

REFERÉNDUMS: ¿CONTRA QUIÉN HAY QUE VOTAR?

Narciso Michavila Núñez

Los cambios sociales se están acelerando en todo el planeta, y con ellos la motivación electoral. Pero cuando más necesitábamos de información científica para medir y entender ese cambio es cuando parece que las herramientas de medición peor están funcionando. ¿Qué está sucediendo para que las encuestas estén fallando en su capacidad de anticipar el resultado de las urnas? A esta y otras preguntas similares quiere dar respuesta este artículo, que se centrará en el caso de los referéndums; en artículos posteriores se analizarán las elecciones generales y las elecciones primarias internas de los partidos.

Los últimos meses han sido prolíficos en referéndums de gran intensidad política y alto impacto internacional. En 2016 destacaron el referéndum de permanencia del Rei-

no Unido en la Unión Europea —conocido desde su convocatoria por la apócope *Brexit*—, el plebiscito de los Acuerdos de Paz en Colombia y el de reforma de la Constitución italiana. Los tres fueron convocados por sus respectivos gobiernos, como fue convocado por el ejecutivo griego el referéndum sobre la aceptación de las condiciones del rescate en 2015. En los cuatro casos ha estado presente GAD3 sobre el terreno, analizando conjuntamente con institutos locales la información demoscópica con la que trabajaban. Las reflexiones aquí expuestas están basadas en esas experiencias compartidas.

Estas no han sido las únicas consultas populares en los últimos meses a lo largo del planeta. En Nueva Zelanda votaron por el cambio de su bandera, en Bolivia por la eliminación de la limitación de mandatos del presidente, en Hungría por la política de cuotas de refugiados impuestas por Bruselas... Todas estas citas con las urnas han generado un gran debate social en sus respectivos países y en todas las encuestas han sido un elemento clave en el debate público, e incluso, probablemente en la misma decisión de su convocatoria.

¿ESTÁN FALLANDO LOS SONDEOS?

¿En qué medida fueron capaces las encuestas de anticipar el resultado? En la tabla I se exponen la previsión demoscópica y los resultados de los nueve referéndums con mayor repercusión internacional por orden cronológico. También se aporta el dato de participación y si el resultado está en línea con la posición adoptada por el gobierno respectivo. Veremos que este se ha convertido en el factor determi-

TABLA I
PREVISIÓN Y RESULTADOS DE LOS REFERÉNDUMS

País	Fecha	Cuestión	Previsión	Resultado	Participación	Gobierno
Italia	4-12-2016	Reforma Constitución	No 53% 56% EP	No 59%	65%	Pierde
Colombia	2-10-2016	Acuerdos de paz	Sí 59%	No 20,2%	37%	Pierde
Hungría	2-10-2016	Cuotas de refugiados	No 93%	No 98%	44%	Gana
Reino Unido	23-6-2016	Permanencia UE	Remain 51%	Leave 51,9%	72%	Pierde
Holanda	6-4-2016	Acuerdos UE-Ucrania	No 59%	No 61%	32%	Pierde
Nueva Zelanda	3-3-2016	Cambio de bandera	No 66%	No 57%	67%	Pierde
Bolivia	21-2-2016	Ampliación mandatos	No 51%	No 51%	87%	Pierde
Dinamarca	3-3-2015	Mayor integración en UE	No 52%	No 53%	72%	Pierde
Grecia	7-4-2015	Condiciones rescate	No 51% 52% EP	No 61%	59%	Gana

Nota: EP, *exit poll* o encuesta a pie de urna.

nante. No son los únicos referéndums celebrados últimamente pues hay países —como Dinamarca o Estados Unidos— que aprovechan las citas electorales para interrogar sobre múltiples cuestiones, pero en ese caso el debate no convierte el referéndum en un plebiscito a la política del gobierno, para eso ya está la elección del partido o candidato.

En siete de los nueve sufragios los sondeos fueron capaces de anticipar los resultados definitivos, incluso en casos tan ajustados como en Bolivia o Dinamarca, mientras que en dos casos los sondeos erraron: en el de permanencia del Reino Unido en la Unión Europea y, especialmente, en el plebiscito de los Acuerdos de Paz en Colombia. En los tres países donde hubo encuestas a cierre de urnas sus estimaciones fueron más precisas que las encuestas preelectorales aunque hay que tener presente que en el caso de Grecia no se trataba de encuestas a la salida de los colegios electorales sino de estimaciones basadas en el campo telefónico previo debido a la urgencia con la que fue convocada la consulta. De la intensidad de la campaña fuimos testigos en GAD3: el día que íbamos a comenzar el campo telefónico para publicar estimaciones la víspera electoral desde Madrid el gobierno heleno decretó el bloqueo de los depósitos bancarios de los ahorradores griegos. Como es lógico, la decisión venía a añadir más tensión e incertidumbre en las familias griegas lo que se traducía en una gran volatilidad e indefinición en el voto. En esas circunstancias lo más prudente era no continuar con el sondeo y esperar el resultado de las urnas.

El acierto de las *exit poll* es especialmente importante porque refuta el falso mito de que el error de las encuestas se debe a la gran proporción del electorado que miente a los encuestadores. Si esto fuera así, ¿por qué la *exit poll* volvió a acertar en las generales del Reino Unido en mayo de 2015 cuando las preelectorales fallaron? Y es que hay que decirlo claro: la principal causa de la desviación de los sondeos no es responsabilidad de unos votantes

Se confirma de nuevo que la principal incidencia de los sondeos electorales es marcar las expectativas

mentirosos, sino de la dificultad para interpretar y analizar las respuestas de los votantes en entornos cada vez más inciertos.

Lamentablemente, en el *Brexit* el equipo liderado por John Curtice no realizó *exit poll*, en parte porque era consciente de lo ajustado del resultado, como el propio sociólogo previno durante las semanas previas y hasta en la misma noche electoral en la BBC. Coviene recordar que su reputación en predicción electoral hunde sus raíces en el mayor fiasco demoscópico del Reino Unido, las elecciones generales de 1992 en las que no solo las preelectorales sino las mismas encuestas a pie de urna anunciaban una derrota de John Major que finalmente no se produjo. Desde entonces la revisión de toda la metodología ha permitido a Curtice acertar en las últimas cinco elecciones generales.

En todo caso, la estimación de los sondeos en el *Brexit* no fue tan desviada como se ha hecho creer. De los catorce sondeos publicados en junio, antes del asesinato de la diputada laborista Joe Cox, diez apostaban por la victoria del *leave*. Se volvía al escenario de abandono de la Unión Europea que llevaban anticipando los sondeos durante años y que solo en los últimos meses de la campaña se revirtió. Sin embargo, tras el irracional asesinato el resultado ya no era tan evidente para los institutos: seis de los ocho publicados apostaban por una ligera victoria del *remain* mientras que dos consiguieron anticipar el *Brexit*. En esta ocasión, a diferencia de las generales del año anterior, las encuestas *online* fueron más precisas que las te-

lefónicas¹. La misma tecnología que está acelerando los cambios sociales y con ellos el voto, nos amplía a los institutos las posibilidades de medir los cambios. El reto está en saber emplear los avances tecnológicos para investigar.

Si en algún caso las encuestas se desviaron del resultado final fue en Colombia. La labor de control del Consejo Nacional Electoral permite hacer un seguimiento de todos los sondeos publicados. La desviación de estos fue de nueve puntos, muy superior al error muestral. ¿Qué pudo pasar? Las causas son múltiples. En primer lugar la baja participación, que dificulta extraordinariamente la estimación final mediante encuesta, pues estas miden mejor las preferencias que los comportamientos. Si finalmente acude solo un 37% de los colombianos a las urnas, la probabilidad de que los entrevistados que manifiestan estar a favor de una de las opciones se queden en sus casas es mayor. La baja participación es uno de los retos a los que se enfrentan los institutos colombianos, que hace que sus encuestas sean tradicionalmente menos precisas que las del país vecino, Perú, donde la participación es mayor. Además, la última semana se pudo producir un cambio a favor del no a la opción propuesta por el gobierno en línea con el que se está produciendo en el resto de procesos analizados. En Colombia fue imposible conocer los cambios de última hora porque la ley impide su publicación los cinco días previos. Tampoco hubo estimaciones al cierre de urnas que permitieran poner en valor los sondeos. Sin lugar a dudas los sondeos habrían detectado ese día lo que pudimos ver en la apertura de urnas en el centro de votación de Corferias, en el centro de Bogotá, a las cuatro

La lección es clara: el electorado está aprovechando el voto para expresar su oposición bien al gobierno nacional, bien al supranacional

que los electores que hacen cola a esas horas en los colegios puedan ejercer su derecho al voto. Tampoco es preciso llegar al extremo de Italia, donde las urnas estuvieron abiertas de siete de la mañana a once de la noche, pues a última hora en invierno la afluencia es prácticamente nula.

En ambos casos, Colombia y Reino Unido, el resultado contrario a lo esperado ha aumentado artificialmente la sensación de amplia victoria en lo que más bien ha sido un empate. Se confirma de nuevo que la principal incidencia de los sondeos electorales es marcar las expectativas.

Más allá de las encuestas, si hay un patrón claro en el resultado de los referéndums celebrados estos meses en el planeta, es que la mayoría de los electores han votado contra la propuesta del gobierno, con la única excepción de Hungría, donde la opción defendida por el gobierno era precisamente el no. Efectivamente, en este país, al igual que en Grecia el año pasado, los votantes apoyaron la opción gubernamental, que curiosamente era de oposición a las políticas de Bruselas en los dos casos. La lección es clara: el electorado está aprovechando el voto para expresar su oposición bien al gobierno nacional, bien al supranacional. Parece que solo hay una forma de que los gobier-

de la tarde: que el resultado final sería muy ajustado. Un consejo para las autoridades colombianas: si quieren que aumente la participación electoral no cierren las urnas a las cuatro de la tarde y cambien la ley para

nos ganen un referéndum: que los empleen contra un enemigo exterior.

¿Por qué los electores votan en contra del gobierno? ¿Ha sido siempre así o es un cambio reciente del electorado? El análisis de la mayor base de datos de resultados de referéndums, la de la Universidad de Ginebra², permite ver que desde la Segunda Guerra Mundial se han celebrado más de un millar de consultas en todo el planeta, década a década. En siete de cada diez la victoria era del sí. En la primera década del presente milenio la proporción baja a seis de cada diez y en la presente década es del 55%. Así hasta llegar al momento presente, donde en los ocho casos donde la opción es sí o no vence el no. Si nos centramos en los referéndums sobre la Unión Europea, vemos cómo desde el año 2000 solo han votado a favor los electorados de España en 2005 y de Irlanda en 2009, y en este caso tras el rechazo el año anterior al Tratado de Lisboa. Por el contrario, en Dinamarca, Suiza, Suecia, Francia y Holanda el voto fue negativo a las diversas formas de mayor integración.

¿Son conscientes los gobiernos del rechazo a su propuesta antes de plantearla? Aquí cada caso hay que analizarlo por separado. Muchos de los referéndums se celebran por requisitos legales y seguramente contra el deseo del gobierno; son los supuestos de Holanda, Bolivia o Italia. Otro, como el del *Brexit*, es fruto de una promesa de David Cameron en plena campaña electoral para frenar la fuga de voto conservador hacia UKIP. Y en otros es una herramienta del gobierno para reforzarse frente a «imposiciones» externas de Bruselas: Grecia con el rescate o

Hungría con los refugiados. En Colombia no había necesidad de convocar el plebiscito y fue una apuesta personal del presidente Juan Manuel Santos para legitimar unos acuerdos negociados durante, al menos, cuatro años y que finalmente ocupaban casi trescientas páginas de compromisos de gobierno.

Uno de los problemas de los referéndums como forma de participación ciudadana es la necesidad de concentrar en un solo día y en una sola pregunta cuestiones de gran complejidad. El paradigma de dicha simplificación han sido el *Brexit* y el plebiscito de Colombia, donde al menos la pregunta sometida al veredicto de las urnas era comprensible. No suele ser así en la mayoría de los procesos, como se puede ver en la tabla II.

Hay quien ha señalado, con razón, que la formulación de la pregunta puede ser una de las causas del desvío en las encuestas³. Es muy probable en el caso de Colombia; los institutos, en nuestra búsqueda de la objetividad, tendemos a formular al entrevistado la pregunta tal cual debe ser respondida por el elector. Sin embargo, como estamos comprobando, en la motivación del voto la cuestión sometida a escrutinio no es, ni mucho menos, lo más importante.

El hecho de que los resultados sean sorprendentes y en ocasiones no anticipados por los sondeos —menos de las que se cree según estamos viendo— está posibilitando interpretaciones sin base científica alguna. Si debemos ser cautos a la hora de interpretar los análisis de institutos profesionales con acreditada experiencia local, con mayor motivo debemos serlo de las interpretaciones realizadas

TABLA II
PREGUNTAS PLANTEADAS EN LOS REFERÉNDUMS

País; fecha; cuestión	Pregunta
Italia; 4 diciembre 2016 Reforma Constitución	¿Aprueba el texto de la ley constitucional concerniente a la supresión del bicameralismo paritario, la reducción de número de parlamentarios, la contención de los costes de funcionamiento de las instituciones, la supresión del CNEL y la revisión del título V de la parte II de la Constitución, aprobado por el Parlamento y publicado en la Gaceta Oficial número 88 del 15 de abril de 2016?
Hungría; 2 octubre 2016 Cuotas de refugiados	¿Quiere que la Unión Europea pueda imponer reubicaciones obligatorias de ciudadanos no húngaros en Hungría, incluso sin la aprobación de la Asamblea Nacional.
Colombia; 2 octubre 2016 Acuerdos de paz	¿Apoya usted el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?
Reino Unido; 23 junio 2016 Permanencia UE	¿Debe el Reino Unido continuar siendo miembro de la Unión Europea o debe dejar la Unión Europea?
Holanda; 6 abril 2016 Acuerdos UE-Ucrania	¿Está a favor o en contra de la ley que reconoce el Acuerdo de Asociación entre la UE y Ucrania?
Nueva Zelanda; 3 marzo 2016 Cambio de bandera	¿Cuál es su elección para la bandera de Nueva Zelanda?
Bolivia; 21 febrero 2016 Ampliación de mandato	¿Usted está de acuerdo con la reforma del artículo 168 de la Constitución Política del Estado para que la presidenta o presidente y la vicepresidenta o vicepresidente del Estado puedan ser reelectas o reelectos por dos veces de manera continua?
Grecia; 5 julio 2015 Condiciones del rescate	¿Debería ser aceptado el plan de acuerdo presentado por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional en el Eurogrupo del 25 de junio de 2015, comprendido por dos partes, las cuales constituyen su propuesta conjunta? El primer documento se titula Reformas para la realización del programa actual y los ulteriores, y el segundo, Análisis preliminar de sostenibilidad de la deuda.

Uno de los problemas de los referéndums como forma de participación ciudadana es la necesidad de concentrar en un solo día y en una sola pregunta cuestiones de gran complejidad

por quienes carecen de información social y más aún si el análisis es desde el extranjero. La complejidad social se está compensando con un exceso de simplicidad. En el caso de España no es raro ver interpretaciones contrarias a la realidad del estilo: «Los húngaros

votan en contra de la propuesta del gobierno», «los colombianos votan en contra de la paz» o «el populismo gana el referéndum de Italia». Nada que ver. En la prensa anglosajona el referéndum de Italia se etiquetó como el *Italexit* cuando en realidad se preguntaba a los italianos por la reforma de la Constitución y no por la permanencia en la UE. Es imposible comprender los cambios sociales en un mundo globalizado sin tener un profundo conocimiento de la realidad local. En todos los procesos en los que hemos estado presentes el resultado cobra lógica desde la perspectiva del votante. *All politics is local*. También en los referéndums.

LAS AMENAZAS YA NO FUNCIONAN

En todos los procesos hemos sido testigos de los riesgos que supondría para el país votar contra la opción propuesta por el gobierno. Lo hemos visto en Grecia⁴, en el Reino Unido, en España, en Colombia, en Italia, en Estados Unidos... El recurso a las consecuencias negativas de una derrota electoral es un clásico. En España la amenaza de Felipe González a José María Aznar en el segundo debate

de 1993 pudo ser determinante en el resultado: «Si usted aplica la reforma fiscal que ha prometido, ingresará 800.000 millones de pesetas menos. Eso significa 8.000 pesetas menos para cada pensionista». Amenaza en toda regla.

Ahora bien, como estamos viendo, el electorado no solo está perdiendo el miedo a votar contra lo establecido, sino que su reacción a las amenazas es contraria a la esperada. A una semana del referéndum del *Brexit*, George Osborne, ministro de Hacienda británico, declaró que la derrota del *remain* supondría un recorte en gasto público de treinta mil millones de libras que implicaría incremento de impuestos y recortes en educación y sanidad. Dos días después, el presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, afirmaba en Davos: «¿Cómo sé que si no hay acuerdo volvemos a la guerra? Tenemos información amplísima de que las FARC están preparadas para volver a la guerra y la guerra urbana, que es más demoledora que la guerra rural, eso es una realidad, lo sé, y por eso es tan importante que lleguemos a un acuerdo». Estas declaraciones hicieron cambiar el voto de uno de los colombianos que entrevisté en Bogotá el día siguiente del plebiscito: «Yo voté al presidente Santos y estaba a favor del sí pero el día que le escuché decir que si no ganaba el sí, las FARC atacarían en Bogotá pensé: ¿después de más de doscientos mil muertos terroristas van decidir mi voto con amenazas?». A una reflexión parecida llega el ex viceprimer ministro del Reino Unido, Nick Glegg, en una entrevista con el diario *ABC*: «Noté que el estado de ánimo era totalmente distinto a las encuestas. La gente se enfadó muchísimo con las amenazas de George Osborne, de que si

no ganaba el *remain* habría subida de impuestos y recortes en educación y sanidad».

Por lo tanto, no, no es el populismo el rasgo común de los actuales procesos electorales sino la realidad de que los electorados ya no reaccionan a las amenazas. Las amenazas ya no funcionan, o al menos no funcionan como antes.

REFLEXIÓN FINAL

Entonces, si en el referéndum la cuestión sometida a voto ha cedido protagonismo a su uso como forma de castigar al gobernante, ¿implica que el referéndum ha perdido su función de herramienta de participación ciudadana? Más bien al contrario, en los casos donde el recurso al referéndum es recurrente —Suiza, Dinamarca, Estados Unidos, Luxemburgo...— el votante discrimina mejor entre su valoración del gobierno y el sentido de su voto. La solución, por tanto, no es menor participación ciudadana sino mayor y mejor participación. ■

NOTAS

¹ Ver los post del blog de Anthony Wells del mes de junio: <http://ukpollingreport.co.uk/blog/archives/date/2016/06>.

² Centre for Research on Direct Democracy C2d.ch.

³ Carmen BEATRIZ FERNÁNDEZ: «Por qué fracasó un plebiscito perfecto», en *El Español*, 3 oct. 2016. http://www.lespanol.com/mundo/20161003/160353964_12.html.

⁴ Salomi BOUKALA: «The politics of fear vs. the politics of hope: analysing the 2015 Greek election and referendum campaigns», en *Critical Discourse Studies*, 2016.