



Reis. Revista Española de Investigaciones
Sociológicas
ISSN: 0210-5233
consejo.editorial@cis.es
Centro de Investigaciones Sociológicas
España

Cabeza, Laura; Gómez Fortes, Braulio
Referéndums sin ciudadanos. El caso del referendo para la reforma del Estatuto de Autonomía
andaluz

Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, núm. 130, 2010, pp. 11-40
Centro de Investigaciones Sociológicas
Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99717148001>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)
N.º 130, 2010, pp. 11-40

Referéndums sin ciudadanos. El caso del referendo para la reforma del Estatuto de Autonomía andaluz*

Referendums without Citizens. The Case of the Referendum for the Reform of the Statute of Autonomy of Andalusia

Laura Cabeza

Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC)

lcabeza@iesa.csic.es

Braulio Gómez Fortes

Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC)

bgomez@iesa.csic.es

Palabras clave: Participación electoral, Comportamiento electoral, Referéndum, Información política, Popularidad del gobierno, Partidos políticos, Andalucía.

Keywords: Voter turnout, Electoral behaviour, Referendum, Political information, Government approval, Political parties, Andalusia.

RESUMEN

En la década de los 2000 se han celebrado en España tres referéndums tras 20 años sin consultas populares en nuestro país. Una característica común a estos procesos ha sido la elevada abstención. En todos los casos la mayoría de la población no fue a votar. La mayor parte de los estudios sobre el comportamiento electoral en los referéndums, tanto españoles como de otros países, fija su atención en explicar el resultado de la consulta, siendo marginales las investigaciones que centren su objetivo en in-

Following 20 years without popular consultations, three referendums have been held in Spain since the year 2000. A common feature of these processes is their high abstention rate. Indeed, the majority of the population did not turn out to vote in any of the three referendums. Most studies on electoral behaviour in referendums, both in Spain and other countries, centre their attention on explaining the outcome of such consultations, but little research has focused on interpreting the reasons for abstention. This research

ABSTRACT

* Una versión anterior de este trabajo fue presentada en el Seminario de investigación del Máster en Democracia y Gobierno de la Universidad Autónoma de Madrid. Agradecemos los valiosos comentarios allí recibidos, así como los de los evaluadores anónimos de la revista. Esta investigación no se podría haber llevado a cabo sin contar con la colaboración estrecha de la Unidad Técnica del IESA-CSIC. Agradecemos también la ayuda inestimable de Natalia Galindo en el análisis de los grupos de discusión.

LAURA CABEZA Y BRAULIO GÓMEZ FORTES

interpretar los motivos de la abstención. En esta investigación se analiza esta falta de participación a través del estudio del caso del referéndum de reforma del Estatuto de Andalucía (18 de febrero de 2007). A partir de la evidencia empírica obtenida a través de una encuesta postelectoral y unos grupos de discusión demostramos que la falta de información, la incoherencia y posición ambigua del principal partido de la oposición y el descontento de parte de los votantes del partido del gobierno autonómico provocaron una de las abstenciones más altas de la historia electoral española.

study analyses the lack of participation in referendums by examining the case of the referendum for the Reform of the Statute of Autonomy of Andalusia (*referendo para la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*) held on 18 February 2007. Using empirical evidence obtained through a post-electoral survey and discussion groups, we show that the lack of information, the incoherency and ambiguous position of the main opposition party, as well as the general discontent of a segment of autonomous government party voters, led to one of the lowest turnouts in Spain's electoral history.

Laura Cabeza

Licenciada en Sociología por la Universidad de Barcelona. En la actualidad es Investigadora del Instituto de Estudios Sociales Avanzados del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (IESA-CSIC).

BA in Sociology from the University of Barcelona. She is currently a Researcher at the Institute for Advanced Social Studies of the Spanish National Research Council (IESA-CSIC).

Braulio Gómez Fortes

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense. En la actualidad es Investigador del Instituto de Estudios Sociales Avanzados del Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

PhD in Political Science from the Complutense University. He is currently a Researcher at the Institute for Advanced Social Studies of the Spanish National Research Council (IESA-CSIC).

C/ Campo Santo de los Mártires, 7. 14001 Córdoba (Spain).

REFERÉNDUMS SIN CIUDADANOS

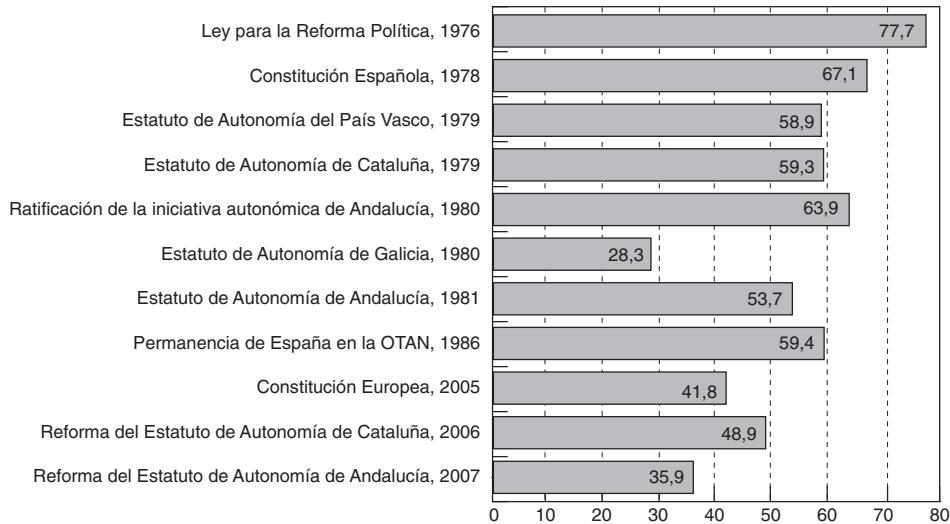
INTRODUCCIÓN

Los estudios que analizan el comportamiento electoral de los ciudadanos cuando son convocados a participar en un referendo han centrado mayoritariamente su atención en explicar el voto positivo o negativo a la pregunta de la consulta popular (Franklin *et al.*, 1995; Galla-guer y Uleri, 1996; Le Duc, 2002; Vreese *et al.*, 2004). En España los pocos estudios que han analizado los referéndums también se han preocupado más de los factores explicativos del resultado final (Alt y Boix, 1991; Font y Rodríguez, 2007; Lago y Montero, 2006) que de la falta de participación ciudadana, salvo algunas excepciones (Gómez Fortes, 2008).

Sin embargo en los últimos años se han celebrado una serie de referéndums en España que se han caracterizado por la falta de participación ciudadana. Después de un periodo de veinte años sin consultas populares en territorio español, en la década del 2000 se han celebrado en España tres referéndums en los que la mayoría de los ciudadanos no ha participado: el referendo para ratificar la Constitución europea y los dos referéndums para reformar los Estatutos autonómicos de Cataluña y Andalucía. De todos ellos, el referendo para la reforma del Estatuto de Andalucía es el que ha tenido la participación más baja, la segunda más baja de la democracia española, como se puede ver en el gráfico 1.

GRÁFICO 1

Participación en referéndos celebrados en España (1976-2007)



FUENTE:
Base histórica de resultados electorales, Ministerio del Interior.

LAURA CABEZA Y BRAULIO GÓMEZ FORTES

A pesar de existir una opinión pública favorable a la utilización del referendo para incorporar a los ciudadanos a la toma de decisiones políticas, la realidad es que las tres últimas veces que se ha consultado a los ciudadanos en España sobre temas tan relevantes como la nueva Constitución europea o las reformas de los Estatutos autonómicos, no ha acudido a las urnas la mayoría del electorado. Y no hay que dar por descontado que en los referéndums se participa siempre menos que en las elecciones legislativas o que estos referéndums se enmarcan en un ciclo abstencionista en el que los ciudadanos no participan en las elecciones independientemente de la importancia de la consulta. Por ejemplo, en Andalucía, en las elecciones siguientes al referendo sobre la reforma estatutaria, las municipales de 2007, participó el 62% de la población, casi el doble de la que acudió a votar para apoyar o rechazar el nuevo Estatuto. Y en las siguientes elecciones generales de 2008, la participación de los andaluces fue de las más altas de la historia.

Aunque algunos estudios han situado la participación en los referéndums una media de quince puntos por debajo de las elecciones partidarias (Butler y Ranney, 1994), existen numerosos ejemplos en los que la importancia del referendo ha hecho que se participe en mayor medida que en las anteriores elecciones generales. Es el caso de, por ejemplo, el referendo para la reforma constitucional de Canadá de 1992, el referendo de Noruega para su entrada en la Unión Europea en 1994, el referendo de Dinamarca sobre la introducción del euro o los referéndums constitucionales de Francia en 1958 o de Grecia en 1973. De hecho, la participación en el referendo andaluz se puede considerar como muy baja, tanto si la comparamos con la respuesta de los andaluces en este tipo de consultas, como si la comparamos con otros referéndums de las democracias occidentales (Butler y Ranney, 1994; Gallagher y Uleri, 1996; Szczerbiak y Taggart, 2005). La abstención fue la opción elegida por casi dos tercios de los ciudadanos andaluces con edad de votar en el referendo del 18 de febrero para reformar el Estatuto de Autonomía andaluz. No existe ninguna razón para considerar normal este nivel de abstención.

¿Por qué ha sido tan baja la participación en el referendo andaluz? Nosotros, siguiendo la literatura que ha abordado el estudio del comportamiento electoral en los referéndums, hemos identificado tres posibles factores que habrían incrementado la probabilidad de abstenerse. Por un lado, la falta de información y el poco interés mostrado por la reforma del estatuto de Andalucía. En segundo lugar, creemos que uno de los principales atajos o heurísticos, la identificación partidista, no funcionó como elemento activador de la participación, principalmente por la posición ambigua del principal partido de la oposición ante el referendo. Por último, de acuerdo con la literatura de las elecciones de segundo orden, pensamos que el referendo para la reforma del estatuto de Andalucía pudo ser utilizado para mostrar, a través de la abstención, el descontento de algunos ciudadanos con el gobierno autonómico.

REFERÉNDUMS SIN CIUDADANOS

MARCO TEÓRICO E HIPÓTESIS: INFORMACIÓN, ATAOS Y CASTIGO AL GOBIERNO

Según la mayoría de los estudios publicados sobre el comportamiento electoral en los referéndums, la disposición de información y el interés por el contenido de la consulta aumenta la probabilidad de participar (Bowler y Donovan, 1998; Leduc, 2002; Christin *et al.*, 2002; Szcerbiak y Taggart, 2005; Lago y Montero, 2006; Font y Rodríguez, 2007; Gómez Fortes, 2008). De hecho una de las críticas más extendidas a los referéndums es que se demanda a los ciudadanos un conocimiento que va mucho más allá de sus capacidades. En primer lugar, el ciudadano tiene que enterarse de que se ha convocado un referendo. Las campañas electorales de los referéndums tienen mucho menor impacto informativo que las campañas en las que compiten partidos políticos, tanto en términos de financiación, como en movilización ciudadana y mediática. En segundo lugar, los ciudadanos tienen que tener algún tipo de información sobre el tema sobre el que se les consulta. En tercer lugar, tienen que tener incentivos para utilizar la información que han recibido. El problema que plantea la información está relacionado tanto con la demanda o interés ciudadano en el tema sometido a consulta como con la oferta que suministran los medios de comunicación y los principales agentes políticos. Cuando no hay incentivos para buscar información porque se entiende que no hay nada en juego o nada que dependa de nuestro voto disminuye la posibilidad de que la oferta de información, independientemente de su volumen, llegue a sus destinatarios (Christin, Hug y Sciarini, 2002).

Nuestra primera hipótesis relaciona el alto nivel de abstención registrado en el referendo andaluz con la desinformación generalizada sobre el tema sometido a consulta. Por tanto, esperamos que:

H1: Los ciudadanos con mayor grado de información acerca del nuevo Estatuto tengan más probabilidades de participar en el referendo que los que se muestran desinformados.

En la mayoría de los estudios sobre el comportamiento electoral en los referéndums (Garry *et al.*, 2005) se da por descontado que la mayoría de los ciudadanos no dispone de información suficiente sobre el tema sometido a consulta. Pero en cambio, unos deciden votar y otros no. Por lo que resulta razonable buscar hipótesis complementarias que puedan explicar comportamientos mayoritariamente abstencionistas.

Cuando la información disponible es escasa, de difícil acceso y además compleja, los ciudadanos utilizan otros caminos más sencillos y menos costosos para fijar su posición sobre los diferentes temas políticos. Es obvio que tampoco los ciudadanos se leen todos los programas electorales de las elecciones donde compiten partidos políticos para formar el sentido de su voto. Tienen otros instrumentos para fijar su posición. Igual que ante una carteles-

LAURA CABEZA Y BRAULIO GÓMEZ FORTES

ra de cine, un ciudadano elige una película y desecha otras sin tener información completa sobre todas, utilizando atajos como pueden ser el argumento, el prestigio del director o la valoración del trabajo anterior de los actores; los ciudadanos, para elegir su posición en un referendo, necesitan confiar en algún actor político con el fin de ahorrarse la lectura completa de toda la cartelera. Los esfuerzos que realizan las élites políticas para fomentar la participación son decisivos en la reducción de la abstención. Esa movilización estratégica protagonizada por los candidatos, los partidos y los medios de comunicación reduce los costes asociados a la recopilación de información y a su vez refuerza la eficacia última del voto entre los electores. El posicionamiento de los partidos políticos, grupos de interés u otras organizaciones políticas provee a los ciudadanos de la información mínima suficiente para ajustar su posición ante el referendo (Lupia, 1994; Bowler y Donovan, 1998; Lago y Montero, 2006; Font y Rodríguez, 2008).

Pero para que esto ocurra el posicionamiento de los partidos tiene que ser claro y coherente con su pasado cercano. Cuanto más nítida y coherente es la posición de un partido ante el tema sometido a referendo, mayor relación existirá entre el recuerdo de voto en las elecciones anteriores al referendo y el comportamiento electoral en la consulta popular (Freire, 2003; Leduc, 2003). El problema para los ciudadanos se plantea cuando la posición de los partidos es difusa, ambigua o incoherente con su pasado más cercano o cuando los partidos que tradicionalmente compiten en las elecciones pactan su posición ante el referendo. Entonces el atajo de la identificación partidista pierde su eficacia como previsor del resultado final del referendo, como sucedió por ejemplo en el referendo para la reforma constitucional de Canadá (Clarke *et al.*, 1996) o en el referendo español de la OTAN de 1986 (Boix y Alt, 1991).

En nuestro caso sostendremos, cómo se argumentará más adelante, que el Partido Popular y el Partido Andalucista no mantuvieron un posicionamiento claro y consistente a lo largo del proceso de reforma del estatuto de Autonomía. A consecuencia de ello, sus respectivos simpatizantes no pudieron recurrir al atajo que ofrecía identificarse con dichos partidos para formarse una opinión acerca del nuevo Estatuto y participar en el referendo. Por el contrario, el Partido Socialista e Izquierda Unida habrían ayudado a sus votantes a identificar su posición ante el referéndum al mantener una postura consistente durante todo el proceso.

La hipótesis quedaría formulada de la siguiente manera:

H2: El hecho de sentirse próximo o cercano a un partido que mantiene una postura clara y consistente ante la reforma del estatuto (PSOE e IU) aumenta la probabilidad de acudir a las urnas, sobretodo entre los ciudadanos desinformados sobre el tema sometido a con-

REFERÉNDUMS SIN CIUDADANOS

sulta, mientras que identificarse con un partido cuya postura ha sido ambigua o inconsistente a lo largo del proceso (PP y PA) no tiene repercusiones sobre la participación en el referendo.

La tercera hipótesis parte del modelo de elecciones de segundo orden desarrollado para explicar la pérdida de votos que sufrían los partidos en el gobierno en las elecciones al Parlamento Europeo (Reif and Schmitt, 1980). Las elecciones de primer orden serían aquellas cuya consecuencia es el reparto del poder ejecutivo en el ámbito nacional y son consideradas como más importantes por los votantes. Por el contrario, los electores perciben que hay menos en juego en otro tipo de elecciones denominadas de segundo orden y una de las consecuencias sería la utilización de estos procesos electorales para castigar o premiar a los gobiernos formados a partir de las elecciones de «primer orden». De este modo se ha demostrado que efectivamente los factores de la política nacional han afectado el resultado de las elecciones europeas (Reif y Schmitt, 1980; Marsh, 1998; Schmitt, 2005), de las elecciones a mitad de mandato en los EE.UU. (Campbell, 1960; Erikson, 1988), de las elecciones semipresidenciales (Magalhaes y Gómez Fortes, 2008) y de los referéndums (Franklin, Marsh, McLaren, 1994; Franklin, Van der Eijk y Marsh, 1995).

Estos últimos autores demuestran que los referéndums están contaminados por la popularidad del gobierno que los convoca (Franklin, 1994; Franklin, 2002; Freire y Baum, 2003). Esto no quiere decir que todos los electores decidan su comportamiento en una consulta popular atendiendo siempre a factores relacionados con la política nacional independientemente del tema sometido a referendo. Lo que demuestran estos autores y también los que han analizado el efecto de la popularidad del gobierno y el comportamiento electoral en los referéndums en España (Font y Rodríguez, 2007; Gómez Fortes, 2008) es que el hecho de no aprobar al gobierno aumenta la probabilidad de abstenerse o de votar contra la postura defendida por dicho gobierno en el referendo. La mayoría de las veces esta influencia es menor que la falta de información o de interés en la consulta, aunque no por ello deje de ser significativa.

Creemos que la opción de la abstención en el referendo para la reforma del estatuto de Autonomía andaluz puede haber sido utilizada por ciudadanos insatisfechos con la labor general de la Junta de Andalucía como medio de expresar su descontento con el partido impulsor de la reforma. Por lo que planteamos que:

H3: Los ciudadanos que aprueban la labor de la Junta de Andalucía tienen más probabilidad de participar en el referendo que los que no la aprueban.

LAURA CABEZA Y BRAULIO GÓMEZ FORTES

EL CASO: EL REFERENDO PARA LA REFORMA DEL ESTATUTO DE ANDALUCÍA

La evidencia empírica utilizada en este artículo para contrastar nuestras hipótesis sobre las causas de la abstención en el referendo andaluz proviene de la encuesta poselectoral¹ realizada por el IESA-CSIC un mes después de la celebración del referendo y, en menor medida, de ocho grupos de discusión organizados en el ámbito de esta investigación y que estaban compuestos por abstencionistas de distintas edades, ideologías y pertenecientes a diferentes hábitat².

El 18 de febrero de 2007 se sometió a referendo la reforma del estatuto de Andalucía. Los andaluces que acudieron a votar apoyaron mayoritariamente el nuevo Estatuto (87,5%). Sólo un 9,5% de ciudadanos se pronunció en contra. Pero el dato realmente relevante es que la mayoría de los andaluces, el 64,1%, no fue a votar. La abstención en el referendo del 18 de febrero puede calificarse como muy alta tanto si la comparamos con el resto de los procesos electorales celebrados en Andalucía, como si la comparamos sólo con los distintos referéndums celebrados hasta la fecha en esta comunidad autónoma. Como se puede ver en la tabla I, es la abstención más alta alcanzada nunca en la comunidad autónoma andaluza desde las primeras elecciones democráticas de 1977.

TABLA I

La abstención en Andalucía (1977-2008)

	Media	Número elecciones	Mínimo	Máximo
Generales	26,4	10	21,3	31,4
Autonómicas	30,7	8	22,1	44,7
Locales	35,5	8	31,2	38,8
Europeas	41,9	5	32,8	59,1
Referendo	41,9	7	18,1	64,1

FUENTE:

Base histórica de resultados electorales, Ministerio del Interior.

Incluso, tal como se aprecia en la Tabla II, es la abstención más alta de los seis referéndums celebrados hasta la fecha en Andalucía, por debajo del celebrado para ratificar la

¹ La encuesta se llevó a cabo en marzo de 2007 mediante entrevista personal a una muestra representativa de 2500 andaluces mayores de edad.

² La tipología de los grupos de discusión se puede ver al final de este documento de trabajo en el Anexo.

REFERÉNDUMS SIN CIUDADANOS

TABLA II

La abstención en los referendos de Andalucía (1978-2007)

	Año referendo	Porcentaje abstención
Constitución	1978	22,9
Estatuto Autonomía	1980	35,9
Estatuto Autonomía	1981	46,6
OTAN	1985	40,6
Constitución Europea	2005	59,4
Estatuto Autonomía	2007	64,1

FUENTE:
Base histórica de resultados electorales, Ministerio del Interior.

Constitución Europea, una consulta popular que generó un amplio debate y una intensa preocupación entre la clase política y la ciudadanía por la bajísima participación registrada.

No podemos acusar a la ciudadanía andaluza de su falta de apoyo a los mecanismos de participación popular como el referendo. De hecho, al 80% de los encuestados les gustaría que los representantes políticos consultaran siempre a sus ciudadanos, frente a un 12% que prefiere que los representantes políticos decidan sin tener que hacer ninguna consulta. Incluso aunque dos tercios de los andaluces no fueron a votar el 18 de febrero eso no significa que no estén satisfechos con el procedimiento de aprobación del estatuto que incluía el referendo popular. Un 90% de la ciudadanía está de acuerdo con que la reforma del estatuto de Andalucía se aprobara mediante un proceso que incluía una votación popular.³

Los datos confirman que la reforma del estatuto de Andalucía fue una iniciativa política que no respondía a una demanda ciudadana. Un año después de que la ponencia para la reforma del estatuto de autonomía iniciara sus trabajos en el Parlamento andaluz, sólo un 22% de ciudadanos consideraba necesaria o muy necesaria la reforma del estatuto. La ponencia inició sus trabajos en septiembre de 2004 con la participación de los cuatro partidos con representación parlamentaria. El Parlamento andaluz aprobó el 2 de mayo de 2006 la proposición de reforma fruto de los trabajos de la ponencia, con la oposición del Partido Popular y del Partido Andalucista. El siguiente paso para su aprobación definitiva era el Congreso de los Diputados de España. Durante su tramitación parlamentaria se alteraron 150 de los 246 artículos aprobados por el Parlamento andaluz. El Partido Popular pasó en cinco meses de negarse a su tramitación a apoyar con su voto la propuesta de nuevo estatuto que fue aprobada por el Congreso de los Diputados y el Senado a finales de 2006.

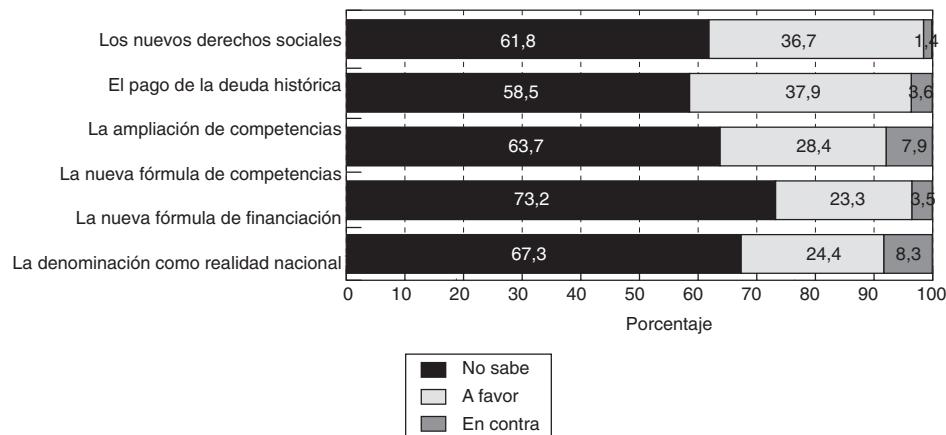
³ Datos de la encuesta poselectoral del referendo IESE-CSIC 0708.

LAURA CABEZA Y BRAULIO GÓMEZ FORTES

Durante los dos años que duró el proceso de reforma, el escaso debate que generó el nuevo estatuto fue motivado por cinco novedades: la introducción del término realidad nacional para referirse a Andalucía en el preámbulo, la cesión a Andalucía de nuevas competencias, una nueva fórmula de financiación, el pago de la deuda histórica y la introducción de nuevos derechos sociales para las personas dependientes. Como se puede ver en el gráfico 2, aunque los que manifestaban sus preferencias eran mayoritariamente favorables a la introducción de todos los cambios, la mayoría de los andaluces, tras dos años de debates parlamentarios, seguían sin tener una posición fijada sobre ninguno de estos temas.

GRÁFICO 2

Actitud hacia los cambios en el Estatuto de Andalucía



FUENTE:
BOPA 2006 EISA-CSIC.

Uno de los discursos que dominó el panorama poselectoral del 18 de febrero de 2007 especulaba con la apatía con que recibió el electorado la celebración de un referendo del que se sabía de antemano el resultado ya que los principales partidos, tradicionales adversarios en las elecciones, estaban de acuerdo con el proyecto de reforma estatutaria que se sometía a referendo. Es decir, se habría producido una desmovilización inducida por la poca importancia del voto individual de cada ciudadano en un referendo donde el sí se daba por descontado. El escenario de un referendo no competitivo, al igual que cualquier otro tipo de elección, limita los incentivos del votante de considerar su voto relevante. Aunque fuera uno de los principales motivos de un grupo concreto de ciudadanos, creemos que el elevado porcentaje de abstencionistas que sorprendió a todos los analistas está compuesto, al menos en parte, por ciudadanos que estuvieron motivados por otro tipo de factores que son analizados en este artículo.

LA (DES)INFORMACIÓN SOBRE EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA

Nuestra primera hipótesis relaciona la elevada abstención en el referendo andaluz con la falta de información y el desinterés de los ciudadanos sobre el nuevo Estatuto y su proceso de reforma. Los datos de la encuesta poselectoral realizada tras la celebración de la consulta permiten analizar la incidencia de los niveles de información de la ciudadanía en el grado de abstención que se produjo el 18 de febrero. A su vez constatan que la desinformación sobre la reforma estatutaria entre la población andaluza era un hecho generalizado.

Una condición necesaria para que se active la voluntad de acudir a las urnas el día de un referendo o unas elecciones es estar al tanto de la convocatoria electoral y de su fecha. A pesar de que el proceso de reforma del estatuto de Andalucía llevaba en marcha casi un año, la mitad de los andaluces desconocía que se fuera a realizar un referendo en su comunidad autónoma dos meses antes de su celebración⁴. Aunque el mayor esfuerzo de comunicación se hizo durante la campaña electoral, tampoco mejoró de forma destacada el nivel de información sobre la consulta popular. Casi un 40% de andaluces reconocía tras la celebración del referendo que no había visto, leído u oído ninguna noticia relacionada con la reforma del estatuto de Autonomía⁵.

Además de enterarse de que se ha convocado un referendo, un segundo requisito para que los ciudadanos acudan a las urnas es la disposición de información sobre el tema sometido a consulta. A tenor de los datos, el nuevo estatuto era desconocido para la mayor parte de la población. Más de un 80% de los encuestados no fue capaz de destacar un solo aspecto positivo o negativo del texto. Incluso valorar el contenido del nuevo estatuto en términos generales (muy bueno, bueno, malo o muy malo) resultó imposible para un 57% de la población. Por término medio en una escala de 0 a 10, en la que el 0 significa que «no disponía de ninguna información» y el 10 que «disponía de toda la información necesaria», los ciudadanos se colocan por debajo del 3, concretamente en un 2,8, a la hora de valorar subjetivamente su nivel de información sobre el nuevo estatuto.

Los discursos que analizamos de forma cualitativa refuerzan la imagen de desinformación generalizada acerca del estatuto y de su proceso de reforma que se desprende de los datos de la encuesta⁶. De forma espontánea, los ciudadanos de todas las edades y de todas

⁴ Datos del BOPA 0728 IESE-CSIC.

⁵ Encuesta poselectoral del referendo IESE-CSIC 0708.

⁶ Al final de este artículo, se incluye un anexo con las principales características de los grupos de discusión que se han organizado para analizar los determinantes de la abstención del 18 de febrero.

LAURA CABEZA Y BRAULIO GÓMEZ FORTES

las ideologías se quejaban de que no había habido ningún argumento claro sobre la importancia de la reforma del estatuto. Casi nadie era capaz de recordar haber recibido información sobre el referendo. Los siguientes comentarios fueron recogidos en dos de los grupos de discusión que realizamos. En ambos casos, los ciudadanos justifican su abstención en el referendo basándose en su desconocimiento acerca del nuevo estatuto.

M: ¿Qué voy a votar? Que sí que no, porque si yo qué sé de lo que va...

H: Perdona pero...

M: ¿A mí quién me ha informado? Nadie. ¿Yo por qué voy a votar? Tú veras ahora para las elecciones municipales como nos enteramos del programa de los que se van a presentar. Ahora de esto, no interesaba que nadie se enterase. Entonces (H: Hombre, no me digas eso), yo que me considero una persona responsable, vamos a ver, pienso políticamente. Yo voy a votar, me lo planteé el domingo, mi marido estuvo en una mesa todo el día. Digo: Bueno, y yo ¿qué voy a votar? Si yo no tengo ni idea. (H: Eso es para ellos), sí, no, ni cómo. ¿A mí quién me ha informado? ¿A mí quién me ha mandado el Estatuto?

[GD5: Personas mayores de 55 años, votantes de izquierda, residentes en población menor de 20.000 habitantes. Jódar]

H: Deberían dar más información sobre... deberían haber hecho más información para enterarnos mejor.

H: Por eso habrá votado poca gente yo creo, también.

M: Sí, porque no lo conocía la mayoría.

H: Claro, y sin saber lo que votas... (H: ¿Cómo vas a votar si no sabes lo que votas?) (M: Si no sabes lo que es...), si no sabes lo que estás votando. (M: Mucha...) Por lo menos aquí han dado poca información. (M: Poca, ninguna.) Vamos, poca, ninguna.

M: Han echado el sobre por debajo de las puertas... apáñatelas como puedas.

[GD1: Personas de 18 a 25 años, votantes de izquierda, residentes en población menor de 20.000 habitantes. Hinojosa del Duque]

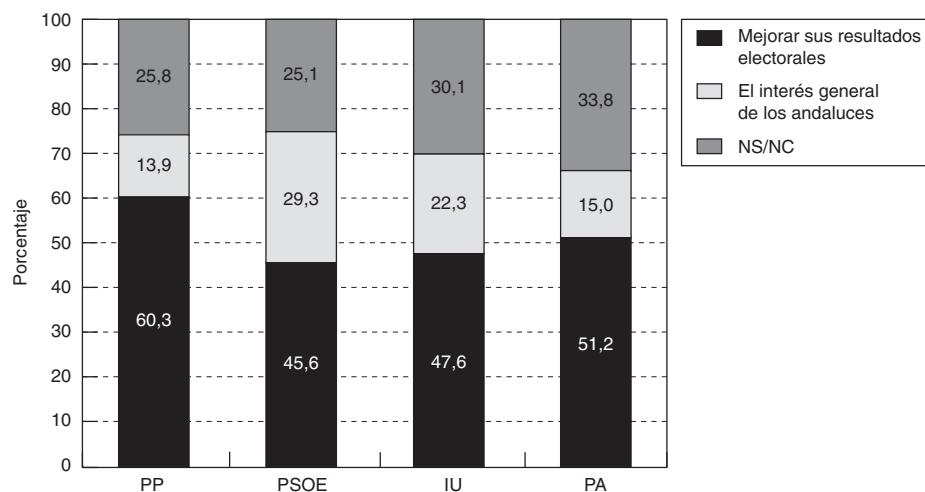
REFERÉNDUMS SIN CIUDADANOS

Tal como hacían los participantes de estos dos grupos de discusión, un 40% de los ciudadanos culpaba sobre todo a los partidos políticos de su falta de información sobre el nuevo estatuto. También un 35,7% creía que los medios de comunicación no le habían prestado la suficiente atención al tema. Desde esa perspectiva, el problema estaría en el lado de la oferta. Sin embargo, la mayoría de ciudadanos asumía su propia responsabilidad: más de un 60% reconocía que ellos mismos no se habían preocupado de buscar información al respecto. Creemos que los incentivos que tenían para hacerlo eran escasos.

La reforma del estatuto fue una iniciativa política carente de demanda por parte de los ciudadanos. La mayor parte de los ciudadanos consideraba que el esfuerzo de los partidos en reformar el estatuto no respondía al interés general de los andaluces sino más bien a intereses electoralistas (gráfico 3).

GRÁFICO 3

Opinión sobre la principal razón por la que los partidos políticos apoyaron la reforma del Estatuto



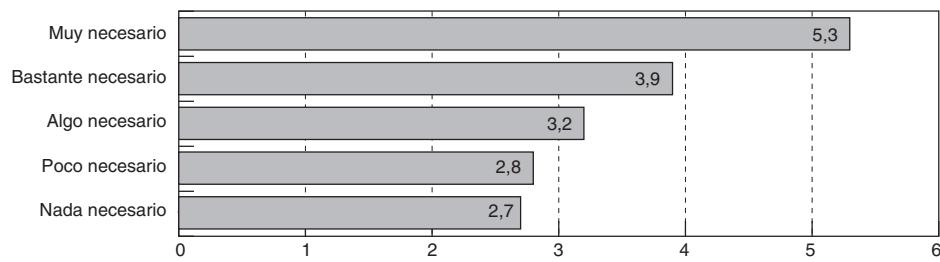
FUENTE:
Encuesta poselectoral del referendo IESA-CSIC 0708.

Menos del 25% de la población percibía la necesidad de este nuevo estatuto. Todo parece indicar que el desinterés y la desinformación de la población ante el nuevo texto responde al divorcio entre la demanda ciudadana y la acción política. De hecho, el nivel de información sobre el nuevo Estatuto decrece conforme los ciudadanos piensan que era una reforma innecesaria (gráfico 4).

LAURA CABEZA Y BRAULIO GÓMEZ FORTES

GRÁFICO 4

Media de información sobre el nuevo Estatuto en una escala de 0 a 10 según percepción de su necesidad



FUENTE:
Encuesta poselectoral del referendo IESA-CSIC 0708.

Los primeros análisis bivariados apuntan que el seguimiento de los debates acerca del nuevo estatuto por parte de los andaluces a través de los medios de comunicación está relacionado de manera positiva con su participación electoral en el referendo del pasado 18 de febrero: a mayor seguimiento, mayor participación. El porcentaje de abstencionistas entre los que se mantuvieron informados a diario es del 36,7%, mientras que la misma cifra aumenta en más de 25 puntos porcentuales para los que nunca siguieron las noticias sobre la reforma del estatuto por la televisión, la radio o los periódicos, alcanzando el 62,5%. De igual forma el porcentaje de abstencionistas crece a medida que disminuye el grado de información subjetiva que los ciudadanos juzgan tener. Cerca del 65% de los que reconocen no disponer de ninguna información se abstuvo, mientras que en el extremo contrario, entre los que dicen disponer de toda la información necesaria sobre la reforma estatutaria, la abstención fue tan solo del 20%.

La diferencia entre la media de información disponible de los que acudieron a las urnas (3,5) y la de los que se abstuvieron (2,1) es estadísticamente significativa: los que participaron muestran una media de información subjetiva sobre el Estatuto sistemáticamente mayor que los que no votaron. Aún así, la media de información disponible entre los que acudieron a las urnas es tan baja que todo parece indicar que, aunque la información política es uno de los factores decisivos para explicar la participación electoral, debe haber algo más que permite a ciudadanos pobremente informados comportarse como los que cuentan con mayores niveles de información y participar a pesar de esas carencias. Aunque parece confirmarse la hipótesis de que mayores niveles de información implican mayores niveles de participación, una amplísima mayoría de los ciudadanos que fueron a votar en el referendo desconocía el contenido de la reforma y disponía de escasa información. Lo que nos lleva a buscar otros factores que nos puedan ayudar a explicar la elevadísima abstención del referendo del 18 de febrero.

REFERÉNDUMS SIN CIUDADANOS

ATAJOS PARTIDISTAS INEFICACES Y POSICIÓN AMBIGUA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Ningún partido relevante de Andalucía aconsejó a sus votantes y simpatizantes que se abstuvieran en el referendo del 18 de febrero. La posición oficial del Partido Socialista Obrero Español, el Partido Popular y de Izquierda Unida era el sí a la reforma del estatuto. Por su parte, el Partido Andalucista se oponía al nuevo estatuto y llamaba a sus votantes a participar en el referendo para rechazar una reforma que consideraban insuficiente para los intereses de Andalucía. La falta de información disponible y el escaso interés en el contenido de la reforma podía ser suplida por el atajo más eficaz para mantener una posición política, la identificación partidista, ya que todos los partidos, en principio, recomendaban a los ciudadanos acudir a las urnas.

TABLA III

Participación en el referendo de reforma del Estatuto andaluz según identificación partidista

Proximidad	Vota	Se abstiene
PSOE	67,9	32,1
PP	46,1	53,9
IU	50,8	49,2
PA	50,0	50,0
Ninguno	39,7	60,3

FUENTE:
Estudio poselectoral IESA-CSIC 0708.

Como se puede ver en la Tabla III, los ciudadanos que no se sienten próximos a ningún partido político fueron los que más se abstuvieron en el referendo de reforma del Estatuto de Autonomía andaluz. Los ciudadanos próximos al PSOE fueron los que acudieron en mayor proporción a las urnas, cerca de un 70%. Seguidos por los que se identifican con Izquierda Unida y el Partido Andalucista, con un 50,8 y un 50% respectivamente. Por último, solo un 46,1% de los andaluces que se declaran próximos al Partido Popular participó en el referendo del 18 de febrero. Lo más relevante de estos datos es que los ciudadanos identificados con las dos principales fuerzas políticas de Andalucía se comportaron de forma diferente. Los simpatizantes del PP se abstuvieron significativamente más que los del PSOE.

La división entre los ciudadanos identificados con el Partido popular podría resultar previsible si observamos el comportamiento del Partido Popular durante el proceso de reforma

LAURA CABEZA Y BRAULIO GÓMEZ FORTES

del estatuto. Los ciudadanos desinformados, la mayoría en este referendo, buscan otro tipo de señales y atajos que les permitan posicionarse ante una reforma legal de la que desconocen su contenido. Los partidos ofrecen a sus votantes y a sus simpatizantes esos atajos informativos mediante su posicionamiento político ante el tema en discusión. Está demostrado que para que el heuristicó de la identificación partidista tenga efecto, es condición necesaria que el posicionamiento del partido a seguir sea nítido y coherente (Aimer y Miller, 2002; Tranter, 2003; Markowski y Tucker, 2003).

El Partido Popular no fue ni claro ni consistente durante el proceso de elaboración del nuevo estatuto. Durante casi un año, se posicionó de forma explícita en contra de cualquier tipo de reforma, criticó abiertamente la falta de oportunidad y de necesidad de un nuevo estatuto y votó en contra de la propuesta aprobada por el Parlamento andaluz. Durante la tramitación parlamentaria en el Congreso de los Diputados, cambió de estrategia y se posicionó públicamente a favor de la reforma. Argumentó su cambio de postura en función de la introducción de enmiendas en el articulado que convertía en aceptable el texto aprobado sin su apoyo en el Parlamento andaluz. Aunque durante la campaña electoral se posicionó a favor del sí, sin significativas discrepancias internas, el acoso a la reforma del Estado de las Autonomías que desarrolló el partido a escala nacional durante más de un año había calado en las preferencias políticas de muchos de sus votantes y simpatizantes. Cerca de un 45% de los ciudadanos no sabía, tras su celebración, qué voto había pedido el PP en el referendo.

Mediante el análisis de los grupos de discusión formados por votantes del Partido Popular que se abstuvieron en el referendo pudimos observar esta contradicción. A pesar de que el partido se había posicionado públicamente a favor del sí, el estatuto era percibido por los votantes del PP como algo propio del PSOE o de la Junta de Andalucía. El discurso dominante mantenía que el Partido Popular se había sumado a favor de la reforma en el último momento, casi por obligación. Habría desarrollado una estrategia de ambigüedad calculada para favorecer sus intereses electorales aproximándose a la postura del PSOE en Andalucía y marcando distancias con los socialistas en el debate nacional sobre las reformas estatutarias. Como muestra, este diálogo que surgió entre votantes de mediana edad del PP de un municipio costero malagueño.

H: Yo opino sobre... del PP, se ha ido con el paso de un solista, pero precisamente se ha ido, no... ya no es por política, yo creo que se ha ido para no quedarse descolgado de un... (H: De la opinión de la gente.) Exactamente. Porque la gente de Andalucía, y yo soy andaluz, eh, ojo... vamos siempre, desde que está la democracia... el señor Chaves es el que ha mandado siempre y el PP ha ido siempre en la cola...

REFERÉNDUMS SIN CIUDADANOS

H: Bueno, pero yo creo que el que ha tenido más interés en hacer el referendo ha sido el Partido Socialista, para qué vamos a... Es el que ha tenido la prisa y el que ha tenido lo demás. Los demás se han ido detrás. Pero yo creo que..., porque si no inventa el ese, el Partido Popular seguro que no se lo hace, ni la Izquierda Unida tampoco. Al que le interesaba era al señor Chaves y punto. (H: Sí señor) (VÉLEZ)

[GD6. Personas mayores de 55 años, votantes de derecha, población mayor de 20.000 habitantes. Vélez-Málaga]

El atajo de identificación partidista para posicionarse en un referendo se debilita si el partido no se muestra unido alrededor de una posición (Franklin, 1995; Aimer y Miller, 2002). Pero como vemos en el ejemplo del referendo andaluz, no sólo es necesaria la unidad para que se active el heurístico. Tienen que mantener la unidad alrededor de una única posición. No sirve conservar la unidad independientemente de los cambios de posición sobre el tema a debate. La coherencia es necesaria en un contexto de falta de información en el que ni los políticos tienen suficientes recursos a su alcance para hacer llegar a los ciudadanos las explicaciones de su cambio de posición, ni los ciudadanos tienen incentivos para esforzarse en seguir las explicaciones de los cambios. Esta situación de posición ambigua y cambiante ante el tema sometido a referendo afectó tanto al Partido Popular como al Partido Andalucista. Si bien hemos centrado nuestro análisis en la importancia de la elevada abstención entre los ciudadanos identificados con del Partido Popular, por representar una mayor proporción de andaluces, no podemos obviar que la mayoría de los ciudadanos identificados con el Partido Andalucista tampoco participó en el referendo.

El Partido Andalucista dedicó más de la mitad de su programa electoral para las elecciones autonómicas del 2004 a demandar una reforma del estatuto de Andalucía. El tema central de su estrategia política era la demanda de un nuevo estatuto con nuevas competencias para el gobierno autónomo andaluz. Cuando se iniciaron los trámites parlamentarios en el Parlamento de Andalucía, su ponente defendió el acuerdo adoptado por todos los grupos parlamentarios de la Cámara andaluza. Pero una vez que la propuesta de reforma llegó al Congreso de los Diputados para discutirse, el Partido Andalucista suspendió su colaboración y en menos de dos meses pasó de ser el campeón de las reformas estatutarias a convertirse el único partido con representación parlamentaria que defendía el rechazo al estatuto. Esta inconsistencia e incoherencia puede explicar el hecho que muchos andalucistas antes que votar no al Estatuto, prefirieran quedarse en su casa el 18 de febrero de 2007.

Esta actitud de los ciudadanos identificados con el PP y el Partido Andalucista podía ser esperada y explicable por el contexto político por el que transcurrió el proceso de la reforma del estatuto de Andalucía. Sin embargo, lo que no era predecible era que casi un tercio

LAURA CABEZA Y BRAULIO GÓMEZ FORTES

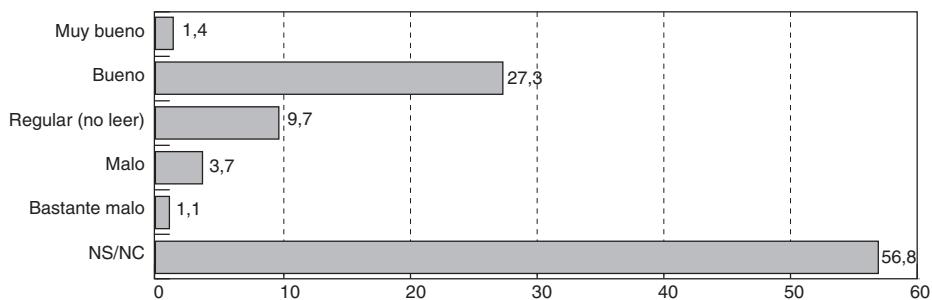
de los ciudadanos próximos al PSOE no siguiera las instrucciones nítidas y consistentes de su partido y decidiera no participar en el referendo sobre el nuevo Estatuto.

DESLEALTAD SIN COSTES. EL REFERENDO COMO ELECCIÓN DE SEGUNDO ORDEN PARA LOS VOTANTES DEL GOBIERNO

El contenido del estatuto ni activó ni desactivó a la mayoría de los ciudadanos para ir a votar en el referendo del 18 de febrero. Menos del 5% de los andaluces tenía una opinión negativa sobre él, por lo que descartamos que el alto nivel de abstención en el referendo se deba a un rechazo al nuevo estatuto. Como se visualiza en el gráfico 5, la mayoría de ciudadanos lo desconocía por completo.

GRÁFICO 5

Valoración del contenido del nuevo Estatuto



FUENTE:
Encuesta poselectoral del referendo IESE-CSIC 0708.

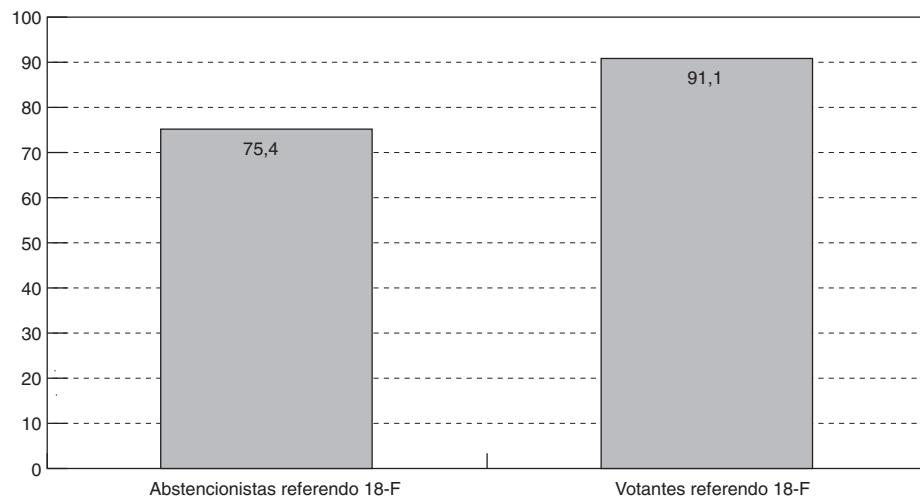
Por otro lado, es evidente, analizando los datos del estudio poselectoral del referendo del 18 de febrero, que los ciudadanos identificados con el PP se quedaron en mayor medida en sus casas el día del referendo que los ciudadanos próximos al PSOE. Esta conducta puede ser previsible y enlazaría con las teorías de los referendo como elecciones de segundo orden, donde la oposición utiliza las contiendas electorales entre las elecciones generales para expresar su malestar con el gobierno. Creemos que puede resultar más interesante analizar a los ciudadanos identificados con el PSOE que no utilizaron el atajo que les ofrecía su partido para ir a votar y que se abstuvieron el 18 de febrero. Como vimos en el apartado anterior, algo más de un 30% de los ciudadanos identificados con el PSOE no hicieron caso a su partido y no apoyaron su propuesta de ir a votar afirmativamente el Es-

REFERÉNDUMS SIN CIUDADANOS

tatuto. Si pensáramos que no hay ninguna motivación política en estos ciudadanos para no votar, sino que responde a un desinterés, a una confianza en la victoria de la opción defendida por su partido o a otro factor personal, estos ciudadanos se comportarían igual en las próximas elecciones autonómicas que los simpatizantes del PSOE que participaron en el referendo. Pero esto no es exactamente así, como podemos ver en el gráfico 6.

GRÁFICO 6

Ciudadanos identificados con el PSOE que votarán al PSOE en 2008 según comportamiento electoral en el referendo de reforma del Estatuto



FUENTE:
Estudio poselectoral IESA-CSIC 0708.

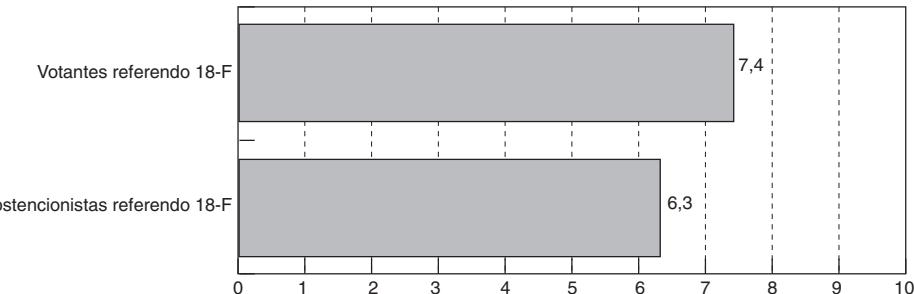
Cuando preguntamos a los ciudadanos más próximos al PSOE si confiarán en esta fuerza política en las próximas elecciones autonómicas obtenemos respuestas diferentes entre los que se abstuvieron y los que participaron en el referendo de reforma del estatuto de Andalucía. El 75,4% de los ciudadanos identificados con el PSOE que se abstuvieron en el referendo votarán al Partido Socialista. Este porcentaje sube hasta el 91,1% si solo les preguntamos a los simpatizantes del PSOE que participaron en el referendo del 18 de febrero. Esta diferencia aunque no sea muy grande, es significativa. Podemos decir que es más probable que niegue su apoyo al PSOE un ciudadano que aún identificándose con ese partido se abstuvo en el referendo que uno que participó.

LAURA CABEZA Y BRAULIO GÓMEZ FORTES

Esta diferencia también se visibiliza cuando pedimos a los ciudadanos próximos al PSOE que valoren al Presidente de la Junta, Manuel Chaves (gráfico 7). La nota media que saca entre los ciudadanos identificados con el PSOE que no participaron el 18 de febrero es de un 6,3, significativamente lejos del 7,4 que alcanza entre los andaluces próximos al PSOE que participaron en el referendo de la reforma del Estatuto. A la hora de expresar su deseo por un cambio de gobierno también se posicionan de forma diferente. Mientras que un 80,1% de los ciudadanos próximos al PSOE que participaron en el referendo no considera deseable un cambio de partido en el gobierno de Andalucía, esa cifra desciende al 63,2% entre los que decidieron abstenerse. Hay el doble de ciudadanos que aún sintiéndose cercanos al PSOE expresan la necesidad de un cambio de gobierno en la Junta entre los que se abstuvieron en el referendo (24,6%) que entre los que acudieron a las urnas el 18 de febrero (12,4%).

GRÁFICO 7

Valoración media de Manuel Chaves entre los ciudadanos identificados con el PSOE según comportamiento electoral en el referendo de reforma del Estatuto



FUENTE:
Estudio Poselectoral IESA-CSIC 0708.

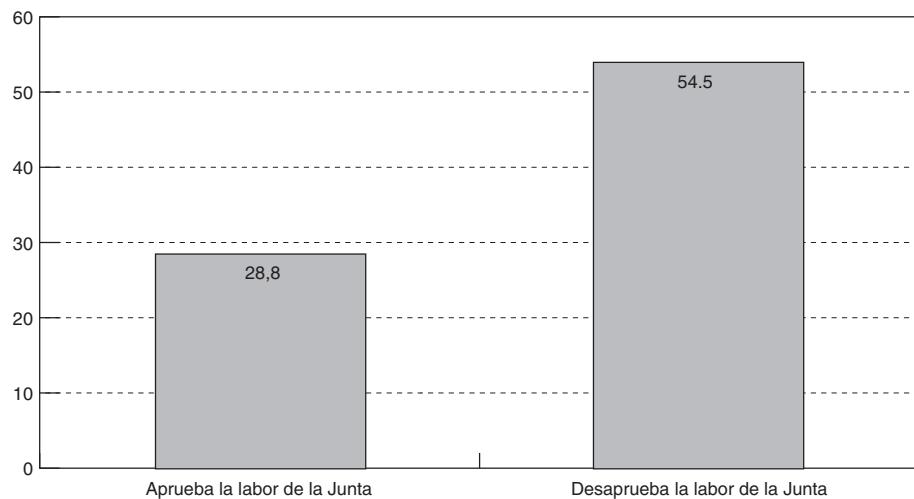
La popularidad del gobernante es un factor que contamina siempre los referéndums en los que no existe demasiado interés sobre el contenido de la consulta, ni está extendida la conciencia de que haya algo en juego (Franklin, 1995). En el caso del referendo andaluz ha quedado claro que la reforma del Estatuto de Autonomía andaluz no fue ni una demanda de la ciudadanía, ni el impulso político de los gobernantes consiguió transmitir la idea de la importancia de los cambios que se introducían en el nuevo Estatuto. En este contexto, los ciudadanos cercanos al principal partido de la oposición tenían incentivos para no apoyar al gobierno, sin traicionar la posición oficial de su partido, y los simpatizantes del PSOE desencantados con el gobierno podían enviar a su partido señales de desacuerdo con su

REFERÉNDUMS SIN CIUDADANOS

gestión a través de su falta de participación en el referendo. Como se puede ver en el gráfico 8, los ciudadanos identificados con el PSOE que desaprobaban la gestión del gobierno de la Junta de Andalucía optaron por abstenerse en el referendo en mayor medida que los que estaban satisfechos con la labor del gobierno autonómico.

GRÁFICO 8

Ciudadanos identificados con el PSOE que votarán al PSOE en 2008 según comportamiento electoral en el referendo de reforma del Estatuto



FUENTE:
Estudio poselectoral IESA-CSIC 0708.

ANÁLISIS MULTIVARIABLE DE LOS FACTORES EXPLICATIVOS DE LA ABSTENCIÓN EN EL REFERENDO DE LA REFORMA DEL ESTATUTO DE ANDALUCÍA

Una vez presentadas por separado de forma descriptiva las tres principales hipótesis que pueden explicar la elevada abstención en el referendo del 18 de febrero (la falta de información, la desactivación de alguno de los principales atajos partidistas y la utilización del referendo para castigar al gobierno) vamos a ver su efecto conjunto a través de un modelo de regresión logística. La variable dependiente, dicotómica, adquiere el valor 1 si el ciudadano participó en el referendo de reforma del estatuto de Andalucía, independientemente del sentido de su voto, y el valor 0 en caso de abstención.

LAURA CABEZA Y BRAULIO GÓMEZ FORTES

Nuestra primera hipótesis plantea que una de las causas de la elevada abstención fue el desconocimiento de los ciudadanos andaluces respecto al tema sometido a referendo. Para ver cómo influye el nivel de información sobre el nuevo Estatuto en la probabilidad de acudir a las urnas introducimos como variable independiente la escala de información subjetiva de 0 a 10, donde el 0 implica que el ciudadano no disponía de información y el 10 que disponía de toda la información necesaria al respecto.

Nuestra segunda hipótesis plantea que los ciudadanos, sobre todo si están desinformados, buscan señales o atajos que les permitan posicionarse ante una reforma legal de la que desconocen su contenido. Los partidos políticos ofrecen a sus votantes y a sus simpatizantes esos atajos informativos mediante su posicionamiento ante el tema en cuestión. Para que la identificación partidista funcione como elemento activador de la participación es importante que los partidos se posicione de forma clara y consistente ante el tema sometido a consulta. Creemos que este requisito no se cumplía en el caso del PP y del Partido Andalucista, por lo que esperamos que identificarse con dichos partidos no va influir en la probabilidad de participar en el referendo. Para comprobarlo, hemos introducido en el modelo de regresión la variable de proximidad respecto a los partidos políticos. Se trata de una variable categórica que recoge sentirse próximo a IU, PA, PP y PSOE y cuya categoría de referencia es no sentirse cercano a ningún partido.

Nuestra tercera hipótesis enlaza con las teorías que apuntan que los votantes pueden utilizar los referéndums como elecciones de segundo orden para expresar su opinión, no del tema que se somete a consulta, sino de la actuación general del gobierno que lo propone. En nuestro caso, es evidente que el contenido del nuevo estatuto no era lo que causaba descontento entre los abstencionistas puesto que la mayoría de ciudadanos desconocía su contenido. De todos modos, incluimos la valoración del nuevo estatuto entre las variables independientes para comprobar su efecto en la probabilidad de acudir a las urnas. Se trata de una variable categórica con los valores de bueno, regular y malo, y cuya categoría de referencia es el No sabe/No contesta. Para comprobar si la popularidad del gobierno de la Junta de Andalucía influyó en la probabilidad de votar en el referendo se ha incluido en el modelo una variable independiente dicotómica que adquiere el valor 1 cuando el ciudadano aprueba la labor que está realizando en general la Junta de Andalucía y 0 en caso contrario.

Por último como variables de control hemos incluido factores sociodemográficos como la edad y los estudios, que según se ha demostrado tienen el mismo efecto en la participación en los referéndums que en el resto de las elecciones (Jenssen *et al.*, 1998). Los jóvenes y los que tienen menos recursos educativos serían los menos propensos a participar (Anduiza, 2001, 2007).

El resumen del modelo final es el siguiente:

Y (Participación en el referendo) = f [Información subjetiva sobre el nuevo Estatuto, Valoración del nuevo Estatuto, Proximidad a un partido político, Valoración de la labor de la Junta, Variables de control (edad, educación)]

Los resultados se presentan en la primera columna de la tabla IV. En la segunda columna se replica exactamente el mismo modelo al que se le añade una interacción entre dos variables: la información subjetiva y la proximidad a un partido político. Con esta interacción tratamos de comprobar si, tal como contempla la literatura, los atajos proporcionados por la identificación partidista tienen una mayor relevancia en contextos de desinformación.

De acuerdo con los resultados obtenidos, cuanto más información tengan los ciudadanos sobre el tema sometido a consulta más probable es que acudan a las urnas el día del referendo. En el gráfico 9 se representan las probabilidades de participar en el referendo estimadas mediante los coeficientes de nuestro modelo de regresión logística conforme aumenta el nivel de información de los ciudadanos, manteniendo el resto de variables en unos valores constantes (ver categoría base en la parte derecha de la tabla IV). Un ciudadano de 18 a 29 años, que no expresa su valoración sobre el contenido del Estatuto, no se identifica con ningún partido político y desaprueba la labor de la Junta de Andalucía, cuando está totalmente desinformado sobre el nuevo Estatuto tiene una probabilidad estimada de participar en el referendo de tan solo el 13,2%. Si el mismo ciudadano cuenta con el mayor nivel de información posible, su probabilidad de acudir a las urnas para refrendar el nuevo Estatuto se triplica con creces hasta alcanzar el 48%. Nuestra primera hipótesis queda, por tanto, confirmada. Menores niveles de información implican mayores niveles de abstención.

Pero la falta de información, aunque influye negativamente en la participación, no explica por sí sola la elevada abstención. La mayoría de los ciudadanos que sí fueron a votar el 18 de febrero desconocía el contenido del nuevo Estatuto. Respecto a su valoración, se observa en la tabla V que el coeficiente de la categoría de respuesta que implica una consideración negativa no es significativo. Los ciudadanos que valoran mal el contenido del Estatuto participaron en el referendo en igual medida que los que no supieron pronunciarse. La abstención en el referendo no puede interpretarse de ninguna manera como un rechazo implícito al nuevo Estatuto.

Los resultados obtenidos con esta regresión son en parte coherentes con nuestra segunda hipótesis acerca de la identificación partidista, con la salvedad de que esperábamos que el coeficiente de Izquierda Unida fuera significativo y no lo es. Por lo demás, el hecho de

LAURA CABEZA Y BRAULIO GÓMEZ FORTES

TABLA IV

Análisis de regresión logística y cálculo de probabilidades de votar frente a abstenerse

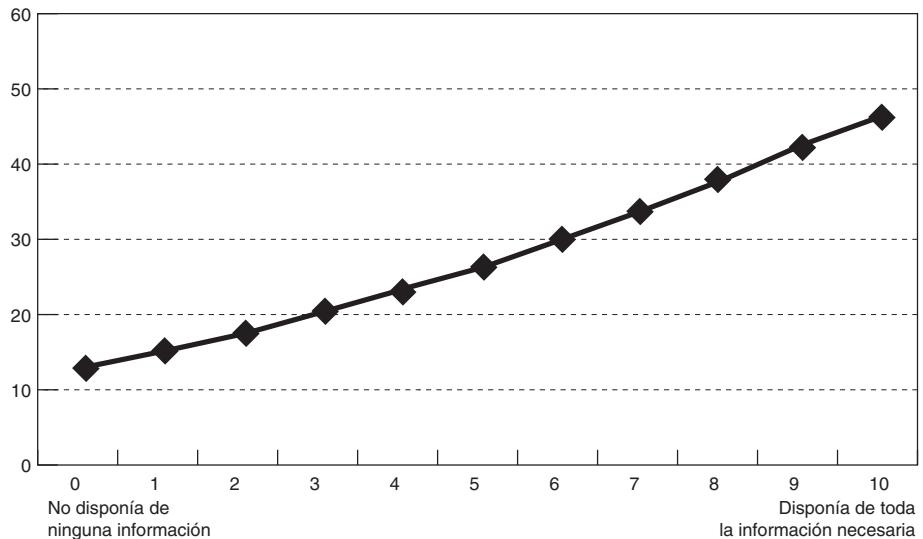
Análisis de regresión logística	Probabilidades de votar frente a abstenerse			
	Variable dependiente: Voto (1) Abstención (0)		Tabla de Probabilidades	
	Modelo 2: Modelo 1 M1+Interacción Variables			Voto (%)
Variables independientes	B (E.T.)	B (E.T.)		
Información subjetiva	0,18*** (0,02)	0,19*** (0,03)	Prob. CatBase	27,3
Valoración Estatuto (c.r.: NS/NC)				
Regular	0,39* (0,17)	0,39* (0,17)	0	13,2
Buena	0,69*** (0,13)	0,68*** (0,13)	10	48,0
Mala	-0,36 (0,25)	-0,35 (0,25)	Valoración Estatuto	
Proximidad (c.r.: Ningún partido)			Regular	35,7
IU	0,03 (0,23)	-0,66 (0,45)	Buena	42,8
PA	0,59 (0,35)	0,80 (0,49)	Mala	27,3
PP	0,07 (0,15)	0,30 (0,23)	Proximidad	
PSOE	0,64*** (0,12)	0,68*** (0,18)	IU	27,3
Labor de la Junta			PA	27,3
Aprueba	0,46*** (0,11)	0,45*** (0,11)	PP	27,3
Edad (c.r.: > 30)			PSOE	41,6
30 a 39	0,35* (0,15)	0,35* (0,15)	Labor de la Junta	
40 a 49	0,75*** (0,15)	0,74*** (0,15)	Aprueba	37,3
50 a 59	1,11*** (0,18)	1,09*** (0,18)	Edad	
60 a 69	1,59*** (0,19)	1,59*** (0,19)	30 a 39	34,8
> 70	1,41*** (0,19)	1,39*** (0,19)	40 a 49	44,3
Estudios (c.r.: Sin estudios)			50 a 59	53,2
Primarios	-0,04 (0,14)	-0,06 (0,14)	60 a 69	64,8
Secundarios	-0,12 (0,16)	-0,14 (0,16)	> 70	60,6
Universitarios	-0,09 (0,18)	-0,10 (0,18)		
Interacción Información subjetiva * Proximidad				
Información * IU		0,18 (0,10)	Categoría Base	
Información * PA		-0,08 (0,12)	Información subjetiva: 5	
Información * PP		-0,08 (0,06)	Valoración Estatuto: NS/NC	
Información * PSOE		-0,01 (0,05)	Proximidad: Ningún partido	
Constante	-1,88*** (0,18)	-1,88*** (0,18)	Desaprueba la labor de la Junta	
N	2.047	2.047	Edad: De 18 a 29 años	
R ²	0,27	0,27		

Niveles de significatividad: *** p < 0,001; ** p < 0,01; * p < 0,05.

REFERÉNDUMS SIN CIUDADANOS

GRÁFICO 9

Gráfico 9. Probabilidad de participar en el referendo según nivel de información



NOTA:
Ver categorías base en Tabla IV.

FUENTE:
Encuesta poselectoral del referendo IESA-CSIC 0708.

sentirse cercano al Partido Socialista implica una mayor probabilidad de acudir a las urnas el 18 de febrero respecto a los que no se sienten próximos a ningún partido político. Los ciudadanos identificados con el PSOE pudieron valerse de las consignas claras de sus líderes, los impulsores de la reforma, para refrendar el nuevo Estatuto. Por el contrario, identificarse con el resto de partidos políticos no afecta a la probabilidad de votar el día del referendo. En el caso del PP y del Partido Andalucista esperábamos que fuera así. Estos partidos, por una ambigüedad calculada en el caso del PP y por un maximalismo mal entendido en el caso del PA, no mantuvieron un posicionamiento claro y consistente a lo largo del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía andaluz, por lo que sus simpatizantes no se movilizaron (o se movilizaron igual que los que no se identifican con ningún partido) para participar en el referendo. La interacción especificada entre las variables de proximidad a un partido político y nivel de información sobre el nuevo Estatuto no resulta estadísticamente significativa. Por tanto, ni siquiera en contextos de desinformación se activa el efecto de la identificación partidista sobre el voto entre los ciudadanos cercanos al PP, el PA o IU.

LAURA CABEZA Y BRAULIO GÓMEZ FORTES

En cuanto a la utilización del referendo como una elección de segundo orden, el coeficiente de nuestra variable independiente tiene signo positivo, lo que implica que el hecho de aprobar la labor de la Junta de Andalucía aumenta la probabilidad de participar en el referendo de reforma del estatuto. Los ciudadanos descontentos estarían utilizando la abstención en el referendo como castigo indirecto al gobierno autonómico. Que esto suceda entre los simpatizantes populares es hasta cierto punto comprensible. Las críticas de los abstencionistas del PP, lejos de tener el foco en el proyecto estatutario se concentran en el gobierno socialista de la Junta. Prácticamente dos terceras parte del total (62,9%) suspenden la labor del gobierno autonómico. Entre los que acudieron a las urnas el 18 de febrero ese porcentaje es menor. Los abstencionistas populares también se muestran especialmente disgustados con el principal impulsor del referendo, Manuel Chaves: un 80,6% de ellos desaprueba su actuación personal como Presidente, cifra que desciende 10 puntos porcentuales entre los ciudadanos identificados con el PP que participaron en el referendo.

Pero también la valoración de la actuación de la Junta influyó en la decisión de abstenerse de parte de los ciudadanos identificados con el PSOE. Si fijamos el resto de variables del modelo de regresión en unos valores constantes (ver categoría base en la parte derecha de la tabla IV), un ciudadano próximo al PSOE que aprueba la labor del gobierno autonómico tiene mayor probabilidad pronosticada de participar en el referendo (53%) que uno igualmente cercano a ese partido que está insatisfecho con la gestión del ejecutivo andaluz (41,6%).

Entre las variables de control sólo la edad afecta a la participación y no lo hace de manera homogénea en todas las cohortes. A mayor edad, se pronostica un porcentaje mayor de participación en el referendo, aunque a partir de los 70 años la participación estimada se reduce respecto al grupo de edad anterior. Los jóvenes han sido los que más han contribuido al incremento de la abstención. Según los datos de la encuesta, dos terceras partes de los menores de 29 años (66,8%) y la mayoría de los que tienen entre 30 y 39 años (58,2%) no votaron en el referendo.

CONCLUSIONES

La mayoría de los ciudadanos europeos son partidarios de incrementar los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones políticas entre elección y elección. Tanto en Andalucía, como en el resto de España, también se demanda a los gobernantes que tomen en cuenta las opiniones de los ciudadanos cuando se pretenden reformar leyes esenciales para la sociedad. En cambio, en los últimos tres referéndums celebrados en España los ciudadanos han dado la espalda a las urnas. Si el tema sometido a refe-

REFERÉNDUMS SIN CIUDADANOS

réndum no parte de una movilización o de un debate ciudadano, la herramienta participativa puede perder su eficacia como estimulante de la democracia directa al dejar en manos de los actores políticos, gobiernos y partidos, la posibilidad de que finalmente el referéndum se convierta en un espacio donde la opinión de la mayoría de los ciudadanos esté representada. Las estrategias de los partidos pueden llevar a desincentivar el deseo de participar de los ciudadanos.

El caso del referéndum andaluz es paradigmático. Los ciudadanos andaluces ni demandaban un cambio en el estatuto autonómico, ni llegaron a tener nunca información sobre el contenido del nuevo Estatuto. Los datos demuestran que la falta de participación no se puede interpretar como un rechazo al texto de la reforma. Pero la falta de información no explica por sí sola la elevada abstención puesto que la mayoría de ciudadanos que acudieron a votar el 18 de febrero desconocía también el contenido de la reforma.

Hemos demostrado que sin el apoyo explícito de los principales partidos a las consultas populares, los referéndums pueden convertirse en espacios sin ciudadanos. Más allá de la unidad interna de los partidos es necesario que mantengan una posición nítida y coherente con su pasado más cercano para que funcione correctamente el atajo de la identificación partidista en un referendo. La posición ambigua y poco coherente del principal partido de la oposición, el Partido Popular, influyó decisivamente en la mayor abstención registrada en la historia electoral andaluza. La mitad de los ciudadanos identificados con el PP no participó en el referendo para la reforma del Estatuto de Autonomía andaluz. El Partido Andalucista, cuarto partido de Andalucía, tampoco ayudó a sus votantes a posicionarse ante la reforma del Estatuto. En sólo tres meses pasó de ser el mayor defensor de la necesidad de un nuevo Estatuto para Andalucía a oponerse radicalmente a su reforma. Sus simpatizantes no asumieron su cambio de posición y optaron por abstenerse.

Pero lo realmente llamativo de la baja participación en el referendo del 18 de febrero fue la abstención dentro del electorado socialista, que alcanzó a un tercio de los ciudadanos identificados con el partido impulsor de la reforma. Estos abstencionistas del PSOE son los que han contribuido a que la abstención batiera un récord histórico en Andalucía, superando en siete puntos la abstención registrada en el referendo para la aprobación de la Constitución europea. Estos votantes socialistas también podrían haber utilizado el referendo como una elección de segundo orden según hemos visto en nuestro análisis. La desaprobación de la gestión de la Junta de Andalucía, influyó en la alta abstención en el referendo para la reforma del Estatuto de Autonomía andaluz. Los votantes del PSOE que se abstuvieron en el referendo deseaban un cambio de gobierno en la Junta de Andalucía en mayor medida que los que participaron en la consulta popular.

LAURA CABEZA Y BRAULIO GÓMEZ FORTES

ANEXO

Composición de los grupos de discusión

La participación en el referendo del Estatuto de Autonomía de Andalucía: diseño grupal

Características generales de los integrantes de los grupos: Mayoría de personas que se hayan abstenido en la votación del referendo para la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía y dos o tres personas que hayan votado

Grupos	Características	Voto
Grupo 1: Jóvenes rurales Tamaño del grupo: 8	Edad: Entre 18 y 25 años Sexo: Mitad hombres y mujeres Voto en referéndum Población: ~20.000 habitantes Ubicación: Hinojosa del Duque (Córdoba) Día: 16 de marzo	Preferencia de voto: IZQUIERDA: Haber votado PSOE o IU en las Elecciones autonómicas de 2004
Grupo 2: Adultos jóvenes urbanos Tamaño del grupo: 8	Edad: Entre 25 y 40 años Sexo: Mitad hombres y mujeres Población: +20.000 habitantes Ubicación: S. Fernando (Cádiz) Día: 13 de marzo	Preferencia de voto: DERECHA: Haber votado PP en las Elecciones autonómicas de 2004
Grupo 3: Adultos maduros rurales Tamaño del grupo: 8	Edad: Entre 40-55 años Sexo: Mitad hombres y mujeres Población: ~20.000 habitantes Ubicación: Bollullos Par del Condado (Huelva) Día: 14 de marzo	Preferencia de voto: DERECHA: Haber votado PP en las Elecciones autonómicas de 2004
Grupo 4: Adultos maduros urbanos Tamaño del grupo: 8	Edad: Entre 40-55 años Sexo: Mitad hombres y mujeres Población: +20.000 habitantes Ubicación: Sevilla Día: 5 de marzo	Preferencia de voto: IZQUIERDA: Haber votado PSOE o IU en las Elecciones autonómicas de 2004
Grupo 5: Mayores rurales Tamaño del grupo: 8	Edad: Mayores de 55 años Sexo: Mitad hombres y mujeres Población: ~20.000 habitantes Ubicación: Jódar (Jaén) Día: 6 de marzo	Preferencia de voto: IZQUIERDA: Haber votado PSOE o IU en las Elecciones autonómicas de 2004
Grupo 6: Mayores urbanos Tamaño del grupo: 8	Edad: Mayores de 55 años Sexo: Mitad hombres y mujeres Población: + 20.000 habitantes Ubicación: Vélez-Málaga (Málaga) Día: 9 de marzo	Preferencia de voto: DERECHA: Haber votado PP en las Elecciones autonómicas de 2004

BIBLIOGRAFÍA

Aimer, Peter y Raymond Miller (2002): «Partisanship and principle: Voters and the new Zealand electoral referendum of 1993», *European Journal of Political Research*, 41 (6): 795-809.

Alt, James y Carles Boix (1991): «Partisan Voting in the Spanish 1986 NATO Referendum: An Ecological Analysis», *Electoral Studies*, 10 (1): 18-32.

Anduiza, Eva (1999): *¿Individuos o sistemas? Las razones de la abstención en Europa occidental*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

— (2005): «¿Quienes se abstuvieron y por qué? La participación en el referendo sobre el tratado por el que se establece una Constitución Europea», *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, ARI n.º 34/2005.

Bowler, Shaun y Tood Donovan (1998): *Demanding Choices: Opinión, Voting and Direct Democracy*, Michigan: University of Michigan Press.

Butler, David y Austin Ranney (eds.) (1994): *Referéndums around the world: The growing use of direct democracy*, London: Macmillan.

Christin, Thomas, Simon Hug y Pascal Sciarini (2002): «Interests and information in referendum voting: An analysis of Swiss voters», *European Journal of Political Research*, 41 (6): 759-776.

Font, Joan y Elisa Rodríguez (2007): «Contenidos, estrategias y consignas: Factores de voto en el referendo español sobre la Constitución Europea», *Revista de Estudios Políticos*, 138: 95-127.

Franklin, Mark (2002): «Learning from the Danish Case: A comment on Palle Svensson's critique of the Franklin Thesis», *European Journal of Political Research*, 41 (6): 751-757.

Franklin, Mark, Michael Marsh y Lauren McLaren (1994): «Uncorking the bottle: Popular Opposition to European Unification in the wake of Maastricht», *Journal of Common Market Studies*, 32 (4): 455-472.

Franklin, Mark, Cees van der Eijk y Michael Marsh (1995): «Referendum Outcomes and trust in government: Public support for Europe in the wake of Maastricht», *West European Politics*, 18 (3): 101-117.

Freire, André y Michael Baum (2003): «Referenda Voting in Portugal, 1998: The effects of Sympathies, Social Structure and Pressure Groups», *European Journal of Political Research*, 42 (1): 135-161.

Gallagher, Michael y Vinzenzo Uleri (1996): *The Referendum Experience in Europe*, London: Macmillan.

Garry, John, Michael Marsh y Richard Sinnott (2005): «Second Order versus issue voting effects in EU Referendums. Evidence from the Irish Nice Treaty Referendums», *European Union Politics*, 6 (2): 201-221.

Gómez Fortes, Braulio (2008): «La abstención en el Referendo de 1978 y los costes políticos del proceso constituyente», *Revista de Estudios Políticos*, 139: 167-194.

Lago, Ignacio y José Ramón Montero (2006): «Atajos informativos y voto en tres referéndums españoles», *Administración & Ciudadanía*, 1 (2): 151-171.

Leduc, Lawrence (2002): «Opinion change and voting behaviour in referendums», *European Journal of Political Research*, 41 (6): 711-732.

Lupia, Arthur (1994): «Shortcuts Versus Encyclopedias: Information and Voting Behavior in California insurance Reform elections», *American Political Science Review*, 88: 63-75.

LAURA CABEZA Y BRAULIO GÓMEZ FORTES

Magalhães, Pedro y Braulio Gómez Fortes (2008): «Presidential Elections in Semi-Presidential Systems: Presidential Powers, Electoral Turnout and the Performance of Government- Endorsed Candidates», en Digital CSIC (en linea). <http://digital.csic.es/bitstream/10261/7949/1/Elections%20semi-presidential.pdf>

Marsh, Michael (1998): «Testing the second order election model after four European Elections», *British Journal of Political Science*, 28: 591-607.

Markowski, Radoslaw y Joshua A. Tucker (2003): «Pocketbooks, Politics and parties: The 2003 Polish Referendo on EU Member», *Electoral Studies*, 24 (3): 409-433.

Reif, Karlheinz y Hermann Schmitt (1980): «Nine Second-Order national elections, a conceptual framework for the analysis of european election results», *European Journal of Political Research*, 8 (1): 3-44.

Santamaría, Julián y Joan Marcet (2006): «El Referendo Catalán del 18-J. Apoyo, Rechazo y Abstención», en *Elecciones y comportamiento electoral en la España Multinivel*, eds. Joaquín Molins y Pablo Oñate, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Szcerbiak, Aleks y Paul Taggart (2004): «The Politics of European Referendo Outcomes and Turnout: Two models», *West European Politics*, 27 (4): 557-583.

Tranter, Bruce (2003) «The Australian constitucional referendo of 1999: evaluating explanations of republican voting», *Electoral Studies*, 22 (4): 677-701.

Vreese de, Claess y Holli Semetko (2004): *Political campaigning in referéndums : framing the referendo issue*, London: Routledge.

RECEPCIÓN: 21/05/2009

REVISIÓN: 23/10/2009

APROBACIÓN: 04/12/2009