

PROCESOS ELECTORALES Y OPINION PUBLICA (*)

ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA

I

Si, como escribió Heller, la doctrina de la opinión pública como fuerza gobernante constituye una forma singular de la identificación del poder del Estado con la voluntad del pueblo, cabe concluir que no existe otra forma de legitimación del poder para la opinión pública que la legitimación democrática, entendiéndolo por tal la justificación inmanente del poder del Estado por el pueblo. El pueblo aparece así, utilizando la expresión de Sieyès, como el origen de todo.

A partir de esta afirmación de partida, y aún forzando el concepto de opinión pública —que no es exactamente la opinión del pueblo, sino la del público, que es un concepto más restringido— podríamos concluir que la forma más elevada de expresión de la opinión pública, es decir, de la opinión de la voluntad política en forma racional y exteriorizada con la intención de conseguir influjo en la acción política (de acuerdo con la de-

(*) Este trabajo se basa en la ponencia presentada con el mismo título en las Jornadas sobre «Parlamento y opinión pública» organizadas por la Asociación Española de Letrados de Parlamentos y celebradas en la Asamblea de Madrid, del 26 al 28 de octubre de 1994, si bien se han ampliado algunos epígrafes, en particular el referido a las campañas de los poderes públicos en período electoral y añadido consideraciones y matizaciones sobre otras cuestiones.

finición del propio Heller), es la que se produce a través de las elecciones, forma suprema de manifestación de la voluntad política del soberano, del propietario del poder. La superioridad funcional de las elecciones como procedimiento de expresión de la voluntad del soberano está fuera de discusión. A través del sufragio, de los ciudadanos coadyuvan, en cuanto Estado-comunidad, a la conformación del Estado-aparato, y, en consecuencia, a la integración funcional de toda la sociedad política. A partir del sufragio se constituye el Parlamento como órgano de representación de la opinión pública, tal como lo definiera Benjamín Constant, y de expresión de la misma.

Ahora bien, la relación opinión pública-proceso electoral no se agota en esa dirección, sino que tiene un carácter biunívoco, en cuanto al mismo tiempo, la opinión pública, lógicamente, condiciona o determina el propio resultado electoral, y, en los términos del mandato representativo y no imperativo, su propia actualización por el Parlamento.

II

Centrando el tema de la presente comunicación en un ámbito más cercano, y si se quiere, menos de principios, nos interesa particularmente estudiar los medios de formación y de conocimiento de la opinión pública en el proceso electoral. En cuanto a los primeros, los medios de formación, es constitutivo del orden democrático garantizar la libre discusión de ideas e intereses, la libre formación de la opinión pública; en un marco pluralista, los grupos políticos y sociales más significativos participan en la formación de la opinión pública en un período jurídicamente delimitado, el de la campaña electoral. En cuanto a los segundos, los medios de conocimiento de la opinión, y sin perjuicio de recordar que el mejor de los conocimientos se produce con la proclamación oficial de los resultados, debe mencionarse la que Duroselle llamó fecha clave, 1935, en la que aparecen los sondeos de opinión según el método Gallup; hasta entonces el único medio para conocer la opinión era la prensa,

que solamente permitía conocer la de los grupos dominantes, convertidos en conductores, portavoces e intermediarios; con los sondeos de opinión se conoce ya la intensidad de la misma, su fuerza y su contenido real.

III

1. En consecuencia, nos vamos a detener, en primer lugar, en una fase determinante del proceso electoral, aquélla que tiene por objeto posibilitar, en términos de auténtica concurrencia, la presentación y discusión de las distintas opciones o alternativas que demandan su apoyo del cuerpo electoral y, en fin, permitir que éste decida de modo responsable sobre el destinatario de su mandato supremo. A través del sufragio se conoce la voz de los ciudadanos, en la que se mezclan juicios y deseos; su manifestación es libre (y a tal efecto se rodea de básicas garantías que impidan su perturbación) y también es libre, necesariamente, su formación, si bien para esa formación se prevé en el proceso electoral una fase específica y temporalmente delimitada para que las fuerzas concurrentes hagan públicos sus programas, los confronten y discutan, y, por último, demanden el apoyo de los ciudadanos.

La campaña electoral ha de organizarse de forma tal que permita la libre comunicación de las ideas de los distintos contendientes electorales asegurando su igualdad de oportunidades y su acceso a los medios públicos de comunicación, a los que ha de dotarse de un estatuto de neutralidad (añadiríamos a la tríada de Mackenzie). Nuestra legislación electoral garantiza adecuadamente estos requisitos condicionantes de unas elecciones libres y competitivas, si bien en términos —como ha escrito Solozábal Echevarría— que se adecúan menos al esquema del debate que al de la propaganda, con lo que parece más reposar en la idea del consumidor al que se trata de manipular que en la del ciudadano a quien hay que informar. En efecto, nuestra Ley Orgánica del Régimen Electoral General (en adelante L.O.R.E.G.) articula la presentación de las opciones polí-

ticas ante el electorado a través de los medios clásicos o tradicionales de propaganda (actos públicos, colocación de carteles y banderolas, anuncios en prensa, cuñas radiofónicas, etc...) y de los medios audiovisuales públicos, en términos de acumulación o reproducción sucesiva de mensajes, asegurando la igualdad de oportunidades (entendida como igualdad entre los iguales y desigualdad entre los desiguales, como no podía ser de otro modo), pero no un auténtico diálogo o debate, que es un expediente mucho más eficaz para formar la opinión pública. La madurez de nuestro sistema político, a pesar del silencio del legislador electoral, ha exigido ese debate o confrontación auténtica entre los contendientes electorales, y la Junta Electoral Central a través de varias resoluciones (que, al modo de la doctrina italiana, podríamos denominar «resoluciones-ley») ha posibilitado su celebración con arreglo a los siguientes parámetros:

– La programación corresponde al medio de comunicación, que no puede ser sustituido a dicho efecto por la Administración Electoral.

– Ha de organizarse respetando el pluralismo político y social y la neutralidad informativa, y, por tanto, sin detrimento del derecho de acceso a los debates de las candidaturas que cuenten con representación parlamentaria, y que deseen participar en los mismos.

– Cabe su ordenación en uno o varios debates plurales o bilaterales, si bien teniendo en cuenta, en el supuesto de opción por los debates bilaterales, conocidos como «cara a cara», el derecho de las demás candidaturas que cuenten con representación parlamentaria a participar en otros debates bilaterales o plurilaterales que puedan organizarse o, en su caso, a que se ofrezca suficiente y adecuada información de las citadas entidades políticas, en orden a mantener entre todas ellas la proporcionalidad adecuada a la cobertura de la información durante la campaña electoral (lo que podríamos llamar «procedimiento de compensación»).

Hasta la fecha estos debates se han organizado básicamente en las emisoras de televisión privada que, –en virtud del apartado dos del artículo único de la Ley Orgánica 2/1988, de 3 de mayo, regulador de la publicidad electoral en dichas emisoras– están sujetas a los mismos requisitos del respeto del pluralismo político y social y de neutralidad informativa durante el período electoral que las públicas (art. 66 L.O.R.E.G.), aunque, como recuerda Solozábal Echevarría, gozan de una mayor autonomía funcional al carecer de las restricciones constitucionalmente impuestas a las públicas por el artículo 20.3 de la Constitución española. Nada impide, con arreglo a los parámetros indicados, su organización por los medios públicos de comunicación. Más aún, sería deseable que se extendiera la vía abierta por el Ente Público de Radio Televisión de Andalucía en las elecciones autonómicas del 12 de junio de 1994 de programación de tales debates entre los candidatos de la Presidencia de la Junta de Andalucía de las formaciones políticas con representación parlamentaria.

Como sería también deseable la potenciación del diálogo de ideas, programas y candidatos, la potenciación de esta fórmula de campaña política, aunque no conviene desconocer que incluso ésta tiene también sus propios límites para atraer de modo continuado la atención de los destinatarios. Quizá por ello las entidades políticas, a pesar de su menor eficacia atractiva, no renuncian a los medios tradicionales o clásicos ni a los espacios gratuitos de propaganda electoral, sino que pugnan, con arreglo a los cauces establecidos, por conseguir los mejores lugares, los mejores locales o los mejores minutos de audiencia potencial, y ello repito, a pesar de su menor incidencia sobre la formación de la voluntad política del electorado. A mi juicio, son varias las razones de que siga girando la campaña sobre el modelo propagandístico:

– En primer lugar, la tradición. El proceso electoral es también una reiteración de ritos, una escenificación teatral del combate político que se concreta en mensajes repetidos elección tras elección.

- En segundo lugar, la desconfianza respecto del competidor y el afán de emulación del mismo, por el temor a que tome la delantera en su actividad propagandística o que quede sin respuesta.

- En tercer lugar, y sobre todo, el reflejo de ese combate político en los medios de comunicación, que se convierten en espejo y altavoz, más o menos fiel de las consignas y los mensajes. El *meeting*, la valla, la banderola, el cartel, la cuña radiofónica, el desfile callejero o en el mercado e incluso el espacio gratuito en radio o televisión, no buscan tanto el destinatario o receptor directo inmediato como al potencial o mediato que lo recibe, a través de los medios de comunicación.

- En cuarto lugar, por cuanto, en general, los actores políticos prefieren los medios propagandísticos al debate político, la simplificación de los mensajes al contraste vivo de las opiniones por el potencial riesgo que su exposición comporta, o, en fin, la propaganda a la información, el monólogo al diálogo. El marketing, las técnicas de comunicación se ponen al servicio de este modelo de reducción del debate a la frase, al titular o, en ocasiones, al lema capaz de atraer a alguna capa del electorado.

Por eso, priman y primarán los términos cuantitativos que los cualitativos en las campañas de formación de la opinión pública electoral, sin olvidar, por fin, que éstas son también campañas de motivación, de incentivación, de aliento a la participación, de movilización general de la ciudadanía.

2. Muchas cuestiones quedan en el tintero, en una materia cuya regulación adolece de un notable formalismo en su articulación en la legislación electoral, pero no me resisto a enunciar algunas de ellas, acreditativas de un relativo desfase entre la reglamentación vigente y el proceso actual de comunicación:

- Es cierto, como ya estudió entre nosotros López Guerra, que el Estado contemporáneo asiste a campañas permanentes de formación de la opinión pública, y que en cierta medida

constituye una ficción su configuración limitativa durante el proceso electoral. Aunque el Derecho convive con múltiples ficciones, no puede convertirse él mismo en una ficción, por lo que resultaría probablemente adecuado acabar con esa barrera nimia –recordada en múltiples ocasiones conocida como la Junta Electoral Central– que distingue la campaña de la precampaña por el simple añadido de la palabra «vota» (de la explícita petición de voto), o alguna expresión análoga, y retrotraer aquélla al momento de presentación de las candidaturas y, por tanto, de la formalización de la concurrencia electoral. Otra posibilidad de afrontar con más realismo el tema es, como propone Santolaya Machetti, eliminar esa limitación temporal de la actividad de propaganda o si se prefiere dotarla del contenido que auténticamente tiene en cuanto período en el cual esas actividades van a estar de una u otra manera subvencionadas con fondos públicos.

– La prohibición de realización de campaña electoral por personas distintas de los candidatos y las entidades políticas (art. 50.3 L.O.R.E.G.) no deja de plantear dudas razonables, que ya expresó el Tribunal Supremo en sentencias de 14 de julio y 9 de diciembre de 1982, a la luz del artículo 20 de la Constitución, pero también a la del entendimiento como complejo y multiforme del proceso de formación de la opinión pública, no en el sentido unidireccional de los actores políticos sino en el multidireccional del conjunto de los actores sociales. De nuevo con Santolaya Machetti podemos afirmar que la estricta limitación de los sujetos de la campaña que realiza el artículo 50.3 L.O.R.E.G. sirve exclusivamente para fijar los sujetos que van a tener subvenciones públicas por razón de campaña, pero no impide las tomas de posición de las organizaciones sociales, como la realidad, por fin, demuestra elección tras elección.

– La problemática de las campañas de información de los logros o resultados de la legislatura (campañas de promoción o «autobombo») es tan rica como de frontera dificultosa con las de carácter institucional (art. 50.1 L.O.R.E.G.), siendo conve-

niente que el legislador fije un criterio definitivo sobre la cuestión, con el fin de evitar interpretaciones faltas de uniformidad de la Administración Electoral como garante de la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad de los distintos actores del proceso electoral. La conformación limitativa de las campañas institucionales en la penúltima reforma de la L.O.R.E.G., la de 30 de marzo de 1994, está en la línea de la restricción de las campañas de información de los poderes públicos durante el proceso electoral, por su posible incidencia electoral; en efecto tras la redacción dada por la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo, el artículo 50.1 limita el objeto de la campaña institucional que puede realizar el poder público convocante de la elección a «informar a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámite del voto por correo, sin influir, en ningún caso, en la orientación del voto de los electores».

La Junta Electoral Central, en resolución dictada el 24 de febrero y ratificada el 15 de marzo de 1995, por tanto pocas fechas antes de la convocatoria de las elecciones locales y autonómicas para el 28 de mayo siguiente, ha rectificado su doctrina tradicional en la materia («la actividad habitual de los poderes públicos dirigida a hacer presentes sus realizaciones, criterios y posiciones políticas generales no referidas al proceso electoral convocado *no constituye actividad propagandística* encuadrable en el artículo 50.1 L.O.R.E.G. por cuanto no es campaña institucional dirigida a informar e incentivar la participación en las elecciones convocadas ni tampoco en lo que dispone el artículo 50.2 del citado texto legal porque no es campaña electoral realizada por candidatos o entidades políticas en orden a la captación de sufragios», en los términos de su acuerdo de 5 de junio de 1989), acogiendo la concepción restrictiva de las campañas que los poderes públicos pueden llevar a cabo en el período electoral. Los términos de la resolución son estos: «Sin perjuicio de que en cada caso se resuelvan por esta Junta Electoral Central los supuestos concretos que se le planteen, no puede realizarse por los poderes públicos ninguna campaña durante el período electoral, es decir,

el comprendido entre la convocatoria de las elecciones y el día mismo de la votación, pues ello vulnera los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral y el principio de igualdad entre los actores electorales, principios por los que debe velar la Administración Electoral, conforme dispone el artículo 8 L.O.R.E.G. en relación con lo establecido en el artículo 50 y concordantes del mismo texto legal. En este criterio se entienden incluidos, siempre que no se violen tampoco dichos principios y no se dirijan directa o indirectamente, mediata o inmediateamente, a inducir el sentido del voto de los electores:

- a) Las expresamente previstas en la normativa electoral en relación con la información a los ciudadanos sobre la inscripción en las listas del censo electoral o las demás previstas en el artículo 50.1 de la L.O.R.E.G.
- b) Las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos.»

La inconcreción de la segunda de las excepciones a la prohibición de realización por los poderes públicos de campañas en período electoral dio lugar a numerosas consultas sobre la legalidad de las ya en marcha o programadas, resueltas por la Junta Electoral Central reiterando la resolución adoptada con el añadido de que «en el marco del propio acuerdo no corresponde a esta Junta Electoral Central adoptar ninguna resolución previa a la realización o continuación de las actividades» de campaña publicitaria pública en período electoral (Acuerdos de 7, 17 y 28 de abril, entre otros).

3. El análisis efectuado hasta el momento presente sobre la campaña electoral quedaría sensiblemente cojo si no se completara con el estudio, desde una perspectiva empírica, del seguimiento o consumo de las actividades de campaña por los ciudadanos. A partir de los datos ofrecidos por distintos estu-

dios de medios referidos al período electoral de las elecciones generales de 1993, se concluye que el seguimiento de la información electoral sigue el patrón general de consumo de medios, con una posición de notable preminencia de la televisión sobre la radio y la prensa, aun cuando la valoración en términos de crédito (la mal llamada «credibilidad», anglicismo impuesto por la clase política y extendido por la periodística), influencia, eficacia informativa y carácter asequible no se corresponde exactamente con los rangos de consumo, situándose en mejor posición a efectos de veracidad y eficacia informativa la radio y los periódicos.

No obstante la prima de influencia y de carácter asequible de la televisión como medio de comunicación, unido a su avasallador dominio de la audiencia, es decir de la concentración de la atención por los espectadores, es tal que existe en las entidades políticas una notable concentración de sus esfuerzos por transmitir los mensajes a través de dicho medio (se ha hablado por Sartori de telecracia). Resulta muy esclarecedora la práctica ausencia de recurribilidad de los actos de los órganos de Administración de los medios públicos de comunicación en la organización de debates o entrevistas o, en general, en la programación radiofónica, y la alta recurribilidad de tales actos, cuando su organización se realiza en una televisión pública o privada.

Partiendo, pues, del avasallador dominio de la televisión como medio de transmisión de propaganda e información electoral, y en relación al período electoral de referencia, las elecciones generales de 1993, los estudios de medios nos proporcionan datos suficientes para concluir, de acuerdo con lo apuntado por José Ignacio Wert, que:

– El interés del público, en el nivel de audiencia, se centra en las emisiones organizadas en forma de debate, con una prima notable de los debates a dos sobre los multilaterales, si bien han de tenerse en cuenta otras variables referidas al grado de conocimiento de los participantes, a la centralidad de

los actores partidarios, y otros de naturaleza distinta referidos al contexto de la emisión (hora y cadena). En concreto, los «debates estelares» del 24 y 31 de mayo de 1993 entre los candidatos a la Presidencia del Gobierno por el PSOE y el PP, congregaron a su alrededor a aproximadamente un tercio del censo electoral en audiencia media, lo que revela «un interés muy activo de la población no sólo hacia su contenido sino también hacia un formato inédito hasta entonces en la competición electoral» (Wert).

– Los espacios gratuitos de propaganda electoral puestos a disposición de las entidades políticas en los medios públicos de comunicación, concentran una relativamente elevada audiencia, en particular en la sobremesa en la primera cadena de TVE, audiencia inducida por la propia programación ordinaria de este medio al preceder la emisión de los espacios al serial (conocido como «culebrón»), como se acredita, por lo demás, con la composición demográfica de la audiencia. Aunque en niveles de audiencia menor, cabe llegar a idéntica conclusión respecto de los incluidos en el horario nocturno después del informativo y en la segunda cadena, cuyo seguimiento, activo o pasivo, está en función del soporte de emisión previo o posterior y no del interés específico.

– Mayor atención consiguen, sin embargo, los bloques informativos (a los que curiosamente Wert no se refiere) que se sitúan al final de los telediarios sobre la actividad de campaña de las entidades políticas, no solamente por el programa en el que se incardinan como apéndice, sino también por la mayor agilidad en su presentación, no sometida al corsé siempre apretado del resto de la «programación oficial de las elecciones».

Así pues, cabe concluir que son los espacios de confrontación, de articulación del debate político y aquellos que presentan un formato más atractivo los que priman en su seguimiento, sobre los espacios rituales o de expresión de mensajes individuales, en términos de monólogos. Hay que subrayar, sin embargo, la relativa importancia de éstos en determinados ámbi-

tos de la población o el efecto negativo y desincentivador que su mala presentación puede tener en el electorado, sin olvidar tampoco que para los residentes ausentes son de facto el único medio de información electoral.

4. Cuestión distinta a la del consumo es la de la propia eficacia de la campaña, es decir su capacidad persuasiva o de condicionamiento del propio comportamiento electoral. En este ámbito los estudios empíricos resultan de una fiabilidad menor, por cuanto se opera sobre la base de juicios y no sobre la de datos de medición objetiva o, al menos, objetivables. Por eso, podríamos decir, parafraseando a Dowse y Hugues, que los medios de campaña han acreditado su eficacia para atraer la atención, pero no la han demostrado para condicionar la opinión o su expresión última.

En cualquier caso podemos hacer algunas aproximaciones a la cuestión, de nuevo de la mano de Wert, y de nuevo también a partir de los datos referidos a las elecciones generales de 1993 (dicho sea entre paréntesis, la confrontación electoral más determinante para realizar este análisis de las habidas hasta la fecha):

– El círculo de seguimiento activo o de interés político «activo» en la campaña electoral representa aproximadamente un tercio de total de entrevistados, lo que representa menos de la participación electoral efectivamente lograda; incluso, entre los electores de los dos partidos más votados no llega al 50 por 100.

– A medida que avanza la campaña electoral el grado de seguimiento o consumo de información electoral se aminora progresivamente, es decir se produce una desatención progresiva probablemente inducida por la fatiga ante la reiteración de los mensajes y contenidos.

– El consumo político a través de los medios escritos (periódicos y revistas) y de la radiodifusión provoca una mayor atención o concentración de la atención que a través de la televisión que «atrapa pasivamente al espectador que no la busca sino que tropieza con ella».

– A estas conclusiones cabe añadir que, en general, existe un escaso reconocimiento de la eficacia persuasiva de la campaña electoral, que tiende a ser minimizada e incluso negada, en aras a afirmar la no inducción de la opción íntima e individual de participar o no, de votar en pro de una o de otra opción política.

No obstante, no es menos cierto que las actividades que integran la campaña electoral tienen un efecto persuasivo, reconocido o no, sobre el sentido del voto, aunque sea difícilmente cuantificable, pero también sobre la movilización del electorado, sobre la presencia en las urnas, con una premisa condicionante: a mayor competitividad electoral y mayor indecisión en cuanto al resultado, mayor nivel de movilización; cuanto más abiertas son unas elecciones, mayor porcentaje de indecisión se manifiesta durante la campaña, pero al mismo tiempo mayor grado de participación se logra finalmente. La eficacia persuasiva de la campaña se dirige esencialmente a la motivación del segmento de los indecisos, de los llamados «votantes de baja intensidad», lo que explica que, a pesar de la menor atención en los últimos días de campaña, las entidades políticas refuercen la «artillería» durante los mismos. Este hiperconcentración en los últimos días de campaña se llega a convertir en una cierta obsesión de las entidades políticas quizá guiadas por el refrán de «quien pega el último...»; considero, sin embargo, que es un rito más de la campaña, que se trata de un comportamiento que pone de relieve el carácter reiterativo de las campañas, la ausencia de toda capacidad innovadora, además de la mínima confianza de las fuerzas políticas y de sus técnicas publicitarias en la capacidad de discernimiento del electorado.

5. Los estudios de medios no contienen, por su dificultad material, referencia alguna a uno de los medios de campaña que las entidades políticas consideran más eficaz electoralmente, y que más subvenciones públicas allegan: el envío al domicilio del elector de la papeleta acompañada de una carta en demanda del voto del líder político, el llamado «*mailing* electoral», que constituye un medio de propaganda electoral personalizado. Aunque no puedo entrar en este momento en una consideración detenida del «*mailing* electoral» sí creo oportuno formular una propuesta: el envío por la Administración Electoral a todos los electores de la papeletas y cartas de petición de voto de todas las entidades políticas, lo que permitiría una rebaja muy notable de los fondos públicos que se destinan en el momento presenta las elecciones. La reducción del gasto público electoral es una imprescindible exigencia política, y también económica, por su desbordante volumen.

IV

Las encuestas de opinión son el instrumento más perfeccionado para el conocimiento de la opinión pública, y, en consecuencia, de las preferencias de un número importante de personas sobre cuestiones de interés general, a cuyo partir cabe, por vías inductivas o deductivas, adecuar actuaciones o conductas o adoptar medidas acordes con sus resultados. Son, por tanto, un insustituible medio de información en cuanto fotografían —con mayor o menos precisión, profundidad o intensidad— actitudes o criterios, si bien no son instrumentos predictivos infalibles no sólo por sus márgenes de error o las limitaciones de interpretación sino porque acreditan comportamientos superficiales e incluso variables (Cayrol).

Sin perjuicio de sus lógicas limitaciones, su carácter irremplazable está fuera de duda, muy especialmente en el ámbito de los sondeos o encuestas de intención de voto, en particular durante las campañas electorales, que han adquirido un inusitado desarrollo en el mundo contemporáneo: en un primer

momento en Estados Unidos; a partir de los años setenta en Europa; hoy en todo el mundo, incluso en países en vías de desarrollo.

Aunque cabría plantear otras muchas, dos son las cuestiones centrales que preocupan en relación con las encuestas de opinión:

1.^a La validez del sondeo, que ha de ajustarse a un conjunto de reglas que garanticen la seriedad del mismo. En su virtud, la legislación electoral y así nuestra Ley Electoral, en el artículo 69, instituye las especificaciones técnicas que han de respetar las encuestas que se difundan o publiquen, de cara a evitar falsificaciones o ocultaciones, modificaciones deliberadas, deformaciones o manipulaciones en los datos, atribuyendo a una Comisión de Control, en nuestro caso la Junta Electoral Central la competencia para garantizar que no se produzcan dichas manifestaciones perversas que influyen negativamente sobre la limpieza y transparencia de las elecciones.

2.^a La influencia del sondeo, su eficacia persuasiva sobre el comportamiento electoral. Sobre esta cuestión se ha suscitado un amplio debate entre sociólogos, políticos y expertos en técnicas de «marketing» electoral, que se ha plasmado en dos grandes opciones:

- a) Opción protectora tuitiva. Para un sector se considera imprescindible la protección del elector de las presumibles influencias que la difusión de las encuestas puede producir en su comportamiento electoral, que no puede ser inducido o estimulado desde técnicas electorales, sino libre en su determinación y expresión. Esta es la opción de países de nuestro entorno inmediato como Francia que la inició en 1977, Bélgica, Luxemburgo y Portugal, y de otros más alejados como Australia, Canadá o Perú, entre otros, y la de nuestra propia legislación electoral que en el artículo 69.7 prohíbe la publicación de sondeos de intención de voto dentro de los cinco

días anteriores a la votación; la de la L.O.R.E.G. es la menos tuitiva, pues en los países antecitados se adelanta el día final al séptimo o al décimo previo a las elecciones e incluso en algunos a una fecha anterior.

- b) Opción liberalizadora. La opción liberalizadora se funda en la idea de que el conocimiento de las preferencias del cuerpo electoral, conocidas a través de esta técnica, no predeterminan la decisión electoral, sino que la enriquecen. Se dice que no se protege mejor al elector mediante la censura sino mediante la información libre y competitiva, accesible a todos, a los estados mayores de los partidos y a los ciudadanos, a los que, al prohibirles el conocimiento en esa fase final, se presume adolescentes políticos, fácilmente manipulables, por lo que deben ser preservados en su ignorancia. Es la opción anglosajona, que permite la difusión y publicación de las encuestas incluso el mismo día de la votación, sin que se encuentren sometidas a ninguna restricción legal.

A mi juicio no se trata de un problema de desconfianza hacia la capacidad de tomar sus propias decisiones del elector, sino de evitar su condicionamiento externo y a través de medios técnicos por el conocimiento de las previsiones electorales. Esa influencia, aunque difícil de acreditar empíricamente, es incuestionable, como ya pusiera de relieve Duverger, aunque puede tener distintas vías de transformación del «voto ideológico» en «voto táctico»:

- Crecimiento del apoyo a la opción u opciones triunfadoras.
- Disminución del apoyo a las opciones que aparecen como más debilitadas. Cabe también, sin embargo, el efecto contrario, sobre dichas opciones, el de reforzamiento.
- Efecto «boomerang» o de retroceso, es decir de desplazamiento del electorado hacia segundas opciones cuando aparece como victoriosa una determinada. Se dice que este efecto se produjo en 1970 con el Partido Laborista, consecuencia de la

desmovilización de un electorado convencido o «tranquilo» del triunfo que predecían las encuestas.

Sus efectos, por tanto, no son neutros, más cuando no cabe garantizar la objetividad del sondeo, al menos con tiempo suficiente para exigir su rectificación, ni tampoco la pluralidad de sondeos. Ahora bien, la prohibición de difusión en los últimos diez, siete o cinco días del proceso electoral tampoco asegura la ausencia de todo condicionamiento en el comportamiento electoral, sino que refleja una cierta ingenuidad de los legisladores «tuitivos» que se inclina por la posición protectora pero en términos de gran relatividad. Más aún si se tiene en cuenta que no existe previsión alguna sobre otro tipo de sondeos como los de «ganador-perdedor» de los debates electorales.

A mi juicio es necesario reforzar las garantías técnicas de los sondeos electorales, retrotraer la prohibición de difusión a alguna fase anterior del proceso, y apunto otras cuestiones que se escapan normalmente a toda consideración:

- a) Las referencias a sondeos publicados por otros medios y la utilización de los mismos a efectos informativos, incluso fuera del tiempo habilitado.
- b) Los sondeos transmitidos por televisión o radio sobre resultados provisionales (los llamados «sondeos israelitas»), en los que la ausencia de toda fiabilidad es frecuente, por la falta de garantías técnicas de su preparación y elaboración.
- c) La publicación en medios de comunicación extranjeros de sondeos sobre elecciones nacionales, de fácil acceso por la plena intercomunicación en la sociedad contemporánea.

V

Una reflexión final. Las elecciones libres, abiertas, disputadas son el signo de la sociedad pluralista, que hace de la participación la auténtica ideología sustentadora. La opinión pública demanda precisamente que las elecciones sean reales y competitivas, transparentes y fundadas en la igualdad de oportunidades. Nuestras elecciones, en todos los niveles, lo son. Ahora bien, al mismo tiempo, la opinión pública demanda una superación de la barrera actualmente existente entre la ciudadanía y los partidos que hace de las elecciones directas una elecciones de segundo grado sobre los candidatos previamente seleccionados por los partidos políticos; demanda su participación directa en esa selección por medio de elecciones primarias o por medio de la apertura de las listas electorales. Esta es una asignatura abierta que la opinión pública demanda abordar para profundizar en la auténtica y real democracia.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

Sobre la opinión pública la bibliografía es abundantísima, si bien aquí se ha seguido esencialmente el capítulo correspondiente de la *Teoría del Estado*, de H. HELLER (Traducción de G. NIEMEYER). Fondo de Cultura Económica. 9.^a reimpresión. México, 1983 y F. MURILLO FERROL. *Estudios de Sociología Política*. Tecnos, Madrid, 1963.

Sobre la campaña electoral, además del clásico de W. J. MACKENZIE. *Elecciones libres*. Tecnos. Madrid, 1962, se han tenido en cuenta especialmente los trabajos del L. LÓPEZ GUERRA. *Las campañas electorales en Occidente. Propaganda y política en la sociedad de masas*. Fundación Juan March-Editorial Ariel. Barcelona, 1977; J. J. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA. «Una visión institucional del proceso electoral». *Revista Española del Derecho Constitucional*, núm. 39, 1993, y P. SANTOLAYA MACHETTI. *Manual de procedimiento electoral*. 3.^a edición. Ministerio del Interior. Madrid, 1995.

Sobre el seguimiento y eficacia de las campañas electorales en la opinión pública, J. I. WERT. «Perspectivas de reforma del régimen elec-

toral: campañas, medios de comunicación y encuestas electorales», en VV.AA. *La reforma del régimen electoral*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1994.

Sobre los sondeos electorales, R. LÓPEZ PINTOR. «Opinión Pública y encuestas de opinión en España». *Revista de Derecho Político*, núm. 42, 1982; J. STOETZEL. *Las encuestas de opinión*. Madrid, 1973; J. I. WERT, *op. cit.*; J. L. RUIZ-NAVARRO PINAR. «Comentario al artículo 69», en L. M.^a CAZORLA PRIETO. *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Civitas. Madrid, 1986. La cita, de R. CLAYROL, en «Du bon usage des sondages». *Pouvoirs*, núm. 33, 1985.

Sobre la jurisprudencia de los Tribunales y la doctrina de la Junta Electoral Central en materia de campaña y sondeos electorales, vid. E. ARNALDO y M. DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO. *Código Electoral*. Abella-El Consultor de los Ayuntamientos. 2.^a edición, Madrid, 1995. Sobre la Junta Electoral Central, sus orígenes y su régimen jurídico conforme a la L.O.R.E.G. vid mi trabajo «La Administración Electoral española. Naturaleza y competencias de la Junta Electoral Central». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 40, 1994, págs. 71-102.