no ha terminado y faltan muchos años para que se acepte una reflexión generalizada. Sin embargo, se puede afirmar, que aspectos como la personalidad de los individuos que intervienen en un proceso, la naturaleza de los grupos a los que pertenecen los individuos, la estructura social del país de referencia, los sistemas educativos predominantes y la acción de los medios de comunicación masiva, son determinantes en la formación de la opinión pública bajo un contexto social determinado en relación con un hecho de interés común y al momento en que la opinión se estudia.

Bien anota Luis González que “la formación de la opinión pública es un proceso ligado a toda la vida social de los individuos”, y es, además, “un fenómeno colectivo, pero que se apoya en una realidad individual”.

Generalmente, el individuo actúa en los grupos de distinta manera de como se conduce en su vida personal o aislada. Por esto, en la formación

7 Lane E., Robert y Seare, David O., *La opinión pública*, Barcelona, Fontanella, 1967, cap.1-4.

de la opinión pública hay que estudiar muy a fondo los fenómenos de grupo y de la psicología de la personalidad. Tal vez, ahí está la explicación a la complejidad que ha representado unificar conceptos sobre el tema.

Resulta aventurado dar un número determinado de puntos sobre los que se asegure que forman la opinión pública. Sin embargo, como el mismo González Seara comenta “la formación de la opinión pública es una cuestión muy complicada de la que sabemos muy poco, y a la que contribuyen una serie de elementos”. No obstante, advierte, que hay estudios que se le aproximan como el realizado por Phillips Davison, quien examina el proceso seguido para formar la opinión pública y deduce cuatro frases que se resumen a continuación.

La génesis del problema en el grupo primario. Las ideas y las opiniones empiezan a tomar cuerpo únicamente cuando se comunica una persona con otra. Muchas de estas ideas, opiniones, etcétera, se pierden y olvidan, pero las que sobreviven constituyen la base de la opinión pública.

En cuanto una noticia, un hecho, una idea empieza a tener eco en algunos grupos sociales, emerge con rapidez el liderazgo. En el proceso de la opinión el liderazgo surge en la segunda fase, asumiendo un papel preponderante las personas influyentes en los grupos a que pertenecen. En ellos radica la esencia de un líder: ser una persona que, en sus contactos con otros, influye sobre las actitudes y comportamientos de éstos en un grado mayor que ellas lo hacen sobre el líder. Al asumir los líderes la dirección se produce generalmente una simplificación de las ideas originales, pues el líder procura plantear las cuestiones en una forma accesible e interesante para el mayor número de personas.

En la tercera fase, a través de las comunicaciones intergrupales, las ideas desarrolladas por una interacción cara a cara, y racionalizadas por los líderes de opinión, llegan al conocimiento de un elevado número de individuos que personalmente no se conocen entre sí. Entonces, se producen nuevas controversias y nuevas discusiones en cada grupo, en el que actúa de nuevo el mecanismo anterior. Es en este momento cuando la mayoría de la gente penetra en el proceso de la opinión. Pero, llegados aquí, los individuos, antes de dar su opinión, tratan de enterarse de cuál es la opinión de los demás, aunque estén fuera de su círculo inmediato.

Se produce así una expectación ante las actividades y comportamiento ajenos que, una vez conocidos, suelen influir sobre la formación de la propia actitud. En cualquier caso, las opiniones producen ajustes de com-

portamiento que a su vez refuerzan las expectativas. Cuando este fenómeno se produce, se ha formado la opinión pública.

Formada la opinión, ésta puede dejar constancia de su dirección, por ejemplo, en un proceso electoral.

Este esquema agrupa y explica claramente los puntos que formarían la opinión pública. Sin embargo, estos planteamientos reconocidos, no satisfacen la totalidad de los aspectos que podrían formar el fenómeno en referencia.

De tal manera, habría que mencionar otros elementos que también contribuyen en la formación de la opinión pública:

La información, las relaciones personales, el rumor (que no es más que una información transmitida de persona a persona sin ningún fundamento sólido que la avale), la propaganda, la educación, quizá estos últimos, con el papel protagónico, en sociedades democráticas.

Como es sabido, la democracia requiere gobernar de acuerdo con la opinión y la voluntad del pueblo por medio de la representación política.

Sobre el punto de la opinión pública y los regímenes políticos falta aclarar algunas ideas fundamentales para entrar a visualizar las importancia del tema de acuerdo con el contexto en que se desarrolla.

En los regímenes totalitarios la opinión pública es limitada, ya que el gobierno controla los medios de comunicación de masas o no permite la libertad de pensamiento, ni la libertad de expresión. Hay que recordar que la opinión pública nació bajo el presupuesto básico de la libertad, elemento fundamental para su desarrollo y consolidación.

En los regímenes democráticos occidentales los medios de comunicación de masas suelen estar en manos privadas y, por lo general, están ligados a grupos de presión o a partidos políticos.

En países socialistas la opinión pública suele canalizarse a través de organismos sociales y estatales que tienen sus correspondientes medios de comunicación de masas. Según predomina la influencia de los organismos sociales populares, estatales, burocráticos, la información y, por consiguiente, la opinión pública, será respectivamente, más autónoma o más coaccionada. En general, puede afirmarse que el grado de identidad entre opinión pública y expresión de las necesidades reales de un pueblo es un índice bastante aproximado para valorar las cualidades democráticas de un régimen.

En las democracias sociales y en los sistemas autoritarios y dictatoriales, la expresión de la opinión pública está fundamentalmente limitada.

Este tipo de regímenes se preocupa más de la formación que de la expresión de la opinión pública.

La importancia de la opinión pública está, precisamente, en esa manifestación del sentir popular. Muy acertadamente se ha dicho que una de las maneras más eficaces para medir la opinión pública es mediante el voto. Cuando estos resultados acerca de un hecho de interés común se cuantifican y cualifican, de acuerdo con las variables establecidas, se conoce el modo de sentir y de pensar de un grupo determinado de personas.

La opinión pública libre, autónoma y bien orientada puede utilizar diferentes canales para manifestarse y producir efectos respecto a un hecho de interés común.

De todas estas apreciaciones, y de aquellas que diariamente revelan el veredicto inexorable que da la opinión pública, se deduce la importancia del fenómeno, que propende por el bien común y es vocera del mismo, o que simplemente se manifiesta de acuerdo con una selección de múltiples opciones como en las elecciones presidenciales.

V. LA OPINIÓN PÚBLICA Y LAS CIENCIAS SOCIALES

Las ciencias sociales se pueden considerar como empíricas si al investigar fenómenos sociales concretos, en términos de hechos sociales, permiten contrastar hipótesis teóricas. El objetivo general es describir, predecir y explicar los fenómenos que estudia.

La opinión pública como fenómeno social permite medir, cuantificar y cualificar actitudes y opiniones de un grupo humano en torno a un objeto de interés común.

La investigación de la opinión pública pretende conocer la realidad sobre hechos sociales, apoyándose en estudios interdisciplinarios. El camino de la investigación permite formular una metodología que conduzca a la descripción y análisis de hechos concretos.

La opinión pública tiene una relación muy estrecha con las ciencias sociales, porque al igual que éstas estudia una faceta del hombre cuya opinión es su objeto de estudio y porque es un fenómeno social que se basa en la existencia de un conjunto humano, acompañado de un hecho de interés colectivo.

La opinión pública se apoya en las ciencias sociales, porque toma de cada una, aspectos que le permiten o le ayudan a describir, predecir y

explicar los fenómenos que estudia. Por eso, se puede considerar el estudio de la opinión pública como una actividad interdisciplinaria.

Con la historia, por los efectos del sentir popular en el gobierno de los pueblos; la discrepancia de los hechos y de los acontecimientos a través de sus motivaciones y las características del pensar en diferentes épocas y de manera colectiva.

Con la filosofía, por las teorías del ser y del conocimiento.

Con la economía, en el análisis del mercado, política de precios y salarios, esquema de organización empresarial y los mecanismos de distribución.

Con la sociología, en la dinámica de los grupos, sondeos y encuestas, y las formas de interrelaciones entre los individuos y los grupos.

Con la psicología, por las acciones y los elementos racionales e irracionales de las pautas de conducta.

Con la antropología, por las formaciones culturales, los problemas raciales, las supersticiones y ritos, y las idiosincrasias etnográficas.

Con el derecho, por los modos consuetudinarios, los regímenes electorales y fundamentalmente la libertad de expresión.

Y, finalmente, con la estadística por la utilización de los ensayos de medición y evaluación, por los procedimientos de clasificación y registro, diagnósticos y predicciones.

Aparte de la relación existente entre la opinión pública y las ciencias sociales, anteriormente enumerada, se presenta otro tipo de relación, con diferentes tendencias, por parte de quienes sostienen llevar a cabo un estudio científico de la opinión pública, parcializados hacia el origen científico particular.

Rovigatti hace una clasificación de lo que serían estas tendencias:

Una primera es la que parece querer reorientar todo el estudio hacia un esquema psicológico. La opinión pública no sería sino un fenómeno psicológico y la psicología estaría destinada a agotar su estudio.

La segunda tendencia concibe el estudio de la opinión pública “como un estudio esencialmente sociológico que mide cuantitativamente el fenómeno... y busca la relación entre la sociedad (o, más exactamente, los varios modos de ser de la sociedad) y la opinión pública”.

La tercera tendencia es la históricopolítica que “ve en la formación de la opinión pública no una realidad o una tendencia propia de un público cualquiera, sino un fenómeno histórico que se verifica sólo en un determinado momento de la evolución político-cultural de un pueblo”.

Una cuarta tendencia se manifiesta en quienes “vislumbran un estudio interdisciplinario o mejor una disciplina compleja y orgánica, articulada en muchos sectores..., pero unitaria, por ser unitario el objeto de estudio”.

VI. LA OPINIÓN PÚBLICA Y LAS ENCUESTAS

La encuesta es un conjunto de operaciones encaminadas a conseguir una información sobre un determinado aspecto social, que se traducirá en datos estadísticos. Se realiza sobre el universo que ha de investigarse o, más frecuentemente, sobre una muestra representativa del mismo.

La encuesta social tiene por objeto principal reunir hechos que manifiesten el fenómeno que se trata de estudiar. La encuesta es actualista, es decir, puede tomar datos históricos como auxiliares, pero lo que importa es la actualidad. También, busca obtener toda la información no existente para el estudio social que se trata y consiste, esencialmente, en observar e interrogar sobre el terreno en el cual se da el fenómeno.

La técnica de la encuesta puede suministrar información sobre características cualitativas como, conductas, actividades, actitudes y opiniones, y sobre características cuantitativas como son las demográficas y las socioeconómicas.

Las encuestas descriptivas se utilizan principalmente para conocer la distribución de los fenómenos estudiados en una población determinada o en subgrupos de ésta. El énfasis de este tipo de encuesta está colocado en una o más variables dependientes, buscando su distribución, secuencia o intensidad de la población o en los grupos establecidos. Es decir, la población o muestra debe ser heterogénea en su composición para poder diferenciar las variaciones del fenómeno y, así mismo describirlo.

Este esquema descriptivo está compuesto generalmente por preguntas como la edad, sexo, ocupación, ingresos, etcétera.

Finalmente, las encuestas explicativas buscan la explicación del fenómeno estudiado, mediante la identificación de los fenómenos causales en universos homogéneos.

VII. LAS ENCUESTAS DE OPINIÓN POLÍTICA EN COLOMBIA

La legislación existente en Colombia sobre encuestas de opinión política regula no sólo su divulgación sino también su realización.

El legislador colombiano, consciente de que las encuestas tienen enorme relevancia en las condiciones bajo las cuales se desarrolla el debate político, incluyó, en la primera iniciativa para institucionalizar los partidos políticos, normas destinadas a reglamentar la divulgación de encuestas electorales.

El primer antecedente normativo es la ley 58 de 1985 o Estatuto Básico de los Partidos, en la cual aparecían las condiciones a las que debían acogerse quienes divulgaran encuestas de opinión de carácter electoral, señalaban entre otros requisitos: los de indicar expresamente la persona natural o jurídica que la realizó, la fuente de su financiación, el tipo y tamaño de la muestra, el tema o temas concretos a los que se refiere, el área y la fecha o periodo en que se efectuó y el margen de error calculado.

El artículo 4o. del decreto reglamentario número 2738 del mismo año, definió el carácter electoral de las preguntas, bajo los siguientes términos: son las “que directamente consultan la intención de votar por uno o varios partidos, agrupaciones, movimientos, candidatos o posibles candidatos a cargos de elección popular”. Estableció además, la obligatoriedad de divulgar el texto completo de las preguntas formuladas al público y las respuestas agragadas obtenidas.

Dichas normas también contemplaban un periodo de 30 días anteriores a la fecha de las elecciones, durante el cual se prohibía a los medios de comunicación social difundir encuestas electorales. Sin embargo, esta disposición fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia de fecha 28 de octubre de 1993.

El artículo 265, numeral 5 de la Constitución de 1991 se refiere a una noción más amplia, es decir, se refiere a las “encuestas de opinión política”,⁸ generalidad que no se agota en la mera instancia electoral, sino que contempla las relaciones diarias e inmediatas del ciudadano y su entorno sociopolítico. De esta manera, la divulgación de encuestas de opinión política sí está prevista por la norma reguladora.

Esta es la razón por la cual el Consejo Nacional Electoral ejerce un estricto control sobre las encuestas de opinión política que se realizan y divulgan en cualquier época, dirigidas a auscultar la opinión de los ciudadanos acerca de temas de carácter político relacionados con partidos, movimientos, candidatos o grado de apoyo a los mismos; con programas,

8 Véase Constitución Política de Colombia, artículo 265, numeral 5.

acciones y orientaciones gubernamentales, regímenes y sistemas políticos o con el grado de popularidad de personas que desempeñan funciones públicas o que fueron elegidas popularmente.

Para continuar con el análisis de los antecedentes de la legislación vigente sobre encuestas de opinión política, es preciso referirse a la ley 84 de 1993 (11 de noviembre), por la cual se dictaron algunas disposiciones en materia electoral, que en su artículo 24, además de prohibir la divulgación de encuestas “callejeras” por carecer de rigor científico en su elaboración, da origen a una de las figuras más importantes en la materia, como lo es el registro de encuestadores. Dicha norma ordenó al Consejo Nacional Electoral abrir un registro de firmas y personas naturales dedicadas al oficio, con el fin de asegurar el mayor profesionalismo en las investigaciones y la transparencia en la información. Vale anotar que el citado artículo, como la mayoría de los contemplados en esta ley, fueron declarados inexecutable por la H. Corte Constitucional, mediante sentencia del 23 de marzo de 1994.⁹

El Consejo Nacional Electoral expide entonces la primera resolución por medio de la cual se reglamentó, no sólo la difusión, sino también, la realización de encuestas o sondeos de opinión política y electoral. Se trata de la Resolución 75 de 1993. Ésta, podría decirse, fue una iniciativa de creación colectiva. Allí participaron voceros del gobierno, de las firmas encuestadoras, de los medios de comunicación y de la comunidad. El texto final recogió las propuestas de los diferentes sectores representados.

En forma simultánea con la declaración de inconstitucionalidad de la ley 84 de 1993 es sancionada la Ley 130 de 1994 o Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, en cuyo título VI se consagran normas que protegen las condiciones de igualdad a que tienen derecho todos los ciudadanos y permiten la realización de un debate pluralista y democrático.

Lo anterior corrobora la facultad que la Constitución confiere al Consejo Nacional Electoral para velar por el cumplimiento de las normas sobre publicidad y encuestas de opinión política (C.P. artículo 265-5).

La Corte Constitucional dice en el examen de exequibilidad de la nueva norma sobre partidos políticos, en el artículo correspondiente a las encuestas que:

⁹ Sentencia 145 del 23 de marzo de 1994 de la H. Corte Constitucional, magistrado ponente: doctor Alejandro Martínez Caballero.

la intervención de la ley debe ser apenas la necesaria para promover y garantizar un proceso político equilibrado, leal y pluralista entre las fuerzas que en él participan y que, por otra parte, evite equívocos y confusiones que interfieran en la formación de una opinión pública consciente y debidamente informada sobre los programas, ideas, medios, fines de los actores políticos.¹⁰

El artículo 30 de la Ley de Partidos conserva casi íntegra la redacción del primer inciso del artículo 23 de la ley 58 de 1985, citado en el párrafo anterior.

En la nueva disposición el legislador distingue entre la persona que encomienda una encuesta y aquélla que la financia. Establece además, la obligatoriedad de divulgar la totalidad de las preguntas concretas que se formularon y los candidatos por los cuales se indagó, atendiendo la solicitud, muy justificada, de quienes advertían la posible parcialidad que puede darse al omitir intencionalmente nombres de algunos candidatos, colocándolos en desventaja. Quiso el legislador asegurar el cumplimiento del mandato constitucional, al crear un sistema de garantías para todas las personas que participan en una elección, quienes deberán ser tratadas por los medios de comunicación, en un absoluto pie de igualdad, sin importar el partido o movimiento a que pertenezcan.

La ley 130 introduce la prohibición de divulgar, el día de las elecciones, las llamadas encuestas a la salida de la urna, conocidas más comúnmente como *exit poll*. El inciso tercero de esta ley dice que el Consejo Nacional Electoral ejercerá especial vigilancia sobre las entidades o personas que realicen profesionalmente esta actividad, cuando se trate exclusivamente 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. De acuerdo con este mandato el Consejo Electoral continuó con el registro de firmas encuestadoras, que le permite ejercer la vigilancia que le ordena la ley.

De otro lado, el Consejo Electoral creó la Comisión Técnica y de Vigilancia de Encuestas y Sondeos sobre Preferencias Políticas y Electorales para vigilar el estricto cumplimiento de las normas sobre la materia e instruir todos los asuntos que tienen que ver con esta atribución especial. Además, el Consejo analiza cada una de las encuestas remitidas por las firmas y divulgadas por los medios, para establecer el rigor científico

¹⁰ Sentencia núm. 089 del 3 de marzo de 1994, magistrado ponente, doctor Eduardo Cifuentes Muñoz.

de la investigación realizada, observar la fidelidad de los datos que se publicaron y vigilar que las preguntas formuladas no hayan inducido a una respuesta determinada. El control a la estructuración o formulación técnica de las preguntas ha sido una de las labores más complejas, pero sobre las cuales se está trabajando con la asesoría de un grupo de expertos en el área.

A la fecha hay 43 empresas legalmente registradas ante el Consejo Nacional Electoral, las cuales tienen la obligación de enviar a la corporación el texto (ficha técnica, copia del instrumento o formulario y los resultados) de las encuestas que realizan, inmediatamente después de ser divulgadas. Este material puede ser consultado en el Consejo Electoral por quien lo solicite.

El Consejo Nacional Electoral, consciente del magisterio que la Constitución y la ley le dan para ejercer la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral, la cual incluye lo relativo a las encuestas políticas, estimó necesario expedir una nueva resolución sobre la materia, en la cual recoge la mayoría de aspectos de la ya citada providencia 75 de 1993, complementados con la nueva disposición legal y atendiendo el propósito del legislador, de ir estructurando una verdadera doctrina sobre el tema de las encuestas de opinión política y electoral en Colombia.