

OPINION PUBLICA Y ENCUESTAS DE OPINION EN ESPAÑA

POR

RAFAEL LOPEZ PINTOR

Director del Centro de Investigaciones Sociológicas

A todos los que han sido o son entrevistadores en España. Con mi reconocimiento por su esfuerzo casi anónimo en la recogida de datos, a veces con incomodidades y riesgos.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. SOBRE EL CONCEPTO DE OPINIÓN PÚBLICA: 1. *La opinión pública en política exterior*.—III. LAS ENCUESTAS DE OPINIÓN COMO TÉCNICA DE ANÁLISIS SOCIOCULTURAL: 1. *La estructura de las preguntas*. 2. *El nivel de información*. 3. Los «no sabe» y «no contesta». 4. *Opinión y comportamiento*. 5. *Opinión y decisión*.—IV. LOS ESTUDIOS DE OPINIÓN EN ESPAÑA: 1. *¿A contrapelo de la teoría?* 2. *El contenido de los estudios de opinión*. 3. *La reglamentación pública de las encuestas de opinión*. 4. *Algunos problemas para la realización de encuestas en España: a) El muestreo aleatorio. b) El tamaño de las muestras. c) Otros problemas. 5. A modo de conclusión, ¿qué piensan de las encuestas los entrevistados?*

I. INTRODUCCION

Este trabajo, en su organización y contenido, responde a una serie de estímulos que deseo hacer explícitos. El estímulo inmediato ha sido la necesidad de tener que relatar a un grupo de colegas venezolanos la historia de las encuestas en España. Por otra parte, y al filo de la coyuntura, he tratado de formalizar una serie de respuestas a cuestiones que, en los últimos ocho años, se me han planteado sobre el tema de las encuestas y en contextos diferentes: los medios de comunicación, el aula universitaria o la asesoría profesional.

Repasando notas y fichas, he vuelto a visualizar a los muy diversos in-

terlocutores de discusiones sobre los estudios de opinión. El producto de esos diálogos *in absentia* es este trabajo. Y a ellos invoco como justificación. Hay secciones poco hilvanadas y temas importantes que se tratan fugazmente. Puesto que no se trataba de hacer algo original, sino de contar cosas que otros han hecho o dicho, he sentido la presión de tener que hablar de todo un poco. Y, sobre todo, he sentido la necesidad de no poder contar la historia de las encuestas en España sin articular previamente un discurso, tal vez excesivo, sobre la teoría de la opinión pública y la naturaleza de los sondeos de opinión.

Esta organización formal del trabajo, por una parte, no me complace del todo; por otra, no he podido evitarla. Espero que el lector entienda las razones de mi impulso, si tiene la paciencia de llegar hasta el final de este escrito.

II. SOBRE EL CONCEPTO DE OPINION PUBLICA

En términos simples puede decirse que la opinión pública es el conjunto de preferencias expresadas por un número considerable de personas en relación con un problema de importancia general. Esta definición es tan genérica que podría inducir a pensar en la opinión pública como un fenómeno generalizable a cualquier sistema de gobierno. La verdad, sin embargo, es muy otra: la realidad de la opinión pública, las teorías que se esgrimen para considerarla y las encuestas de opinión son todos fenómenos *típicos* de sociedades con sistemas representativos de gobierno. Lo que no quiere decir que bajo regímenes poco democráticos deba darse por absolutamente inexistente algún tipo de opinión pública. El hecho de poder realizar una encuesta política en una sociedad, y más aún el hecho de poder publicarla, es indicativo de que alguna libertad hay para la expresión de opiniones y de que estas opiniones pueden producir algún efecto sobre los gobernantes.

En primer lugar, no hay que olvidar la importancia que, bajo cualquier tipo de régimen político, tiene la opinión de determinados sectores de la población. Si bien es verdad que en situaciones históricas anteriores a la moderna sociedad de masas la opinión de la gente tenía menos importancia política que en este último tipo de sociedad.

Tampoco hay que supravalorar el efecto de los estados de opinión sobre las decisiones concretas de los líderes políticos en las democracias representativas.

Stoetzel capta bien la esencia del problema cuando señala que: «La opinión pública no es sino uno de los numerosos factores que determinan la decisión final. Los especialistas describen una situación en un momento dado y son los políticos o los responsables de los negocios quienes buscan a menudo interpretarlos en términos de previsión. Las dos funciones de la observación y de la acción no podrían confundirse... El problema para el político es, hoy como ayer, el de saber si debe adulzar a la conciencia popular y seguir sin discernimiento las indicaciones que registra o si no tendrá a veces que obrar sobre ella, ilustrarla y ayudarla a formarse... La política,

en el sentido clásico de la palabra, consiste muy a menudo en no seguir las incitaciones del público, sino en afrontar a veces cierta impopularidad. Lo que importa siempre, al contrario, es no engañarse a este respecto y no creer que se ganan los favores de la mayoría cuando se la está enajenando o, a la inversa, rechazar una medida útil por el temor totalmente ilusorio de una rebelión»¹.

No es este el lugar para una disertación exhaustiva sobre la teoría de la opinión pública y sus variaciones en los distintos autores que del tema se han ocupado desde finales del siglo XIX. Pretendo solamente enunciar aquellos aspectos de la estructura y funcionamiento de la opinión pública que, por ser básicos, deben ser tenidos en cuenta, por ejemplo, al abordar el análisis o la simple lectura de una encuesta.

La mayor parte de los autores son conscientes de que no se puede hablar de opinión pública en general, sino que la opinión viene referida a un asunto o problema concreto. Cada problema, como decía Dewey, tiene su público y una misma persona forma parte de distintos públicos según los problemas. Esto no quiere decir que no existan principios ordenadores de la opinión en el sentido de estructurar un solo público en relación con una variedad de problemas. Esta es precisamente una de las funciones de la ideología, pero no hay que olvidar que en cualquier sistema político el número de personas con una ideología bien estructurada es relativamente pequeño. Hablar de opinión pública es hacer referencia a juicios compartidos por grandes grupos humanos sobre lo que puede y no puede conciliarse con sus intereses. Se trata, frente a un problema importante, de percepciones generalizadas sobre lo que es «bueno» y «malo». Es la crisis de participación que explota con las revoluciones americana y francesa el factor que hará cada vez más relevantes las opiniones compartidas por grandes grupos de personas. *Opinión pública es, en una de sus dimensiones, opinión compartida por muchos sobre un problema importante.*

Ahora bien, como señala Lowell, si la humanidad no es necesaria para que haya opinión pública y la opinión de una mayoría no es suficiente para que se produzca un determinado resultado o se logre un cierto objetivo político ¿qué más hace falta para poder hablar de opinión pública como movilización eficaz de una corriente de opinión y juicio con efectos claros sobre la vida política?²

Con esta interrogante se podría abrir la polémica sobre las condiciones que debe tener un movimiento de opinión para que se le pueda considerar «opinión pública»; los efectos positivos o negativos de la opinión pública sobre el gobierno y la vida política, y la importancia de las élites y las masas en la formación de la opinión pública.

Baste recordar que hay autores optimistas, como Bryce, quien, a princi-

¹ J. Stoetzel y A. Girard, *Las encuestas de opinión pública*, Instituto de la Opinión Pública, Madrid, 1973, pág. 331.

² A. Lawrence Lowell, «The Nature of Public Opinion», en B. Berelson y M. Janowitz (eds.), *Public Opinion and Communication*, Free Press, Nueva York, 1953, págs. 21-27.

pios de siglo y sin visualizar claramente la estructura y las fronteras reales de ese fenómeno llamado «opinión pública», parece convencido de que la opinión tiene efectos positivos sobre la vida pública y es un elemento importante para la salud de la democracia. Lippman, por el contrario, piensa que la opinión se convierte en el elemento dominador de la política y eso es lamentable. Una actitud intermedia sería la de Pendleton Herring, que no cree en la opinión pública más que como un «mito» funcional para el desarrollo de la democracia, que permite la discusión de puntos de vista diferentes, en el seno de determinados grupos, mientras se tiene la sensación de participación generalizada en el debate político.

En cuanto a otras condiciones que deba reunir la opinión, aparte de su extensión numérica, se suele poner énfasis en las características de persistencia en el tiempo, nivel de información y de elaboración. A finales del siglo pasado Georges C. Thompson vio claramente el problema que, en sus dimensiones fundamentales, ya está en Rousseau. Según Thompson, no basta con que una opinión se haya extendido entre un gran número de personas. Para que pueda considerársela opinión pública debe no ser esporádica y tener, por tanto, cierta *persistencia*. Y su peso real no puede deducirse sólo del número de quienes la comparten, sino del grado de *información* que poseen sobre el tema o problema en cuestión y del grado de *elaboración* de esa información. Para tan exigente autor, sólo se puede hablar de opinión pública cuando existe, en torno a un problema, una preferencia generalizada, se ha visualizado un curso de acción para lograr el objetivo propuesto y se cree que un determinado medio es el mejor para conseguir dicho objetivo.

Sin embargo, la investigación empírica contemporánea ha puesto sobradamente de manifiesto que tan altos estándares de opinión como los que establecía Thompson no se dan normalmente sino en sectores reducidos de la población que, por lo demás, tienen una influencia decisiva en la información de las opiniones de las mayorías. Y esto lo han visualizado todos los autores clásicos y modernos.

Sobre la formación de la opinión pública, la hipótesis más comúnmente aceptada es la de la *interacción entre élites y masas*, o hipótesis intermedia entre la de la «generación espontánea» de la opinión y la de la manipulación absoluta por parte de las élites y grupos minoritarios. James Bryce en 1900 decía que en este proceso de acción-reacción entre líderes y masa se podía ver la diferencia entre un país libre y el que no lo es; siendo la cuestión básica la del porcentaje del producto final (la opinión) que se debe a los líderes y a la masa. Para concluir que aquí radica la diferencia entre las opiniones públicas de unos países y otros.

Según el mismo autor, dado que la mayor parte de la gente tiene escaso interés e información política, los estados de opinión se generan en torno a un estímulo, procedente de individualidades o minorías activas, que aglutina las preferencias de personas con intereses semejantes sobre un tema. La opinión cristaliza a medida que las personas van oyendo y recibiendo más información al respecto. Si, por un lado, las minorías activas encienden la chispa de la opinión (periodistas, intelectuales, estadistas, etc.), es el público el que hace que una determinada opinión pueda triunfar. Los líderes modifican

o persisten en la opinión original según la acogida que a ésta dispense el público³.

Un sociólogo polaco contemporáneo, Bauman, ve este proceso en términos muy semejantes, a pesar de que la perspectiva teórica e ideológica de que parte es radicalmente opuesta a la que podía servir de base a autores como Bryce. Después de dejar constancia de que la opinión pública hace referencia a lo que la gente cree que es su interés —y que puede no coincidir con sus intereses reales— Bauman, en la línea de Gramsci, sostiene que «las ideas y opiniones no 'nacen' espontáneamente en el cerebro de cada particular: han tenido un centro de formación, de irradiación, de difusión, de persuasión, un grupo de hombres o incluso una individualidad particular que las ha elaborado y presentado en la forma política de actualidad... El factor que determina el grado de difusión de una opinión es su racionalidad respecto al ambiente del que recibe mayor número de aprobaciones, es decir, su compatibilidad con las experiencias de un ambiente dado (de una clase o agrupación dada), su historicidad (adecuación histórica), esto es, la concomitancia de las soluciones propuestas con los intereses de tal ambiente. Resumiendo, la opinión elaborada por centros especializados, políticamente activos, tiene más probabilidades de transformarse en opinión de un ambiente determinado de clase, cuando expresa de forma lógica, comprensible y clara lo que el determinado ambiente experimenta e intuye sin saber dar a sus previsiones una forma clara y articulada... Los partidos, fuerzas políticas organizadas, son los artífices de la opinión pública y, como tales, no son completamente libres... Entonces, hay que interpretar el proceso de formación de la opinión en su desarrollo dialéctico; no es cierto que el sistema de fuerzas de los partidos sea la expresión pasiva de opiniones formadas espontáneamente, pero tampoco es verdad que la estructura de la opinión pública sea una creación arbitraria del partido y que su forma dependa únicamente de la voluntad de los dirigentes.» Con todo, no hay que olvidar el poder condicionante de la opinión que en la sociedad industrial desarrollada tienen los medios de comunicación de masas, cualquiera que sea el ámbito de libertad dejado a las individualidades no dirigentes. En este punto, concluye Bauman: «Aunque la opinión pública no nazca ya de las oficinas de la élite gobernante, puede admitirse en líneas generales que las posibilidades de plasmar la opinión pública cada vez se hacen mayores, porque en una época de superorganización la técnica de las comunicaciones limita con mucho el ámbito de los asuntos públicos sobre los que hay que contentarse con informaciones reflexionadas, y además, porque no sólo las opiniones, sino las experiencias mismas con las que los individuos controlan las opiniones, en gran parte se han convertido en productos fabricados por grandes centros de información»⁴.

Tres conclusiones parecen pertinentes:

· Los movimientos de opinión acaban teniendo fuerza en un sistema político

³ Véanse G. C. Thompson, «The Evaluation of Public Opinion»; H. Blumer, «The Mass, the Public and Public Opinion», y W. Lippmann, «Stereotypes», en Berelson y Janowitz (eds.), *op. cit.*, págs. 14-20, 43-49 y 61-69, respectivamente.

⁴ Zigmunt Bauman, *Fundamentos de sociología marxista*, Comunicación 27, Madrid, 1975, págs. 221-222.

cuando adquieren cierta amplitud y conllevan un alto grado de afectividad y orientación a la acción. Pero sólo son positivos en el funcionamiento de una democracia cuando se asientan sobre un buen nivel de información que permite impulsar o limitar la actuación de los dirigentes en el terreno de lo razonable. Sin información no hay razón.

Los estados de opinión no emergen espontáneamente entre el público ni se crean, sin más, en los cenáculos de la élite. La opinión del ciudadano cristaliza en la conjunción de estímulos informativos externos y la propia experiencia individual en el seno del grupo social.

Mantener un estado de opinión pública sano (es decir, bien informado y responsable) constituye una responsabilidad tanto de los altos líderes de un país como de los dirigentes intermedios y el ciudadano de a pie. Si queremos una opinión pública que sea funcional para el sistema democrático, son factores a evitar: la crítica fácil, el desarrollo de expectativas sin fundamento real y de temores sin fondo o actitudes derrotistas que impiden afrontar los problemas desde el abanico posible de soluciones a los mismos.

1. *La opinión pública en política exterior*

Merece unas notas aparte el tema de la opinión pública sobre asuntos de política exterior porque la investigación empírica ha mostrado algunas peculiaridades del fenómeno.

Dos son los puntos más destacables en el análisis de la opinión pública sobre el problema de política exterior; por un lado, la menor información de la gente sobre esos temas; por otro, el carácter particularmente problemático de la relación entre opinión pública y decisión política (escasa relevancia o débil influencia de la opinión en circunstancias normales, excepcional importancia en situaciones de crisis). Estas conclusiones se basan sobre estudios realizados en contextos nacionales diferentes. Su validez procede del carácter comparativo de la experiencia que recogen.

La información que el público tiene normalmente sobre los asuntos internacionales es escasa. Y este hecho está hoy más que documentado por la investigación empírica en distintos países del mundo. La explicación genérica de este hecho sería la siguiente: la política exterior, como área de la actividad social, está particularmente lejana de la experiencia cotidiana de la mayoría de la gente, lo que hace que falte el componente experimental tan decisivo en la formación de un juicio u opinión y este mismo hecho hace que se esté menos interesado en buscar información ya elaborada (noticias) sobre la que estructurar una opinión.

Esta falta de información podría constituir un terreno particularmente abonado para una mayor manipulabilidad de la opinión desde los cenáculos de la política y los medios de comunicación de masas. Pero también hay que tener en cuenta que se trata de una zona de la realidad sobre la que los líderes de un país no pueden ejercer un control total, ya porque no esté plenamente en su mano, ya porque la realidad cambie tan rápidamente que los líderes tengan que limitarse a seguirla en vez de moldearla. Sobre este punto

recogemos dos acotaciones muy representativas, dados los diferentes supuestos teóricos de que parten los autores en cuestión (Bauman y Stoetzel-Girard, respectivamente): «Por muy organizado que esté, ningún centro de propaganda puede imponer duraderamente a amplias masas opiniones que estén en manifiesta contradicción con sus experiencias y que sean nocivas desde el punto de vista de sus intereses. Desde el punto de vista de clase, las experiencias e intereses de determinados ambientes constituyen una frontera natural a la libertad de fantasía para fabricar opiniones destinadas a difundirse. Sin embargo, en esos límites también son posibles fluctuaciones bastante amplias, particularmente en las cuestiones sociales que no son objeto de experiencia directa de las masas (como, por ejemplo, los acontecimientos internacionales) y cuya racionalidad, por tanto, se escapa a su control»⁵. Por su parte, los autores franceses mencionados llegan a la conclusión de que «el margen de libertad en relación con la opinión pública de que disponen los responsables de la política exterior desaparece en caso de crisis ante la necesidad de apoyarse en la adhesión popular. En el caso de Argelia, por ejemplo, los responsables no eran más libres de preconizar la Argelia francesa después de 1957 que la independencia antes de 1957. La opinión había conspirado entretanto y sería difícil escudriñar si la adelantaron o, al contrario, la siguieron»⁶.

Con todo, en circunstancias normales el grado de información es muy pequeño aun a nivel de superficialidad. En los Estados Unidos de 1949 Lester Markel ponía de manifiesto este hecho después de un análisis longitudinal de datos de opinión: un 25 por 100 tiene conocimiento regular (y probablemente poco profundo) de los problemas de política exterior, un 40 por 100 tiene alguna idea sobre estos temas y un 30 por 100 de los americanos, en plena posguerra mundial, no han oído ni leído nada sobre política internacional. La situación en Europa es de todo punto comparable, afirman Stoetzel y Girard: en 1954 sólo el 20 por 100 de los franceses conocen el carácter supranacional de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, y la mitad de los belgas no saben nada de ella⁷.

Según algunos autores, este bajo nivel de información no implica que la mayoría de los ciudadanos no tomen conciencia de los objetivos fundamentales de la política exterior; lo que sucedería en los momentos de crisis y en las campañas electorales. En este sentido, la opinión pública influiría en las decisiones de los líderes a un determinado nivel o en un determinado momento: la delimitación de los grandes objetivos y los momentos de crisis. Dicen al respecto Stoetzel y Girard, refiriéndose al contexto democrático, que «los hombres en el poder no pueden desconocer la opinión de sus votantes, como tampoco la de sus adversarios. No son libres de definir por sí solos los fines o escoger a su gusto los sistemas de alianza en que comprometen al país. Los objetivos de la política exterior ponen a la conciencia nacional frente a sí misma, porque es la existencia de la nación la que está

⁵ Bauman, *op. cit.*, pág. 223.

⁶ Stoetzel y Girard, *op. cit.*, pág. 304.

⁷ *Ibid.*, págs. 308-309.

en juego y no necesitan expresarse a cada instante». Con respecto a los momentos de crisis, los citados autores concluyen diciendo que «lejos de ser fácilmente maleable o versátil, la opinión es de conmoción lenta. Pero, en algunos casos, consuma esa especie de revolución interior más pronto que los mismos dirigentes... Es en los momentos de crisis cuando tales fenómenos aparecen mejor»⁸. Y pasan los autores a examinar algunos ejemplos, empíricamente analizados, de situaciones en que se producen cambios importantes de opinión en un período corto de tiempo y que son decisivos en la adopción de decisiones por los líderes políticos: los cambios en la opinión francesa entre 1954 y 1962 (con el punto de quiebra en 1957) en relación con el problema de Argelia; la evolución similar que tuvo lugar en la opinión pública americana en relación con la guerra de Vietnam (el punto de quiebra fue el año 1971); la evolución de la opinión francesa y británica respecto de la intervención de estos países en la crisis de Suez; los cambios de opinión en Inglaterra respecto de su ingreso en la Comunidad Económica Europea⁹.

Menos optimistas, tal vez por más empiristas, son en general los autores norteamericanos sobre el problema de la influencia de la opinión pública en las decisiones de política exterior. Cohen destaca certeramente que son los historiadores quienes más influencia han atribuido a la opinión pública sobre la política exterior, a pesar de que en la literatura historiográfica no se encuentran intentos serios de probar que tal relación causal existe. No hay razones para ser demasiado optimista sobre este punto, sostiene Cohen; primero, se sabe muy poco, en general, sobre la vinculación entre opinión pública y decisión política, a pesar del desarrollo de las técnicas de medición y de la investigación científico-social; segundo, la literatura sobre opinión pública o sobre toma de decisiones suele evadir el problema de la vinculación entre estas dos dimensiones; tercero, y por lo poco que sabemos, se sabe que el *establishment* de la política exterior se siente poco constreñido por la opinión pública y tiende a interpretar la opinión según sus propios puntos de vista (estudios de Almond, Cohen, Bauer, de Sola Pool y Dexter, Poslby, Freidel, Borg, etc.)¹⁰. Si bien se suele sostener que la opinión pública marca las fronteras o límites dentro de los que se ha de tomar la decisión política, tales fronteras —mantiene Cohen— son, en principio, desconocidas e indefinibles¹¹.

Parece, pues, que nos encontramos ante una relación que efectivamente existe, aunque no sea fácil de estudiar y desmenuzar en términos analíticos. Se trata de una de esas realidades cuya existencia se revela más o menos nítidamente en el desenlace de un proceso; el análisis se hace *ex-post-facto* o *a posteriori*, con lo cual el analista siempre tendrá razón y ajustará sus hipótesis a los hechos consumados tratando de «reconstruir» un proceso ya terminado y que no pudo observarse en su plenitud. El mayor o menor grado de ajuste entre lo que la gente pensaba y lo que los dirigentes hicieron po-

⁸ *Ibid.*, págs. 310-311.

⁹ *Ibid.*, págs. 302-303.

¹⁰ Véase el estudio de Bernard Cohen en el libro de Melvin Small (ed.), *Public Opinion and Historians*, Wayne State University Press, Detroit, 1970, págs. 69-74.

¹¹ *Ibid.*, pág. 75.

demos verlo en las consecuencias de la acción política. Aunque sea imposible de antemano determinar lo que constituye un nivel de ajuste «adecuado» desde el punto de vista de los líderes (poder tomar una decisión sin provocar la animadversión generalizada de las masas) o desde el punto de vista del público sujeto de opinión (aceptar una decisión de los líderes sin alzarse contra ellos). Para entender esta relación se ha utilizado el símil de iceberg: «La parte emergida es la de esa minoría activa, la parte sumergida no es a menudo sospechada, pero puede emerger brutalmente y destruir toda una política exterior»¹². En esta línea se pronuncian Stoetzel y Girard, concluyendo que «el problema no es nuevo para los dirigentes. Queda, hoy como ayer, no llegar a cierto límite de resistencia, a partir del cual las posiciones se invierten y en que el público abandona una política que parecía dispuesto a sostener o se opone a una política que parecía dejar se prosiguiere. La opinión pública no actúa directamente sobre los acontecimientos, no tiene poder de decisión, parece ser que posee el de hacer posible o no la política de sus representantes»¹³. Efectivamente, a este nivel de generalidad es difícil no estar de acuerdo con la proposición.

III. LAS ENCUESTAS DE OPINION COMO TECNICA DE ANALISIS SOCIOCULTURAL

Constituye un tema ilustrativo de la cultura occidental de este siglo el del valor analítico y práctico de una técnica de análisis como es la encuesta, que se empieza a generalizar en los años treinta¹⁴. El uso y abuso de las encuestas no va a constituir ahora nuestro centro de atención. Se tratará aquí solamente de enfatizar algunos principios prácticos en la interpretación de los muchos datos de opinión que hoy generan los institutos especializados. Importa resaltar que todas las cautelas son pocas frente a cualquier método o técnica de análisis que, por útil que parezca, siempre nos estará ofreciendo una visión parcial de esta realidad más amplia y diversa que uno está realmente interesado en conocer.

¹² *Ibid.*

¹³ Stoetzel y Girard, *op. cit.*, pág. 310.

¹⁴ He aquí un texto oportunamente maquiavélico: «Los gobiernos se tienen que preocupar de la opinión pública de sus ciudadanos, aunque sólo sea para tener una base sobre la cual reprimir a los desafectos. La curiosidad y ansiedad persistentes de los gobernantes sobre lo que los ciudadanos piensan de ellos se recogen en las historias de la policía secreta. Para satisfacer esa curiosidad, el rastreo de la opinión constituye con frecuencia sólo un aspecto de la persecución política; pero también puede ser una guía para una política de persuasión calculada con el fin de convertir el descontento en sumisión y aceptación. Y aun en el menos democrático de los régimenes políticos, la opinión puede influir en la dirección y el *tempo* de las medidas sustantivas de acción política. Aunque un gobierno se constituya en tiranía, necesita para sobrevivir el apoyo activo de una buena parte de la población. Si tal apoyo no surge espontáneamente, habrá que tomar medidas para estimularlo, ya sea haciendo concesiones tácticas a la opinión pública, manejando la opinión o ambas cosas a la vez» (véase V. O. Key, *Public Opinion and American Democracy*, Alfred A. Knopf, Nueva York 1963, pág. 3).

En primer lugar, cabe destacar que el análisis de opinión puede ser particularmente fecundo cuando se dispone de datos sobre el mismo tema a lo largo del tiempo. Como señalaran Berelson y Janowitz hace ya una década, «la principal contribución de las encuestas para el estudio de la formación de las opiniones está en la acumulación de datos a través del tiempo. Una vez que se dispone de un cuerpo de respuestas a preguntas estandarizadas de opinión, se hace posible establecer tendencias en el desarrollo de las opiniones y relacionarlas con acontecimientos externos, políticos o militares. Por desgracia, el número de esos conjuntos longitudinales de datos es limitado, dado que las organizaciones que realizan estudios de opinión no se han hecho generalmente cargo de una tarea de este tipo. Por otra parte, los datos de tendencias de opinión han de ser realizados y evaluados dentro de un cierto marco analítico»¹⁵. El análisis longitudinal de los datos de opinión —siempre y cuando se disponga de información comparable— constituye una estrategia fundamental para desentrañar los aspectos más importantes de la estructura y dinámica de las actitudes, a saber: la estabilidad y el cambio de opiniones e ideas, la relación entre opinión y comportamiento y el impacto de los estados de opinión sobre las instancias decisorias, políticas y no políticas.

Ya se trate de análisis de tendencias ya de análisis circunscrito a una sola encuesta hay algunos principios básicos que han de tenerse presentes en la interpretación de los datos.

1. *La estructura de las preguntas*

El sentido que deba darse al dato de encuesta depende mucho de la forma en que ha sido redactada la pregunta (a igual o parecido estímulo corresponde igual o parecida respuesta): preguntas cerradas o abiertas, formuladas positiva o negativamente, proposiciones o *items* con los que se pide que uno se muestre de acuerdo o desacuerdo. En general, las preguntas cerradas (que ofrecen un abanico de posibles respuestas dentro del que debe situarse el entrevistado) obtienen porcentajes más altos de respuestas y éstas son más fácilmente analizables. Por otra parte, cuando se ofrecen proposiciones o sentencias con las que el entrevistado debe mostrarse de acuerdo o en desacuerdo, la pauta de respuesta suele ser distinta que en el caso de una interrogación común con respuestas alternativas sobre el problema —en general, aquel tipo de formulación empuja un poco al entrevistado a mostrarse de acuerdo con el contenido de la sentencia por la vía de la menor resistencia, si bien esta dificultad puede salvarse al manejar distintos *items* sobre un mismo tema y comparar las pautas de respuesta a que cada uno de ellos dio lugar. Finalmente hay que tener presente un aspecto importante de la redacción de la pregunta: si los símbolos que implica son positivos o negativos para la gente que ha de responder; en general, el público tiende a plegarse a los símbolos positivos y a rechazar los negativos.

¹⁵ B. Berelson y M. Janowitz, *op. cit.*, pág. 1.

2. *El nivel de información*

Para evaluar la consistencia de una opinión es importante conocer algo sobre el grado de información que se tiene al respecto. Las dimensiones afectiva, evaluativa y cognitiva de una actitud están fuertemente relacionadas, y con gran frecuencia las encuestas se limitan a inquirir sobre el lado afectivo o evaluativo, dejando al margen el nivel de información o conocimiento. Generalmente, la confiabilidad de las respuestas de «a favor» o «en contra» de algo depende mucho de la proximidad del problema a la vida cotidiana de la gente. Cuando se trata de temas de la experiencia cotidiana —por ejemplo, la subida de los precios, las relaciones de trabajo, etc.— es más correcto preguntar en términos de apoyo o rechazo que cuando se trata de problemas que suscitan menos claves en la experiencia diaria, como suele ser el caso de muchos temas políticos y científicos. En estos casos, algunos analistas aconsejan «filtrar» las preguntas de afecto y evaluación con preguntas de información («¿Tiene noticia de...?») e incluso con una pregunta ulterior sobre si el entrevistado ha tenido ocasión de formarse una opinión sobre el particular de manera que tenga la oportunidad de situarse entre los que no responden sin sentirse avergonzado.

En el análisis de tendencias es muy importante este punto: cuando se trata de un tema o problema sobre el que la gente ha pensado bastante o le es familiar, la diferente formulación de preguntas en el tiempo sobre el mismo tema no es tan relevante como en el caso contrario (temas nuevos o sobre los que se está sistemáticamente mal informado) y, por tanto, hay mayores garantías de estar acertando en la interpretación al comparar respuestas a preguntas sobre el mismo tema, pero formuladas de forma distinta en diversos momentos del tiempo.

En relación con lo anterior, está el problema de la interpretación de datos de opinión en temas sobre los que la gente (o buena parte de la gente) no tiene convicciones firmes. En tales casos la tendencia será apoyar lo que se percibe como «versión oficial» del problema y, desde luego, si al formular una pregunta de cuestionario esta versión va incluida en la misma, la probabilidad es muy alta de que el mayor porcentaje de respuestas vaya en dirección de aquella alternativa. Lo mismo podría ser válido para aquellos casos en que la debilidad de las convicciones —por falta de información, por informaciones contradictorias o por falta de experiencia vivida al respecto— estuviera acompañada por sentimientos de distancia, no ya entre convicción y posibles comportamientos, sino entre convicción y la simple verbalización de la misma al responder a una encuesta. Este puede ser el caso cuando se tratan determinados temas en sociedades muy cerradas o bajo regímenes políticos autoritarios y represivos. Y así nos encontramos ante el tema de los «sin respuesta» en las encuestas de opinión.

3. Los «no sabe» y «no contesta»

La interpretación de la abstención a responder a un cuestionario no puede hacerse en el vacío, sino dentro del contexto social en que la encuesta tiene lugar. Con todo, hay una serie de factores que deben ser tenidos en cuenta. En primer lugar, la falta de información es una constante en el codicionamiento del nivel de «sin respuesta» en todos aquellos temas que rozan de lejos la experiencia cotidiana de la gente. En segundo lugar, aún suponiendo cierto nivel de información, puede no haber opinión porque la persona no ha situado la información que tiene en un contexto significativo en términos de sus relaciones con los demás. Me refiero a la dinámica individuo-grupos de referencia como determinante de la posesión y manifestación de una opinión. Siendo el grupo de referencia el vehículo de nuestra identificación social, como señala Lane, «hay personas que carecen de opinión porque no tienen un grupo de referencia con una posición frente al tema en cuestión, porque no pueden psicológicamente llegar hasta el grupo de referencia «correcto» en términos de sus propias necesidades o porque no tienen conciencia de la posición que su grupo ha tomado o tomaría si se consultase su opinión»¹⁶.

En este punto, la teoría de los grupos de referencia es muy importante para entender la abstención en cuestiones políticas en sociedades poco politizadas, despolitizadas y sometidas a un fuerte control de las manifestaciones plurales de opinión política. Es en estos casos donde el «miedo», como factor explicativo de la abstención a responder, cobra un especial significado —en muy gran medida, la encuesta de opinión es incompatible con situaciones de precaria o nula libertad de expresión; y cuanto más «prohibido» sea el tema sobre el que incide una encuesta mayor será la probabilidad de abstención de los respondentes tanto por falta de una opinión estructurada como por miedo.

Parece, sobre estos antecedentes teóricos, que el análisis de tendencias en el punto concreto de los «sin respuesta» constituye una clave más para entender la dinámica del cambio social y cultural. Las variaciones de esta dimensión son tan importantes como las que se registran en las pautas de respuestas específicas al tratamiento de un tema.

En España concretamente, este problema se empezó a estudiar pronto. Haré mención de las conclusiones de algunos trabajos en que parcialmente se pone de manifiesto la importancia de los principios anteriores en la interpretación de los datos de opinión. Para actualizar estas conclusiones, confirmándolas, le bastará al lector remitirse a los apéndices de opinión de revistas como REOP y REIS o incluso a algunas encuestas de los periódicos.

J. L. Martín Martínez y J. Díez Nicolás en 1967 ponían de manifiesto un hecho que hoy no pasará desapercibido al lector de prensa que siga con atención la publicación de ciertas encuestas: que las personas que más se abstienen de manifestar su opinión son las de posiciones sociales más bajas, por una

¹⁶ Robert E. Lane y David O. Sears, *Public Opinion*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1964, pág. 41.

parte, así como las mujeres, por otra¹⁷. Los autores puntualizaban el más bajo nivel de información de estos sectores, con todo lo que ello lleva implícito en términos de capacidad de conceptualizar y de seguridad. Pero además, desde un punto de vista sociológico no puede olvidarse que son éstos los sectores que con mayor extensión ocupan posiciones inferiores en las estructuras de autoridad y dominación de todo tipo; y que, por tanto, y cualquiera que sea el grado de información que posean sobre un problema, su situación es particularmente ambigua. Y sobre todo, a la hora de manifestar una opinión crítica por parte de quienes sólo se espera la conformidad, es probable que la tensión entre unas expectativas de sometimiento y conformidad, por un lado, y un impulso crítico, por otro, se resuelva en la falta de respuesta en el típico «no sé», a veces tan difícil de desentrañar aún para el más experimentado entrevistador¹⁸.

Un ejemplo concreto de cómo varían las respuestas (y también los «sin respuesta») según hayan sido formuladas las preguntas del cuestionario centraba la atención del que escribe al estudiar la evolución de la opinión española respecto del ingreso de nuestro país en el Mercado Común. Transcribo algunas conclusiones: «Es éste un ejemplo precioso del caso típico en los estudios de opinión en que sobre un mismo tema se obtienen respuestas diferentes, según hayan sido formuladas las preguntas. Partimos del supuesto de que, dado un principio de actitud, el individuo tiende a seguir la línea de la menor resistencia en la expresión oral y espontánea de la misma. Este supuesto se deriva del principio de la universal tendencia a evitar o minimizar la cantidad de disonancia cognitiva que cualquier estímulo puede provocar en nosotros. En el caso que nos ocupa, el principio de actitud será la no existencia de una predisposición negativa entre la población respecto de los países europeos, quizás porque nos estamos moviendo en la década de la emigración y el turismo y la experiencia cotidiana de la población es que ambos factores son beneficiosos (se traduce o asocian con mejoras tangibles en la vida de las gentes). Esto explicaría la baja proposición de respuestas negativas que, además, se mantiene constante en esta época (del 5 al 10 por 100). Lo que varía en función del tipo de pregunta no son los 'noes' sino los 'síes' y la abstención o el decir 'no sé'. Los porcentajes más altos de respuestas positivas se dan en las preguntas formuladas de manera positiva y directa, seguidos por las preguntas de formulación directa, pero negativa y, finalmente, por las preguntas indirectas. Si bien lo contrario no es cierto: que las respuestas negativas sigan una pauta opuesta (la variación porcentual entre el 5 y el 10 por 100 es insignificante). Es el porcentaje de 'sin respuesta' el que claramente también depende de la formulación de la pregunta, esta vez en sentido contrario al de respuestas afirmati-

¹⁷ Los trabajos de estos autores se recogieron, después de una primera publicación, en un libro colectivo de 1971. Véase Juan Díez Nicolás, «Posición social y actitudes sobre cuestiones nacionales en España», y José Luis Martín, «Ensayo de tipificación de los sin opinión», ambos en *Sociología española de los años setenta*, Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid, 1971, págs. 692-694 y 774-795, respectivamente.

¹⁸ Un ensayo interesante sobre esta hipótesis, en Lester M. Salamon y Stephen Van Evera, «Fear, Apathy and Discrimination: A Test of Three Explanations of Political Participation», en *American Political Science Review*, núm. 4, diciembre 1973.

vas; es decir, la abstención es más alta en preguntas de formulación indirecta, seguida por preguntas directas en sentido negativo y, finalmente, por preguntas directas y positivas»¹⁹.

4. *Opinión y comportamiento*

El enunciado de las precauciones anteriores no debe llevar al lector a concluir, sin más, que las encuestas de opinión son un instrumento de total validez —si se las maneja bien— para el conocimiento de lo que la gente realmente piensa y mucho menos de lo que la gente hará a partir de lo que dice que piensa.

Frente a actitudes optimistas de autores como V. O. Key, a las que se hace referencia al inicio de esta sección, podrían oponerse otras pesimistas como las del historiador de la ciencia John Bernal: «Los sondeos de opinión tienen el doble defecto de que las respuestas dependen del cariz dado a las preguntas y de que a lo sumo dan información sobre lo que la gente cree que debe decir y no ya sobre lo que piensa realmente... Generalmente los sondeos se utilizan para obtener el resultado ordenado por sus patrocinadores. Y si no dan el resultado apetecido siempre cabe el recurso de alterar o suprimir algunas respuestas. Aplicados a la política, los sondeos de opinión son un peligro para la democracia... se limitan a lo sumo a indicar a quienes manipulan a la opinión que deben cambiar de tono. El pueblo deja de ser el que decide y se convierte en un rebaño dócil dirigido por los engaños y reclamos de la publicidad»²⁰. Prescindiendo de los problemas éticos que Bernal plantea en el texto anterior, desde un punto de vista estrictamente técnico-analítico ya se ha hecho alusión a ciertos correctivos del condicionamiento inevitable de las respuestas a partir de las preguntas que se formulan. Pero subsisten problemas tan espinosos como el de la relación entre la actitud y su verbalización al responder a un cuestionario (entre lo que se piensa y lo que se dice que se piensa) y el aún más complejo y poco estudiado de la relación entre opinión y comportamiento.

La encuesta —como método y conjunto de técnicas de análisis— hay que reconocer que no tiene respuesta a estos problemas más que de manera muy indirecta y parcial (la búsqueda de incongruencias formales mediante el chequeo de unas preguntas por otras, pero sin poder escapar el círculo vicioso de la verbalización). Por eso con frecuencia en el análisis de un problema se utilizan combinadamente distintos métodos y técnicas de análisis. El mejor test de fiabilidad de las respuestas y de su relación con el comportamiento tiene lugar *a posteriori* ya por la aparición de la misma pauta de respuesta a través del tiempo y, sobre todo, por la observación del comportamiento real de los grupos de población representados en las muestras estadísticas. Pero esto no siempre es posible porque con frecuencia se investigan problemas en

¹⁹ Rafael López Pintor, *op. cit.*, pág. 14.

²⁰ John H. Bernal, *Historia social de la ciencia*, I, Introducción, Península, Barcelona, 1976.

que los comportamientos no son del todo visibles (v. gr. relaciones sexuales) o no pueden darse (v. gr. participación política en regímenes sin participación).

En cuanto al problema específico de la relación entre actitud y comportamiento, lo cierto es que con gran frecuencia y por una diversidad de razones tanto teóricas como prácticas, en la interpretación de los datos de encuesta se infieren comportamientos a partir del conocimiento de ciertas actitudes. Y tal correspondencia no se da en un cien por cien, dependiendo de las áreas de la vida en cuestión. Esto a pesar de la bien sustentada teoría de la necesidad psicológica de simetría y consonancia entre ideas así como entre ideas y comportamiento. El problema se agrava por la falta de conocimiento acumulado sobre el particular. Desde los experimentos de La Piere en los años treinta de este siglo, el tema ha sido escasamente investigado. Sin duda hay dificultades puramente técnicas: el problema de medición de lo que denominamos «actitud» —concepto definido de muy diversas maneras— y que en parte tiene más de creación teórica del propio investigador que un comportamiento visible y que «está ahí». Aún aceptando —y es necesario hacerlo— que existe eso que se denomina actitud, lo que se miden generalmente son aspectos parciales de una actitud o dimensión psicológica (puede que los aspectos que se están midiendo en un caso concreto sean los menos relevantes como motores de la acción). Finalmente, está el problema de que los estudiosos de las actitudes suelen estudiar eso, actitudes, y no comportamientos; y no es una perogrullada porque está demostrado —lo ha hecho Louis Guttman— que entre las dimensiones mensurables y medidas en relación con un mismo tema u objeto de actitud existe un síndrome de relación, de forma que todas las dimensiones se correlacionan entre sí positivamente o a cero, pero nunca en sentido negativo. A esta pauta la llama Guttman «la primera ley de las actitudes». Este es un hecho científicamente importante porque avala el sentimiento de los investigadores de estar tratando con fenómenos reales y no con fantasmas de la imaginación propia o ajena.

Hay sectores de la actividad, como el comportamiento electoral en sistemas políticos estables, donde la predictibilidad del comportamiento a partir del análisis de opinión es bastante grande. No entrará en el tema en profundidad, pero sí conviene decir que una clave de esa predictibilidad parece radicar en la estabilidad e institucionalización del sistema político y social, en las garantías a la libertad de expresión, y en la experiencia cotidiana de la gente en el sentido de que por hablar o votar de determinada manera no han sido reprimidos. Y, por supuesto, todo esto como telón de fondo de comportamientos reiterados y visibles de la población votando que hacen subir para los estudiosos la probabilidad de «acertar» a medida que pasa el tiempo.

En el ámbito de los estudios de mercado, la predictibilidad del comportamiento a partir de la opinión es a veces alta, sobre todo cuando no existe tabú en torno al consumo de un determinado producto —v. gr. no era el caso del aceite de soja en España hace una década—, pero no hay que olvidar que normalmente se trata de una temática en la que el público se siente menos inhibido y en donde se trata de relacionar el consumo de un producto o marca —o su preferencia potencial— con determinadas características sociodemográficas de los entrevistados. La segmentación de mercados en base a

características puramente actitudinales o de opinión es un fenómeno reciente y parece que no demasiado promisorio.

En otro lugar he sostenido en relación con el problema de las actitudes y el comportamiento que probablemente «lo que falla no es la tendencia humana hacia la consistencia, sino el desarrollo de marcos conceptuales que permitan un tratamiento más profundo del problema y de esfuerzos investigadores en ese sentido. Parece razonable hipotetizar que las inconsistencias respecto de un asunto específico tienen sentido o consistencia en relación a otras zonas del comportamiento y de actitud, que el observador puede no haber incluido en su esquema de análisis. Como ha dicho Eysenck, «en lugar de afirmar que las acciones son mejores medidas de las actitudes que las palabras, mejor sería que dijésemos que tanto unas como otras constituyen medidas indirectas de las actitudes subyacentes y que en ciertas circunstancias ambas pueden conducir a error al investigador desprevenido... El problema parece exceder el ámbito de la pura medición actitudinal y del análisis puramente psicológico y habrá que complicar el esquema introduciendo variables o factores que no son psicológicos»²¹.

5. *Opinión y decisión*

Si el problema que se acaba de plantear está poco esclarecido, sucede lo propio con el de las vinculaciones entre los movimientos de opinión pública y las decisiones que adoptan quienes controlan las instituciones en cuyo seno vienen a desembocar aquellos problemas de los que la opinión se hace eco. Este es un problema que excede con mucho la temática de las encuestas de opinión, pero que tiene relación con las mismas. Me limitaré a algunas consideraciones preliminares.

En general, los estudios de opinión parten del supuesto normalmente no explicitado de que existe una relación estrecha entre estados de opinión y decisiones de alcance social a tomar por quienes son responsables del control de las instituciones. Entre historiadores y científicos de la política el supuesto es aceptado con gran frecuencia²². Aunque también es frecuente encontrar en la literatura precauciones sobre el importante papel que juegan las élites en general, y las élites políticas en particular, en los procesos de toma de decisiones y, sin duda, de conformación de la propia opinión pública (en este último punto cabría citar toda la literatura sobre los medios de comunicación de masas). A veces ocurre, particularmente entre los historiadores, que cuando se está hablando de opinión pública el referente empírico es la opinión de ciertas élites o la opinión expresada en la prensa²³.

Sobre esta relación supuestamente íntima entre estados de opinión e instancias decisorias se ha investigado, sin embargo, muy poco; y en la medida en que hay alguna evidencia empírica se trata de información fragmentaria y

²¹ H. J. Eysenck, *Psicología de la decisión política*, Barcelona, abril 1964, pág. 343.

²² Melvin Small, «Introduction», en M. Small (ed.), *op. cit.*, pág. 15.

²³ *Ibidem*, págs. 16 y sigs.

poco concluyente. Con todo, ciertos autores americanos que han estudiado el problema a nivel de decisiones del Congreso de los Estados Unidos concluyen que el efecto directo de la opinión sobre los agentes decisores es muy pequeño —midiendo la opinión, claro está, por los resultados de las encuestas. Erickson y Luttberg dicen que los congresistas no prestan demasiada atención a las encuestas porque no les da resultado hacerlo, ya que la dinámica política es mucho más compleja que lo que puede verse a través de los resultados de una encuesta específica: las mayorías en torno a un problema son distintas a las de otro y si se suman las minorías relacionadas con problemas distintos incluso se podría ganar una elección. De aquí que el parlamentario se sienta, más que un delegado del público, como una persona en quien el público ha puesto su confianza y le ha dado cierta libertad de actuación²⁴.

Estos mismos autores analizan la relación entre actitudes del público y sentido de las votaciones en el Congreso para encontrar qué la correlación es positiva en asuntos de derechos civiles; sigue siendo positiva, aunque con menor intensidad, en materia de política social; y es inexistente en cuestiones de política exterior. En el caso americano, y en torno a este sector de la política exterior, ya existían estudios anteriores a los de Erickson y Luttberg cuyas conclusiones eran similares o idénticas. Distintos estudios han puesto de manifiesto que los agentes decisores de la política exterior se sienten poco limitados por la opinión pública, a la que interpretan según sus propios puntos de vista —estudios de Almond, Cohen, Bauer, De Sola Pool, Dexter, Polsby, Freidel, Borg, etc.²⁵ Es muy probable que estas tendencias no sean peculiares de los Estados Unidos, donde más se ha estudiado un problema por lo demás muy poco explotado, sino generales y presentes en cualquier país.

Sin embargo, tal vez el problema de las relaciones entre opinión y decisión hay que desplazarlo del marco coyuntural en el que se sitúan los estudios ya mencionados y situarlo en un contexto temporal más amplio o histórico. En este sentido, el famoso estudio de V. O. Key (1963) sobre la democracia americana concluye que en términos históricos existe una fuerte conexión entre los deseos del electorado y la acción política de los líderes e instituciones²⁶. Los mismos estudios de Luttberg y otros autores sugieren de forma más o menos explícita que es a la larga —en los resultados finales o de largo alcance de la acción política— donde más adecuadamente puede verse la conexión entre opinión y decisión²⁷.

Hay que decir que existe un consenso general entre los autores en el sentido de que la opinión realmente establece ciertos límites y objetivos posibles a la acción de los agentes decisores y las élites, pero, como en tono pesimista afirma Bernard Cohen, esas fronteras son en principio desconocidas e indefinibles²⁸. Reflexionando sobre el mismo tema, el autor de estas páginas concluía en otro lugar que «si bien es complicado e incluso imposible determinar la forma y efectos concretos de la opinión sobre los mecanismos decisio-

²⁴ Véase N. Luttberg, *Public Opinion and Public Policy*, Dorsey Press, 1969.

²⁵ Véase referencias en el trabajo de Bernard Cohen, en M. Small, *op. cit.*, págs. 69-74.

²⁶ V. O. Key, Jr., *op. cit.*

²⁷ Luttberg, *op. cit.*

²⁸ Cohen, *op. cit.*

rios de un sistema político, lo que la experiencia histórica parece corroborar es que cuando la desconexión entre opinión pública y decisión política respecto de problemas que son cruciales para el futuro de un país alcanza determinados niveles, el efecto político es, cuando menos, de inestabilidad, ya que el descontento generalizado magnifica las debilidades estructurales del sistema y éste pierde capacidad para responder a las necesidades de la población»²⁹.

IV. LOS ESTUDIOS DE OPINION EN ESPAÑA

1. ¿A contrapelo de la teoría?

Se ha señalado repetidamente que los fenómenos de opinión pública y el desarrollo teórico y metodológico que ayuda a entenderlos son parte típica de los sistemas democráticos. No dedicaré aquí más espacio a abundar en el argumento, por lo demás difícilmente controvertible. Sin embargo, a la luz de la experiencia española de los últimos quince años, parece conveniente hacer alguna matización al argumento fundamental: que, con independencia de la estructura y espíritu *fundamentales* de las instituciones no democráticas de gobierno, pueden quedar espacios de libertad que permitan la formación y la medición de ciertos estados de opinión respecto de determinados problemas. Esos espacios o resquicios de libertad se originan en remanentes de situaciones anteriores al sistema autoritario, en situaciones no anticipadas por la legislación vigente o incluso al amparo de la misma. Por otra parte, se trata de posibilidades que a veces sólo se descubren intentándolo.

De todo ello, la experiencia española durante la última década de Franco es más que ilustrativa. Cualquier investigador de opinión pública de la época —y, por supuesto, ha sido mi experiencia en repetidas ocasiones— se ha encontrado ante la detención de un entrevistador por la fuerza pública, que normalmente no encontraba apoyatura legal ni para detenerlo ni mucho menos para impedir que la investigación continuase. Máxime cuando se había creado en 1963 una institución oficial para realizar encuestas de opinión —el Instituto de la Opinión Pública, dependiente del Ministerio de Información y Turismo—. Sólo muy al final del régimen, cuando las encuestas políticas comienzan a saltar a las cabeceras de los periódicos, la Administración haría un esfuerzo serio —por lo demás fallido— para controlar el «tráfico» de los estudios de opinión. Como se verá más adelante, un decreto en tal sentido —que durante más de un año encontró fuertes obstáculos para fraguarse desde dentro y fuera de la propia Administración— se hace realidad formal siendo Jefe de Estado en funciones el príncipe don Juan Carlos, un mes antes de la muerte de Franco. El primer gobierno de la monarquía no tardaría en derogarlo.

Y así se fue haciendo la historia de las encuestas de opinión en la España de Franco: entre un régimen que no reconocía las libertades individuales y los resquicios de libertad, más o menos comprometida, de quienes deseaban

²⁹ López Pintor, *op. cit.*, pág. 22.

hacer estudios de opinión; pero sin que nunca, al igual que en otras áreas de la actividad social, la disyuntiva fuera «con el poder o en la cárcel».

He aquí algunos hitos de dicha historia. A finales de los años cincuenta, la realización de una encuesta con preguntas políticas entre jóvenes universitarios de Madrid ocasiona algunos problemas a su promotor. Por la misma época, y sin referencia a actitudes políticas, se realizaban encuestas estudiantiles en, por ejemplo, la Universidad de Granada; y sin mayor trascendencia también se hizo una encuesta sobre temas familiares a grupos universitarios madrileños, que unos años más tarde publicarían Gómez Arboleya y Salustiano del Campo. En 1960 se realiza la primera «Encuesta de la juventud», con participación de destacados sociólogos. En años sucesivos esta encuesta sería replicada por el Instituto de la Juventud, una entidad pública.

La década del sesenta fue prolífica en encuestas, algunas de ellas importantes y de referencia obligada para estudios posteriores en sus respectivas materias. Las que voy a mencionar se publicaron en forma de libro. Sólo en un caso hubo parcial censura y aparentemente a instancias del editor, aunque el autor, por ese y otros «yerros», hubo de sufrir una cierta persecución gubernamental. Alguno de estos estudios formaba parte de proyectos internacionales (es el caso de estudio de los funcionarios o el estudio de Andalucía).

De esta época hay que mencionar, cuando menos, los siguientes trabajos: las encuestas del Informe FOESSA, de 1966, dirigidas por Amando de Miguel. El trabajo tiene un carácter innovador al introducir el fructífero criterio de muestras estratégicas (muestra nacional de amas de casa y muestras de estudiantes, empleados, profesionales y obreros de Madrid). El «estudio de Andalucía», patrocinado por la OCDE y realizado por un grupo de la Universidad de Granada. La encuesta nacional de empresarios dirigida por J. Linz y Amando de Miguel. La encuesta de funcionarios, cuyo análisis definitivo lo haría Miguel Beltrán. Su publicación completa tiene lugar en años recientes. La encuesta a amas de casa sobre el consumo de 1962 dirigida por José Castillo Castillo³⁰.

Se trata de estudios «hito» por el cuidado con que fueron realizados y porque estuvieron rápidamente a disposición pública. En la misma época se estaban realizando muchas más encuestas, sobre todo de consumo y mercados. Aunque su trascendencia pública es menor, sin embargo, constituyeron la base de consolidación de los institutos privados más importantes que hoy existen en el país, ya fortaleciendo núcleos institucionales que han perdurado ya permitiendo la formación profesional de quienes hoy hacen estudios de opinión. Cómo no mencionar el papel que han tenido o tienen instituciones privadas tales como Data, Icsa, Metra-6, Eco, Consulta, Emopública, Arvay, Alef, Dym, etc.

Al mismo tiempo, sería prejuicioso querer entender el proceso de penetración de la investigación de opinión en España (e incluso de la investigación empírico-social) sin destacar el papel que ha jugado el Instituto de la Opinión Pública. No sólo por los proyectos de investigación que realizaba o patrocina-

³⁰ El lector me aliviará la erudición de citar formalmente las respectivas publicaciones dado que se trata de estudios semiáneles y muy conocidos.

ba, sino por las publicaciones que hacía posible la Revista Española de la Opinión Pública. El índice de esta revista constituye un catálogo indicador del tipo de ciencia social que era posible en los años sesenta. El IOP se crea en 1963 por el entonces ministro de Información y Turismo, Fraga Iribarne. La institución perdura hasta 1977 en que es absorbida por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de nueva creación desde la Presidencia del Gobierno. Bajo el mandato del último director del IOP y primero del CIS, Juan Díez Nicolás, se crea un banco de datos que recoge alrededor de las cuatrocientas encuestas realizadas desde 1964 por ambas instituciones. Este banco de datos es único en el país y está abierto al uso de la comunidad científica nacional e internacional³¹.

En la actualidad, la mayor entidad investigadora en materia de opinión es el Centro de Investigaciones Sociológicas, aunque su actividad no se limita al ámbito de la opinión pública. Creado por Decreto de 30 de octubre de 1977, el CIS tiene como funciones principales:

- a) Realizar toda clase de estudios sociológicos, mediante las técnicas que en cada caso se requieran.
- b) Organizar y celebrar cursillos y seminarios sobre investigación sociológica.
- c) Promover intercambios con otros centros nacionales o extranjeros dedicados a la investigación sociológica.
- d) Colaborar o asistir oficialmente a cuantas reuniones, congresos o conferencias se celebren sobre cuestiones sociológicas.
- e) Informar o publicar los resultados de las investigaciones y estudios realizados, así como de la teoría científica que cae bajo su órbita.

En consecuencia, y por mandato legal, el CIS es agencia asesora del Gobierno en materias de su competencia y agencia promotora de la investigación sociológica en el país. Como se ha señalado, el CIS absorbe al IOP, pero siendo dotado en mayores recursos que los que tenía el viejo Instituto. Nace con la transición a la democracia; un fenómeno que por sí mismo acarrea, como se verá más adelante, una explosión de encuestas de opinión política.

Aunque es difícil de estimar el incremento que con la democracia se haya producido en la cuantía de los recursos financieros dedicados a investigaciones de opinión, con seguridad ha sido grande. Todo indica que se produjo un salto importante en los años que precedieron a la muerte de Franco y otro más importante aún a partir de 1976. Para 1979, año de elecciones, mi propia y arriesgada estimación es que se invirtieron unos 2.000 millones de pesetas en encuestas de opinión —incluyendo todo tipo de encuestas, políticas, culturales, ocupacionales o de mercado—, realizadas por instituciones públicas y privadas. En términos comparativos, la inversión no es pequeña. Si la estimación es correcta, ello supondría unas 57 pesetas por habitante. Téngase en cuenta que en los Estados Unidos, país de larga tradición encuestadora, la estimación de la Oficina del Censo da para 1978 una inversión de 28.000 millo-

³¹ Recientemente el CIS ha firmado un acuerdo de intercambio con el mayor archivo de opinión del mundo, el Roper Center, por el que el CIS se compromete a no diseminar datos del Roper en países de habla inglesa y, a su vez, Roper Center a no diseminar datos del CIS en países de habla española.

nes de pesetas, lo que supone 116 pesetas por habitante³². Es posible que nuestro nivel de inversión en este campo, y desde luego en el ámbito de las encuestas políticas, no sea inferior al de otros países europeos como Inglaterra, Francia o Italia.

En resumen, las encuestas entran y se desarrollan en España a través y simultáneamente de la Administración pública y las empresas de estudios de mercado en la década de 1960. Los temas políticos ofrecen ciertas dificultades y sobre todo la publicitación de los mismos en medios de comunicación masiva. Sólo cuando los datos «saltan» de los libros y las revistas especializadas a los periódicos, ya dentro de la década de 1970, la Administración se pone en marcha para controlar la realización de encuestas. Ya entonces es demasiado tarde para que los intentos de control lleguen a cuajar (la inestabilidad de los Gabinetes ministeriales, la presión de los profesionales y los propios funcionarios y, en la base de todo esto, el clima general de opinión). Con la democracia se produce la «ilusión» de las encuestas que las elecciones convierten en «desencanto» con las mismas. Al igual que en Francia, los españoles nos encantamos y desencantamos fácilmente con estas cosas. Pero, a pesar de todo, a la gente —y especialmente a los directivos— les gusta tener encuestas y hablar de ellas. Esperemos que algún día se adopte una óptica más racional: las encuestas como una pieza de información más porque, aparte de sus limitaciones técnicas, detectan una realidad *en formación* y a veces en sus aspectos más efímeros y fugaces; y, cuando salen las cosas de manera distinta a como se esperaba, en lugar de desencantarse y pasar a la descalificación total hay que estudiar qué pasó (si hubo sólo fallos técnicos o si los grados de libertad de la gente corrieron más deprisa que los grados de libertad de los tests estadísticos).

2. *El contenido de los estudios de opinión*

Bajo este epígrafe se quiere recoger una manera sólo indicativa, pero sistemática, la evolución del contenido de las encuestas de opinión en España para resaltar, sobre todo, el impacto de las encuestas de opinión política en los últimos años. A tales efectos, parece oportuno tomar como base el material de publicaciones serializables como revistas especializadas y prensa. Por dos razones. En primer lugar, la mayor parte de las encuestas que se realizan son de mercados y no se publican. Hay otras encuestas de carácter socioeconómico, como las del Instituto Nacional de Estadística, que tienen un soporte editorial fijo y monográfico y en el que no puede buscarse cambio de contenidos. En segundo lugar, las encuestas publicadas en libros tienen un carácter de publicación esporádica y a veces también fueron publicadas en los medios que aquí se van a utilizar. Finalmente, las publicaciones no seriadas que contienen encuestas tampoco son tantas y el lector fácilmente podrá situarlas mentalmente en los cuadros que siguen³³. Se parte, pues, del supuesto de que la

³² David Bergen y William Schambra, «Lo que revelan las encuestas», en *Horizontes USA*, núm. 36, 1980, págs. 30-33.

³³ Destacamos aquí los tres informes FOESSA sobre situación social de España en 1966, 1970 y 1976; la encuesta de funcionarios publicada parcialmente a finales de los años sesen-

línea evolutiva a detectar en la prensa diaria y semanal, así como en los apéndices de la «Revista Española de la Opinión Pública» y «Revista Española de Investigaciones Sociológicas», constituye un *buen indicador* de lo que ha sido la evolución general a nivel de publicaciones.

Los cuadros siguientes ilustran bien algunos hechos a que antes se hacía referencia. Primero, que desde 1965 no sólo se hacían sino que incluso se publicaban a nivel de soportes especializados algunas encuestas sobre temas políticos, si bien la encuesta política de 1965 del IOP es sobre política internacional, las de 1967 abarcan temas de la actualidad nacional y una de ellas trata de las elecciones municipales. Segundo, entre 1970 y 1975 aumentará considerablemente el número de encuestas políticas que se hacen públicas; y más aún a partir de 1975. Prácticamente es en 1974 cuando las encuestas políticas

CUADRO 1

**EL CONTENIDO DE LOS ESTUDIOS DE OPINION
EN LOS APENDICES DE LA REVISTA ESPAÑOLA DE OPINION PUBLICA
Y REVISTA ESPAÑOLA DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS
(1965-1979)***

AÑOS	Número de encuestas por temas			Número total de encuestas	Número total de entrevistas
	Sociales	Económicos	Políticos		
Revista Española de Opinión Pública:					
1965	7	—	2	9	8.804
1966	8	1	—	9	20.337
1967	4	—	3	7	11.613
1968	3	—	1	4	5.083
1969	2	—	2	4	6.198
1970	4	—	—	4	3.500
1971	1	1	—	2	2.688
1972	5	—	1	6	7.115
1973	2	1	—	3	5.949
1974	3	1	1	5	8.514
1975	4	—	—	4	6.083
1976	4	—	4	8	14.673
1977	1	—	15	16	20.672
Revista Española de Investigaciones Sociológicas:					
1978	5	—	4	9	20.745
1979	2	2	3	7	23.543

* Este cuadro y los que siguen han sido elaborados en base a la información recopilada y sistematizada por Loli Siles Maldonado, María del Mar Santillán y Emilia Nasarre, a quienes manifiesto mi reconocimiento.

ta y por entero hace pocos años; algunos libros del CIS de los últimos tres años; la encuesta sobre consumo de mediados de los sesenta; las recientes encuestas dirigidas por V. Pérez Díaz desde la Fundación del INI sobre asociatividad sindical; algunas encuestas contenidas en números recientes de *Sistema*; el trabajo de López Pintor y Buceta sobre «Los españoles de los años setenta», publicado en 1975, etc.

CUADRO 2

**EL CONTENIDO DE LOS ESTUDIOS DE OPINION
PUBLICADOS EN LA PRENSA DIARIA Y SEMANAL (1971-1979)***

AÑOS	Número de encuestas por temas			Número total de encuestas	Número total de entrevistas
	Sociales	Económicos	Políticos		
1971	—	—	1	1	1.925
1973	—	—	1	1	2.436
1974	—	—	4	4	5.020
1975	—	—	18	18	21.500
1976	3	1	16	20	30.745
1977	3	1	20	24	44.867
1978	5	1	10	16	25.523
1979	1	—	15	16	71.126

* La mayor parte de las encuestas a que se refiere el cuadro fueron publicadas por *Cambio 16*, *El País, Informaciones* y *Diario 16*.

CUADRO 3

**NUMERO DE ENCUESTAS PUBLICADAS EN REOP, REIS,
PRENSA DIARIA Y SEMANAL PARA DIVERSOS PERIODICOS
ENTRE 1965 Y 1979 CON DESGLOSE DE LAS ENCUESTAS POLITICAS ***

PERIODO	Número total de encuestas	Encuestas políticas	
		Número	% del total
1965-1970	37	7	18
1971-1974	22	8	36
1975-1979	138	105	76

* El cuadro es resumen de los dos anteriores y, por tanto, basado en las mismas fuentes.

empiezan a saltar a la prensa diaria y semanal. Y es entonces también cuando un sector del Gobierno intenta poner en marcha un mecanismo de control de la realización y publicidad de las encuestas.

3. *La reglamentación pública de las encuestas de opinión*

En materia de encuestas no hay actualmente más regulación en España que la referente a la publicación de sondeos preelectorales, que necesita sujetarse a ciertas referencias técnicas y queda absolutamente prohibida en los cinco días que preceden a los comicios cualquiera que sea su carácter (nacional, regional o local; ordinario o parcial).

Este tipo de regulación es absolutamente extraño a la cultura y el derecho anglosajones. También es inexistente en la mayor parte del ámbito de

influencia del Derecho romano. Sólo Francia, Portugal y España —curioso triángulo— tienen algo parecido. En la vecina República del Tajo está absolutamente prohibida la publicación de sondeos preelectorales. En Francia la prohibición se extiende a los diez días anteriores al de la votación. En Inglaterra el tema ha sido sometido a debate parlamentario varias veces prevaleciendo siempre la opinión de que tal tipo de prohibición atenta contra la libertad de expresión y el derecho de los ciudadanos a estar informados. En los Estados Unidos hay una cierta regulación de las encuestas encaminada a asegurar al entrevistado que su colaboración es libre, a proteger su anonimato y garantizar que una información recolectada con propósitos de estudio no sea utilizada con propósitos de «inteligencia».

Sobre las características de la normativa española volveré después de resaltar brevemente el intento de control de las encuestas que tiene lugar en 1975. Me resultaría enojoso, y tal vez en el lector produjera tédio, entrar a describir con detalle el intento político-administrativo de someter a control las encuestas que se inicia en 1974 y da un fruto caduco en los últimos días del régimen de Franco: el Decreto 2.951 de 31 de octubre de 1975 (*BOE* de 26 de noviembre), que sería derogado sin que llegara a tener lugar su propio desarrollo en una normativa de rango inferior. Lo que importa, a los efectos de este trabajo, es señalar estos hechos como indicativos de la dificultad para regular oficialmente la actividad encuestadora en aquellos años no lejanos y muy tensos a nivel de la sociedad civil y también de la actividad oficial.

Ya se ha dicho que las encuestas políticas habían saltado a los periódicos en 1974 y 1975. Y no se hicieron esperar, también a nivel de prensa, las voces que pedían cautelas con las encuestas. El argumento era siempre el mismo: había que garantizar el rigor científico y la seriedad profesional de este «oficio». Argumentario que solía estar acompañado de ignorancias estándar tales como «no se puede hablar de los españoles si sólo han preguntado a 1.500», «a mí no me han preguntado», etc.³⁴ En la línea del argumento fundamental se justifica a sí mismo el «Decreto por el que se regula el régimen de las empresas dedicadas a encuestas de opinión».

En su exposición de motivos se dice:

«Las encuestas de opinión, que han cobrado en nuestros días un augue y difusión grandes, disponen de procedimientos ya decantados, aunque en continua revisión y superación, cuyo empleo requiere unos conocimientos técnicos y un montaje profesional adecuados, sin los cuales los resultados obtenidos no llegan a ser fiables o inducen, por consecuencia, a error en las conclusiones.

³⁴ Ejemplo típico de esta campaña puede verse en un editorial de la revista *Opinión* (20 de julio de 1975) en que se pide que el Instituto de la Opinión Pública «como máxima institución de este campo, reglamentara las encuestas en el sentido de que el citado Instituto actuara garante y contrastara las normas y técnicas empleadas asegurando la fiabilidad de los resultados de cualquier encuesta realizada por las diversas empresas dedicadas a ello; de este modo, cuando la encuesta fuese dada a conocer tendríamos una garantía de validez y una objetividad por encima de cualquier interés privado». Véase también un editorial de *Informaciones*, de 6 de agosto de 1974 y al que contestó en un artículo de firma este autor, «El valor de las encuestas», en *Informaciones*, de 13 de agosto de 1974.

Parece preciso que tales encuestas se realicen en condiciones de solvencia y garantía que acrediten su fiabilidad en beneficio del público. Por ello, es aconsejable proceder a una ordenación somera de dicho sector, a fin de garantizar tanto la idoneidad de la constitución y funcionamiento de las empresas dedicadas a esta rama de actividad como las condiciones y requisitos que aseguren a los destinatarios últimos que los resultados se han obtenido con la corrección técnica debida.

En el marco del libre ejercicio de una actividad profesional legítima, se trata de establecer unas exigencias normativas elementales que prevengan actuaciones incorrectas lo mismo a favor de las propias empresas, que sufrirían de otro modo una competencia desleal, que en ventaja del público, que debe operar sobre productos obtenidos rigurosamente, sin deformación, con publicidad, de su origen y de la metodología utilizada.»

¿Cómo se va a garantizar la seriedad de las encuestas y prevenir al público de los efectos nocivos que su publicación pudiera tener? Transcribo las medidas más fuertes contenidas en dicha normativa:

- Las empresas se inscribirán en un registro del Ministerio de Información y Turismo, «sin cuyo requisito no podrán dar u ofrecer a la ciudadanía los resultados de las encuestas realizadas».
- En el expediente de registro, junto a una serie de datos, se hará constar el nombre del fundador y gestores de la empresa, así como «la plantilla de personal especializado, nacional o extranjero, que presta sus servicios a la empresa».
- «Las modificaciones en la estructura de la empresa, las transmisiones de la propiedad o de acciones, las alteraciones en la composición de los órganos directivos o administradores, el cese o sustitución del director, los nombramientos o ceses de personal especializado... deberán hacerse constar en el Registro, en el plazo de un mes».
- «Los medios de difusión no podrán publicar resultados de encuestas por empresas no inscritas en el Registro, o que sean contrarias en su planteamiento o conclusiones, a los principios e instituciones contenidas en las Leyes Fundamentales, al respeto debido a las personas que las encarnan, a las exigencias de la defensa nacional, a los derechos de las personas o a las leyes, la moral y las buenas costumbres.»
- «En la difusión de resultados de encuestas de opinión, se hará constar de forma clara y destacada los datos esenciales que permitan la identificación de la empresa y del patrocinador del trabajo, así como los datos técnicos que permitan una valoración real de los resultados.»
- «El Ministerio de Información y Turismo, previos los oportunos asesoramientos, podrá comprobar la garantía y fiabilidad técnica de la encuesta.»
- «Las infracciones a lo dispuesto en el presente Decreto serán sancionadas administrativamente, sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil que proceda.»

La sustancia de esta norma implica, por una parte, el registro no ya de las empresas sino de los profesionales que en ellas trabajan y el control de su movilidad ocupacional; lo que hubiera sido muy fácil porque en total no debían ser más de quince personas. Por otra, la discrecionalidad de la Administración, dentro de marcos valorativos ambiguos y sumamente amplios, para proceder contra empresas y profesionales bien identificados en aquellos casos que lo considerara oportuno. Tal exceso de celo parecería digno de mejor causa.

Derogado el Decreto de 1975, la inquietud normadora de las encuestas no vuelve a agitarse sino ya en un contexto institucional diferente: el Congreso de los Diputados en 1979; cuando han tenido lugar dos elecciones generales. ¿Quién mueve las aguas? Un grupo minoritario, Coalición Democrática, probablemente en la creencia de que la publicidad de los sondeos preelectORALES les perjudica a la hora de fraguarse la intención de voto popular. Sobre este punto hay que decir lo que es opinión prácticamente unánime de los estudios del tema: que la evidencia empírica de que la publicidad de las encuestas condicione el voto está por acumular.

El grupo parlamentario de Coalición Democrática presenta una proposición de ley sobre reglamentación de encuestas electorales el 3 de mayo de 1979, que pasa por unanimidad a consideración de la Cámara. El texto de esta proposición es prácticamente una traducción de la ley francesa sobre la materia. La propuesta de Coalición Democrática se justifica en la defensa de la libertad del votante y la igualdad de oportunidades para las alternativas políticas concurrentes en la elección; y además en el deseo de proteger la seriedad profesional y el prestigio de quienes se dedican al oficio de hacer encuestas. El punto III de la justificación es suficientemente ilustrativo y allí se da por sentado algo tan científicamente debatible como que la publicación de los sondeos tiene una «especial incidencia» sobre la opinión:

«Teniendo en cuenta la extraordinaria importancia de los medios de comunicación en las sociedades democráticas, así como la especial incidencia sobre la opinión pública, de la publicación de los resultados de encuestas y sondeos referidos al cálculo y previsión de resultados electorales, en un plano general, y sobre el elector en particular, se hace necesario regular tal actividad, al objeto de procurar la mejor garantía tanto del principio de igualdad de oportunidades de los contendientes en la elección, como de una limpia competencia para la formación libre por el elector de su opción, de una parte; y, de otra, con el fin de aumentar las garantías y prestigio, fiabilidad y seguridad de las empresas, centros y órganos especializados dedicados a la confección y realización de encuestas y sondeos»³⁵.

La iniciativa da lugar a una ley, que pasa los últimos trámites parlamentarios en abril de 1980, siendo publicada en el BOE de 25 de ese mismo mes. La proposición original sufrió modificaciones sustanciales en la ponencia que debió estudiarla y la Comisión de Presidencia del Congreso. Si bien el grupo

³⁵ Véase Boletín Oficial de la Cortes, de 30 de mayo de 1979.

de Coalición Democrática mantuvo el texto original para su discusión en el Pleno, la ley resultante difiere del mismo y responde a las posiciones mantenidas por los representantes de los grandes partidos. Las disposiciones fundamentales de la Ley son las siguientes:

- Durante los cinco días que preceden al de la votación, queda prohibida la publicación de sondeos electorales u operaciones de simulación de voto a partir de los mismos, relacionados con un referéndum o con elecciones a Cortes, Locales o de Comunidades Autónomas. El texto de la proposición original extendía la prohibición a diez días e incluía también en la misma las elecciones sindicales.
 - La publicación de sondeos electorales con anterioridad a los cinco días de la prohibición deberá incluir la identificación del organismo o persona que haya realizado el sondeo; quien haya encargado su realización; las características de la muestra y sistema de entrevista, y el texto íntegro de las preguntas formuladas en el sondeo.
 - El órgano encargado de velar por el cumplimiento de estas disposiciones es la Junta Electoral Central o, por delegación, las Juntas de ámbito territorial más restringido en el caso de elecciones o referendo no nacionales.
 - Las Juntas pueden recabar de los realizadores de sondeos información técnica adicional cuando lo juzguen oportuno. En caso que hubiera rectificaciones que hacer sobre algún sondeo publicado, los medios informativos que lo difundieron deberán dar publicidad a las rectificaciones ordenadas por las Juntas.
- Según la proposición original, las competencias de la Junta Electoral eran más numerosas y también de muy difícil ejercicio; máxime si se piensa que debían ser ejercitadas en el corto período de tiempo de una campaña electoral (el tipo de campaña más largo, según nuestras leyes, dura veintiún días, de los que hay que descontar los cinco de prohibición), y suponiendo que la Junta tenga capacidad técnica para abordar ciertas materias. He aquí algunas de aquellas pretendidas competencias: Recibir detallada documentación técnica de un sondeo que se desea publicar antes de que se publique y poder ordenar que se especifiquen los extremos técnicos que la Junta estime convenientes; fijar «las cláusulas que deberán figurar obligatoriamente en los contratos de venta de sondeos»; «asegurarse convenientemente» de que no haya pactos expresos o tácitos entre las personas o entidades que hacen sondeos, destinados a ser publicados, para impedir que estas actividades las realicen otras personas o entidades³⁶.
- El régimen sancionador de la ley se limita a establecer que las infracciones a la misma, que no constituyan delitos de los previstos en las leyes penales o electorales generales, serán sancionadas por la Junta Electoral con multas de 50.000 a 500.000 pesetas.

³⁶ Véase texto de la proposición de Ley en *Boletín Oficial de las Cortes*, de 30 de mayo de 1979.

En la proposición original, y además del mismo tipo de multa, se incluía la pena de arresto mayor luego de especificar con mucho detalle a los posibles infractores de la norma.

- Las resoluciones de la Junta Electoral pueden ser objeto de recurso ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sin que sea preceptivo el recurso previo de reposición.

En resumen, la ley implica modificaciones de la proposición original en tres sentidos: acorta el término de la prohibición de publicar en cinco días; recorta y agiliza las competencias de la Junta Electoral Central y reduce las sanciones por incumplimiento de sus preceptos.

4. Algunos problemas para la realización de encuestas en España

Sería demasiado largo entrar en el detalle de las dificultades profesionales, técnicas y políticas que han jalona la historia de las encuestas de opinión en España. Por sí mismo, el tema requeriría un simposio de los profesionales del ramo y mucho tendríamos todos que aprender en el mismo. Ahora sólo voy a mencionar, y muy brevemente, algunos de los problemas que se presentan en la actualidad. En general, tienen que ver con factores de tipo técnico, aunque en alguna zona del país la dinámica política favorece muy poco la realización de sondeos de opinión.

a) *El muestreo aleatorio*

Los comentarios que siguen se refieren a muestreos de población general y no a muestreos de élite en que es frecuente la muestra aleatoria o simplemente la encuesta al universo objeto de análisis.

En España, como en la mayor parte de los países de Europa, se suele trabajar hoy con muestras de itinerarios aleatorios simples (no se olvide la definición estadística de estas últimas: donde cualquier individuo y cualquier combinación de individuos tiene la *misma* probabilidad de salir en la muestra).

Con independencia de los problemas teórico-estadísticos que plantea la muestra por itinerarios aleatorios (con o sin cuotas en la selección de unidades últimas). Sobre el universo poblacional, la verdad es que a tal situación se ha llegado por un proceso de ensayo y error, de evaluación del material básico disponible para el muestreo y de consideraciones corto-beneficio.

La experiencia nos ha ido enseñando que la inferencia estadística desde este tipo de muestra, aun siendo teóricamente problemática, resulta prácticamente válida. Y en consecuencia operamos bajo el supuesto del *como si* se tratara de una muestra aleatoria simple. Por experiencia sabemos que la «ley de los grandes números» sigue funcionando a satisfacción del analista *con tal que* el principio de selección al azar se aplique rigurosamente hasta llegar al último escalón del proceso: la selección de la persona a entrevistar o, en su caso, del sustituto.

Las razones de esta práctica son fundamentalmente dos: primera, que el margen de error de los censos generales de población (de sus estadísticas agre-

gadas, claro está) suele ser inferior al margen de error de los censos electorales (los listados de individuos). En consecuencia, el problema de localización de los entrevistados a partir de datos censal-electoral es muy grande y su sustitución muy complicada. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, el coste de la encuesta sobre muestras aleatorias simples es superior al que implica el muestreo por itinerarios. Y, debe repetirse, sin que los resultados finales difieran.

El tipo de muestra aleatoria basada en los listados telefónicos, ya sea para aplicar la encuesta mediante entrevista o por teléfono, no suele utilizarse en España. La razón principal es que más de la mitad de la población quedaría excluida de la muestra por carecer de receptor telefónico. Con todo, para determinado tipo de encuestas en que sólo sectores medios y altos de la población fueran relevantes, habría que explorar la virtualidad de la alternativa telefónica.

b) *El tamaño de las muestras*

Como es bien sabido, las encuestas sólo se hacen a una pequeña parte de la población, seleccionada al azar de acuerdo con criterios estadísticos de representación. Esa muestra es representativa, pero siempre dentro de ciertos márgenes de error estadístico (y hay errores no estadísticos que son más difíciles de controlar). En España, una muestra nacional estándar se compone de unas 1.200 personas. Doblar ese tamaño disminuye muy poco el margen de error y multiplica por dos el coste de la realización. A su vez, una muestra nacional más pequeña se sitúa a un nivel de error inaceptable. En consecuencia, si queremos una encuesta altamente representativa de cada una de las regiones del país o de las profesiones o los grupos de edad habrá que gastar muchísimo dinero. Y tal vez la relación coste-beneficio sea excesivamente descompensada. Por eso, en general, se trabaja con muestras nacionales relativamente pequeñas. Y los resultados requieren ser interpretados en sus líneas más generales, sin descender a leerlos por regiones o profesiones como con frecuencia vemos en los periódicos y revistas. A veces se cae en el error de desglosar los datos de una encuesta hasta un nivel en que carecen absolutamente de significación. No olvidemos que el tamaño de una muestra estadísticamente confiable tiende a ser inversamente proporcional al tamaño del colectivo sobre el que se quiere aplicar la encuesta o del que se quieren extraer resultados.

La diversidad regional española y —en lo referente a encuestas electorales— el sistema electoral obligan a tener que trabajar con frecuencia sobre muestras mayores que la nacional estándar de poco más que el millar de individuos.

Cuando se quieren hacer inferencias a nivel regional, el tamaño de la muestra depende del nivel en que se regionalice al país. Si, por ejemplo, uno está interesado sólo en contrastar Cataluña y el País Vasco respecto del resto de España basta con sobrerepresentar a estas dos regiones ampliando un poco la muestra nacional normal y procediendo luego a la reequilibración estadística oportuna. Si, por el contrario, el interés del analista se extiende a todas las regiones, una muestra aceptable habrá de rondar en torno a las 5.000 personas.

En los sondeos electorales, dado que la circunscripción electoral es la provincia y si se quiere que la muestra sea representativa a nivel de circunscripción, por fuerza su tamaño tendrá que ser muy grande (unas 25.000 personas) y su realización muy costosa. Por supuesto, una muestra nacional estándar permite vislumbrar cuántos votos sacará cada partido, pero no cómo se van a distribuir ni los votos ni mucho menos los escaños del Parlamento.

Sobra decir que, en relación con elecciones municipales, pretenden una encuesta significativa a nivel de cada circunscripción electoral implicaría una muestra sorprendente; pero, esta vez, de falta de juicio del investigador o el patrocinador de dicha encuesta. Lo normal es muestrear estratos de municipios por tamaño y zona del país, singularizando las grandes ciudades.

c) *Otros problemas*

Ya se ha hecho referencia en la primera parte de este trabajo al problema de los «sin respuesta» que, en general, son más frecuentes en preguntas sobre temas políticos que sobre temas sociales, económico, etc. Como se dijo, el silencio obedece con frecuencia a falta de información e incertidumbre, pero —sobre todo en temas políticos— al escepticismo, recelo e incluso miedo tan tradicionales y bien fundados en nuestra sociedad y nuestra cultura, aunque en absoluto exclusivos de la misma.

Hay, sin embargo, otros problemas que desde un punto de vista técnico son más graves que el anterior. Tal es el rechazo a ser encuestado. Este es un problema que preocupa a los analistas de opinión de todo el mundo y que, en sí mismo, está constituyendo objeto de análisis³⁷. Porque teóricamente no se resuelve por el mecanismo de la sustitución como si se tratara de ausentes, aunque sí en la práctica y con resultados inciertos. En España, y generalizando, se puede decir que el nivel de rechazo gira en torno a un tercio de los contactados. Hay zonas del país con especial tensión donde estos porcentajes son más elevados y el riesgo de distorsión entre muestra teórica y muestra efectiva es sin duda considerable.

Finalmente hay un problema en la cultura: no de realización de las encuestas, sino de consideración de las mismas por parte del público y, especialmente, del público informado (cuadros medios y sectores dirigentes). Ya se ha dicho que en España, al igual que en otros países especialmente de tradición latina, se pasa fácilmente del entusiasmo por la encuesta al desencanto y rechazo de la misma. Sobre todo en torno a episodios electorales; cuando la frialdad del escrutinio sigue a la «guerra de los números» publicitariamente manejados durante la campaña.

No voy a plantear aquí el problema de la correlación entre sondeos pre-electorales y veredicto de las urnas. En sí mismo requeriría otra monografía y para muchos analistas, entre los que me incluyo, el problema tiene algo de

³⁷ Algunos trabajos recientes sobre este tema: M. F. Weeks et. al., «Optimal Times to Contact Sample Households», en *The Public Opinion Quarterly*, vol. 44, Spring, 1980, número 1, págs. 101-114; Theresa J. de Maio, «Refusals: Who, Where and Why», en *The Public Opinion Quarterly*, vol. 44, Summer, 1980, núm. 2, págs. 223-233.

apasionante; no tanto desde un punto de vista técnico como desde un punto de vista científico.

Estamos hablando de las reacciones del público informado. Y es interesante resaltar cuán poco se habla de las encuestas cuando el comportamiento electoral se ajusta a los resultados de las mismas (los sondeos dan *resultados* de un momento; los analistas se atreverán o no a hacer predicciones en base a los mismos).

Este fenómeno de la ilusión y el rechazo de las encuestas toma a veces la forma curvilineal en el tiempo que se ha descrito. Otras adoptan una pauta esquizofrénica: se convive simultánea y más o menos inconscientemente con el amor y el odio a los sondeos, dependiendo de su funcionalidad o disfuncionalidad para los propios intereses y valores o ideología.

Lo que es más preocupante —por cuanto afecta a la realidad sociopolítica de manera errática y desprestigia a la profesión— es el uso de los datos de opinión sin que nada tenga que ver con el *conocimiento* (cómo está ordenado el mundo, cómo son las cosas). Este uso es intencionado; a veces sólo procede de la ignorancia de profesionales o usuarios. Me refiero a fenómenos tales como el uso de porcentajes amputados del contexto, incluso numérico, de una encuesta; la actitud de considerar que los datos de opinión para que valgan han de ser «de ayer», que un «número favorable» de hoy vale más que veinte desfavorables del pasado; dar trascendencia a un número de coyuntura, presentándolo como descubrimiento, que situado en el debido contexto analítico es casi irrelevante o en todo caso normal, etc. En el fondo el tratamiento publicitario o para andar por casa de los datos de las encuestas basado, cuando conviene, en creencias tales como las siguientes: que la realidad opinática es una cosa objetiva y estable; que las encuestas la recogen y la recogen en su totalidad; que los números, tomados por sí mismos y al pie de la letra, expresan la estructura de esa realidad. Nada de esto es verdad. El *Soi dissant* profesional de la opinión y mucho más si se considera un científico atenta, cuando menos y aunque tenga buena voluntad, contra el conocimiento cada vez que utiliza «los números» en estas condiciones. El «receptor de porcentajes» (político, empresario, periodista, etc.) que carece de la preparación o el instinto para demandar conocimiento (distinguir entre porcentajes y resultados, entre frivolidad y análisis) se expone a cometer errores, a veces de bulto.

Todo ello sucede entre nosotros con mayor frecuencia que la deseable. Y ni el que escribe ni toda la ciencia social española van a cambiar la situación en mucho tiempo. Porque, como se ha dicho, se trata de un problema cultural profundo. Nuestra cultura actual es poco empírista, débilmente relativista y menos aún amante de la paciencia para el ser y el conocer. Tiene mucho de consumatorio, de escatológico y un tanto de morboso. Conviene, empero, seguir diciendo en castellano algunas cosas con la esperanza de que alguien reflexione sobre las mismas. Cosas que en otras culturas están ya en el acervo social hereditario —lo que no garantiza la imposibilidad de una vuelta atrás o retorno cultural, como muy probablemente ha sucedido entre nosotros en diversas etapas históricas.

Para los dirigentes y los que hacen opinión constituye un serio riesgo el no

saber estar informados. Por lo que se refiere a la información que puedan arrojar las encuestas de opinión, el mayor riesgo procede tanto de aceptar o utilizar los números *en bruto* —como si de la contabilidad de una pequeña tienda de ultramarinos se tratara— como de no prestar atención alguna a los informes de opinión (aunque tal vez lo segundo haría menos daño que lo primero).

Aun en el supuesto de estar bien informado, el usuario de una encuesta (sea científico, empresario, político o periodista) no debe sentir que se ha comunicado con la gente por el mero hecho de disponer de información científica o técnica que «le dice» lo que la gente piensa. Conviene recordar que el saber o el estar informado no es en sí mismo poder hacer ni estar en contacto con aquellos de los que se tiene información; ni mucho menos que lo que se piensa hoy se seguirá pensando mañana.

La información de opinión no debe ser más que un elemento de ayuda para tomar decisiones correctas y que estarán condicionadas también por otros factores de igual o mayor relevancia que los estados generales de opinión: el campo de fuerzas organizadas en que el agente decisorio se mueve; el tiempo; la ideología del personal activo; o la fuerza de los compromisos adquiridos.

Ojalá que aquellos dirigentes que no creen en las encuestas sean capaces de desarrollar mecanismos para auscultar correctamente los estados de opinión en materias sobre las que, a gusto o a disgusto, tienen que tomar decisiones. Y los que creen en el valor de las encuestas, ojalá desarrollem un talante de racionalidad que, por lo demás, se acercaría a posiciones que parecen de sentido común y que son antitéticas de la máxima napoleónica de que «lo que no está en el código —en este caso, la encuesta— no está en el mundo».

5. *A modo de conclusión, ¿qué piensan de las encuestas los entrevistados?*

A lo largo de este trabajo se han hecho algunas consideraciones generales sobre la opinión pública, las encuestas de opinión, sus limitaciones técnico-estructurales así como las que proceden de la cultura y también se ha intentado describir el estado de la cuestión en España.

Como conclusión, haré referencia a unas «encuestas sobre encuestas» que son bastante alentadoras por lo que tienen de ilustrativas del sentido común del público español al respecto; como sentido de lo razonable y que, además, se encuentra bastante generalizado. En otras palabras, que es *común* en la doble acepción del término.

Los datos que aquí se van a manejar proceden de dos encuestas: una, del Instituto de la Opinión Pública, realizada en junio de 1976, sobre una muestra de la población adulta de cuatro grandes ciudades españolas (Madrid, Barcelona, Bilbao y Sevilla); otra, del Centro de Investigaciones Sociológicas, realizada sobre una muestra nacional de población en noviembre de 1980. Lo interesante de estos datos es constatar —a nivel de lo que piensa la población española— las enormes coincidencias entre los puntos de vista de los científicos y el parecer de sentido común de la gente. A los efectos que aquí interesa resaltar, los resultados principales pueden resumirse así:

Primero, y éste es un dato en cuyo contexto hay que situar el resto de la información, la inmensa mayoría de la población ha oído hablar de las encuestas, pero sólo una tercera parte ha sido entrevistado alguna vez (35 por 100 según la encuesta de 1976 en las grandes ciudades; 33 por 100 a nivel nacional según el estudio de 1980). Casi en la misma proporción se cree que deberían hacerse más encuestas que las que se hacen en la actualidad (44 por 100 en las ciudades y 34 por 100 a nivel nacional); sólo un 11 por 100 y un 10 por 100, respectivamente, piensa que deberían hacerse menos o ninguna. En conclusión, que siendo la encuesta de opinión un fenómeno relativamente nuevo en el país, la gente las acepta bastante bien.

Segundo, son más los que confían en los resultados de las encuestas (algo más del 45 por 100 tanto en el estudio de 1976 como en el de 1980) que los que desconfían de las mismas (36 por 100 y 30 por 100 en las grandes ciudades y a nivel nacional, respectivamente). Y los que desconfían argumentan sobre todo manipulación de los resultados (46 por 100 y 39 por 100 en los dos estudios) y falta de sinceridad de los entrevistados (29 por 100 y 36 por 100, respectivamente).

Tercero, el problema de la sinceridad en las respuestas preocupa a la mayor parte de la gente. Aunque muy pocos creen que la gente nunca es sincera (9 por 100 y 7 por 100 en los estudios respectivos de 1976 y 1980), la mayoría piensa que sólo se es sincero parcialmente (43 por 100 y 46 por 100 en los respectivos estudios). Un 38 por 100 de las cuatro ciudades en 1976 y un 29 por 100 del total nacional en 1980 dicen que la gente contesta a las encuestas con total sinceridad. La falta de sinceridad se achaca fundamentalmente «al miedo a que sus respuestas les perjudiquen» (37 por 100 y 29 por 100, respectivamente) y al «desconocimiento del tema» (20 por 100 y 23 por 100).

Cuarto, sobre la utilidad de las encuestas, la mayoría cree que sirven sobre todo como un elemento informativo o de conocimiento de lo que piensa la gente (52 por 100 y 49 por 100) en las grandes ciudades y a nivel nacional, respectivamente) y son menos los que piensan que sirven «para arreglar las cosas» (14 por 100 y 13 por 100, respectivamente) o «tomar decisiones» (7 por 100 y 9 por 100). En suma, parece de sentido común que la información no necesariamente condiciona la acción.