

LOS REFERENDOS, CAJAS DE SORPRESAS

● **Las consultas sobre temas poco familiares para el ciudadano implican una mayor incertidumbre sobre los resultados**

FRANCESC PALLARÉS

CATEDRÁTICO DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSITAT POMPEU FABRA

Referendo es el nombre que se da al mecanismo de decisión al que se convoca a todos los ciudadanos (de un Estado, región, municipio) a participar para que con su voto se decida directamente sobre una cuestión determinada.

Las constituciones y organización institucional de los países europeos, como democracias representativas, no otorgan demasiado lugar a los referendos, excepto en Suiza. Por ello no son un mecanismo demasiado utilizado, aunque en cierta medida en Irlanda e Italia. La organización política española se ubica en esta pauta general europea.

Con carácter obligatorio, en España sólo está previsto el referendo para casos de reforma de la Constitución o de algunos estatutos de autonomía (además del posible referendo de iniciativa autonómica en su momento). Para otros casos la regulación es restrictiva. Por otra parte, así como en el caso, por ejemplo, del referendo optativo convocado a iniciativa del presidente del Gobierno, su resultado no es formalmente vinculante (aunque el Gobierno difícilmente puede ignorar el resultado), en el caso de los referendos obligatorios su resultado es decisorio y vinculante.

El referendo sobre la reforma del Estatut al que estamos convocados para el día 18 de junio, se ubica en este último tipo, es obligado realizarlo y su resultado es vinculante. En este caso la finalidad del mismo no es otra que la de reforzar el proceso de decisión sobre una norma básica, fundamental para el funcionamiento de la comunidad autónoma y del Estado.

¿Qué nivel de participación se necesita?

Las argumentaciones a favor de la necesidad de establecer un mínimo de

participación para poder considerar válidos los resultados del referendo se basan en la escasa legitimidad que tendría una decisión basada en un porcentaje muy reducido de electores. En sentido contrario, se apunta que si se pone un mínimo es una forma de contabilizar las abstenciones como votos negativos a la iniciativa. Ambos argumentos tienen fuerza, y existe una cierta diversidad de regulaciones, aunque la pauta más generalizada es el no establecimiento de mínimos. En el caso español tan sólo se había previsto para los referendos de iniciativa autonómica. Pero en los demás casos, no. Tampoco por tanto en el referendo sobre el Estatut.

La participación en los referendos celebrados en la democracia nos ofrece elementos para esta reflexión. Como sucede en otros países, la participación en estas consultas suele ser en general claramente inferior a la que se produce en las elecciones. Recordemos que, con toda la ilusión del inicio de la etapa democrática y autonómica, la participación en el referendo de aprobación del Estatut de 1979 fue del 59% de los electores, y que en el referendo estatutario celebrado en Galicia la participación fue del ¡28%!

La participación en el referendo de la Constitución española fue del 67,1%; en el del Estatuto del país vasco, del 59,8%; en el de la iniciativa autonómica de Andalucía, del 64,1%, y en el de la aprobación de su Estatuto, del 53,5%; en el referendo de la OTAN, del 59,4%, y el más reciente de la Constitución Europea, del 42,2%.

La participación es un primer elemento que nos conecta con la caja de sorpresas en que se han convertido algunos referendos (fuera de nuestro país).

En principio cuanto más bajo sea el nivel general de interés mayor es la importancia de la capacidad de movilización de los propios votantes por parte de los partidos (o grupos interesados). La desmovilización diferenciada de electores de partidos que defienden posiciones antagónicas en un referendo puede condicionar el resultado.

Sobre las causas de las sorpresas, en principio podemos decir que los referendos

sobre temas poco familiares para los ciudadanos implican mayor incertidumbre (y sorpresa) sobre sus resultados --respecto de los esperados según pautas partidistas-- que aquellos que se realizan sobre temas conocidos por los electores.

Debe tenerse en cuenta que los procesos de formación de la opinión funcionan sobre la interacción entre la información que recibimos los ciudadanos y nuestras predisposiciones (identidades, ideología, valores, percepción de aliados y adversarios, etc.). Así, el esfuerzo de comunicación que significa una campaña electoral supone un proceso de "aprendizaje" del elector con respecto a aquel tema, las posiciones sobre el mismo y las implicaciones de los resultados.

Veamos. A diferencia de unas elecciones, en que se plantean grandes programas de gobierno, para elegir representantes, en un referendo se aísla un tema, que cobra la importancia de protagonista. Por ello, cuando el tema es muy nuevo, o no encaja sobre los ejes de conflicto tradicionales, y/o se produce división no esperable entre partidos o existe división incluso en el interior de los partidos, el potencial de cambio (¿y de sorpresa?) en relación al seguimiento de las indicaciones partidistas aumenta. Además, es esperable un mayor número de indecisos y que las informaciones y los acontecimientos más recientes, de la campaña, cobren mayor importancia en la decisión del voto.

En caso contrario, cuando un tema ha sido suficientemente discutido, es conocido por los votantes y los planteamientos de campaña refuerzan las posiciones y antagonismos tradicionales de los partidos y los discursos van en el mismo sentido y refuerzan las predisposiciones de los ciudadanos, el referendo adopta la pauta de una elección, en la cual la orientación partidista y/o ideológica juega un papel muy importante, la decisión de voto es temprana y con pocas posibilidades de alterarse durante la campaña.

Pero las "sorpresas" tienen aún más resortes. Así, a pesar de que el tema sobre el que se plantea un referendo se base en predisposiciones sólidas (ejemplo: Europa, en el referendo francés sobre la Constitución europea) la particularidad del contexto político y su traslación a la campaña, puede hacer que las pautas de

opinión las posiciones partidistas sobre el teórico objeto de la consulta (Europa) no sean el factor fundamental para determinar el resultado.

Es decir, que finalmente el referendo sobre un tema puede no ser realmente sobre este tema, con lo cual el resultado puede ser bastante diferente del que resulta del estado de opinión de los ciudadanos sobre el asunto en concreto.

Y por último, no debe olvidarse que estos factores de "sorpresa" pueden no incidir por igual sobre los electores de todos los partidos, sino que tienden a incidir preferentemente sobre aquellos más afectados por los elementos de incertidumbre.

ARTÍCULO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO DE CATALUNYA EL 20 DE MAYO DE 2006