

**INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO INTERIOR, NACIONALIDAD, CIUDADANÍA Y REGIONALIZACIÓN, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 18.700, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL SOBRE VOTACIONES POPULARES Y ESCRUTINIOS, EN MATERIA DE DIFUSIÓN DE ENCUESTAS DE OPINIÓN PÚBLICA REFERIDAS A PREFERENCIAS ELECTORALES, Y REQUISITOS DE TRANSPARENCIA Y SANCIONES EN CASO DE INCUMPLIMIENTO**

**BOLETÍN N°13.894-06**

---

**HONORABLE CÁMARA:**

La Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización pasa a informar el proyecto de ley individualizado en el epígrafe, de origen en una moción de las diputadas señoras Marcela Hernando, Andrea Parra y Joanna Pérez; y de los diputados señores Karem Bianchi, Iván Flores, Renato Garín, Rodrigo González, Alexis Sepúlveda, Leonardo Soto y Víctor Torres; y que cumple su primer trámite constitucional y reglamentario.

Durante la tramitación del proyecto, la Comisión contó con la asistencia y participación de las siguientes personas: 1) Diputada señora Marcela Hernando, autora del proyecto; 2) Director de la Escuela de Periodismo de la Universidad de Santiago (USACH), señor René Jara; 3) Analista de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), señora Gabriela Dazarola; 4) Directora Nacional del INE, señora Sandra Quijada; 5) Presidente y vicepresidenta de la Asociación de Investigación de Mercado y Opinión Pública, señor Juan Pardo y señora Paulina Valenzuela, respectivamente; 6) Director del Centro de Información para la Democracia, señor Sergio Toro; 7) Gerente de asuntos públicos y estudios cuantitativos de la empresa consultora CADEM, señor Roberto Izikson; 8) Presidente del Consejo Directivo del SERVEL, señor Andrés Tagle; 9) Directora ejecutiva de la Corporación Latinobarómetro, señora Marta Lagos; 10) Oficial de programas para Chile y cono sur de América Latina de IDEA Internacional, señora María Jaraquemada; y 11) Director General del Consejo para la Transparencia, señor David Ibaceta.

**I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS**

Para los efectos constitucionales, legales y reglamentarios pertinentes, se deja constancia de lo siguiente:

1) **La idea matriz del proyecto es** regular el uso de encuestas de opinión en materia de preferencias electorales, acortando por una parte el período previo a las elecciones durante el cual no se pueden difundir los resultados de dichas encuestas; y, por la otra, estableciendo la obligación de avalar mediante un documento técnico el trabajo de los encuestadores, además de fijar sanciones pecuniarias y penales para los directores o ejecutivos de las empresas del rubro que no cumplan con determinadas obligaciones.

**2) Normas de quorum especial**

**El proyecto es orgánico constitucional, según el inciso primero del artículo 18 de la Carta Fundamental, pues tiene incidencia en el sistema electoral público y en la ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral; y, además, conforme a lo resuelto por el Tribunal Constitucional en diversos fallos, entre ellos la causa rol N°376, de 2003**



Firmado electrónicamente

<https://extranet.camara.cl/verificardoc>

Código de verificación: C6B433A8157DD860

(considerandos octavo al decimotercero), y la N°2981, de 2016 (considerando decimosegundo).

### 3) Trámite de Hacienda

**No requiere trámite de Hacienda.**

4) **La idea de legislar fue aprobada por** simple mayoría. Votaron a favor las diputadas señoras Marcela Hernando, Catalina Pérez y Joanna Pérez; y los diputados señores Andrés Longton, Andrés Molina, Raúl Saldívar y Renzo Trisotti. Se abstuvo la diputada señora Karin Luck (7-0-1).

5) Se designó **Diputada Informante a la señora MARCELA HERNANDO.**

## II.- ANTECEDENTES

### La moción

De acuerdo a un tratadista (Martínez V., 2013), “El conocimiento de la realidad consiste en acercarse a ella, desvelarla y conocerla, con el fin de mejorarla, pues la realidad es algo que nos viene dado, lo que existe, el ámbito en el que se desarrolla la vida del hombre y todo aquello con lo que se relaciona. Implica el saber dónde se está, a dónde se quiere ir y cómo hacerlo.”

Existen distintos métodos para poder estudiar la realidad, ya sean de carácter positivista, deductivo, racionalista o sistemático; y diversas técnicas de investigación, dentro de las cuales, y en lo que concierne a este proyecto de ley, están las encuestas de opinión pública. De acuerdo a García Ferrando, ellas pueden definirse como “una técnica que utiliza un conjunto de procedimientos estandarizados de investigación mediante los cuales se recoge y analiza una serie de datos de una muestra de casos representativa de una población o universo más amplio, del que se pretende explorar, describir, predecir y/o explicar una serie de características”.

Las encuestas tienen, en general, las siguientes características:

i. La información se obtiene mediante una observación indirecta de los hechos, a través de las manifestaciones realizadas por los encuestados, por lo que cabe la posibilidad de que la información obtenida no siempre refleje la realidad.

ii. La encuesta permite aplicaciones masivas, que mediante técnicas de muestreo adecuadas pueden hacer extensivos los resultados a comunidades enteras.

iii. El interés del investigador no es el sujeto concreto que contesta el cuestionario, sino la población a la que pertenece; de ahí la necesidad de utilizar técnicas de muestreo apropiadas.

iv. Permite la obtención de datos sobre una gran variedad de temas.

v. La información se recoge de modo estandarizado, mediante un cuestionario (instrucciones iguales para todos los sujetos, idéntica formulación de las preguntas, etc.), lo que faculta hacer comparaciones intragrupales.

Las encuestas, además de buscar datos relativos a la realidad, tienen otros propósitos. Como señalan Uribe & Mazur en un estudio de 2007, las encuestas no solamente son portavoces de opiniones mayoritarias, sino que

también cumplen una función de conductores de la opinión pública o preferencias electorales. Esto último, debido al valor y poder simbólico que representan, y a su posicionamientos en medios de prensa y en las redes sociales.

Como señala otro autor (Thompson, 1995), los políticos necesitan de este “poder simbólico” para persuadir, confrontar e influir en las acciones y en las creencias, ya que la relación que se produce entre los ciudadanos y los políticos es una “interacción mediada”, donde estos últimos no pueden ver a sus interlocutores, ni tampoco observar sus respuestas.

Las opiniones muchas veces son erróneamente recogidas en sondeos de opinión. Como destaca Sartori, la televisión cuando toma encuestas de dudosa representación es ella misma quien condiciona fuertemente el proceso electoral, sea en la elección de los candidatos, en su modo de plantear la batalla electoral, o en la forma de ayudar a vencer al vencedor. De esta manera, la lógica que se ha estado dando desde la aparición de estos escándalos no es objetiva, sino que responden a un interés particular.

Así, la “videocracia” crea un clima engañoso, pues la opinión pública no recae en el agregado de opiniones de las personas y se crea (como señala Sartori) un vacío en cuanto a la democracia como gobierno de opinión. La ilusión de lo señalado y expresado en la televisión termina siendo el único insumo que posee el público para formarse su opinión y reflexionar sobre los hechos que ocurren dentro del sistema democrático.

A la luz de los antecedentes expuestos, los autores (as) de esta moción proponen regular de mejor forma el uso de encuestas de opinión en materia de preferencias electorales. Actualmente, la regulación de este instrumento es mínima en Chile y se vuelve imperativo modernizar la legislación. Valida esta afirmación la circunstancia de que la ley N°18.700, Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, solo aborda el tema respecto a la posibilidad de divulgar los resultados en el contexto o la cercanía de fechas electorales. Al respecto, el artículo 37 de la citada ley dice lo siguiente:

“Artículo 37.- Sólo se podrá divulgar resultados de encuestas de opinión pública referidas a preferencias electorales, hasta el décimo quinto día anterior al de la elección o plebiscito inclusive”.

Hay que reconocer que las encuestas tienen una relevancia e impacto significativos en los asuntos de interés público, y que representan un paso necesario hacia la consolidación de una democracia moderna y más transparente, donde no solo los organismos de carácter público cumplan con mejorar los indicadores de transparencia, sino que también los de carácter privado.

Agregan los parlamentarios que es de suma urgencia que los procesos electorales sean lo más neutrales posibles y que no se manipule la preferencia de los chilenos, que debe expresarse en forma libre y ejerciendo todos los derechos que nuestra Constitución establece.

La moción propone en la materia un nuevo estándar de transparencia, que se sustenta en los siguientes pilares estratégicos:

1. Transparencia sobre el proceso de levantamiento y calidad de las muestras estadísticas que sirven de base para la construcción de encuestas de opinión de preferencias electorales.
2. Transparencia sobre los intereses de las empresas o corporaciones que dirigen estos levantamientos, con especial énfasis en los mecanismos de financiamiento de las entidades encuestadoras.
3. La imposición de sanciones de carácter penal, que sirvan como un desincentivo a la manipulación de estos instrumentos.

### **III.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN DEL PROYECTO**

#### **A) En General**

En este trámite la Comisión escuchó a las siguientes autoridades y dirigentes de organizaciones gremiales:

##### **1) Diputada señora Marcela Hernando, autora del proyecto**

Explicó que esta es una iniciativa sencilla pero necesaria, que surgió a propósito de algunas encuestas que se dieron a conocer acerca de los resultados que se obtendrían respecto del plebiscito efectuado el pasado 25 de octubre. En ese contexto, llevó a cabo una revisión de la normativa y, específicamente, de las exigencias o requisitos en cuanto a la calidad de las encuestas que se dan a conocer. Si bien es cierto que es ventajoso tener encuestas “a boca de urna”, también es complejo que con tanta proximidad a las elecciones se exhiban resultados que no tengan un sustento técnico.

El proyecto, por tanto, eleva los requisitos y exige mayor transparencia en cuanto a la muestra. Por otra parte, y dadas esas garantías, se propone disminuir de 15 a 4 días el período previo a una elección o plebiscito en que está vetado divulgar resultados de encuestas de opinión pública referidas a preferencias electorales.

El **diputado señor Longton** consideró positivo avanzar hacia una mayor transparencia, opinando que el proyecto está bien orientado. Sin embargo, manifestó dudas respecto de la posibilidad de publicar, a la luz de la actual normativa, cierta información como, por ejemplo, la relativa a los clientes de las empresas del rubro de las encuestas. Ello, por cuanto se trata de empresas privadas y, por ende, no sujetas a obligación legal en materia de transparencia activa.

Por otro lado, a su juicio falta precisar qué se entiende por “encuestas políticas referidas a preferencias electorales”, ya que actualmente se realizan encuestas por diversas redes sociales, como *Tweeter*, *Facebook*, etc., a las que es complejo aplicarles algún estándar en materia de transparencia.

Finalmente, destacó como positivo que se aborde en el proyecto el engaño a la opinión pública, ya que los resultados que muestran las encuestas pueden incidir en la decisión de las personas a la hora de ir a votar por determinado candidato.

La **diputada señora Joanna Pérez (presidenta)** señaló que el proyecto de ley aborda un espacio que es necesario revisar, agregando que sería también interesante contar con un sistema de acreditación de encuestas. Agregó que muchas veces el gobierno encarga encuestas cuya finalidad y propósito se desconoce. En definitiva, hoy en día existe una “nebulosa” en esta materia, y si bien se debe fortalecer el derecho a la información y la libertad de opinión, también es necesario regular el ámbito de las encuestas.

##### **2) Director de la Escuela de Periodismo de la Universidad de Santiago (USACH), señor René Jara**

El proyecto de ley busca modificar el artículo 37 de la LOC sobre Votaciones Populares y Escrutinios, norma que estableció de manera muy reciente lo que se conoce como “black out”, esto es, la prohibición de difundir noticias, informaciones o, en este caso, encuestas de opinión.

Al respecto, hizo referencia a un informe de la World Association for Public Opinion Research (WAPOR), que es la asociación académica más grande del mundo en materia de encuestadores. Esta asociación emite un informe cada 3 años relativo a la libertad para realizar encuestas de opinión, denominado “Freedom to publish opinion polls”, en el que es posible conocer cuál es la situación del “black out” en el mundo. En general, lo que ha ocurrido es que los países han tendido a reducir los días de block out, es decir, aquellos que separan el día de la elección y el último en que se puede publicar encuestas. De acuerdo a datos del 2017, el promedio de los países de África es de 5 días; en Europa es de 2 días; y en América y Oceanía de 7. De 150 países, el promedio es de 5. En este contexto, la propuesta de la moción es acertada pues va en la línea de la experiencia comparada. En su opinión, los 15 días que establece actualmente la ley son excesivos, pero al mismo tiempo la relevancia de esta norma de 2017 es que puso un coto que antes no existía para publicar encuestas de opinión.

Luego se refirió al tema de las sanciones que contempla el proyecto de ley a quien difunde y a quien publica. Al respecto, indicó que en general en las legislaciones es posible observar dos objetos de regulación: las empresas encuestadoras o los centros de estudio que realizan encuestas, por una parte; y los medios de comunicación que publican los resultados, por otra. En ese sentido, consideró que solo dejar en las encuestadoras la responsabilidad podría no ser necesariamente eficiente desde el punto de vista normativo.

Respecto al tema de la manipulación de los resultados, señaló que en la legislación comparada, sobre todo en países donde existe mayor regulación, como el caso de Europa, el concepto de “manipulación de la información” parece ambiguo, pues es difícil de probar, dando pie a ciertas controversias electorales que pueden ser de larga data.

En cuanto a la estructura de los oferentes, empresas u organizaciones que generan estudios de opinión en Chile, sostuvo que son básicamente tres: empresas, agencias y consultoras que realizan sondeos de opinión con expectativa electoral (mostrando cuánto “marcan” los candidatos); universidades que desde su propia expertise, o bien en colaboración con empresas o agencias, generan sus propios sondeos de opinión; y los centros de estudio y las fundaciones. Sin embargo, en otros países las encuestas de opinión también son realizadas por los medios de comunicación. Este es un factor ausente en Chile, pero necesario de tener en consideración en la ley.

Otro punto interesante es el tema de los problemas metodológicos. Hace un tiempo hubo un debate relevante respecto a las metodologías de las encuestas de opinión en el contexto de las críticas que surgieron a la metodología utilizada por la encuesta CEP, que probablemente es la más relevante, la que se utiliza con más fuerza en la Academia y la que tenía mayor relevancia en nuestro país hasta hace un par de años atrás. En particular, el dato metodológico cuestionado era cómo se construía la lista de potenciales candidatos, cuestión que cobra relevancia y sería importante tener claro ad portas de la gran cantidad de elecciones que se aproximan. Si bien no es un tema fácil, sí se podría solicitar a las empresas que expliciten la metodología utilizada.

Un tercer tema relevante es cómo se publican y difunden los resultados. En general, en comunicación política y estudios de campaña se tiende a pensar que la difusión de resultados tiene que ver fundamentalmente con los medios de comunicación, pero lo que se enfrenta como escenario a nivel global es que la publicación de resultados no necesariamente pasa por los medios de comunicación oficiales y más tradicionales. Entonces, una legislación actualizada debiese contemplar en alguna medida la manera en que se difunden estos resultados en las redes sociales. En su opinión, la legislación electoral en Chile y también en el mundo está un poco atrasada en cuanto a la regulación de las campañas electorales en redes sociales. Al respecto, existen

dos tipos de riesgo: tener una legislación muy restrictiva, lo que podría lesionar el principio de libertad de expresión; o bien no tener ninguna regulación, lo que deja un margen muy amplio a grandes plataformas como Facebook, Twitter o Instagram, para que ellas establezcan sus propios protocolos de publicación. La experiencia comparada muestra que estos filtros propios no son buenos y se generan muchos riesgos de fake news y de desinformación, sobre todo en contexto electoral.

Respecto al tema del financiamiento, admitió que se trata de un tema sensible y de complejo debate. Una de las cosas más difíciles de lograr es que las encuestadoras y grandes consorcios transparenten los montos con los que se financian. Agregó que en la literatura comparada ha habido avances en términos de declarar quiénes son los financistas (no los montos) y declarar los intereses. Se trata de avances parciales, pero que se pueden recoger, pues son relevantes para la transparencia y la mejor información disponible para la ciudadanía. Sobre el punto, acotó que hay algunas legislaciones que han incorporado el tema del financiamiento de las encuestas como un sub índice de las formas de financiamiento de la actividad política, por lo que quizá la solución puede ir por esta vía más que por una reforma a la ley N°18.700.

Por último, se refirió a la publicación de sondeos de opinión fuera de los países. Aquí hay un vacío en la legislación, en el sentido que se podría prohibir que se publiquen encuestas en nuestro país respecto de, por ejemplo, una elección presidencial, pero no es factible prohibir la publicación de una encuesta sobre esos mismos candidatos presidenciales en otros países. Al menos en la experiencia francesa, comentó que esto sí tiene incidencia en las elecciones, pues es posible observar pequeños cambios de opinión cuando hay encuestas “a boca de urna”, por lo que es un tema que se debiese tener en consideración, pues puede ser un factor de incidencia sobre la política nacional desde el extranjero. Con todo, admitió que es muy difícil de legislar. De hecho, en Francia aun no encuentran la forma de hacerlo.

\*\*\*\*\*

Concluida la exposición del invitado, la **diputada señora Hernando** coincidió en lo complejo que es legislar sobre algunos temas, como, por ejemplo, el de las encuestas que se publican en otros países, el de las redes sociales, etc.

El **diputado señor Longton** consultó al invitado respecto de los requisitos para publicar en medios de comunicación, toda vez que el proyecto de ley dispone que “Tampoco se podrán divulgar y publicar los resultados de encuestas políticas referidas a preferencias electorales, cuando dicha publicación no venga acompañada de la transparencia activa de un documento técnico que sirva de evidencia y sustento estadístico de los resultados arrojados por dicha encuesta.”. Por tanto, a su entender, los medios de comunicación deberán explicitar todas las referencias técnicas a la hora de publicar los resultados de las encuestas, aun cuando ello no asegure una encuesta fidedigna o no evite la eventual existencia de un manejo fraudulento o doloso de los datos. Por otra parte, calificó de dudosa la utilización de las redes sociales para este tipo de encuestas, reprochando que muchas veces se utilicen para lograr un fin determinado a sabiendas, o mostrar una determinada tendencia distinta a la expresión ciudadana fiel.

En otro orden de ideas, manifestó comprender la intención del proyecto de legislar respecto de la transparencia de los financistas de las encuestas, porque muchas veces hay detrás grupos que buscan un determinado resultado y que pertenecen a sectores económicos que representan a un determinado sector. Sin embargo, también hay grupos que buscan motivar que se realicen encuestas manteniendo el anonimato, y que independiente de su posición política no buscan influir en el resultado, sino

contribuir al desarrollo cívico del país. En ese contexto, una norma como la que plantea el proyecto inhibirá a quienes deseen mantenerse en el anonimato.

La **diputada señora Joanna Pérez (presidenta)** se refirió a las altas sumas de dinero que hay detrás de las encuestas. Muchas de ellas son financiadas por partidos políticos y, por tanto, con recursos públicos. Comentó que podría existir una especie de certificación estatal que de alguna manera avalara las encuestas y su metodología o fijara estándares mínimos en la materia.

El **diputado señor Rocafull** coincidió con la necesidad de regulación estatal en la materia, señalando que debiese existir un registro público donde estén acreditadas las diferentes empresas o instituciones encuestadoras. Por otra parte, reflexionó que a través de las redes sociales se van creando verdades que no son tales.

El **señor Jara, de la USACH** hizo presente, respecto de los métodos que se utilizan, que hoy en día estamos frente a un cambio general en temas de investigación sobre opinión pública. No sería raro que las encuestas de opinión pasaran a ser, por ejemplo, a través de internet o redes sociales (porque existen tasas muy altas de rechazo a las encuestas físicas), lo que, si bien introduce algunos sesgos, al igual que las encuestas telefónicas, es algo que hay que tener en consideración, porque es lo que se viene. Añadió que hoy día se ha avanzado muchísimo en temas de predicción de elecciones vía uso de redes sociales y orientación. El tema está en que existen buenos y malos estudios, pero hacia ese norte se está avanzando. Con todo, hay una responsabilidad en cuanto a regular este tipo de sondeos de opinión.

Respecto a la regulación sobre los financistas, es un tema controvertido pues una universidad, por ejemplo, puede tener interés en contribuir al debate público y su encuesta sería un insumo para que la ciudadanía pueda orientarse políticamente de mejor manera. Pero también existen empresas que desarrollan encuestas políticas que, en la medida que son precisas, les permite generar un prestigio social con el que pueden desarrollar actividades en el ámbito comercial. Este es el modelo que se ocupó durante buena parte de los años 90. La regulación es compleja, pues se trata de actores diferentes y que se mueven en distintos ámbitos.

En cuanto a la consulta de la diputada Joanna Pérez, señaló que en general no existen certificaciones estatales, porque los encuestadores lo que promueven es el tema de la auto regulación. Pero es una iniciativa interesante, como asimismo el registro de encuestadores. En relación con lo anterior, comentó que lo que sí existen son proveedores permanentes del Estado que lo surten de información no necesariamente política pero sí social. Ejemplificó con el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile y la Universidad Católica, a través del trabajo que está desarrollando David Bravo. El tema es que el tipo de encuestas que generan estas instituciones son diferentes de las encuestas políticas, las que en general derivan de una tradición un poco más mixta y donde hay mucha colaboración entre medios de comunicación y encuestadores, aun cuando en Chile ambos están bien separados y perfectamente un medio de comunicación podría negarse a publicar algo que considera que no es de calidad.

Finalmente, señaló que en general los encuestadores suelen criticar a los medios de comunicación y traspasar a ellos, y a los periodistas en particular, la responsabilidad por la mala calidad de la difusión de la información. Este traspaso de responsabilidad no necesariamente tiene que ver con los medios de comunicación, cuestión que también es complejo de legislar, porque implica regular la actividad del sector con el riesgo de que se acuse una suerte de intervención indebida.

### 3) Analista de la BCN, señora Gabriela Dazarola

#### I. Antecedentes generales

Las encuestas en materia electoral son las que “buscan obtener información de los electores sobre su participación, intención de voto, valoración, conocimiento y opinión sobre los partidos políticos y los actores políticos respecto de sus actuaciones y programas”.

Los problemas que enfrentan este tipo de encuestas están generalmente relacionados con las críticas sobre su uso: mala utilización de la metodología, mal diseño, arbitraria interpretación de los datos, falta de rigor científico y manipulación de la opinión pública con preguntas sesgadas, entre otros.

#### II. Criterios generales de regulación de encuestas

Existen organismos y asociaciones internacionales que han establecido Códigos de Ética y Guías de Buenas Prácticas con recomendaciones para la recolección y divulgación de datos. Por ejemplo, la World Association for Public Opinion Research (WAPOR), la European Society for Opinion and Marketing Research (ESOMAR) y la American Association for Public Opinion Research (AAPOR).

Su principal objetivo es asegurar la confianza pública en los resultados de las encuestas, subrayando “la responsabilidad de los investigadores de conducir encuestas de opinión de modo profesional y ético, así como de informarlas con la suficiente transparencia, para que el público pueda juzgar la calidad de sus resultados” (ESOMAR/WAPOR, 2014).

La información que estas organizaciones recomiendan incluir al momento de publicar las encuestas, a fin de favorecer la transparencia y su confiabilidad, es la siguiente:

- Nombre de la organización que realizó la encuesta y de su patrocinador.
- El universo efectivamente representado (las personas entrevistadas), rango geográfico de distribución (país, provincia, distrito, etc.), junto con los grupos deliberadamente excluidos (no tienen teléfono, no poseen acceso a Internet).
- El tamaño real de la muestra.
- Las fechas del trabajo de campo.
- El método de muestreo utilizado.
- Método a través del cual se realizó la encuesta (cara a cara, telefónico, panel de acceso por Internet, etc.).
- Porcentaje de encuestados que responde “No Sabe” o “No Vota”.
- Las preguntas relevantes con el fraseo completo, entre otras.

Al respecto, comentó que la mayoría de los tópicos o aspectos que se recomienda incluir están considerados en el proyecto de ley.

#### III. Experiencia comparada en cuanto a la regulación de encuestas electorales

##### 1.- Autorregulación

En los países de tradición anglosajona como Estados Unidos, Australia y Reino Unido ha primado la idea de rechazar la regulación directa de la actividad encuestadora. Prima una tradición liberal en defensa de la libertad de expresión y de información a través de la autorregulación, a partir de la



utilización de Códigos de Ética, recomendaciones y buenas prácticas sobre la calidad de las encuestas. Ejemplos: Estados Unidos, AAPOR / Reino Unido, British Polling Council (BPC).

2.- Países regulados

a) Requisito de registro previo de las entidades encuestadoras

Este punto no está incorporado en el proyecto de ley, pero a nivel de legislación comparada se pueden encontrar los siguientes ejemplos:

- Argentina: La Cámara Nacional Electoral crea un Registro de Empresas de Encuestas y Sondeos de Opinión. Se abre 30 días antes de la fecha de oficialización de las listas de candidatos. Dicha inscripción debe renovarse ante cada acto eleccionario.

- Portugal: Las encuestas de opinión solo pueden ser realizadas por entidades acreditadas para el ejercicio de esta actividad por la Alta Autoridad de Comunicación Social.

- Brasil: Las entidades y empresas que realicen encuestas de opinión pública relacionadas con las elecciones o candidatos, de conocimiento público, están obligadas, para cada encuesta, a registrarse ante la Justicia Electoral, hasta cinco días antes de la publicación.

b) Período de embargo o blackout. Es el espacio de tiempo en que se determina una veda para la publicación y difusión de los resultados de las encuestas en relación al día de la respectiva elección:

| País       | Plazo embargo o blackout            |
|------------|-------------------------------------|
| Chile      | 15 días                             |
| México     | 3 días                              |
| Costa Rica | 3 días                              |
| Perú       | 7 días                              |
| Venezuela  | 7 días                              |
| Argentina  | 8 días                              |
| Brasil     | Período campaña electoral (45 días) |
| España     | 5 días                              |

En determinados países, cuando no está regulado el período de embargo previo a la jornada electoral, se establecen prohibiciones para la realización de encuestas de salida o a boca de urna. Esta situación ocurre para el día de la elección y hasta el cierre de las urnas, en los casos de Alemania, Reino Unido, Canadá, Colombia, Francia (contempla también la víspera de la elección) y Uruguay.

En el caso de Chile, el período de blackout de 15 días fue incorporado en la ley N°18.700 en el año 2016, mediante la ley N°20.900, sobre fortalecimiento de la democracia. Apuntó que, revisando su historia, es posible establecer que el proyecto original que dio lugar a ella establecía –al igual que el actual proyecto- un período de blackout de 4 días, el que después fue aumentado a 15 mediante una indicación suscrita en el Senado.

c) Requisitos exigidos para la difusión de la encuesta

| País      | Identifica al realizador | Identifica al patrocinador | Fechas de entrevistas | Población Objetivo | Tamaño y diseño muestral | Cuestionario y fraseo | Margen de error | Supervisión Interna | Método de realización | Monto facturado |
|-----------|--------------------------|----------------------------|-----------------------|--------------------|--------------------------|-----------------------|-----------------|---------------------|-----------------------|-----------------|
| Argentina | Sí                       | Sí                         | Sí                    | Sí                 | Sí                       | X                     | Sí              | X                   | Sí                    | Sí              |
| Brasil    | Sí                       | Sí                         | Sí                    | Sí                 | Sí                       | Sí                    | Sí              | Sí                  | Sí                    | Sí              |
| Canadá    | Sí                       | Sí                         | Sí                    | Sí                 | Sí                       | Sí                    | Sí              | X                   | X                     | X               |
| Colombia  | Sí                       | Sí                         | Sí                    | X                  | Sí                       | Sí                    | Sí              | X                   | X                     | Sí              |
| España    | Sí                       | Sí                         | Sí                    | X                  | Sí                       | Sí                    | Sí              | X                   | X                     | X               |

|          |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|----------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| Francia  | Sí | Sí | Sí | X  | Sí | Sí | Sí | X  | Sí | X  |
| Italia   | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | X  | X  | Sí | X  |
| México   | Sí | Sí | X  | X  | X  | X  | X  | X  | Sí | Sí |
| Perú     | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | X  | Sí | X  |
| Portugal | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | X  |

Al respecto, precisó que el proyecto de ley recoge la mayoría de estos requisitos, salvo lo que dice relación con el monto facturado.

En relación con estos requisitos, destacó que también existen diferencias en cuanto a cómo se publican. Por ejemplo, en el caso de Brasil y Argentina, la responsabilidad de custodiar la información o las fichas técnicas de las entidades encuestadoras recae en el organismo rector. En otros casos, como Francia y España, la responsabilidad de difundir y de publicar estos antecedentes recae en la entidad encuestadora. También hay otros matices. Por ejemplo, Francia exige estos requisitos para la primera publicación de la encuesta, y no para las eventuales futuras publicaciones en otros medios.

d) Institucionalidad responsable

Este aspecto no está presente en el proyecto de ley y, a su juicio, sería importante de incorporar.

Sostuvo que en algunos países se establece un organismo rector, responsable de llevar un registro de las empresas encuestadoras y servir de depósito de la ficha técnica de las encuestas. En la mayoría de ellos el organismo que tiene esta misión a cargo es el organismo encargado de la gestión electoral. Por ejemplo:

|                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Argentina, Cámara Nacional Electoral</li><li>• Brasil, Tribunal Supremo Electoral;</li><li>• Colombia, Consejo Nacional Electoral,</li><li>• México, Instituto Nacional Electoral;</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Perú, Jurado Nacional de Elecciones;</li><li>• Venezuela, el Consejo Nacional Electoral</li><li>• Costa Rica, Tribunal Supremo de Elecciones</li><li>• España, Junta Electoral Central</li></ul> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

En otros casos (en menor medida), se faculta a organismos especiales para asumir como órganos rectores en esta materia. Por ejemplo: Francia: Commission des sondages / Italia: Departamento de Información y Publicaciones de la Presidencia del Consejo de Ministros / Portugal: la Alta Autoridade para a Comunicação Social.

e) Sanciones

Este tópico se contempla en la mayor parte de las legislaciones revisadas, y también en el proyecto de ley.

- Violación del período de embargo. Estas sanciones se aplican al medio de comunicación.

| País       | Falta                                                  | Sanción                                                                         |
|------------|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| Alemania   | Publicar encuestas de salida antes del cierre votación | Multa de hasta 50.000 euros                                                     |
| Canadá     | Resultados electorales antes del término votación      | Multas o prisión                                                                |
| Costa Rica | Publicación fuera de plazo                             | Multa de 2 hasta 10 salarios mínimos (1.500 a 8.000 dólares)                    |
| Colombia   | Publicación fuera de plazo                             | Multa de 25 a 40 salarios mínimos (6.000 a 9.000 dólares)                       |
| Perú       | Publicación fuera de plazo                             | Multa 10 a 100 Unidades Impositivas Tributarias (12.000 a 120.000 dólares)      |
| México     | Publicación fuera de plazo                             | Multa de 50 a 100 días multa (salario mínimo)<br>Prisión entre 6 meses y 3 años |
| Italia     | Publicación fuera de plazo                             | Declaración pública rectificando el hecho                                       |
| España     | Publicación fuera de plazo                             | Declaración pública rectificando el hecho                                       |

- Incumplimiento del deber de registro en los países en que existe esta obligación. Este grupo de sanciones se aplica a las entidades encuestadoras. En el caso de Brasil y Canadá, se aplican multas. En el caso de España, penas de arresto, multas e inhabilidades; y en el caso de Argentina, prohibición de inscripción en el Registro entre 2 a 4 elecciones.

- Publicación de encuestas fraudulentas o que no cumplen con las exigencias que se determinen en la ley. En Francia se aplica multa de 75 mil euros (\$86 mil dólares) a los responsables de difundir con el título de “sondage” (encuesta), sondeos que no responden a la definición legal del término, así como que no se atengan a los requerimientos legales. Brasil prohíbe con penas de cárcel desde seis meses hasta un año y multas de hasta UFIR 100 mil (\$84 mil dólares) a los responsables de difundir encuestas fraudulentas. Portugal sanciona con multas a quienes no se encuentren en el registro, o quienes difundan o publiquen encuestas de opinión sin cumplir con los requisitos establecidos.

Por último, a título de palabras finales, destacó los siguientes puntos relevantes para ser considerados por la Comisión:

1.- En el caso de Francia y Portugal hay normas que son específicamente para la regulación de las encuestas. Por lo mismo, son normas más completas que se pueden tener como ejemplo y en las que se desarrollan con mayor detalle el tema de los contenidos de las encuestas, los sistemas de registro existentes, las facultades que tiene el organismo rector y las sanciones que existen para cada tipo de falta.

2.- Otro aspecto importante de destacar es la existencia de un registro previo de las entidades encuestadoras, lo que les da un estatus especial tanto al momento de realizar la encuesta como al momento de publicarla.

3.- En general, los requisitos que se exigen en los países que se tuvieron a la vista son los mismos que el proyecto de ley recoge, salvo el tema relacionado con la facturación.

4.- En todos los países en que existe regulación, hay un organismo rector en la materia.

\*\*\*\*\*

Concluida la exposición de la invitada, la **diputada señora Parra** concordó con la importancia de incluir en el proyecto de ley el aspecto relativo a una institucionalidad responsable en esta materia, lamentando que ello no sea de resorte parlamentario, por incidir en cuestiones de iniciativa exclusiva del presidente de la República. Por otra parte, solicitó información más específica acerca de las legislaciones de Francia y Portugal, a fin de revisarlas más en detalle.

La **diputada señora Joanna Pérez (presidenta)** insistió en la necesidad de legislar con prontitud en esta materia, pues se están tergiversando mucho las encuestas de opinión. Acotó que la libertad de expresión tiene límites, y se requiere de una normativa más robusta y también de mayor control social.

El **diputado señor Rocafull** consultó a la profesional de la BCN su opinión respecto de poder dotar al INE de ciertas facultades de fiscalización, haciendo las veces de órgano rector o institucionalidad responsable en esta materia.

El **diputado señor Saldívar** opinó que una cuestión esencial para que las encuestas de esta naturaleza tengan un real sentido es que se otorguen garantías de credibilidad y científicidad. También compartió la idea de que el INE podría jugar un rol importante en esta materia.

La **señora Dazarola, de la BCN** precisó que no es de su competencia señalar si es o no el INE el organismo más idóneo para esta tarea, pero acotó que, revisada la experiencia comparada, solamente Francia tiene un organismo creado específicamente para el tema de las encuestas. El resto de los países entrega estas facultades o atribuciones adicionales a un organismo ya existente, lo que es menos complejo que crear una nueva institucionalidad.

La **diputada señora Hernando** solicitó al Ejecutivo hacerse parte de esta discusión por medio del patrocinio de indicaciones al proyecto.

#### 4) Directora Nacional del INE, señora Sandra Quijada

La invitada explicó que, si bien el INE tiene la obligación de llevar un catastro y un marco muestral de empresas, esto se hace solo con fines estadísticos. Por lo tanto, llevar el registro de estas empresas en forma particular excedería las funciones que tiene la institución.

Respecto de garantizar la calidad de la información que obtienen estas empresas privadas así como el procesamiento de la misma, también el INE tiene una restricción importante, ya que como rectores del sistema estadístico nacional pueden coordinar, dar a conocer, instruir y dar directrices de los temas metodológicos y de los últimos avances en la materia solo a los organismos públicos, fiscales, semi fiscales y empresas del Estado, pero no a los organismos privados.

Adicionalmente, la institución tampoco realiza encuestas políticas y de opinión. Sin embargo, para poder contemplar este aspecto, ya sea en esta ley o en la que rige al INE, se tendría que profundizar en los equipos que se requieren para cumplir con esa certificación y en la infraestructura necesaria para ello, pues dentro de sus actuales competencias carecen de esa atribución, así como de diseño metodológico asociado a este tipo particular de encuestas.

En lo que sí puede contribuir el INE es en lo que dice relación con todo el enfoque metodológico y los detalles respecto de los documentos que se solicita (de acuerdo al proyecto) que estas empresas pongan a disposición de la ciudadanía para transparentar los indicadores metodológicos.

Luego hizo hincapié en una variable que no se menciona en el proyecto de ley, y que es sumamente importante para definir la calidad y el

objetivo de las encuestas de opinión o las encuestas políticas, que tiene que ver con la variable de definición para el tamaño de la muestra. Eso es algo que normalmente no se informa y que no necesariamente tiene que ver con la variable de interés o la unidad de análisis. Entonces, sería importante incorporar en este listado de solicitudes que se va a hacer a las distintas empresas.

Respecto de la nómina de supervisores, manifestó que no queda claro si se está pensando en generar supervisores dentro de las mismas empresas, o que estos sean externos y de esa manera otorgar una garantía de revisión, dado que si son personas que trabajan en las distintas empresas puede haber un tema con los datos personales, que no necesariamente corresponde entregar como información.

Por otra parte, comentó que el INE está terminando de implementar el estándar para el proceso estadístico –que en sus siglas en inglés es el GSBPM-, que es un modelo estándar de producción estadística, y se podría sugerir a las empresas privadas que adopten este modelo, que tiene cinco etapas: diseño y planificación; recolección de datos; procesamiento; análisis de resultados y difusión.

Apuntó que una cosa muy importante que no viene normalmente en las fichas de las encuestas de opinión pública o políticas tiene que ver con los resultados de los indicadores del trabajo de campo. Es decir, no solamente la tasa de rechazo es relevante, sino que también lo es la tasa de logro, y la muestra que se envía a terreno y la tasa de respuesta que se obtiene.

Otra materia relevante que debería incluir la ficha tiene que ver con el momento en que se están levantando los datos. Sobre el particular, afirmó que no solamente la fecha de captura es relevante para cada uno de los registros, sino que también lo son los sucesos importantes asociados al tema que se está levantando y la cercanía a la fecha de las elecciones.

Concluida la intervención de la invitada, la **diputada señora Hernando** afirmó que este es un proyecto de ley que requiere de la “complicidad” del Ejecutivo, pues todos aquellos aspectos mencionados por la directora del INE que están ausentes en la moción, escapan a las atribuciones de los parlamentarios. Agregó que la intención de los autores del proyecto es que sea el INE el que supervise esta materia, pues es el organismo que maneja las competencias técnicas necesarias para definir qué sería de calidad y qué no.

El **diputado señor Rocafull** agradeció la disposición de la directora del INE para colaborar con la Comisión y complementar el proyecto. También coincidió en la importancia de contar con la participación del Ejecutivo en su tramitación.

A su juicio, la divulgación de los resultados de una encuesta a días u horas de una elección, de alguna manera incide en la decisión que muchas personas finalmente adoptan. Acotó que hoy en día existe demasiada información disponible, pero ella no necesariamente es veraz, por lo que se hace necesario legislar respecto a este tópico.

Coincidió en que el organismo público más competente en el tema es el INE, por lo que una buena opción sería ampliar sus atribuciones, a fin de resguardar que las encuestas no las haga cualquier empresa y, además, pueda garantizarse la veracidad de sus datos.

Por último, consultó quién certifica a las empresas que se dedican a las encuestas de opinión pública.

La **diputada señora Joanna Pérez (presidenta)** enfatizó en la necesidad de legislar sobre esta materia, sin comprometer la libertad de expresión, por cierto. Hay muchas personas que lucran con este tema,

comprometiendo la confianza y la credibilidad de los datos públicos. También observó que muchas veces hay financiamiento público involucrado, lo que refuerza la necesidad de establecer una regulación.

Sobre la certificación de las empresas de estudios de mercado, la **señora Quijada, directora nacional del INE** comentó que existe una certificación, pero que está asociada solo a las empresas que pertenecen a la Asociación de Investigadores de Mercado. Ellos tienen una norma ISO por la que se certifican, la que también podría exigirse para poder generar este tipo de estadísticas.

Por último, comentó que existen asociaciones internacionales (por ejemplo, AAPOR y WAPOR) que se dedican a normar, básicamente desde el punto de vista ético, todo lo relativo al levantamiento de información para la opinión pública, lo que también sería importante revisar en detalle para poder generar este tipo de certificación.

**5) Presidente y vicepresidenta de la Asociación de Investigación de Mercado y Opinión Pública (AIM), señor Juan Pardo y señora Paulina Valenzuela, respectivamente**

El señor Pardo explicó, en primer lugar, que los aspectos que se contemplan en el Código de Buenas Prácticas de la AIM y las normas que propone el proyecto de ley presentan coincidencias, lo que da cuenta de que la nueva regulación vendría a formalizar una conducta que hoy en día la industria ha sido capaz de autorregular de manera eficiente y responsable. En efecto, existe un consenso global entre las principales empresas del mundo acerca de cuáles son aquellos indicadores mínimos que aseguran los estándares de transparencia para que la opinión pública esté correctamente informada.



### Decálogo AIM

1. Empresa a cargo de la encuesta
2. Mandante de la encuesta Universo representado
3. Tamaño de la muestra y cobertura geográfica
4. Fechas de trabajo de campo
5. Método de muestreo
6. Método para recoger la información
7. Si se ajustaron los resultados y método
8. Cuestionarios o preguntas relevantes
9. Margen de error
10. Rendimiento de la muestra

### Proyecto de ley

1. Descripción de la muestra
2. Fechas de levantamiento
3. Fraseo exacto de preguntas
4. Marco muestral
5. Margen de error
6. Método de levantamiento
7. Objetivo de estudio
8. Población estudiada
9. Quién patrocinó la encuesta
10. Quién realiza la encuesta
11. Responsable de la publicación
12. Supervisión
13. Tamaño de la muestra
14. Tasa de rechazo de la entrevista

**La nueva regulación vendría a formalizar una conducta que hoy en día la industria ha sido capaz de autorregular de manera eficiente y responsable**

PRESENTACIÓN ANTE LA COMISIÓN DE GOBIERNO INTERIOR DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Agregó que es posible observar que existe una realidad bastante transversal que transita desde períodos extremos de blackout (cuando no se pueden publicar encuestas) hasta períodos muy cortos:



Freedom to Publish Opinion Polls - ESOMAR y WAPOR (2018)

|                              | Sin<br>blackout<br>% | 1-6 días % | 7+ días % | Desconocid<br>o<br>% | No hay<br>encuestas<br>electorales<br>% | Mediana y<br>rango |
|------------------------------|----------------------|------------|-----------|----------------------|-----------------------------------------|--------------------|
| África                       | 54                   | 15         | 12        | 12                   | 8                                       | 5<br>(2-150)       |
| Asia, Medio Este,<br>Eurasia | 32                   | 30         | 16        | 8                    | 14                                      | 5<br>(1-14)        |
| Europa                       | 27                   | 51         | 17        | 0                    | 0                                       | 2<br>(1-15)        |
| Latinoamérica                | 0                    | 26         | 68        | 0                    | 0                                       | 7<br>(2-30)        |
| Norte América y<br>el Caribe | 71                   | 29         | 0         | 0                    | 0                                       | 1                  |
| Oceanía                      | 67                   | 0          | 33        | 0                    | 0                                       | 7                  |
| Total                        | 33                   | 32         | 23        | 5                    | 5                                       | 5<br>(1-150)       |

PRESENTACIÓN ANTE LA COMISIÓN DE GOBIERNO INTERIOR DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Sobre el proyecto de ley, hizo los siguientes comentarios:

- Si bien se valora la disminución en el tiempo de restricción de 15 a 4 días para las encuestas, AIM adhiere a las recomendaciones de WAPOR y ESOMAR, que postulan que no debiese existir un periodo de prohibición de informar o blackout.
- No se entiende el aporte adicional de conocer la información relacionada con la empresa ni cómo esto podría contribuir a mejorar la calidad de los estudios electorales.
- AIM promueve entre sus asociados y la industria la publicación de una ficha metodológica que acompañe los estudios; no obstante, la publicación de esta información es decisión de los editores de los medios de comunicación. Además, se observan dificultades para dar cumplimiento a este requisito, especialmente en el caso de medios radiales o televisivos.
- AIM propone que en el proyecto de ley se defina como requisito deseable y puntuable, para efectos de la evaluación de ofertas en el sistema de licitaciones públicas, que las empresas a cargo de ejecutar las encuestas electorales demuestren estar certificadas bajo algún estándar de calidad reconocido.
- La idea de crear un ente rector en esta materia es interesante de discutir, pero no queda claro cómo se constituiría. En ese sentido, el INE no pareciera ser la entidad más apropiada, pues para ello requeriría implementar un sistema parecido al español, donde existe un organismo financiado por el Estado que se dedica a la realización de encuestas.

Hay otros aspectos que son necesarios de abordar en el contexto de la discusión legislativa. Por ejemplo: ¿cómo adaptarse a las diversas metodologías y a la evolución de la tecnología?; ¿cuáles son los indicadores cuando se publican encuestas en servidores ubicados en el extranjero? (donde evidentemente la ley chilena no tiene ninguna potestad); ¿qué pasa con la publicación y realización de encuestas en redes sociales?; ¿qué ocurre con el rol de los medios de comunicación? (pues son ellos quienes difunden y publican); la efectividad de los registros de empresas de investigación; la capacidad del Estado para fiscalizar la normativa.

Concluyendo su intervención, el señor Pardo manifestó que AIM entiende el espíritu que motiva este proyecto de ley, afirmando que como Asociación también se mantienen muy alertas frente a los intentos de manipulación de la opinión pública. Por ende, cualquier prevención que se adopte a fin de advertir posibles transgresiones a la opinión objetiva y veraz es válida.

Complementando la exposición anterior, la **vicepresidenta de AIM, señora Paulina Valenzuela**, distinguió dos elementos clave. Uno tiene que ver con la publicación y difusión de los resultados, y otro con la calidad del producto, que es la encuesta. Afirmó que esta distinción es bien importante en términos de cómo AIM ve el trabajo de las empresas encuestadoras, específicamente de las encuestas sobre preferencias electorales. Agregó que, en el ámbito de la ficha técnica, que es la que proporciona la información para poder hacer una buena evaluación de los resultados que se están entregando, la propuesta parece bastante pertinente. Sin embargo, en el caso de la publicación, quienes producen las encuestas pierden control, por cuanto son los medios los que difunden o promocionan la información. En buenas cuentas, tiene que haber una correspondencia entre lo que se entrega como información, que avale su calidad, y la conducta de los medios respecto de lo que publiquen o no, admitiendo la dificultad de regular esta materia.

Tras las exposiciones de los invitados, algunos integrantes de la Comisión formularon comentarios y preguntas,

La **diputada señora Hernando (presidenta accidental)** lamentó, respecto a la certificación de las empresas que se dedican a este tipo de encuestas, que no sea obligatoria para todos.

Por otro lado, consultó a los invitados cuál debiera ser el organismo público que establece y supervisa el estándar de certificación deseado en esta materia. A su juicio, podría ser el INE o el Ministerio de Ciencias y Tecnología.

El **diputado señor Rocafull** opinó que no existe un sustento que justifique la restricción que implica el período de blackout para la realización y publicación de encuestas electorales.

En cuanto a la existencia de un organismo rector en el rubro, sostuvo que no necesariamente ha de ser el INE. Podría ser otra institución, como una universidad con unidades expertas en el tema.

Por otra parte, sostuvo que hoy en día hay una serie de encuestas que no están acreditadas, sobre todo en redes sociales, lo que afecta la credibilidad y de alguna manera puede influir en la población. Por eso es importante legislar a este respecto.

El **presidente de AIM, señor Juan Pardo**, enfatizó que en principio su organización es partidaria de que no exista ningún tipo de regulación a este respecto, por cuanto las empresas asociadas tienen un Código de Ética y un proceso de autorregulación bastante estricto, en base a las normas internacionales.

Sin embargo, entendiendo que este proyecto nace de la preocupación por la manipulación de que puede ser objeto la información durante los procesos electorales, es comprensible que algunos sectores quieran imponer una moratoria, al menos para los días más próximos a la elección.

Sobre el punto, acotó que existe múltiple evidencia internacional en cuanto a que el efecto de la publicación de datos electorales tiene poca incidencia en revertir las tendencias electorales. Se han estudiado efectos menores en las poblaciones más indecisas, pero en general no hay ninguna evidencia científica que indique que la publicación de una encuesta electoral pueda tener la capacidad de revertir un resultado que ya está establecido en la opinión pública.

Sobre el asunto del organismo rector, manifestó que el INE podría hacerse cargo de esta tarea siempre y cuando alcance un nuevo estatus como organismo independiente del poder político, ya que se percibe como una amenaza el que los gobiernos de turno puedan manejar la forma en se regulan las encuestas de opinión pública.



La **vicepresidenta de AIM, señora Paulina Valenzuela**, expresó que un elemento clave desde el punto de vista del uso de los recursos del Estado en la ejecución de encuestas son los controles de calidad. A modo de ejemplo, señaló que la encuesta CASEN, que realiza la Universidad Católica a través del Centro de Estudios Longitudinales, está siendo supervisada de manera externa por una empresa privada. Es decir, todo el proceso de levantamiento de datos requirió una licitación pública en que distintas empresas dedicadas a la investigación presentaron una propuesta para chequear que el trabajo –que está desarrollando la Universidad Católica en este caso- se ajuste a la metodología definida por el propio Ministerio de Desarrollo Social. Entonces, hay mecanismos a través de los cuales se puede certificar la calidad de los estudios de datos, siendo complejo definir una institución que tenga el conocimiento y la experiencia en la realización de estudios de opinión de preferencia electoral.

La recomendación, por consiguiente, sería incorporar mecanismos de supervisión que permitan certificar y acreditar, en los casos que corresponda de acuerdo al espíritu de la ley, la calidad de la investigación, reiterando que en Chile ya se hace este tipo de “supervisiones cruzadas” a fin de certificar que la data que se está obteniendo se ajusta a la metodología y al rigor que requiere este tipo de estudios.

Por último, el **señor Pardo** hizo presente que la idea de elaborar un registro de certificación de las empresas tampoco es una salvaguarda a prueba de fallas, pues no existe una real capacidad del Estado para fiscalizar el cumplimiento de la normativa, y con ello todo el esfuerzo legislativo se desvanece.

Por otra parte, insistió que existen mecanismos para asegurar la calidad de estas investigaciones, aseverando que también es de interés de AIM que esos estándares de calidad se supervisen, pues cuando se publican malas encuestas con resultados aventurados, se hace un gran daño a toda la industria, desacreditándose las metodologías para el estudio de las realidades de la opinión pública. Además, las encuestas no solo son de índole electoral, sino que abarcan un amplio espectro, y toda la “mala prensa” que se hace respecto de la incapacidad de las encuestas es dañino para el gremio.

#### **6) Director del Centro de Información para la Democracia, señor Sergio Toro**

Sostuvo que la moción en debate es una iniciativa muy importante, porque apunta a una serie de políticas que debe impulsar el Estado para frenar la contaminación informativa en las elecciones, problema que es de más envergadura que el de las encuestas en sí. El proyecto de ley centra el debate en tres temas relevantes: 1) La transparencia (la certificación de calidad está basada en la transparencia de determinados procesos de construcción de las encuestas); 2) El riesgo de que un mal proceso lleve a una contaminación informativa (esta puede no ser a propósito, o “fake news”, como se le conoce, pero va generando un efecto en las preferencias de los individuos); y 3) El “efecto arrastre” hacia las mayorías o “bandwagon effect” (esto es, que ante determinadas informaciones los ciudadanos pueden coordinarse hacia algún tipo de preferencia).

Comentó que existen al menos ocho iniciativas legislativas sobre la materia que no han logrado pasar el primer trámite constitucional (por ejemplo, los proyectos plasmados en los boletines N°11526-06; 6826-06 y 6248-06).

Acotó que la presente moción tiene elementos parecidos a una patrocinada por los senadores Quintana y De Urresti (boletín N°11.526-06). En efecto, en ambos casos se abordan dos elementos esenciales: a) La

transparencia del proceso; y b) La prohibición temporal de publicación y divulgación de encuestas.

Estos elementos se sostienen en la presunción –muy atendible– de que la información de las encuestas influye en las preferencias de las personas. Sobre esta presunción, las investigaciones nacionales e internacionales hablan del efecto de las encuestas en la coordinación estratégica (entendida como la posibilidad de las personas de definir sus votos sobre candidatos viables), o en el arrastre o “bandwagon” (entendida como la actitud inconsciente de las personas de preferir opciones aceptadas por su entorno). En esto hay una discusión importante, pues la literatura especializada habla sobre el efecto en las “percepciones de carrera” o sobre las “expectativas de resultado”. Algunos autores, como Blaise, por ejemplo, señalan que las encuestas generan un efecto “contagio”, en que los electores evalúan sus preferencias sobre un partido o candidato de manera más positiva si las posibilidades de ganar parecen buenas, y de manera negativa si las posibilidades de triunfar son escasas. Con todo –precisó– no se trata de efectos directos, pero que sí van condicionando ciertos comportamientos que son relevantes.

En el caso de Chile, existe mucha dispersión en la calidad de las encuestas. Aunque existen empresas muy serias que basan su actividad en los estándares de calidad (como las asociadas a AIM), otras –incluso a veces con más impacto mediático– son muy opacas en sus protocolos.

Sobre el particular, destacó un punto a su juicio muy importante, y es que un proyecto de ley no puede regular las definiciones metodológicas que hacen que una encuesta sea de calidad (por su constante cambio y adecuación), pero sí puede regular la transparencia de sus definiciones, procedimientos y resultados. En esto último también hay dispersión, especialmente a nivel regional y local, lo que es un problema si se piensa que en regiones se define cerca del 60% de los diputados, por ejemplo, o se definirá cerca del 94% de los gobernadores regionales.

Como consecuencia, es cada vez más imperativo que los resultados y publicaciones de las encuestas políticas sean auditables por grupos intermedios y centros de investigación. Aunque existe algún control horizontal entre las empresas y organizaciones como ESOMAR / WAPOR o AIM, esto no es suficiente.

En un plano más específico, el señor Toro efectuó los siguientes comentarios y sugerencias sobre el texto del proyecto:

1.- En primer lugar, propuso una nueva redacción para el artículo 1 (transparencia activa), que recoge tanto lo señalado por el mismo proyecto como por lo expuesto por AIM, en términos de definir algunos criterios que sean estándares:

“Tampoco se podrán divulgar y publicar los resultados de encuestas políticas referidas a preferencias electorales, cuando dicha publicación no venga acompañada de la transparencia de los siguientes instrumentos e informes técnicos: a) Cuestionario completo; b) Base de datos de las respuestas al cuestionario; c) Información de fuente de financiamiento y contacto del responsable de la encuesta; d) Informe que contenga, a lo menos, tipo de entrevista, fechas y lugares de aplicación de la encuesta, población, marco muestral, tipo de muestreo y reporte completo de no respuesta.

El contenido de los resultados de la encuesta y del documento técnico señalados en los incisos precedentes, no podrán divulgar hechos y datos personales expresos de las personas que hubieran participado en calidad de encuestados en los procesos de levantamiento estadístico.”.

2.- Para el caso del “embargo” de cuatro días, estiman que es una buena medida reducir el periodo de prohibición. Existen varios países que utilizan esa fórmula. De todas maneras, se debe tener en consideración que una vez que el sistema político se articule en grupos intermedios que escruten

la calidad técnica de las encuestas en base a la transparencia de la información, no será tan necesario el veto de proximidad en la publicidad a los procesos electorales, e incluso tampoco será necesario establecer un organismo de control o de regulación de las encuestas, pues existen muchos grupos intermedios que precisamente escrutan la calidad de las encuestas y de la información pública.

3.- Sobre el nuevo artículo 37 bis que la moción propone agregar a la ley N°18.700, a juicio de DEMODATA tal propuesta va más allá del tópico de las encuestas políticas y entra en la esfera de regulación de transparencia activa en contratos entre privados, y por tal razón opinó que no debería considerarse.

### **7) Gerente de asuntos públicos y estudios cuantitativos de la empresa consultora CADEM, señor Roberto Izikson**

El señor Izikson valoró la motivación que hay detrás de este proyecto de ley, que busca modificar la norma instaurada en el año 2017 y que impone un período de 15 días de prohibición de difusión de encuestas electorales en medios de comunicación; con la cual, a su juicio, se evita que la opinión pública pueda conocer el estado actual de un proceso electoral, generando una distorsión significativa en el acceso a la información y afectando también un derecho democrático esencial, como lo es el derecho a informar.

Agregó que, en general, los partidos políticos, los gobiernos, los empresarios con recursos, etc., pueden acceder a la información. Sin embargo, con la norma actual esta se le niega a la opinión pública. En efecto, ella consagra el nivel más restrictivo en cuanto a la difusión de encuestas de carácter electoral, solo comparable con países como Bolivia, El Salvador, Honduras, Camerún y Túnez; en contraposición a países que no tienen restricción alguna en la materia, como Australia, Nueva Zelanda, Holanda, Irlanda, Inglaterra, Alemania, Dinamarca, Bélgica y Estados Unidos.

En razón de lo anterior, la disminución del período que plantea el proyecto respecto del número de días en los cuales no se puede publicar una encuesta de carácter electoral, colocando a Chile al nivel de países como Francia, Argentina, Uruguay y Canadá, evidentemente es positiva, sin perjuicio de que, en su opinión, lo ideal sería que no existiese ningún tipo de restricción, pues se sabe que la “mejor encuesta”, o la que tendrá mayor capacidad de anticipar un resultado electoral, será la que esté más cerca del día de la elección.

En segundo término, afirmó que actualmente no existe evidencia académica que determine la influencia que una encuesta puede tener en la formación de la preferencia electoral de las personas.

Agregó que es difícil imaginar que pudiera presentarse un proyecto de ley para prohibir las columnas de opinión relativas a procesos electorales en los medios de comunicación, aun cuando es válido preguntarse qué pesa más: si una encuesta, o la opinión de un connotado personaje, como el periodista Daniel Matamala o el académico Carlos Peña, por ejemplo. Tampoco sería lógico pensar en la presentación de una iniciativa que busque prohibir que se discutan o debatan en redes sociales las preferencias electorales de los chilenos, sea de parte de las personas con influencia política o de ciudadanos comunes y corrientes. Al igual que en el caso anterior, no hay forma de determinar qué influye más: si las opiniones en redes sociales o una encuesta.

Lo anterior da cuenta de que actualmente existen muchos factores que generan influencia sobre la formación de la opinión pública: amigos, familiares, compañeros de trabajo, medios de comunicación, redes sociales, políticos, candidatos, franjas electorales, etc.; y que van modificando

la opinión que tienen las personas con respecto a una determinada elección. En ese proceso de formación de opinión no se ha podido demostrar académicamente cuánto pesan las encuestas. Probablemente sí tienen un efecto, pero no está comprobado.

Este es un debate mundial. De hecho, Alejandro Moreno, un destacado académico mexicano de más de 40 años de experiencia, escribió hace muy poco una columna en relación con este tema, donde hizo referencia a uno de los últimos *papers* académicos que existen sobre la materia: “The power of polls” (“El poder de las encuestas”), de la Universidad de Columbia, que hace un análisis experimental comparativo en países como Argentina, Australia, Canadá, Estados Unidos, Inglaterra y Nueva Zelanda. Entre los principales hallazgos destacados por los investigadores están los siguientes: que la exposición a resultados de encuestas lo que hace es reducir la búsqueda de otro tipo de información política; y que el efecto de las encuestas en la decisión de voto es ilimitado. No obstante, ver resultados de encuestas reduce el apoyo de los partidos con menor respaldo y aumenta el apoyo al segundo lugar. Por otro lado, el efecto de “carro ganador” no se observa entre aquellos que tienen una militancia política, pero sí se aprecia de alguna manera en los apartidistas (es decir, los que no tienen posición política). Además, el efecto de “carro ganador” es más marcado cuando la ventaja del primero sobre el segundo es muy grande. En definitiva, la conclusión a la que llega el referido *paper* es que todos los efectos observados son poco significativos en la formación de preferencia electoral. Las encuestas –que pueden considerarse como una fotografía de un momento dado- tienen un valor democrático, porque aseguran el derecho de las personas a acceder a información sobre el estado actual de las cosas.

En otro orden de ideas, destacó que el proyecto de ley busque relevar la necesidad de dotar de mayores niveles de transparencia a la industria. Con todo, afirmó que, en general, los elementos que contempla la moción, que están validados por las agrupaciones internacionales que regulan la investigación de mercado (ESOMAR Y WAPOR) y que se exigen a las empresas en este ámbito, actualmente se cumplen en mayor o menor medida, pues hay una descripción de la muestra, de la fecha del trabajo de campo, del fraseo de las preguntas, del marco muestral, de los márgenes de error, del método de levantamiento, del objetivo de estudio, de la población estudiada, de los patrocinadores de la encuesta, de los realizadores de la misma, de los responsables de su publicación, del tamaño y la tasa de rechazo, etc., reafirmando que es relevante que estos elementos sean exigidos a todos aquellos que deseen publicar encuestas electorales.

En el contexto de ciertas elecciones, es común ver empresas encuestadoras que luego desaparecen y que no tienen página web ni domicilio conocido, etc. Pese a ello, sus encuestas son publicadas por algunos medios de comunicación, lo que reafirma la necesidad de exigir todos los elementos de transparencia ya referidos. En síntesis, cabe valorar que se expliciten en la ley los requisitos que debe cumplir una empresa o una institución pública al momento de hacer una encuesta de carácter electoral.

En cuanto al trabajo de CADEM en materia de medición de opinión pública en el ámbito electoral, se remonta al año 2014. Hasta el momento han desarrollado 406 encuestas semanales consecutivas. Cuentan con oficina y domicilio conocido y un equipo humano de más de 80 personas que trabajan de forma permanente, además de unos 100 encuestadores. En su página web está toda la información publicada y en sus informes figuran todos los requisitos explicitados en el proyecto de ley. Su compromiso es entregar información confiable, fidedigna y oportuna a la opinión pública y a todos los líderes de opinión.

A la luz de lo anterior, consideró complejo un solo aspecto del proyecto de ley, que dice relación con el artículo 2 del mismo, y que de alguna manera induciría a que se hagan menos encuestas electorales, en circunstancia

que la democracia necesita de más encuestas, como también de más métodos y de más inversión en investigación electoral y de opinión pública.

En Chile, lamentablemente, la investigación electoral ha descansado en los esfuerzos que hacen las instituciones privadas y no públicas (CEP, CADEM, Critería, Activa, etc.). En efecto, no hay universidades, por ejemplo, que cuenten con centros de investigación electoral. Esto, a diferencia de lo que ocurren en otros países, como España, donde se dispone de un presupuesto estatal y de un centro de estudios sociales (el CIS), que es autónomo y que genera investigación electoral. Esta sería una muy buena idea para replicar en nuestro país, pues ayudaría a mejorar los estándares en esta materia.

En ese contexto, el aludido artículo 2 que propone el proyecto fija a las empresas una exigencia en materia de transparencia que es razonable tratándose de instituciones de carácter público y que, por ende, utilizan recursos públicos, pero no respecto de empresas privadas. En efecto, si estas se ven obligadas a informar en una memoria anual en su página web quiénes son sus clientes y cuánto les venden, lo que ocurrirá es que las empresas de investigación de mercado van a dejar de hacer encuestas electorales. En un país donde no existe financiamiento público para hacer encuestas electorales, y donde las universidades también se han restado de ese esfuerzo, las empresas serías y que llevan años desarrollando un trabajo sistemático en este ámbito también se verán obligadas a restarse, lo que significará un gran daño al derecho esencial de informar.

#### **8) Presidente del Consejo Directivo del SERVEL, señor Andrés Tagle**

El representante del SERVEL sostuvo que el núcleo del proyecto es reducir el lapso en que está prohibido divulgar resultados de encuestas de opinión pública referidas a preferencias electorales (artículo 1). Compartió la crítica de que los 15 días que actualmente contempla la ley es excesivo, si se compara con otras legislaciones; recordando que dicha norma surgió en el año 2016 por iniciativa parlamentaria, y no del SERVEL. En ese entendido, los 4 días que plantea el proyecto parecen razonables.

Por otra parte, planteó su preocupación por los incisos segundo, tercero y cuarto que el proyecto agrega al artículo 37 de la ley N°18.700. Si bien consideró adecuada la exigencia respecto de un documento técnico que acompañe la publicación de los resultados de encuestas políticas referidas a preferencias electorales, cabe preguntarse a qué organismo le competará su fiscalización, precisando que el SERVEL no tiene ninguna capacidad para controlar la autenticidad o validez del contenido del documento técnico a que se refiere la moción.

En otro orden de ideas, reparó en que el artículo 37 bis que intercala el proyecto en la ley N°18.700 establece una regulación para las empresas encuestadoras en general, sin especificar que se trata de aquellas que realizan encuestas de opinión pública referidas a preferencias electorales. De aprobarse la norma tal como está propuesta, con las exigencias que plantea, ninguna empresa podría realizar una encuesta de carácter reservado respecto de sus clientes, aun cuando nada tenga que ver con política. En ese entendido, una regulación general a las empresas encuestadoras no tendría que estar en la ley de votaciones populares y escrutinios.

Finalmente, consideró que las sanciones que se establecen tanto en el artículo 37 *ter* como en el 37 *quater* son muy severas, sobre todo la de presidio que se dispone en la primera de dichas normas.

**Las exposiciones del ejecutivo de CADEM y del señor Tagle dieron lugar al siguiente debate.**

La **diputada señora Hernando** hizo presente que durante la discusión general de este proyecto de ley se ha debatido respecto del órgano fiscalizador a quien debiese corresponder la supervigilancia respecto de la obligación que establece el artículo 1 del proyecto. Al respecto, la mayoría de los parlamentarios de la Comisión ha sostenido que lo ideal sería que esta atribución la ejerciera un organismo como el INE, que es el único que cuenta con el conocimiento técnico en la materia. Sin embargo, la posibilidad de establecer nuevas atribuciones a un organismo estatal mediante un proyecto de ley es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, y esa es la razón por la que este aspecto en particular fue omitido en la moción.

Por su parte, la **diputada señora Parra (Presidenta)** afirmó que en Chile la industria de las encuestas mueve cifras millonarias. Los dineros no provienen solo del sector privado, pues el sector público también invierte una cantidad generosa de recursos en esta industria. En ese contexto, se hace necesario regular de mejor manera esta actividad, sin perjuicio de que, evidentemente, el proyecto de ley puede ser perfeccionado.

Agregó que es valiosa la prevención del señor Tagle en cuanto a que, si esta regulación se va a establecer en la ley N°18.700, debiese explicitarse que se trata de las encuestas de carácter electoral.

En cuanto a lo sostenido por el señor Izikson, expresó que, si bien puede ser cierto que desde el punto de vista académico no exista demostración respecto del grado de influencia de las encuestas electorales, eso no quiere decir que dicha influencia no se genere. De hecho, es sabido que las encuestas “instalan” climas electorales y que hay un votante estratégico que toma decisiones a último minuto y que se ve influenciado por encuestas que, además, tienen gran cobertura comunicacional.

Por último, manifestó su preocupación por esta industria que, en su opinión, aún debe avanzar bastante en regulación y transparencia. Particularmente en momentos electorales, es complejo que no se conozca quiénes financian y cómo se financian las encuestas, así como su metodología, por lo que, al menos en el ámbito electoral, debiese avanzarse en ese sentido. Las empresas más grandes debiesen estar tranquilas, pues lo que el proyecto pretende evitar es la publicación de encuestas que muchas veces son falsas y se divulgan sin regulación alguna. Enfatizó que este tipo de encuestas deben estar bajo el escrutinio público, especialmente porque ha habido errores importantes respecto de la “fotografía” tomada en distintos momentos de los últimos períodos electorales, razón por la cual mejorar la calidad de estos procesos es una necesidad ciudadana.

#### **9) Directora ejecutiva de la Corporación Latinobarómetro, señora Marta Lagos**

La invitada se refirió a algunos elementos que, a su juicio, permitirían que las encuestas presten un servicio a la democracia. En su presentación abordó los siguientes tópicos.

##### **1.- Encuestas privadas**

Las encuestas manipulan la política cuando nadie está “mirando”. Este tipo de encuestas son las más peligrosas para la política.

a) Así sucede, por ejemplo, cuando los partidos contratan a una persona “consultor” y no a una organización profesional para hacer encuestas con el fin de decidir sobre los candidatos de un partido determinado a un cargo. Respecto a la elección verificada en mayo pasado, llegaron a sus manos encuestas hechas por personas naturales para decidir sobre candidaturas a

alcaldes, pudiendo constatarse que se hacían encuestas solo para decir que no eligieron a “dedo”. Esa clase de encuesta no se publica y no hay como regularla.

b) Por otro lado, está la situación en que decenas de consultores ofrecen hacer encuestas a candidatos en una elección, sin ser expertos en el tema.

La señora Lagos explicó que para intentar responder la interrogante sobre si existen las encuestas políticas profesionales en Chile, es útil tener en cuenta la lista de las encuestas hechas por los candidatos para las elecciones del 15 y 16 de mayo de 2021. De los 16 mil candidatos, solo 156 encargaron encuestas, por lo que la probabilidad de que ellas puedan entregar un resultado acertado es prácticamente nula.

Al respecto, comentó que, hecha la consulta a la Asociación de Investigación de Mercados de Chile, ninguna de las 70 organizaciones involucradas era conocida, lo que da cuenta que no están dedicadas a este tema, y permite concluir que no existe un mercado de encuestas políticas en Chile. Solo 7 candidatos contrataron organizaciones profesionales que se dedican a hacer encuestas.

Por otra parte, este tema se vincula también al del gasto electoral, que ciertamente requiere de modificaciones legales, pues es un ámbito donde hay un gran margen de abuso, manipulación y engaño.

En razón de lo expuesto, es válido preguntarse si los candidatos contratan a personas y organizaciones no encuestadoras profesionales porque son más baratas, porque no tienen fondos suficientes, porque no creen que valga la pena un servicio profesional si este se puede hacer informalmente, o porque no existe la percepción de que hay encuestas profesionales para candidatos en una elección. De modo que cabe poner en duda que en Chile existan encuestas político electorales, y ese sería el primer “atraso”: los candidatos no recurren a las organizaciones profesionales para conocer su intención de voto. Esto da cuenta de una situación precaria de la “pre política” (es decir, antes de empezar la campaña electoral), lo que ciertamente requiere de mayor regulación legal.

## 2.- Encuestas publicadas en el dominio público

¿Quiénes son los clientes de las encuestas políticas en Chile? La respuesta a esta interrogante es que las encuestas políticas en Chile no tienen clientes. Existen en el país las siguientes encuestas:

a) La del CEP, que decide su encuesta en el directorio y la financian ellos ¿Define eso el sesgo del CEP? ¿Sería por ello una encuesta castigada por la ley?

b) Las de empresas que publican gratis. Son empresas encuestadoras que publican sus propias encuestas, pagadas con fondos propios. En este caso, existe más incentivo para una empresa de acertarle a un resultado, si de ello depende el nivel de ventas que tiene. En definitiva, este es un servicio público que se ha instalado por la ausencia de encuestas profesionales. Ahora, si le va mal, ¿le disminuyen las ventas? Si se toma el caso de CADEM, su error en las primarias no le hizo mella alguna ni en la publicación ni en la contratación del Palacio de la Moneda. Entonces, ¿para qué esforzarse en acertar si no tiene consecuencias? En efecto, no hay ningún incentivo. En Chile, los incentivos para acertar son casi igual a cero, porque el “no mercado” de las encuestas políticas se rige por la confianza ideológica más que por el desempeño. Tal es el caso de CEP y CADEM.

En Chile no existen, como sí ocurre en países como Argentina, Perú, México, Brasil y en casi todos los latinoamericanos, las denominadas *joint venture*, o alianzas entre el encuestador y el medio de comunicación, donde un medio le encarga a un encuestador, de acuerdo a un convenio marco, que

anticipe los resultados de la elección. En este caso, hay una transparencia total respecto de lo que la empresa hace, cómo le acierta a la elección y quién es encuestador. Desde su perspectiva, no es correcto que un encuestador no transparente para quién está haciendo la encuesta, pues esa es una información pública en todos los países del primer mundo. Así también, en general los encuestadores se muestran orgullosos por haber acertado a la elección, demostrando que los sesgos están eliminados por la precisión con la que se acertó. Ese es el nivel de profesionalismo que requieren las encuestas en un país desarrollado, y Chile está a “años luz” de distancia de ese paradigma. Por lo tanto, el segundo “atraso” consiste en que no hay encuestas electorales propiamente tales, encargadas a encuestadoras profesionales por un tercero, pues nadie paga por una encuesta predictiva electoral. Solo hay encuestas gratis de las empresas y un *think tank* que pertenece a una de las familias millonarias del país.

Ejemplificando con la elección presidencial del 21 de noviembre pasado, Lagos afirmó que como país no tenemos idea quiénes son las personas que no votaron en tales comicios, y que representaron alrededor del 53% del padrón electoral, ni por qué no votaron. Esto da cuenta de un atraso que existe en la democracia, vinculado al modelo instalado, lo que termina constituyendo un incentivo para que nadie gaste en encuestas. Aclaró que con esto no quiere decir que las empresas no tienen derecho a publicar gratis, pero los medios de comunicación debieran aplicar un filtro respecto de lo que publican, pues muchas veces se hace referencia a resultados de una encuesta llevada a cabo solo en la región Metropolitana y, de acuerdo al titular del medio, pareciera que ella corresponde a todo el país, mal representando en consecuencia lo que opina la gente.

Otra cuestión a tener en consideración es que las empresas realmente transparenten el número de casos sobre los cuales extraen sus conclusiones. Puede ser que se basen en 300, 500, 1.000 o 3.000 casos, pero lo que no es correcto y, por tanto, constituye una manipulación, es presentar una encuesta como algo que no es. Si se quiere hacer una encuesta de predicción de intención de voto, se debe cumplir con los estándares y la metodología que hoy existe en las ciencias sociales; y, por otra parte, los medios de comunicación tienen la obligación de transparentar la información respecto del número de casos sobre los cuales se basa una encuesta. Por ejemplo, en las primarias presidenciales de 2021 los ganadores fueron distintos a los que predijeron las encuestas. Esto se explica porque en las primarias vota el 20% de los chilenos. Para haber podido anticipar el resultado de dichas elecciones se hubiese tenido que trabajar, de acuerdo a los estándares internacionales, sobre la base de 5 mil casos, y nadie hizo esa inversión. Aunque ello no es condenable, pues las empresas que realizan encuestas con menos casos tienen todo el derecho a hacerlas, distinto es que las hagan aparecer como intención de voto.

3.- Entonces, ¿a quien se está regulando con esta ley?

a) A un mercado inexistente, sustituido por múltiples formas de producir un gráfico con números.

Para efectivamente poder regular el sector tendría que haber, en primer lugar, un “mercado” de encuestas políticas que no hay. El Congreso está intentando regular un mercado inexistente, y que es sustituido por alguien que formula algunas preguntas a un conjunto de personas y le pone el título de “encuesta”, produciendo un gráfico con números. Por otra parte, ¿cómo distingue la ley las encuestas de las “no encuestas”, y cómo aplica sobre personas u otras organizaciones que no son encuestadoras? También cabe preguntarse si definirá la ley lo que es una encuesta, para efectos de determinar qué instrumentos pueden aplicarse; y si dejará fuera todas las otras formas de muestreo, que son las que pueden tergiversar y manipular los datos obtenidos.

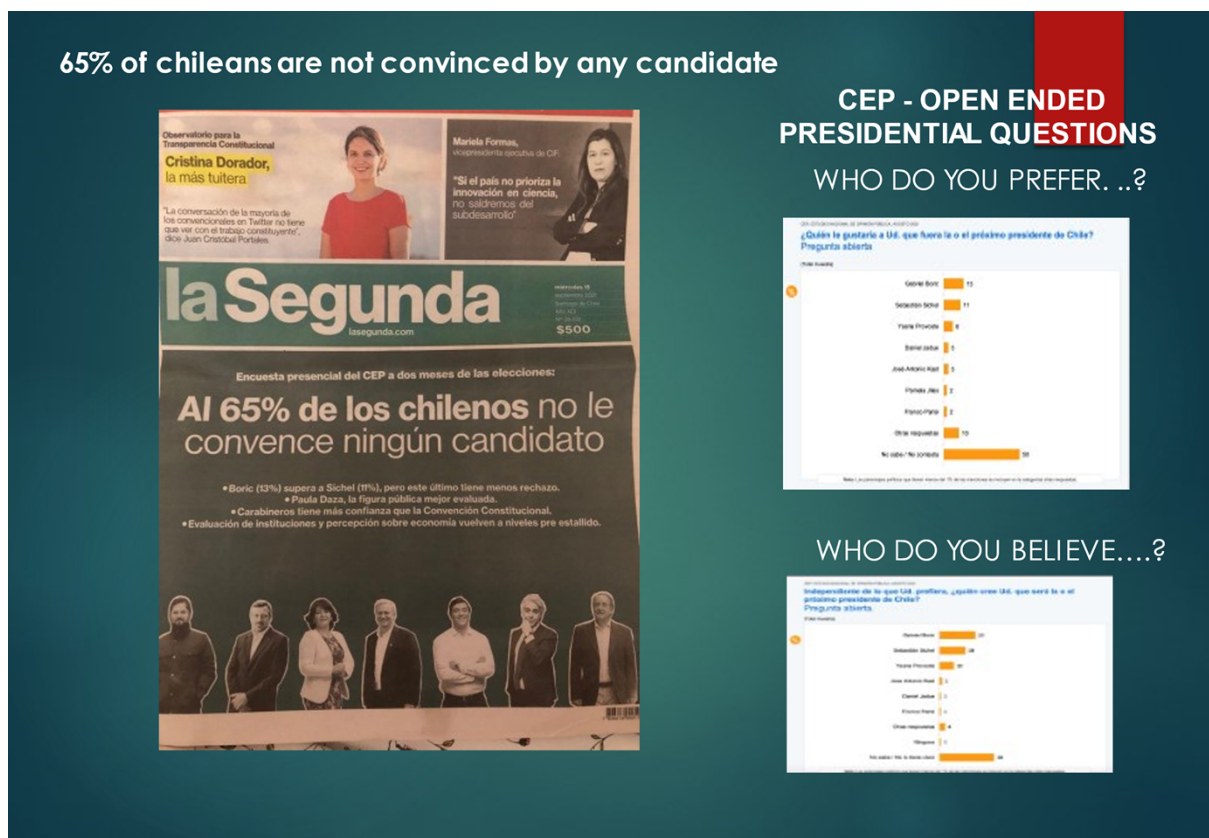
b) A los medios de comunicación que producen titulares de acuerdo con su línea editorial, usando datos de encuestas.



¿Qué dice o debe decir la ley sobre la manipulación periodística de los medios, cuando se usan datos para reforzar un resultado que es congruente con su línea editorial, sin importar el verdadero significado del dato? ¿Cómo controla el Congreso esas manipulaciones de datos?

El partidismo de los encuestadores está muy tratado en la literatura. Al respecto, se sostiene que el encuestador tiene la obligación ética de ir a corregir al medio cuando tergiversa lo que dice el dato.

A propósito de las elecciones de noviembre de 2021, el diario La Segunda publicó el siguiente titular: “Al 65% de los chilenos no le convence ningún candidato”, instalando la idea de que la elección estaba abierta, en circunstancias que ello no era así, pues el 53% de los chilenos no votó. Esta interpretación del periodismo da cuenta de una intencionalidad política que no se corresponde con el resultado de la encuesta; y de cómo ella pueden formar agenda tergiversando los datos.



4.- ¿Cómo puede el Congreso lograr mejorar el nivel de las encuestas en Chile?

a) Producción de estándares. La manera más rápida y eficiente de producir un mejor nivel de encuestas en el país es forzar al mercado de las encuestas a adoptar estándares mínimos. Para ello, primeramente, el propio Estado debiese fijar un mínimo de condiciones para producir o contratar sus propias encuestas, que a su vez se transformen en un mínimo básico para cualquier tipo de estudio, es decir, una “vara”. Esto hoy en día no existe, y si el Estado fijara un estándar sería muy difícil que el mercado de las encuestas no se ubicara, al menos, a ese nivel.

A este respecto, la invitada afirmó haber hecho propuestas en este sentido a distintos ministros de Estado desde el año 1990 en adelante.

b) Iniciativa de transparencia. Las dos asociaciones mundiales en materia de encuestas de opinión pública (WAPOR y AAPOR) proponen la generación de un registro voluntario de empresas. La idea es que las empresas se sinceren en sus métodos y sean aceptadas después de un escrutador proceso de postulación, pasando a tener un “sello de transparencia”. Así, se crearía un estándar de empresas registradas y de no registradas. El registro sería voluntario y el Estado podría decidir si quiere contratar solo empresas registradas o no. Esto permitiría también conocer, por ejemplo, la deficiencia de la muestra.

En el caso de Chile, dicho registro podría estar radicado, por ejemplo, en el Consejo para la Transparencia.

## 5.- Estándares del Estado

¿Qué tiene que ver el Congreso con los estándares del Estado? En la medida que el Congreso aprueba el Presupuesto de la Nación, puede condicionar la asignación de fondos para encuestas al cumplimiento de estándares únicos fijados para todos por el Estado. También puede trabajar en conjunto con órganos como el Consejo para la Transparencia, para instalar la “Iniciativa de transparencia” de AAPOR y WAPOR.

Chile presenta altos grados de atraso en la forma como funciona el mercado de las encuestas políticas. El mayor atraso consiste en tener una política que se hace de forma tradicional, con muy poca inversión en la evidencia empírica. Para tener encuestas de alto nivel, es necesario que la política sea de alto nivel. Hay que profesionalizar las encuestas, fijar y elevar estándares, y utilizarlos como barrera de entrada para encuestas de política pública. Hay que transparentar la metodología, declarando cuáles son las deficiencias de la muestra. Asimismo, hay que desarrollar programas que entrenen periodistas especializados en encuestas, y elevar el nivel de difusión que tienen los medios de comunicación, lo que equivale a ética, transparencia y menos partidismo.

## 6.- El control en la era de internet

La experiencia mundial muestra que todas las formas de control sobre las encuestas no logran el objetivo de mejorarlas ni de controlarlas. La demanda por libertad aumenta en el mundo sin cesar. Por ejemplo, hoy día los franceses hacen sus encuestas políticas desde Suiza y Bélgica, y la ley francesa que establece una prohibición de difundir las encuestas durante los 7 días previos a una elección, no puede hacer nada contra ello, transformándose en el hazmerreír de todo Europa. En el caso nuestro, podemos hacer las encuestas paneles con empresas internacionales desde cualquier punto del ciber espacio, y publicarlas en el ciber espacio.

Por ello, cabe preguntarse: ¿Qué es lo que se está regulando? ¿A Algunas empresas, a las encuestas? ¿Cuál es el propósito de la regulación? ¿Resguardar los derechos de los electores? ¿Acaso los derechos de los electores no se resguardan elevando el nivel de la política y la transparencia, dejando la libertad que corresponde en una democracia?

No cabe duda que en el espíritu de la nueva Constitución sería contradictorio que se declararan plebiscitos y consultas ciudadanas y, por otro lado, se prohibieran las encuestas. La humanidad camina hacia mayores grados de libertad, y el retroceso que significó la modificación en 2016 de la LOC de Votaciones Populares y Escrutinios con la prohibición de la publicación de los resultados de las encuestas 15 días antes de una elección, es solo un síntoma más de la profunda crisis que vive la política en el Chile de hoy.

Por ello, sugirió no regular algo que está atrasado, sino construir un camino hacia un mejor desarrollo, diseñando medidas que mejoren los instrumentos que se tienen para llegar más rápido a la meta.

En ese orden de ideas, habría que poner el énfasis en los siguientes aspectos:

- a) El único control en la nueva era que comienza es la excelencia (exigir excelencia).
- b) La transparencia.
- c) Los estándares de la industria, de los medios, del Estado.

d) El Congreso puede ayudar a las soluciones, por la vía de la construcción de transparencias, estándares y excelencia.

Volviendo al tema de los estándares, recalcó que al no contar con ellos, como país estamos en una situación de vulnerabilidad en relación al tema de las encuestas, que tiene que ver fundamentalmente con los medios de comunicación. Dentro de sus atribuciones, el Congreso podría colaborar para que el Consejo para la Transparencia instale una iniciativa en este ámbito y para que el Estado eleve los estándares; como, asimismo, controlar los gastos de la política mucho antes de lo estipulado en la ley actual.

Acerca del contenido específico del proyecto de ley, sostuvo que saber cómo una empresa se financia es completamente inútil desde el punto de vista de la manipulación metodológica. No es que esté mal saberlo, el punto es qué se quiere controlar. En efecto, la Iniciativa de Transparencia invita a preguntarse por el objetivo del estudio, cuáles las preguntas que tienen que ver con ese objetivo, quién financia y cómo se publica.

Al respecto, ejemplificó lo que ocurre cuando el Palacio de la Moneda encarga una encuesta. Muchas veces ello se ha considerado como un escándalo, lo que parece muy primitivo, pues lo hacen todos los gobiernos en todos los países del mundo. En efecto, no tiene nada de sórdido que el gobierno encargue encuestas. Lo que no corresponde es que no se transparente quiénes son los encuestadores y cuántos recursos se gastan en las encuestas. Así, se constata que hay una serie de elementos primarios respecto de las encuestas que no están bien establecidos ni regulados, y ello lo único que hace es denostarlas y manipularlas. Por ello, apeló para que se tenga en consideración el estado de situación de las “encuestas políticas” en Chile, que a su juicio no existen, reafirmando que se requiere muchísimo trabajo -no solo una ley, sino mayor regulación estatal en general; o bien iniciativas privadas que pueda cobijar el Estado- para que exista una mayor transparencia respecto de las encuestas, a fin de que estas no manipulen ni a la opinión pública ni la agenda.

**Concluida la intervención de la invitada, la diputada señora Parra (presidenta)**, le consultó si en países como Perú, Argentina y Brasil hay mayores estándares en relación con esta temática, solicitándole profundizar a ese respecto; como también en el tema de la Iniciativa de Transparencia y del registro voluntario de empresas encuestadoras.

Por su parte, el **diputado señor Trisotti** pidió a la invitada ahondar acerca de los estándares de ecuanimidad y transparencia que, a su juicio, debiesen considerarse en este proyecto de ley; y cómo conciliarlos con la libertad de prensa, el derecho a la información y el derecho de los gobiernos y los candidatos para conocer su posición frente a una determinada elección.

Contestando las interrogantes, la **señora Lagos** comentó que previo a las elecciones del 21 de noviembre efectuó una presentación en una instancia convocada por el Consejo para la Transparencia acerca del tema de las encuestas. En dicho contexto, presentó formalmente la Iniciativa de Transparencia, tal cual existe en el mundo anglosajón (AAPOR-WAPOR), la que considera una postulación por parte de las empresas para formar parte de un registro, al que podrían acceder luego de cumplir con elevadísimos estándares, para lo que se requeriría la formación de una comisión técnica de expertos en la materia, lo que no sería muy complejo considerando el capital humano que tiene nuestro país. La presidenta del Consejo consideró interesante la propuesta, comprometiéndose a analizarla.

Por otra parte, precisó que en países como Perú, Argentina y México, cuando un encuestador le hace encuestas a un diario y hay un contrato de por medio (*joint venture*), ambos se resguardan de que se cumpla un cierto nivel y una cierta remuneración que les permita salir a la luz pública y defender esa posición, pues un diario no va a arriesgar su reputación contratando a

cualquier empresa. Entonces, se produce una autorregulación al exigir al encuestador ciertos estándares y un respaldo dado por sus aciertos. En definitiva, los estándares se generan a partir de la necesidad de reportar datos lo más cercanos posibles a los resultados de una elección, y ello solo es posible cuando existe un contrato de por medio y recursos destinados a predecir la elección, escenario diametralmente distinto a lo que ocurre en Chile, donde no se ha invertido un peso en ello.

Respecto de la consulta del diputado señor Trisotti, sostuvo que, en términos simples, “el estándar es todos, no cualquiera”. Un encuestador debe representar a todos, lo que significa dar a cada chileno la probabilidad conocida de ser elegido en la muestra. En definitiva, metodológicamente hablando, se puede hacer una encuesta perfecta si se da a todos la misma probabilidad de ser conocido. El estándar, por tanto, consiste en bajar esa premisa u objetivo a condiciones metodológicas básicas que sean transparentes, y a partir de las cuales se defina la forma de seleccionar la muestra de acuerdo al sistema electoral imperante. Así, por ejemplo, se podría definir que ninguna encuesta del Estado que esté destinada a tomar decisiones de política pública pueda tener menos de mil casos, debiendo estos representar la totalidad de la población, con una matriz que efectivamente represente al censo, utilizando una ponderación razonable, etc. La CASEN, por ejemplo, es una encuesta muy bien diseñada, con una gran base metodológica.

Agregó que si el Estado fijara estándares que le permitieran tomar decisiones de política pública con un mínimo de robustez metodológica, eso determinaría un piso mínimo para las encuestas que produce la industria en todo ámbito, pues ninguna empresa sería haría o propondría una encuesta con un sub estándar del Estado. Una encuesta de 500 casos no sirve para nada, porque el margen de error es demasiado grande. La idea es contar con una robustez metodológica tal que, al repetir el experimento un tiempo después, se generen los mismos resultados, de manera tal que si hay variación de resultados, ello esté dado por la variación de la realidad y no por la debilidad de la muestra.

Enfatizó que hay elementos de transparencia que son ineludibles. En este punto, recalcó que un tema importante es la tergiversación de los datos que pueden hacer los medios de comunicación. Por eso, si bien puede ser muy interesante conocer quién financió una encuesta, si un diario después tergiversa la información todo el trabajo previo que se hizo no sirve de nada. En definitiva, el conocer quién y cómo se financió una encuesta no dice relación con su posterior manipulación. Son dos aspectos distintos que deben tenerse en consideración. Es mucho más importante conocer para quién trabaja el encuestador que saber quién financia la empresa.

Por último, sostuvo que otro elemento que genera gran transparencia es la existencia de un banco de datos estatal donde, después de cumplidas ciertas condiciones, se publiquen y se puedan consultar encuestas pasadas, lo que incentivaría enormemente a las empresas a cuidar su reputación y prestigio en relación con la información producida y, de paso, contribuiría a no despilfarrar los recursos en encuestas que después nadie sabe dónde encontrar.

#### **10) Oficial de programas para Chile y cono sur de América Latina de IDEA Internacional, señora María Jaraquemada**

La representante de IDEA Internacional explicó en primer lugar por qué se regula el tema de las encuestas electorales, aludiendo a la necesidad de proteger el derecho a la libertad de expresión y el acceso a la información previa a las elecciones por parte de la ciudadanía. En el caso de Chile, existe un problema grave de abstención electoral y, por lo tanto, todo lo

que contribuya a una mayor y mejor información previa a las elecciones podría, a su vez, contribuir también al resguardo de los referidos derechos. Asimismo, en un régimen democrático se debe proteger la libre circulación de opiniones e información para un voto informado (decisión del elector).

Sin embargo, por otra parte, se levantan ciertas alertas. Por ejemplo, es necesario evitar la manipulación o distorsión del debate público, el fraude, la información falsa o los climas de violencia y disturbios por los resultados de ciertas encuestas de opinión pública.

Enfatizó que este debate existe no solo en Chile, sino que también en muchos otros países, como por ejemplo en Francia, en que varios medios de comunicación han tomado la decisión de dejar de publicar encuestas de opinión pública respecto a posibles ganadores de la elección presidencial para evitar una distorsión del debate público, pues se afirma que muchas veces las personas votan a “caballo ganador”, esto es, por quienes van liderando las encuestas; o bien, porque se puede producir el efecto de “hundir” una candidatura, generando la percepción de que está peor posicionada de lo que realmente ocurre en los hechos. En Chile, con el voto voluntario, ha costado prever los resultados.

Por otra parte, también se han presentado problemas con encuestas o sondeos realizados por partes que no son imparciales y que tienen algún interés, sea económico, ideológico, familiar, etc., con distintos sectores o candidaturas.

Finalmente, sostuvo que este tema muchas veces se regula de la mano de otras restricciones como, por ejemplo, los plazos para hacer propaganda, el financiamiento electoral, etc.

Enseguida, la señora Jaraquemada abordó la regulación de esta materia en la legislación comparada, explicando que existen distintas modalidades. Hay países que han optado por no regularla de ningún modo, como Australia, Sudáfrica y Estados Unidos. Otros, en tanto, tienen regulaciones mínimas, estableciendo, por ejemplo, limitaciones desde el día de la elección hasta el cierre de las urnas. Esto incluye las encuestas o los sondeos que se hacen “a boca de urna”. Otras legislaciones adoptan el período del “silencio o apagón electoral”, que en Chile se extiende desde tres días antes de la elección hasta la fecha en que ella se celebra. Por último, hay países como Singapur que establecen prohibiciones respecto de las encuestas durante todo el período electoral.

Una gran parte de los países que regulan esta materia fijan períodos de “apagón electoral”, es decir, la prohibición de circular, publicar, realizar o difundir información de este tipo va asociado al período durante el cual no se puede hacer campaña ni propaganda electoral.

Muchos países también regulan ciertas materias relacionadas con la publicación o divulgación de las encuestas, tal como propone el proyecto de ley en cuestión, para procurar que haya cierta transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas de parte de quien realiza la encuesta. En tal sentido, exigen la publicación -por ejemplo- de la fuente u otra información relevante que pueda ser incluida, como el margen de error; la fecha en que se realizó la muestra; quién la encargó o financió; los eventuales conflictos de interés entre los controladores, directores o encargados de realizarla, etc. Con esto se evita la aparición de “empresas fantasmas”, cuyo origen no se conoce con certeza, o bien la aparición de encuestas que son encargadas por ciertos sectores respecto de los cuales podrían darse conflictos de interés; y se garantiza así la calidad, veracidad y confiabilidad de la encuesta. Incluso en algunos países de América Latina se exige que las encuestadoras, empresas o entidades que puedan divulgar esta información estén registradas ante la entidad electoral, de modo que la ciudadanía y los medios de comunicación puedan también chequear esa información.

En general, las recomendaciones internacionales -por ejemplo, las emanadas de la Comisión de Venecia en su informe sobre el Derecho Electoral y la Administración Electoral en Europa, del año 2020- no aconsejan una prohibición muy larga (sobre una semana), a fin de intentar compatibilizar los bienes jurídicos e intereses que están en juego: el derecho al acceso a la información y a la libertad de expresión, por una parte; y la necesidad de evitar la manipulación o fraude, por otra.

También hay que tener en consideración la dificultad que existe hoy en día para controlar y fiscalizar las redes sociales, donde la información circula de manera bastante fluida; y la posibilidad de publicar en otros países, lo que a su vez hace más difícil la aplicación de sanciones. De todas formas, estas generalmente consisten en multas y suspensiones para que la empresa pueda ejercer durante un determinado período.

La tendencia en América Latina y el Caribe es al crecimiento regulatorio. Hay países que tienen escasa regulación, como Chile, Brasil y Uruguay. En nuestro país se establece un período que, para los estándares comparados, es alto; hay ciertas sanciones, generalmente aplicadas a los medios; y no hay exigencias de transparencia ni de acceso a la información. Otros países, en cambio, tienen una regulación más específica, como Costa Rica, Colombia, Honduras, Panamá y México.

El siguiente cuadro da cuenta del régimen jurídico que aplican algunos países:

ALGUNOS CASOS COMPARADOS

Fuente: Article XIX y Jorge Lazarte

| País      | Tiempo                                 | Otros                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------|----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Albania   | 5 días                                 | Transparencia : nombres del encuestador y del patrocinador, tamaño de la muestra, margen de error y periodo de tiempo durante el cual se realizó<br>Sanción: multa (entre 1.000 y 5.000 USD para medios y 10 y 25 para el resto)                                  |
| Australia | -                                      | -                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Bulgaria  | 15                                     | Sanción: multa entre 30 y 3.000 USD                                                                                                                                                                                                                               |
| Canadá    | 24 horas al cierre                     | Transparencia: nombre del patrocinador, nombre de la persona u organización que realizó, fecha o el período en que se realizó, la población de la que se extrajo la muestra de encuestados, número de personas con las que se ha contactado y el margen de error3 |
| Francia   | 24 horas al cierre (7 días hasta 2002) | Transparencia                                                                                                                                                                                                                                                     |
| India     | 48 horas al cierre (hasta 1999)        | Transparencia: tamaño de la muestra, extensión geográfica, margen de error, metodología e información sobre la organización.                                                                                                                                      |
| Italia    | 15 días                                | Transparencia: metodología de la encuesta, tamaño de la muestra, fecha y porcentaje de respuesta. Los mismos datos deben presentarse también al Departamento de Información y Prensa, que publica la información en un sitio web específico .                     |
| México    | 3 días                                 | -                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Perú      | 1 semana                               | Transparencia: ficha técnica                                                                                                                                                                                                                                      |

Luego, la invitada se refirió a lo que denominó consideraciones claves y riesgos:

- 1.- Es relevante avanzar hacia el acceso a la información y la rendición de cuentas en esta materia, tal como plantea el proyecto de ley. Esto siempre es positivo, especialmente en momentos de crisis de confianza hacia las instituciones, tal como se vive hoy día en nuestro país. Además, estas exigencias van a permitir que las mismas encuestadoras eleven sus propios estándares.
- 2.- Se debe fomentar un debate y voto informado y evitar el fraude o la manipulación.
- 3.- Hay que tener muy presente el fenómeno y efecto de las redes sociales y las tecnologías de la información, ya que por más que se quieran regular ciertas materias, se genera un vacío importante que podría convertir la ley en “letra muerta”.

4.- Es aconsejable ser cautelosos a la hora de determinar si las sanciones por infracciones a esta normativa han de ser penales, o bien solo administrativas y pecuniarias (multas). Actualmente, la ley solo establece sanciones para los medios de comunicación, pero no para las entidades que hacen las encuestas.

5.- Por último, hay que tener muy presente en este tipo de regulaciones la capacidad de fiscalización y sanción del ente al que se le entrega esta atribución (¿el Servel, u otro organismo?).

Concluyendo su presentación, hizo algunas recomendaciones finales, recalcando lo siguiente:

1.- Esta materia podría regularse estableciendo una “combinación de señales”: por ejemplo, plazos más breves, pero con más información. En su opinión, lo más relevante es lo segundo, esto es, elevar los estándares para que las encuestas y sondeos se realicen con una mayor rigurosidad, colocando el incentivo en que no haya fraude ni manipulación de la información.

2.- Si la regulación va a ir acompañada de sanciones, la idea es que se determine bien a quién se va a sancionar. Quizá no sería recomendable hacerlo respecto del ciudadano común y corriente que divulgue una encuesta, pero sí respecto de quien la elabora. Por otra parte, las sanciones deberían ser más bien disuasorias, pero sin obstaculizar la libertad de expresión, lo que podría eventualmente ocurrir con las sanciones penales.

Tras la presentación de la invitada, el **diputado señor Longton** le solicitó ahondar respecto a los métodos de fiscalización, consultándole si a su juicio el SERVEL podría desarrollar esta labor de control y con qué herramientas. Agregó que muchas veces la difusión de una encuesta escapa de las manos de quien la realiza y, en ese caso, lo ideal sería optimizar los mecanismos de control a fin de hacerlos más eficientes, evitando primero la realización de una encuesta y, luego, su difusión.

Respondiendo a la consulta, la **señora Jaraquemada** precisó que actualmente ya existe un vacío legal, pues la sanción que se establece se refiere a los medios de comunicación, y ocurre que, generalmente, las encuestas que se difunden durante el período de prohibición lo hacen a través de alguna red social (como *WhatsApp*, por ejemplo), y no a través de los medios, los que ciertamente se cuidan de no publicarlas o difundirlas. Entonces, no hay incentivo para no realizar las encuestas en este período, pues no existe una sanción asociada para quien la realiza. Por ello, a su juicio, este aspecto debiese abordarse si lo que realmente se desea es establecer una prohibición de realizar sondeos en dicho período.

Por otra parte, consideró complejo exigir al SERVEL que tenga la capacidad de fiscalizar a todos quienes difunden o divulgan las encuestas por redes sociales. En ese sentido, sería más fácil establecer la responsabilidad respecto de quien las elabora y, además, respecto de los medios de comunicación que las difundan.

#### **11) Director General del Consejo para la Transparencia, señor David Ibaceta**

Esta moción ingresó a tramitación a la Cámara de Diputados el 15 de noviembre de 2020, con el fin de evitar la publicación de encuestas electorales engañosas a través de la exigencia de nuevos requisitos de transparencia. En la medida que se vaya avanzando en los mecanismos de

transparencia y de mejor control de la cuestión pública, ello sin duda incidirá directamente en la democracia.

A título de comentarios generales, destacó los siguientes:

1.- Se ha generado una amplia demanda de la ciudadanía por mayor transparencia en los resultados de las encuestas de opinión.

2.- Las empresas que realizan encuestas políticas y de opinión no están sujetas a normas de transparencia, por lo que es importante avanzar en ese sentido.

3.- Es relevante la oportuna implementación de estándares de transparencia y publicación de información por parte de las empresas que realizan estudios de opinión pública, tal como ocurre en legislaciones comparadas.

4.- La tendencia mundial es que las empresas encuestadoras implementen estándares de transparencia y publicidad a través de mecanismos de autorregulación.

5.- De acuerdo con el Consejo Nacional de Encuestas Públicas de Estados Unidos (NCPPE), deben publicarse tres aspectos que parece importante destacar: a) aspectos metodológicos (criterios de elegibilidad de los encuestados, descripción de los diseños de muestra, fechas de levantamiento, etc.); b) aspectos éticos (por ejemplo, el consentimiento y los estándares que tiendan a asegurar la protección de datos personales, particularmente de los encuestados; y, en el levantamiento de los datos, aspectos vinculados a la capacitación de los encuestadores, a fin de evitar los denominados “llamados en falso” de los cuestionarios o la invención de datos a partir de ciertas tendencias o, eventualmente, la integración de algún tipo de sesgo que pueda generar algún problema desde el punto de vista metodológico en los resultados de la encuesta), y; c) cuestiones de interpretación, sobre todo en la cobertura mediática de las encuestas. Se ha planteado que los analistas de las empresas de encuestas deben ser capacitados respecto a las adecuadas interpretaciones que deben hacer de los datos; como, asimismo, deben existir lineamientos para que la cobertura mediática y la exposición de esta información cumpla con ciertos estándares de integridad.

A continuación, se refirió a los aspectos relevantes del proyecto, reconociendo como positivos los siguientes tópicos:

1.- La incorporación de obligaciones de transparencia activa.

2.- La incorporación de obligaciones para las empresas encuestadoras relativas a publicar su memoria anual, poniendo a disposición información relevante tal como fuente de ingresos, relaciones con otras empresas o actores dentro de las dinámicas público-privadas que pueden generarse, identidad de los miembros de los equipos directivos, etc.

3.- La reducción del plazo establecido en la ley vigente respecto a la prohibición de divulgación de los resultados de las encuestas electorales.

Por último, compartió las propuestas de perfeccionamiento al proyecto de ley por parte del Consejo para la Transparencia. Hizo presente que algunas de ellas son complejas desde el punto de vista de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Sin perjuicio de lo anterior, de todas maneras es importante dar cuenta de ellas:

1.- Obligaciones de transparencia activa respecto del documento técnico:

El proyecto de ley establece que la divulgación de resultados de la encuesta debe necesariamente acompañarse de la publicación, en transparencia activa, de un documento que sirva para la evidencia y el sustento estadístico de los resultados. Por lo tanto, a su juicio debiesen hacerse públicos antecedentes relacionados con la descripción técnica de la muestra, la fecha del levantamiento, el marco muestral y los métodos que se utilizan, los



márgenes de error, la existencia de patrocinadores de la encuesta, los encargados de la realización de la misma, los responsables de la publicación, etc., lo que parece muy importante desde el punto de vista de una adecuada configuración de un sistema de esta naturaleza.

En esta materia, la propuesta específica del Consejo es que se pudiera complementar la obligación de transparencia activa incorporando, a lo menos, tres cuestiones relevantes, a saber:

- a) Informe de supervisión de terreno.
- b) Información sobre los supervisores del proceso de levantamiento (denominados “jefes de estudios”).
- c) Medidas de seguridad de la información, particularmente en estos tiempos donde hay más riesgo de “hackeos” u otras acciones que pueden atentar contra ella.

2.- Oportunidad de la publicación, lenguaje claro y permanencia de la publicación:

- a) Se sugiere especificar que la información deberá disponerse utilizando un lenguaje claro y comprensible para todas y todos, e idealmente en un formato reutilizable. Esta última es una cuestión bien interesante que el Consejo ha estado promoviendo también en otros proyectos de ley.
- b) Se sugiere indicar que la información deberá mantenerse permanentemente publicada, pues ello facilita mucho el proceso de búsqueda, análisis, revisión, estudio y comparación de cada una de las encuestas y sus resultados.

3.- Obligación de publicar la memoria anual por parte de las empresas encuestadoras:

En este punto, se sugiere elevar el estándar de publicidad de las empresas encuestadoras, de modo que sea similar al estándar establecido para algunas empresas públicas, conforme a lo dispuesto en el artículo décimo de la ley N°20.285.

4.- Exigencias para los medios de comunicación social (MCS) que divulguen resultados de las encuestas de preferencia electoral:

Sin perjuicio de las obligaciones de publicidad que el proyecto de ley establece, se sugiere incluir que, al momento de divulgar los resultados de las encuestas electorales, los MCS informen a la ciudadanía ciertos aspectos técnicos de relevancia que sustentan la encuesta respectiva, entre ellos los siguientes: quién contrató la encuesta, marco muestral utilizado; margen de error; método utilizado para realizar el levantamiento de los datos; y tasa de rechazo de la entrevista.

5.- Determinación de las infracciones y sanciones:

En esta materia se sugiere revisar las sanciones desde el punto de vista penal y la disposición efectiva de ciertas multas, además de otras sanciones accesorias como la prohibición de divulgar encuestas o alguna otra medida de naturaleza similar.

6.- Competencia del Consejo para la Transparencia:

Sería interesante poder entregar la competencia para la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa de las empresas encuestadoras al Consejo para la Transparencia, definiendo al respecto un procedimiento para la determinación de la infracción y la aplicación de la sanción pertinente, siempre con apego al cumplimiento de los principios de legalidad, debido proceso y determinación específica de las sanciones, previo a la comisión de las eventuales infracciones.

\*\*\*\*\*

Concluida la exposición del invitado, el **diputado señor Longton** consultó si el Consejo para la Transparencia tiene experiencia en materia de fiscalización de la transparencia activa respecto de empresas privadas; precisando, en todo caso, que a su juicio este organismo es más idóneo que el SERVEL para cumplir la mencionada función.

El **señor Ibaceta** precisó que hoy no existe experiencia en este ámbito, pues el Consejo para la Transparencia no tiene competencia para fiscalizar a entidades privadas, sino que solo a empresas públicas.

Sin embargo, tratándose de organizaciones privadas que, en principio -yendo a los orígenes de la Ley de Transparencia- efectivamente no estaban bajo el alero ni la competencia del Consejo, como las corporaciones municipales o fundaciones, a consecuencia de un proceso interpretativo respecto de las cuestiones de naturaleza pública que se desarrollan en el marco de sus funciones, se ha ido avanzando en esta materia, y el Consejo para la Transparencia lentamente ha extendido su margen de competencia a ese tipo de entidades privadas, lo que ha sido ratificado por los tribunales superiores de justicia e, incluso recientemente, por un dictamen de la CGR respecto de la extensión de ciertas áreas temáticas en materia de integridad pública.

Por tanto, aunque el Consejo no tiene experiencia en la fiscalización a empresas privadas, la que sí tiene en el ejercicio de la función fiscalizadora en el ámbito que le compete, podría servir para construir un diseño y una metodología que le permita, en el futuro, desarrollar el tipo de fiscalización que se requiere en esta materia. Con todo, tal como se señaló en la propuesta, es muy importante que conjuntamente con una competencia de esa naturaleza se establezcan también los mecanismos específicos, el procedimiento, los márgenes de acción y la determinación de las sanciones en particular. En ese marco, una institución como el Consejo para la Transparencia podría desarrollar un adecuado proceso de fiscalización.

En razón de la respuesta del invitado, la **diputada señora Joanna Pérez (presidenta accidental)** consultó si, por ejemplo, sería posible fiscalizar a entidades privadas que reciban fondos públicos, y cuyos resultados de estudios sirvan de base para el desarrollo de políticas públicas.

A propósito de la consulta anterior, el **señor Ibaceta** hizo presente que, en el proyecto de ley que modifica la ley N°20.285, se ha extendido el ámbito de aplicación -y de fiscalización, por cierto- de las normas de transparencia a varios espacios o entidades privadas. Por de pronto, a todas las personas jurídicas sin fines de lucro que reciban fondos públicos por sobre los 72 millones de pesos (el guarismo original está en UTM) y siempre que ese valor corresponda a un tercio de su ejercicio anual. Por otra parte, el referido proyecto contempla una norma expresa respecto de corporaciones, fundaciones, asociaciones y empresas municipales; y otra norma expresa respecto de empresas concesionarias de determinados servicios que, por su naturaleza, desarrollan una actividad que tiene interés público (obras públicas, servicios eléctricos, servicios sanitarios, entre otros).

Por lo tanto, el avance de las normas de transparencia se está haciendo más extensivo a aquellos espacios en que, o bien existe un financiamiento por parte del Estado en el cumplimiento o desarrollo de su actividad, o bien porque la entidad privada desarrolla una actividad “pública” o que tiene un alto interés público. En síntesis, los requerimientos de mayor transparencia son ineludibles en los tiempos actuales.

## B) En Particular

Artículo 1 (Pasa a ser numeral 1 del artículo 1)

Reemplaza el artículo 37 de la ley N°18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, cuyo texto en vigor dice así:

“Artículo 37.- Sólo se podrá divulgar resultados de encuestas de opinión pública referidas a preferencias electorales, hasta el décimo quinto día anterior al de la elección o plebiscito inclusive.”.

El texto sustitutivo propuesto es el siguiente:

“Artículo 37.- Sólo se podrá divulgar resultados de encuestas de opinión pública referidas a preferencias electorales, hasta el cuarto día anterior al de la elección o plebiscito inclusive.

Tampoco se podrán divulgar y publicar los resultados de encuestas políticas referidas a preferencias electorales, cuando dicha publicación no venga acompañada de la transparencia activa de un documento técnico que sirva de evidencia y sustento estadístico de los resultados arrojados por dicha encuesta.

Este documento deberá detallar, a lo menos, la descripción técnica de la muestra, las fechas del levantamiento, el fraseo exacto de las preguntas utilizadas, el marco muestral utilizado, el margen de error, el método utilizado para realizar el levantamiento de los datos, el objetivo del estudio, la población estudiada, la existencia de patrocinadores de la encuesta cuando lo hubiera, los encargados de la realización de la encuesta, los responsables de la publicación, la nómina de los supervisores del proceso de levantamiento, el tamaño de la muestra y la tasa de rechazo de la entrevista.

El contenido de los resultados de la encuesta y del documento técnico señalados en los incisos precedentes, no podrán divulgar hechos y datos personales expresos de las personas que hubieran participado en calidad de encuestados en los procesos de levantamiento estadístico.”.

**Este numeral fue objeto de una indicación** de las diputadas señoras Hernando, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y del diputado señor Rocafull, **del siguiente tenor:**

“Reemplácese el artículo 37 de la Ley N°18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, por el siguiente:

“Artículo 37.- Sólo se podrá divulgar resultados de encuestas de opinión pública referidas a preferencias electorales, hasta el cuarto día anterior al de la elección o plebiscito inclusive.

Se establecerá un registro nacional de empresas e instituciones que realicen encuestas de opinión pública sobre preferencias electorales.

Las instituciones y empresas de encuestas de opinión pública sobre preferencias electorales no podrán divulgar y publicar los resultados, cuando dicha publicación no venga acompañada de la transparencia activa de un documento técnico que sirva de evidencia y sustento estadístico de los resultados arrojados por dicha encuesta.

Este documento deberá detallar, a lo menos, la descripción técnica de la muestra, las fechas del levantamiento, el fraseo exacto de las preguntas utilizadas, el marco muestral utilizado, el margen de error, el método utilizado para realizar el levantamiento de los datos, el objetivo del estudio, la

población estudiada, la existencia de patrocinadores de la encuesta cuando lo hubiera, los encargados de la realización de la encuesta, los responsables de la publicación, el informe supervisión de terreno, información sobre jefes de estudios, medidas de seguridad de la información, la nómina de los supervisores del proceso de levantamiento, el tamaño de la muestra y la tasa de rechazo de la entrevista.

Esta información deberá detallarse en un lenguaje claro y comprensible para todas y todos, idealmente en un formato reutilizable de los datos. Asimismo, la información deberá mantenerse permanentemente publicada.

El contenido de los resultados de la encuesta y del documento técnico señalados en los incisos precedentes, no podrán divulgar hechos y datos personales expresos de las personas que hubieran participado en calidad de encuestados en los procesos de levantamiento estadístico.

Se establecerá mediante un reglamento el órgano o institución competente de la fiscalización de los incisos precedentes. Asimismo, un reglamento creará el registro nacional de empresas e instituciones de encuestas de opinión pública de preferencias electorales.”.

**En forma previa a la votación del artículo en referencia, la secretaria de la Comisión hizo presente que, a su juicio, el inciso final contenido en él vulnera el numeral 2 del inciso cuarto del artículo 65 de la Carta Fundamental, porque encomienda a un reglamento determinar el órgano encargado de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones que consigna el precepto a propósito de las empresas encuestadoras; materia que debería regularse a nivel legal, según el citado precepto constitucional. No obstante, la presidenta de la Comisión declaró admisible la indicación en la parte objetada por el señor secretario, y su decisión no fue impugnada por ningún integrante de la Comisión.**

**La Comisión aprobó por simple mayoría la indicación en referencia, con excepción de su inciso segundo, que fue eliminado,** en razón de que la materia que trata está recogida en forma muy similar en la segunda oración del inciso final. Votaron a favor de la indicación las diputadas señoras Hernando, Parra (Presidenta) y Pérez (Catalina); y los diputados señores Rocafull y Saldívar; mientras que se abstuvieron la diputada señora Luck y los diputados señores Berger y Trisotti.

A propósito de la indicación sustitutiva del artículo 37, una de sus autoras, la **diputada señora Hernando**, hizo presente que ella recoge varias observaciones que hicieron los invitados en el marco de la discusión general de este proyecto, y que tuvieron una acogida unánime por parte de los miembros de la Comisión.

Artículo 2 (pasa a ser numeral 2 del artículo 1)

Incorpora el siguiente artículo 37 bis:

“Artículo 37 bis.- Las instituciones o empresas encuestadoras deberán publicar en su página web oficial una memoria anual donde se transparenten las fuentes de ingresos y las relaciones que tengan con empresas o actores públicos y privados; la que deberá señalar, a lo menos, la identidad de los miembros de sus equipos directivos, donde se explicita su historial de relaciones comerciales o laborales; la identidad de sus principales

clientes, sean públicos o privados; y, una síntesis sobre las fuentes de ingreso de las encuestadoras.

Esta regla aplicará también respecto de las empresas matrices o filiales de las encuestadoras, con independencia del nivel de participación patrimonial que tuvieran entre estas y la encuestadora.”.

**Esta norma recibió, asimismo, una indicación** de las diputadas señoras Hernando, Parra, Pérez (Catalina) y Pérez (Joanna), y del diputado señor Rocafull, **que sustituye el texto transcrito por el siguiente:**

“Artículo 37 bis.- Las instituciones o empresas encuestadoras de opinión pública referidas a preferencias electorales registradas en el registro nacional deberán publicar en su página web oficial una memoria anual donde se transparenten las fuentes de ingresos y las relaciones que tengan con empresas, instituciones o actores públicos y privados; la que deberá contener los siguientes antecedentes actualizados:

- a) El marco normativo que les sea aplicable,
- b) Su estructura orgánica u organización interna,
- c) Las funciones y competencias de cada una de sus unidades u órganos internos,
- d) Sus filiales o coligadas y todas las entidades en que tengan participación, representación e intervención, cualquiera sea su naturaleza y el fundamento normativo que la justifica,
- e) La composición de sus directorios y la individualización de los responsables de la gestión y administración de la empresa o institución,
- f) Información consolidada del personal.
- g) Síntesis sobre las fuentes de ingreso y patrocinadores.

Esta regla aplicará también respecto de las empresas matrices o filiales de las encuestadoras, con independencia del nivel de participación patrimonial que tuvieran entre estas y la encuestadora.

**La Comisión aprobó por unanimidad la indicación** aludida, con la participación de las diputadas señoras Hernando, Luck, Parra (Presidenta) y Pérez (Catalina); y los diputados señores Berger, Rocafull, Saldívar y Trisotti.

Se generó una breve discusión sobre el nuevo artículo 37 bis.

**El diputado señor Trisotti** consultó por el alcance del literal f).

**La diputada señora Hernando** explicó que el fundamento de dicha exigencia es poder dilucidar la existencia de eventuales conflictos de interés.

**La diputada señora Parra (presidenta)** complementó lo anterior precisando que se trataría solo de un listado con la identificación de los nombres de las personas que trabajan en la respectiva institución o empresa encuestadora de opinión pública referida a preferencias electorales, sin información privada, tal como su Rut.

Artículo 3 (pasa a ser numeral 2 del artículo 1)

Agrega el siguiente artículo 37 ter en la ley N°18.700:

“Artículo 37 ter.- Se aplicará la pena de presidio menor en su grado mínimo a medio a los socios controladores, directores o ejecutivos de las encuestadoras que hubieren dolosamente mentido o manipulado en las publicaciones de encuestas de opinión de preferencia electoral.

Se aplicará la misma pena en los casos de incumplimiento reiterado de la transparencia activa establecida el artículo anterior.”.

**La Comisión lo aprobó con la misma votación que el artículo precedente (8 votos a favor)**

Artículo 4 (pasa a ser numeral 2 del artículo 1)

Incorpora el siguiente artículo 37 quater en la ley N°18.700:

“Como pena accesoria a la señalada en el artículo anterior, se aplicará multa de 10 a 100 UTM, que aplicará a los casos de incumplimiento de la transparencia activa en las páginas web oficiales de los documentos técnicos o las memorias anuales señaladas en los artículos precedentes. Esta multa también aplicará cuando se acredite que los documentos no cumplen con los contenidos mínimos aquí exigidos o si su información fuera manifiestamente falsa. En caso de reincidencia o de manipulación dolosa acreditada de los datos, se aplicará multa de 500 a 1.000 UTM.

El juez penal podrá ordenar además la eliminación y supresión de las publicaciones en plataformas digitales o redes sociales.”.

**Este artículo fue aprobado, asimismo, por unanimidad (8).**

Artículo Nuevo (pasa a ser numeral 2 del artículo 1)

**En virtud de una indicación del diputado señor Saldívar, aprobada por unanimidad, se agrega el siguiente artículo 37 quinquies en la ley N°18.700:**

“Artículo 37 quinquies. - Los medios de comunicación social, cualquiera sea el soporte o instrumento utilizado, solo podrán divulgar los resultados de aquellas encuestas políticas referidas a preferencias electorales que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 37 de la presente ley.

La infracción a lo dispuesto en este artículo será sancionada con multa a beneficio fiscal de cuarenta a cien unidades tributarias mensuales.”.

Participaron en la votación las diputadas señoras Hernando, Luck, Parra (Presidenta) y Pérez (Catalina); y los diputados señores Berger, Rocafull, Saldívar y Trisotti.

El **diputado señor Saldívar** explicó que la indicación tiene por propósito eliminar del sistema las llamadas *fake news* (falsas noticias) y todos

aquellos elementos que generan un clima inadecuado para la democracia en la víspera o períodos previos a las elecciones. Por otro lado, se intenta propiciar el “juego limpio”, estableciendo ciertas regulaciones que eviten aquellas noticias que aparecen a última hora y que buscan enlodar el prestigio u honor de las personas. Finalmente, se trata de impedir que prevalezcan situaciones antiéticas que socaven las bases de la democracia.

Artículo Nuevo (pasa a ser artículo 2)

**Corresponde a una indicación del diputado señor Saldívar, aprobada con la misma votación que la anterior** (8 votos a favor, ninguno en contra ni abstenciones), que modifica el artículo 2 de la ley N°19.884, LOC sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, cuyo texto, en la parte que concierne a este informe, dice lo siguiente:

“Artículo 2.- Para los efectos de esta ley, se entenderá por gasto electoral todo desembolso o contribución avaluable en dinero, efectuado por el precandidato en lo que corresponda, el candidato, un partido político o un tercero en su favor, con ocasión y a propósito de actos electorales.

Sólo se considerarán gastos electorales los que se efectúen por los siguientes conceptos:

b) Las encuestas sobre materias electorales o sociales que encarguen los candidatos o los partidos políticos, durante la campaña electoral.”.

La enmienda consiste en sustituir en el literal b) del artículo 2 el punto final por la siguiente oración: “, que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 37 de la Ley N°18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.”.

#### **IV.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADOS**

**Los artículos 1 y 2 del proyecto original fueron rechazados, al aprobarse sendas indicaciones parlamentarias que los reemplazan.** El tenor de esos artículos es el siguiente:

“Artículo 1.- Reemplácese el artículo 37 de la Ley N°18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, por el siguiente:

“Artículo 37.- Sólo se podrá divulgar resultados de encuestas de opinión pública referidas a preferencias electorales, hasta el cuarto día anterior al de la elección o plebiscito inclusive.

Tampoco se podrán divulgar y publicar los resultados de encuestas políticas referidas a preferencias electorales, cuando dicha publicación no venga acompañada de la transparencia activa de un documento técnico que sirva de evidencia y sustento estadístico de los resultados arrojados por dicha encuesta.

Este documento deberá detallar, a lo menos, la descripción técnica de la muestra, las fechas del levantamiento, el fraseo exacto de las preguntas utilizadas, el marco muestral utilizado, el margen de error, el método

utilizado para realizar el levantamiento de los datos, el objetivo del estudio, la población estudiada, la existencia de patrocinadores de la encuesta cuando lo hubiera, los encargados de la realización de la encuesta, los responsables de la publicación, la nómina de los supervisores del proceso de levantamiento, el tamaño de la muestra y la tasa de rechazo de la entrevista.

El contenido de los resultados de la encuesta y del documento técnico señalados en los incisos precedentes, no podrán divulgar hechos y datos personales expresos de las personas que hubieran participado en calidad de encuestados en los procesos de levantamiento estadístico.”.

“Artículo 2.- Incorpórese un artículo 37 Bis a la Ley N°18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, del siguiente tenor:

“Artículo 37 Bis.- Las instituciones o empresas encuestadoras deberán publicar en su página web oficial una memoria anual donde se transparenten las fuentes de ingresos y las relaciones que tengan con empresas o actores públicos y privados; la que deberá señalar, a lo menos, la identidad de los miembros de sus equipos directivos, donde se explicita su historial de relaciones comerciales o laborales; la identidad de sus principales clientes, sean públicos o privados; y, una síntesis sobre las fuentes de ingreso de las encuestadoras.

Esta regla aplicará también respecto de las empresas matrices o filiales de las encuestadoras, con independencia del nivel de participación patrimonial que tuvieran entre estas y la encuestadora.”.

## **V.- INDICACIONES DECLARADAS INADMISIBLES**

No hay indicaciones declaradas inadmisibles.

## **VI.- TEXTO DEL PROYECTO APROBADO**

Como consecuencia de lo expuesto, y por las consideraciones que dará a conocer el Diputado Informante, la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización recomienda a la Sala la aprobación del siguiente

### **PROYECTO DE LEY:**

Artículo 1.-: Incorpóranse las siguientes modificaciones en el DFL N°2, de 2017, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°18.700, orgánica constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios:

1) Reemplázase el artículo 37 por el siguiente:

“Artículo 37.- Sólo se podrá divulgar resultados de encuestas de opinión pública referidas a preferencias electorales, hasta el cuarto día anterior al de la elección o plebiscito inclusive.

Las instituciones y empresas de encuestas de opinión pública sobre preferencias electorales no podrán divulgar y publicar los resultados, cuando dicha publicación no venga acompañada de la transparencia activa de un documento técnico que sirva de evidencia y sustento estadístico de los resultados arrojados por dicha encuesta.



Este documento deberá detallar, a lo menos, la descripción técnica de la muestra, las fechas del levantamiento, el fraseo exacto de las preguntas utilizadas, el marco muestral utilizado, el margen de error, el método utilizado para realizar el levantamiento de los datos, el objetivo del estudio, la población estudiada, la existencia de patrocinadores de la encuesta cuando los hubiere, los encargados de la realización de la encuesta, los responsables de la publicación, el informe de supervisión de terreno, la información sobre los jefes de estudios, las medidas de seguridad de la información, la nómina de los supervisores del proceso de levantamiento, el tamaño de la muestra y la tasa de rechazo de la entrevista.

Esta información deberá detallarse en un lenguaje claro y comprensible para todas y todos, idealmente en un formato reutilizable de los datos. Asimismo, la información deberá mantenerse permanentemente publicada.

El contenido de los resultados de la encuesta y del documento técnico señalados en los incisos precedentes, no podrán divulgar hechos y datos personales expresos de las personas que hubieran participado en calidad de encuestados en los procesos de levantamiento estadístico.

Se establecerá mediante un reglamento el órgano o institución competente de la fiscalización de los incisos precedentes. Asimismo, un reglamento creará el registro nacional de empresas e instituciones de encuestas de opinión pública de preferencias electorales.”.

2) Incorpóranse los siguientes artículos 37 bis, 37 ter, 37 quater y 37 quinquies:

“Artículo 37 bis.- Las instituciones o empresas encuestadoras de opinión pública referidas a preferencias electorales registradas en el registro nacional deberán publicar en su página web oficial una memoria anual donde se transparenten las fuentes de ingresos y las relaciones que tengan con empresas, instituciones o actores públicos y privados; la que deberá contener los siguientes antecedentes actualizados:

- a) El marco normativo que les sea aplicable,
- b) Su estructura orgánica u organización interna,
- c) Las funciones y competencias de cada una de sus unidades u órganos internos,
- d) Sus filiales o coligadas y todas las entidades en que tengan participación, representación e intervención, cualquiera sea su naturaleza y el fundamento normativo que la justifica,
- e) La composición de sus directorios y la individualización de los responsables de la gestión y administración de la empresa o institución,
- f) Información consolidada del personal.
- g) Síntesis sobre las fuentes de ingreso y patrocinadores.

Esta regla aplicará también respecto de las empresas matrices o filiales de las encuestadoras, con independencia del nivel de participación patrimonial entre estas y la encuestadora.

Artículo 37 ter.- Se aplicará la pena de presidio menor en su grado mínimo a medio a los socios controladores, directores o ejecutivos de las encuestadoras que hubieren dolosamente mentido o manipulado en las publicaciones de encuestas de opinión de preferencia electoral.

Se aplicará la misma pena en los casos de incumplimiento reiterado de la transparencia activa establecida el artículo anterior.

Artículo 37 quater.- Como pena accesorio a la señalada en el artículo anterior, se aplicará multa de 10 a 100 UTM, que aplicará a los casos

de incumplimiento de la transparencia activa en las páginas web oficiales de los documentos técnicos o las memorias anuales señaladas en los artículos precedentes. Esta multa también aplicará cuando se acredite que los documentos no cumplen con los contenidos mínimos exigidos o si su información fuera manifiestamente falsa. En caso de reincidencia o de manipulación dolosa acreditada de los datos, se aplicará multa de 500 a 1.000 UTM.

El juez penal podrá ordenar además la eliminación y supresión de las publicaciones en plataformas digitales o redes sociales.

Artículo 37 quinquies. - Los medios de comunicación social, cualquiera sea el soporte o instrumento utilizado, solo podrán divulgar los resultados de aquellas encuestas políticas referidas a preferencias electorales que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 37 de esta ley.

La infracción a lo dispuesto en este artículo será sancionada con multa a beneficio fiscal de cuarenta a cien unidades tributarias mensuales.”.

Artículo 2.- Sustitúyese en el literal b) del artículo 2 del DFL N°3, de 2017, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°19.884, orgánica constitucional sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, el punto final por la siguiente oración: “, que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 37 de la ley N°18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.”.

\*\*\*\*\*

Tratado y acordado, según consta en las actas correspondientes a las sesiones celebradas los días 30 de noviembre y 15 de diciembre de 2020; 4 y 5 de enero; 26 de octubre, 23 de noviembre y 7 de diciembre de 2021; y 4 de enero de 2022, con la asistencia de las diputadas señoras Marcela Hernando, Karin Luck, Andrea Parra (Presidenta), Joanna Pérez y Catalina Pérez; y de los diputados señores Bernardo Berger, Celso Morales, Andrés Longton, Andrés Molina, Luis Rocafull, Raúl Saldívar, Renzo Trisotti y Pedro Velásquez.

También concurrió el diputado señor Hugo Rey, en reemplazo del diputado señor Andrés Longton.

Sala de la Comisión, a 6 de enero de 2022

**JUAN CARLOS HERRERA INFANTE**  
Abogado Secretario de la Comisión