
NIVELES, FLUCTUACIONES Y TENDENCIAS DEL ABSTENCIONISMO ELECTORAL EN ESPAÑA Y EUROPA*

José Ramón Montero Gibert

Desde junio de 1977, las referencias al abstencionismo electoral han sido obligadas en los numerosos comentarios, opiniones y juicios vertidos sobre cada una de las cinco consultas populares nacionales y las nueve regionales celebradas hasta octubre de 1982. Tampoco han faltado en ninguno de aquéllos las alusiones comparativas al abstencionismo electoral de los países europeos, en un loable intento por enmarcar el caso español en unas coordenadas más amplias; un intento que, sin embargo, ha solido efectuarse con cierta precipitación y no pocas dosis de intuición. Este trabajo, que forma parte de una investigación más extensa sobre el tema, pretende ofrecer un punto de partida válido para ulteriores análisis del fenómeno abstencionista español, cuya inserción en el contexto europeo exige una mayor sistematización que las meras remisiones a generalidades no siempre comprobadas. Su objetivo, sumamente modesto, consiste en resaltar la dimensión cualitativa del abstencionismo en nuestro país y en aportar algunos datos elementales sobre los niveles, fluctuaciones y tendencias del abstencionismo en Europa durante

* Este trabajo forma parte de la ponencia presentada al III Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política, celebrado en marzo de 1983 en la Universidad de Zaragoza, con el título de "El abstencionismo electoral en España".

los quince últimos años¹. Acaso sea innecesario precisar que las tradicionales dificultades implícitas en el análisis comparativo relativizan el valor de los datos presentados, y que sus limitaciones impiden la consideración de las cuestiones sustanciales que, surgidas al hilo de aquéllos, no pueden por menos que quedar sin respuesta. Aunque no tengan cabida en las páginas que siguen, soy consciente de que ambos aspectos resultan especialmente importantes en el tema del abstencionismo electoral, puesto que la tradición histórica de los sistemas políticos democráticos o la estructuración de las culturas políticas nacionales tienen una incidencia evidente, y que, por lo tanto, la exteriorización de un mismo comportamiento negativo se produce a consecuencia de una notable pluralidad de causas y motivos, que no pueden ahora tratarse pese a su indudable relevancia para la determinación del *quantum* del fenómeno abstencionista.

Legitimidad política y abstencionismo electoral

Con rara unanimidad, los análisis políticos y académicos de los resultados electorales españoles han considerado el abstencionismo como la característica más llamativa del proceso de transición política y como uno de los principales problemas de la nueva democracia. Desde otra perspectiva, la preocupación por la incógnita del comportamiento abstencionista ha motivado el despliegue de estrategias partidistas durante la mayor parte de las campañas electorales, ha impulsado el desarrollo de campañas institucionales de la Administración para estimular el deber cívico del voto y ha justificado la intervención directa de no pocas organizaciones, desde la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) hasta la Asociación para la Renovación de la Izquierda, pasando desde luego por la Conferencia Episcopal Española, en los procesos electorales. Las estimaciones sobre el abstencionismo previsible ha supuesto un dato constante de los sondeos y de las crónicas preelectorales, de modo similar a como sus porcentajes oficiales han solido constituir noticia destacada de la jornada electoral o referendaria. Por citar sólo un ejemplo concreto —sumamente ilustrativo, aunque no del todo representativo—, las elecciones al Parlamento autónomo de Galicia, de diciembre de 1981, fueron realizadas, a juicio de un periodista gallego, bajo el síndrome del «pánico abstencionista», hasta el punto de convertir a la «lucha contra la abstención» en el denominador común de todos los partidos contendientes y de erigir al «antiabstencionismo» en el factor central de sus respectivas estrategias electorales². Aunque con mucha menos intensidad, las

¹ He adoptado al respecto un planteamiento similar al contenido en la primera parte del artículo de Karl DITTRICH y Lars. N. JOHANSEN, "Le partecipazione elettorale in Europa (1945-1978): Miti e realtà", en *Rivista Italiana di Scienza Política*, 10, 1980, pp. 265 y ss.

² Cfr. Carlos Luis RODRÍGUEZ, *El Parlamento gallego. Diciembre de 1981. Historia de un proceso político*, La Coruña, Imp. La Voz de Galicia, 1981, pp. 18-21, 79 y ss.

elecciones legislativas de octubre de 1982 han conocido también, como se recordará, un nuevo esfuerzo estratégico por parte de los principales partidos nacionales o regionales para conseguir el voto de los abstencionistas de anteriores consultas, a los que se han dirigido con apelaciones específicas y en los tonos más variados.

Todo ello subraya, a primera vista, la desviación del caso español con respecto a las pautas electorales europeas. No se trata sólo de que en nuestro país se produzcan unos niveles de abstención relativamente elevados, o que sus variaciones sean superiores entre distintos tipos de elecciones, o mayores sus diferencias entre varias elecciones del mismo tipo. Además, las peculiaridades del proceso de transición política han conferido al abstencionismo electoral unas destacables connotaciones cualitativas, a través de las cuales se le ha convertido, bien que involuntariamente, en una especie de indicador privilegiado de los grados de legitimidad y/o eficacia del nuevo sistema democrático, así como en una suerte de prueba continua de la idoneidad de los canales de participación política convencional de los españoles. Y lo importante no es que este planteamiento sea científicamente correcto en mayor o menor medida, sino que las élites políticas y los sectores claves de los medios de comunicación parecen estar convencidos de ello. De ahí la considerable, en ocasiones desmesurada, trascendencia atribuida a los niveles de participación electoral. Acaso no sea exagerado afirmar que el abstencionismo constituye una especie de resultado electoral específico. Aunque naturalmente sus porcentajes no se apliquen a la distribución de los escaños parlamentarios, suelen proyectarse, de forma genérica y a veces inapropiada, en valoraciones sobre la escasa reserva de legitimidad o la ineficacia del sistema político, la deficiente institucionalización de los partidos o el distanciamiento popular con respecto a las élites políticas. En definitiva, las dificultades de la consolidación democrática española, explicable por factores o problemas muy diversos y en función de las posiciones ideológicas o políticas adoptadas, quedaban sencillamente evidenciados para todos por los crecientes niveles de abstencionismo electoral.

Cabría ciertamente relativizar este generalizado clima de opinión acudiendo a cualquiera de las variantes de un remozado *nihil novum sub sole patriae*. A fin de cuentas, diría este argumento, la trayectoria del sufragio en España ha arrojado siempre unas elevadas dosis de abstención, por lo que sus recientes manifestaciones no serían más que la actualización de una constante histórica. Sea como fuere, lo cierto es que durante la Segunda República las elecciones legislativas de 1931 y 1933 tuvieron respectivamente unos porcentajes de abstención del 30 y 33 por 100, que pueden calificarse de altos en atención a la intensa movilización política sufrida por la sociedad española, y que eran superiores a las de otros países europeos sometidos a procesos similares (cuadro 1). En las elecciones legislativas de 1936, la proporción de abstencionismo fue del 27 por 100, asimismo elevada en función del ambiente

que precedió a la campaña electoral y de la voluntad anarquista de acudir a las urnas³. Con anterioridad a la breve experiencia republicana, la denominación estricta de abstencionismo debe utilizarse con cuidado si queremos evitar la confusión de equiparar a quienes decidían con mayor o menor libertad no votar con quienes sufrían prácticas electorales de manipulación, vivían al margen de la artificiosa estructura política de la Restauración o mantenían opciones ideológicas contrarias al ejercicio del sufragio. Aunque las trayectorias

CUADRO 1

Abstencionismo electoral en algunos países europeos con anterioridad a la Segunda Guerra Mundial

	A ñ o s	Promedio de abstención (%)
Bélgica *	1894-1912	5
	1912-1939	7
Holanda *	1925-1937	6,7
Francia	1898-1914	22
	1919-1936	18,8
Gran Bretaña	1918-1935	25,4
Alemania	1871-1912	34,3
	1919-1933	19,8
Suecia	1911-1936	36,4
Finlandia	1907-1936	39
Italia	1919-1921	41,2
España	1910-1931 (abril)	49,2 **
	1931 (junio)-1936	30

* Voto obligatorio.

** Suma de los abstencionistas y de los electores privados de voto por aplicación del artículo 29 de la Ley Electoral de 1907. Los primeros se han calculado sobre los electores con derecho al voto; su promedio durante el periodo señalado fue del 31,8 por 100. Los segundos, sobre el censo electoral; su promedio fue del 23,7 por 100.

FUENTES: Datos adaptados de Alain LANCELOT, *L'abstentionnisme électoral en France*, París, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques/A. Colin, 1968, p. 11, para Francia; para España, Miguel MARTÍNEZ CUADRADO, *La burguesía conservadora (1874-1931)*, Madrid, Alianza, 1973, p. 404, y Richard ROSE (ed.), *Electoral behavior: A comparative handbook*, Nueva York, Free Press, 1974, *passim*.

³ Cfr. Juan J. LINZ y Jesús M. de MIGUEL, "Un análisis regional de las elecciones de 1936", en *Revista Española de la Opinión Pública*, 48, 1977; Javier TUSELL, Octavio RUIZ MANJÓN y G. GARCÍA QUEIPO DE LLANO, *Las Constituyentes de 1931: Unas elecciones de transición*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1983, y Javier TUSELL, *Las elecciones del Frente Popular*, Madrid, Edicusa, 1971.

electorales de los países europeos compartieron también algunos de estos rasgos, parece evidente la particularidad al respecto del caso español. Desde 1890, cuando se introdujo el sufragio universal (masculino) directo, y hasta 1907, la media nacional de abstencionismo osciló alrededor del 33 al 40 por 100 del censo electoral, doblándose en las ciudades en las que la competición política era irrelevante (fundamentalmente por la inexistencia de partidos republicanos) y superándose en ocasiones esa duplicación en proporción directa al tamaño y grados de urbanización e industrialización de las ciudades. A partir de 1907, bajo la vigencia de una nueva Ley Electoral, la denominada Ley Maura, y hasta abril de 1907, el abstencionismo se hizo más complejo al combinarse las prácticas caciquiles de la época con la aplicación de su conocido artículo 29, por medio del cual se establecía que los candidatos únicos de un distrito o de una circunscripción quedaban automáticamente proclamados diputados, sin necesidad de someterse a la prueba electoral. El promedio de los electores privados forzosamente de su voto durante estos años afectó a casi la cuarta parte de los españoles, y el del abstencionismo alcanzó a casi la tercera parte, incluyendo en esa denominación los tres niveles de manipulación electoral, indiferencia política e inspiración anarquista. La suma de los abstencionistas y de los electores privados de su voto por el artículo 29 se mantuvo siempre en la banda del 46 al 55 por 100 del censo electoral, con esporádicas desviaciones que no bajaron del 40 por 100 o que se aproximaron al 60 por 100: su promedio afectó a casi la mitad de los españoles censados⁴. Por eso no resulta extraño comprobar cómo el abstencionismo, en cuanto expresión negativa de un sistema electoral radicalmente enfrentado a los procesos de modernización y democratización que se estaban desarrollando, se erigiera históricamente en uno de los principales indicadores de la crisis de legitimidad y representación del sistema de la Restauración por parte de sus muy numerosos críticos.

Las elecciones legislativas de octubre de 1982 han significado la más reciente oportunidad para la cristalización de aquel clima de opinión en el contexto de una sociedad industrial sin prácticas caciquiles dignas de ese nombre y tras la desaparición de la ideología anarquista. Como se recordará, los comentarios de los editorialistas, representantes partidistas y analistas políticos han sido virtualmente unánimes al señalar que sus dos principales resultados consistieron en la victoria electoral del PSOE y el descenso del abstencionismo. Aunque ambos posean significaciones técnicas diferentes, su equiparación ilustra suficientemente tanto la trascendencia atribuida a la evolución del abstencionismo durante la transición como la dimensión cualitativa implícita en sus motivos y repercusiones. Así, por ejemplo, *El País*, el más influyente de los periódicos españoles, estimulaba el deber cívico de los ciudadanos para, entre otras cosas, privar a los sectores «golpistas» de la inter-

⁴ Cfr. Miguel MARTÍNEZ CUADRADO, *La burguesía conservadora (1874-1931)*, Madrid, Alianza, 1973, pp. 401 y ss.

pretación de que la abstención equivalía a un apoyo tácito a sus objetivos, recomendando incluso el voto en blanco para aquellos electores que no pudieran o no quisieran trasvasar su voto anterior, efectuado a partidos centristas, al PSOE o a Alianza Popular⁵. Los juicios del periódico sobre la jornada electoral se condensaban en sus titulares de primera página («enorme participación popular») o en los de las crónicas regionales («masiva afluencia de votantes»): de ahí que su editorial subrayara «la importancia de la respuesta ciudadana a las urnas, que aleja los temores sobre la relativa indiferencia de un sector de la población española acerca del régimen político que sirve de marco a sus actividades privadas, refleja el éxito alcanzado por los partidos al movilizar políticamente a los ciudadanos, arrancarlos de la indiferencia abstencionista peligrosamente insinuada en anteriores comicios y enfrentarlos con sus responsabilidades como depositarios y vehículos de la soberanía popular»⁶. Este afianzamiento de las instituciones democráticas suponía asimismo el resultado más destacable en un reciente análisis de las elecciones de octubre de 1982. Su autor, Manuel Ramírez, ha interpretado el incremento de las cifras de participación electoral como una «consolidación del sistema participativo a través de los partidos, y por ende, consolidación del sistema democrático», añadiendo que «la alta participación cobra un especial significado legitimador del sistema», a la vez que supone «un posible factor disuasorio para otras salidas políticas»⁷. En fin, la disminución de la abstención ha tenido también efectos similares en el ámbito regional de las Comunidades Autónomas: en la del País Vasco, por ejemplo, y según Llera Ramos, «el récord de participación (...) arraiga el modelo político, legitima el modelo democrático y produce una clarificación política de la estructura electoral vasca y de su sistema de partidos»⁸.

También ahora cabría relativizar este entusiasmo trayendo a colación el dato histórico de que la abstención de octubre de 1982 se ha mantenido casi idéntica a la establecida en junio de 1977, que, como es sabido, fue considerable a pesar (o como consecuencia) de constituir las primeras elecciones democráticas desde febrero de 1936⁹, o el dato comparativo de que sigue siendo superior a la de la mayor parte de los países europeos. El análisis de los ni-

⁵ «Elecciones contra golpismo», *El País*, 21-X-1982.

⁶ «La respuesta popular», *El País*, 29-X-1982.

⁷ Manuel RAMÍREZ, «El sistema de partidos en España tras las elecciones de 1982», en *Revista de Estudios Políticos*, 30, 1982, pp. 8-9.

⁸ F. José LLERA RAMOS, «La estructura electoral y el sistema de partidos en las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra después de las elecciones generales de 1982», pp. 1-3; ponencia presentada a las Jornadas sobre «Las Comunidades Autónomas constituidas a través de la Disposición transitoria 2.ª y artículo 151 de la Constitución: Proceso de formación, organización y desarrollo institucional», Universidad de Granada, diciembre de 1982. Véase también «El sistema de partidos vasco», en p. 171 de este número de la REIS.

⁹ Cfr. J. RODRÍGUEZ ARAMBERRI, «Origen y evolución del sistema de partidos en la España democrática: Un ensayo de interpretación», en Fernando CLAUDÍN y otros, *¿Crisis de los partidos políticos?*, Madrid, Dédalo, 1980, p. 98.

veles de abstencionismo producidos en las elecciones legislativas de 18 países europeos a lo largo de los últimos quince años permitirá comprobarlo.

Los niveles europeos del abstencionismo electoral

Una ojeada al cuadro 2, en el que se señalan los promedios de abstención de los países europeos en los veinte años posteriores a la Segunda Guerra

CUADRO 2

Promedios de abstención en las elecciones legislativas de Europa, 1945-1967

<i>Países</i>	<i>Años</i>	<i>Promedio (%)</i>	<i>Número de elecciones</i>
Austria	1945-1966	5,04	7
Holanda	1946-1967	5,30	7
Bélgica	1946-1965	7,25	7
Italia	1946-1963	7,64	5
Luxemburgo	1948-1964	8,34	5
Islandia	1946-1967	9,77	8
República Federal de Alemania ...	1949-1965	14,68	5
Dinamarca	1945-1966	15,71	9
Suecia	1948-1964	19,36	7
Noruega	1945-1965	20,02	6
Gran Bretaña	1950-1966	20,08	6
Finlandia	1945-1966	21,15	7
Francia	1945-1967	21,37	8
Irlanda	1948-1965	26,39	6
Suiza	1947-1967	36,37	6

FUENTE: C. TAYLOR y M. HUDSON, *World handbook of political and social indicators*, New Haven, Yale University Press, 1972.

Mundial, y sobre todo al cuadro 3, en el que se recogen los porcentajes de abstención obtenidos en las ochenta elecciones legislativas de las naciones europeas durante el crítico período 1968-1983, explica parcialmente el escaso interés que el fenómeno abstencionista ha despertado entre los especialistas de los sistemas democráticos occidentales. Con la comprensible excepción de los Estados Unidos, que le ha dedicado una cierta atención como consecuencia de la evolución descendente sufrida por los porcentajes de participación en las elecciones presidenciales desde 1960, cuyo promedio no llega al 60

por 100 de la población adulta con derecho al voto¹⁰, los análisis científicos sobre el abstencionismo se han quedado rezagados en el desarrollo y sofisticación que han experimentado otras áreas del comportamiento electoral. Por recordar un ejemplo ilustrativo, gran parte de las contribuciones incluidas en el libro editado en 1974 por Richard Rose, *Electoral behavior*, dedicaba unas pocas líneas a señalar los porcentajes de participación, que sólo se explicitaban algo más para constatar la ausencia de estudios monográficos sobre el abstencionismo¹¹. El panorama no es muy distinto casi diez años después¹². Las transformaciones políticas y electorales operadas en los sistemas europeos no han alterado sustancialmente las tasas de abstencionismo, que sigue siendo considerado como un comportamiento de interés en cuanto (relativamente) minoritario, supuestamente encapsulado en un sector de la población y, en cualquier caso, irrelevante para la determinación de los resultados electorales. Por eso no es casual que, con la excepción de alguna monografía francesa¹³, sean más abundantes los estudios dedicados a sistematizar los factores y variables de la participación electoral que los consagrados a analizar los conductos al abstencionismo¹⁴. El hecho tiene cierta relevancia empírica, puesto

¹⁰ Desde que Charles E. MERRIAM y Harold F. GOSNELL publicaron su pionero estudio, *Non-voting. Causes and methods of control*, Chicago, University of Chicago Press, 1924, la bibliografía sobre el abstencionismo electoral en los Estados Unidos ha crecido considerablemente; dos útiles estudios generales, y polémicos, son los de Kevin P. PHILLIPS y Paul H. BLACKMAN, *Electoral reform and voter participation*, Washington, D. C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1975, y Walter DEAN BURNHAM, "The appearance and disappearance of the american voter", en Richard ROSE (ed.), *Electoral participation: A comparative analysis*, Beverly Hill, Sage, 1980, pp. 35 y ss.

¹¹ Cfr., por ejemplo, Samuel H. BARNES, "Italy: Religion and class in electoral behavior", p. 189; Arend LIJPHART, "The Netherlands: Continuity and change in voting behavior", p. 240, y J. H. WHYTE, "Ireland: Politics without social bases", p. 630, todos ellos en Richard ROSE (ed.), *Electoral behavior: A comparative handbook*, Nueva York, Free Press, 1974.

¹² Merece citarse, sin embargo, la excepción del reciente interés italiano por el tema, motivado, entre otras razones, por el leve crecimiento del abstencionismo electoral en las últimas consultas, por la permanencia de las considerables diferencias regionales entre el Norte y el Sur y por el temor de que la abstención sea un aviso de la pérdida de la capacidad integradora y organizativa de los partidos italianos. En este sentido, la *Società Italiana di Studi Elettorale* y la revista *Il Politico* organizaron, en enero de 1981 y en la Universidad de Pavia, un interesante *Convegno Internazionale sull' Astensionismo Elettorale*, en el que, junto a la exposición de las numerosas ponencias italianas, las dedicadas a otros países europeos volvieron a insistir en el escaso desarrollo experimentado por los estudios sobre el abstencionismo.

¹³ Me refiero, naturalmente, al libro de Alain LANCELOT, *L'abstentionnisme électoral en France*, París, Preses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques/A. Colín, 1968, que ha abierto el camino para estudios posteriores, más localizados en áreas geográficas y/o en elecciones específicas.

¹⁴ Entre ellos merecen citarse, por su carácter general y/o comparativo, los de DITTRICH y JOHANSEN, "La partecipazione elettorale in Europa", cit.; Ian BUDGE y Dennis FARLIE, "A comparative analysis of factors correlated with turnout and voting choice", en I. BUDGE, Ivor CREWE y D. FARLIE (eds.), *Party identification and beyond. Representations of voting and party competition*, Londres, Wiley, 1976, pp. 103 y ss., y G. BINGHAM POWELL, Jr., "Voting turnout in thirty democra-

que el conocimiento de los primeros no permite su extrapolación a los segundos, como si se tratara de la otra cara de la moneda: al ser la participación y la abstención comportamientos complementarios antes que opuestos¹⁵, resulta imposible conformarse con describir a los abstencionistas en base a las variables que no cualifican a los votantes constantes y con sugerir como causas de la abstención los factores contrarios (o su ausencia) a los que motivan la participación habitual de los electores. Finalmente, y en un orden de cosas distinto, la escasa importancia concedida al voto en las construcciones teóricas de Verba y otros sobre la participación política disminuye aún más el ya de por sí escaso interés ofrecido por el fenómeno abstencionista¹⁶.

El cuadro 3 explica también la inadecuación parcial de las clásicas interpretaciones sobre los significados de una elevada participación electoral, como las de Tingsten y Lipset, o las dificultades de los teóricos de la escuela de la *rational choice*, como Downs, sobre el comportamiento óptimo del elector. En efecto, la conclusión del alto número de votantes que como regla general puede observarse relativiza las tesis de Tingsten, todavía reproducidas en algunos sectores académicos españoles, de que un fuerte incremento de la participación electoral refleja la existencia de un nivel de divisiones y conflictos tan grave como para acarrear la crisis del sistema democrático¹⁷. Las «pruebas históricas» normalmente aducidas, las de la República de Weimar y Austria durante los años veinte y treinta, cuyas disminuciones del abstencionismo se interpretan como la entrada en el sistema político de sectores sociales anti-democráticos, no prueban, por sí mismas, demasiado. De un lado, es cierto que la participación electoral creció en la República de Weimar un 6,7 por 100 entre las elecciones de 1930 y 1933, pero lo hizo también un 5,8 por 100 en Gran Bretaña entre las elecciones de 1923 y 1924; un 9,6 por 100 en Noruega entre 1927 y 1930; un 10,3 por 100 en Finlandia entre 1929 y 1930, y un 14,4 por 100 en Suecia entre 1924 y 1928¹⁸. De otro lado, la participación electoral en Francia, que ya entonces era considerada como un símbolo de inestabilidad, aunque creció un 12 por 100 entre las elecciones de 1919

cies: Partisan, legal, and socio-economic influences", en ROSE (ed.), *Electoral participation*, cit., pp. 5 y ss.

¹⁵ Cfr. José Ramón MONTERO, "Una nota introductoria sobre los tipos de abstención y la movilidad de los abstencionistas", de próxima publicación en *Estudis Electorals*.

¹⁶ Cfr. principalmente Sideny VERBA, Norman H. NIE y Jae-on-Kim, *The modes of democratic participation*, Beverly Hills, Sage, 1971, y, de los mismos autores, *Participation and political equality: A seven nation comparison*, Nueva York, Cambridge University Press, 1978; en contra, William R. SCHONFELD y Marie-France TOINET, "Les abstentionnistes, ont-ils toujours tort? La participation électorale en France et aux Etats-Unies", en *Revue Française de Science Politique*, 25, 1975, pp. 645 y ss.

¹⁷ Cfr. Herbert TINGSTEN, *Political behaviour: Studies in election statistics*, Londres, P. S. King and Son, 1937, pp. 168 y ss.

¹⁸ Cfr. SCHONFELD y TOINET, "Les abstentionnistes, ont-ils toujours tort", cit., p. 665.

y 1924, se mantuvo virtualmente idéntica desde las de 1928 hasta las de 1936; y el incremento de un 6 por 100 en la participación entre las elecciones españolas de 1933 y 1936 no influyó de forma decisiva, como es sabido, en la crisis final de la Segunda República.

CUADRO 3
*Porcentajes de abstención en las elecciones legislativas
de Europa, 1968-1983*

<i>Países y años</i>	<i>Abstención electoral (%)</i>	<i>Países y años</i>	<i>Abstención electoral (%)</i>
Austria ^a:		Gran Bretaña ^e:	
1970	8,2	1970	27,8
1971	7,6	1974 (febrero)	21,3
1975	7,2	1974 (octubre)	27,2
1979	7,7	1979	24
1983	9,37	Grecia ^b:	
Bélgica ^b:		1974	22,4
1968	10	1977 **	25,7
1971 *	8,5	1981	22,46
1974	9,6	Holanda ^f:	
1977	4,9	1971	20,9
1978	5,1	1972 *	16,5
1981	5,5	1977	12
Dinamarca:		1981	13,4
1968	10,7	1982	19,4
1971 **	12,8	Irlanda:	
1973	11,2	1969	23,1
1975	11,8	1973	23,4
1977	11,3	1977 *	23,7
1979 *	14,4	1981	23,7
1981	17,3	1982 (febrero)	26,8
España:		1982 (noviembre)	27,2
1977	21,31	Islandia ^g:	
1979 *	31,9	1971	9,6
1982	21,01	1974	8,9
Finlandia ^c:		1978	9,7
1970	17,8	1979	10,7
1972 *	18,6	Italia ^g:	
1975	26,1	1968	7,2
1979	24,7	1972	6,9
1981	13,4	1976 *	6,8
Francia ^d:		1979	9,6
1968	20	Luxemburgo ^b:	
1973 *	19,1	1968	11,4
1978	17,2	1974 *	9,9
1981	29,6	1979	11,1

CUADRO 3 (Continuación)
 Porcentajes de abstención en las elecciones legislativas
 de Europa, 1968-1983

Países y años	Abstención electoral (%)	Países y años	Abstención electoral (%)
Noruega:		1980	11,4
1969	16,2	1983	10,9
1973	19,8	Suecia:	
1977	18,2	1968	10,7
1981	18	1970 ***	11,7
Portugal ^c :		1973	9,2
1975	8,3	1976	8,2
1976	16,7	1979	9,3
1980	14,6	1982	8,5
República Federal de Alemania:		Suiza ^a :	
1969	13,3	1971	43,2
1972 *	8,9	1975	47,6
1976	9,3	1979	51,9

* Edad de voto reducida a dieciocho años.

** Edad de voto reducida a veinte años.

*** Edad de voto reducida a diecinueve años.

^a Voto obligatorio en tres *Ländern* (Austria) y en cuatro Cantones (Suiza).

^b Voto obligatorio. (En Grecia, para los electores de veintiuno a setenta años que vivan en un radio de 20 Km de su distrito.)

^c Sin datos oficiales de las elecciones legislativas celebradas en 1983.

^d Primera vuelta.

^e Las elecciones de 1983 se han celebrado cuando este artículo estaba ya redactado.

^f Con voto obligatorio hasta 1970; hasta entonces, la abstención electoral oscilaba alrededor del 5 por 100.

FUENTES: John SALLNOW y Anna JOHN, *An electoral atlas of Europe, 1968-1981*, Londres, Butterworth, 1982; *Keesing's Contemporary Archives, 1979-1983*, y *European Journal of Political Research*, 1979-1982.

Y tampoco parece que la visión, más reciente pero no menos clásica e influyente de Lipset, se adecue a la situación actual de las democracias europeas. Su consideración del abstencionismo en los sistemas políticos occidentales como un reflejo de la estabilidad del sistema y una respuesta al declive de los grandes conflictos sociales¹⁹ equivaldría a cuestionar la estabilidad política de, y a afirmar la subsistencia de problemas históricos irresueltos en, países como Austria, Suecia, Islandia o la República Federal de Alemania. En fin, el hecho de que la media de la participación electoral supere para toda Europa el 80 por 100 durante el período 1968-1983, cuando los científicos

¹⁹ Cfr. Seymour M. LIPSET, *Political man. The social bases of politics*, Garden City, Doubleday, 1963, pp. 185 y ss.

de la política se ven obligados a utilizar con cierta insistencia los términos de «desencanto» y «desalineamiento», «crisis de la legitimidad política» y «crisis de la representación», «disminución de las identificaciones partidistas» e «ingobernabilidad de las democracias representativas», coloca en serios aprietos a los defensores de los modelos económicos de la democracia. Su conocido argumento, basado en un cálculo de costes y beneficios, de que el comportamiento racional de un elector consiste en abstenerse de participar en una consulta, ya que sus beneficios son infinitésimamente pequeños y sus costes, aunque mínimos, no son desdeñables en términos de información, tiempo y energía²⁰, resulta negado por la evidencia de que en la mayor parte de las democracias cuatro de cada cinco electores actúan «irracionalmente». Desde esta perspectiva, lo que habría que explicar no es tanto por qué se abstiene el elector europeo, supuesto «maximalizador racional de beneficios», sino por qué se molesta en votar, y por qué lo hace, además, en proporciones tan destacadas.

El cuadro 4 trata de ofrecer una información más sistematizada del alcance de este comportamiento, que, por lo demás, no se produce exclusivamente en Europa²¹. En él se ordenan los países europeos según sus *niveles* de abstencionismo, calculados por la media obtenida en cada uno de ellos durante los años 1968-1983. Sin duda, el primer punto que merece destacarse es la muy elevada abstención suiza, que afecta a casi la mitad de sus electores, y que ha venido creciendo ininterrumpidamente desde los años treinta en todas las consultas legislativas, calificadas, acaso con cierta razón, como «las elecciones más aburridas del mundo»²². Los motivos que suelen manejarse para explicar este fenómeno se agrupan alrededor de los escasos incentivos de los electores suizos para votar y de los esfuerzos aún menores de los cuatro principales partidos para movilizarlos. La rotación anual de la Presidencia entre los ministros de la coalición gubernamental, en la que entran representantes de los cuatro partidos (que a su vez reciben el 80 por 100 de los votos emitidos, con una distribución interna bastante equilibrada); la

²⁰ Cfr. ANTHONY DOWNS, *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar, 1973, pp. 281 y ss.

²¹ POWELL ("Voting turnout in thirty democracies", cit.) ha estudiado la participación electoral, además de en las democracias europeas (excluyendo España, Portugal, Islandia y Luxemburgo), en las de Australia, Canadá, Ceilán hasta 1970, Chile hasta la misma fecha, Costa Rica, India, Israel, Jamaica, Japón, Líbano hasta 1972, Nueva Zelanda, Filipinas hasta 1965, Turquía hasta 1973, Estados Unidos, Uruguay hasta 1971 y Venezuela. El promedio de participación electoral en el período 1960-1978 para las treinta democracias resultantes es del 80 por 100 del electorado inscrito en el censo, y del 76 por 100 de los grupos de edad potencialmente votantes, cálculo este último que lleva a cabo para evitar las distorsiones producidas por los distintos sistemas de confección de los censos electorales. Los porcentajes de participación más bajos, efectuados sobre la base de las personas en edad de votar, corresponden a Suiza, con 53 por 100; Líbano, con 56 por 100, y Estados Unidos, con 59 por 100.

²² JOHN SALLNOW y ANNA JOHN, *An electoral atlas of Europe, 1968-1981*, Londres, Butterworth, 1982, p. 29.

política de consenso practicada en Berna, que despoja de todo interés a los asuntos políticos de la Confederación; el alto grado de descentralización política y la preeminencia de las asambleas legislativas de los Cantones para adoptar las decisiones más importantes de la vida cotidiana de sus habitantes, todo ello justifica la disminución de la competitividad política y electoral y la ausencia de cambios significativos que puedan asociarse a los resultados electorales ²³.

CUADRO 4

Niveles de abstencionismo (media) en las elecciones legislativas de Europa, 1968-1983

<i>Países</i>	<i>Media</i>	<i>Núm. de elecciones</i>
Suiza	47,56	3
Gran Bretaña	25,07	4
España	24,74	3
Irlanda	24,65	6
Grecia	23,52	3
Francia	21,47	4
Finlandia	20,12	5
Noruega	18,05	4
Holanda	16,44	5
Portugal	13,2	3
Dinamarca	12,78	7
Luxemburgo	10,8	3
República Federal de Alemania	10,76	5
Islandia	9,72	4
Suecia	9,6	6
Austria	8,01	5
Italia	7,62	4
Bélgica	7,26	6

Pero si dejamos al margen el caso suizo, extremadamente desviado de las pautas europeas, merece destacarse enseguida que el nivel de la abstención española es el segundo en importancia de Europa, inmediatamente después del de Gran Bretaña. Naturalmente, los dos fenómenos no son estrictamente comparables. La participación electoral británica comenzó a descender a principios de la década de los cincuenta, coincidiendo, paradójicamente, con el crecimiento de la competitividad electoral (medida en número de candidatos por distrito) y el aumento de la información proporcionada por los medios de comunicación, especialmente la televisión; la abstención fue del 13,5 por 100 en 1950 y del 24 por 100 en 1979, a cuya trayectoria descendente se

²³ Cfr. George A. CODDING, *The federal government of Switzerland*, Boston, Houghton Mifflin, 1965, y John STEINER, *Amicable agreement versus majority rule: Conflict resolution in Switzerland*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1974.

unen unas notables dosis de volatilidad electoral y de disminución de las identificaciones partidistas²⁴. Por el contrario, la abstención española no logró rebajar el listón del 20 por 100 en las primeras elecciones democráticas de 1977, cuando se esperaba una «explosión participativa» similar a la conocida por otros países con pasados fascistas o autoritarios, ni tampoco en las de octubre de 1982, cuando su condición de *critical elections* e, incidentalmente, la reciente confección de un nuevo censo fundamentaban unas previsiones inferiores de abstencionismo. Si es cierto, como se ha dicho, que la tendencia británica es un fenómeno único en Europa desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial²⁵, no parece que lo sea menos, desde otros ángulos, la experiencia española²⁶. Su nivel medio de abstención es el más alto de la denominada «Europa del Sur», el más alto también en comparación con los países que han efectuado recientemente su transición a un sistema democrático (aunque Grecia no se distancia mucho, especialmente si tenemos en cuenta la implantación allí del voto obligatorio) y, desde luego, el más alto de todos los países que han conocido en el último medio siglo crisis e interrupciones de su funcionamiento democrático. La excepcionalidad de los casos británico, español, irlandés y griego resulta aún más notable si recordamos que el grupo más numeroso del cuadro 4 está constituido por las naciones que ostentan unos niveles mínimos de abstención media, oscilantes entre el 7,26 por 100 de Bélgica y el 10,8 por 100 de Luxemburgo: suponen algo menos de la mitad de todos los que componen el mapa europeo. Junto a este grupo se halla otro, casi igualmente poblado, cuyos niveles de abstención media se mueven entre el 12,78 por 100 de Dinamarca y el 20,12 por 100 de Finlandia. Ambos grupos suponen más de las dos terceras partes de los países europeos, y en ambos coexisten representantes de la tradicional división de las «europas» central, marítima, mediterránea y nórdica.

Fluctuaciones y tendencias del abstencionismo en Europa

Para completar estas indicaciones cuantitativas, el cuadro 5 recoge la *fluctuación* del abstencionismo en cada país, indicado por la dispersión de las diferencias en torno a la media nacional y medida por las *standard deviations*.

²⁴ Cfr. Dennis KAVANAGH, "Political culture in Great Britain: The decline of the civic culture", en Gabriel A. ALMOND y Sidney VERBA (eds.), *The civic culture revisited. An analytic study*, Boston, Little Brown, 1980, pp. 139 y ss.

²⁵ Cfr. Ivor CREWE, Tony FOX y Jim ALT, "Non-voting in british general elections", 1966, October 1974, en Colin CRUCH (ed.), *Participation in politics*, Londres, Croom Helm, 1977, p. 79.

²⁶ Entre otras razones por las distintas tasas de la movilidad de los abstencionistas y la diferente distribución de los votantes constantes y de los abstencionistas constantes entre los electores británicos y españoles; cfr. MONTERO, "Una nota introductoria sobre los tipos de abstención y la movilidad de los abstencionistas", cit.

Resulta de nuevo destacable la posición española, a la cabeza, junto con Finlandia y Francia, de todos los países europeos en cuanto a la intensidad de sus oscilaciones abstencionistas. La medida de la fluctuación española quintuplica, en líneas generales, la obtenida por la mitad de los países europeos, cuyos valores descienden desde el punto y medio de la República Federal de Alemania hasta los muy bajos de Austria, Islandia y Luxemburgo, que ni siquiera llegan a la unidad. Aunque parece existir una relación bastante estrecha entre bajos niveles de abstencionismo y escasa fluctuación, como demostrarían los casos antes citados y los de Suecia e Italia, la relación dista de ser lineal: Grecia e Irlanda manifiestan poseer unos niveles medios elevados, y, sin embargo, sus desviaciones *standard* son relativamente bajas, al contrario de lo que ocurre con Francia y Finlandia, de un lado, o con Portugal y Holanda, de otro.

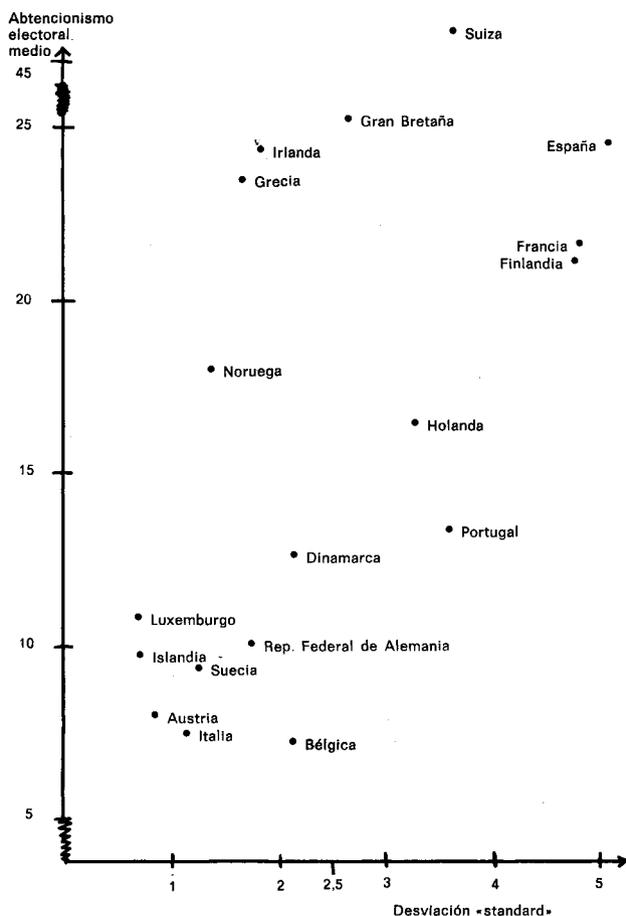
CUADRO 5

Fluctuaciones de la abstención (desviaciones «standard») en las elecciones legislativas de Europa, 1968-1983

<i>Países</i>	<i>Desviaciones "standard"</i>	<i>Núm. de elecciones</i>
España	5,06	3
Francia	4,79	4
Finlandia	4,68	5
Portugal	3,56	3
Suiza	3,55	3
Holanda	3,39	5
Gran Bretaña	2,61	4
Dinamarca	2,17	7
Bélgica	2,15	6
Irlanda	1,67	6
República Federal de Alemania.	1,57	5
Grecia	1,54	3
Noruega	1,27	4
Suecia	1,22	6
Italia	1,14	4
Austria	0,74	5
Islandia	0,64	4
Luxemburgo	0,64	3

La representación gráfica de estas relaciones nos permitirá agrupar a todos los países considerados en distintas categorías según los niveles y fluctuaciones de su abstencionismo electoral. Si dividimos el gráfico 1 mediante una línea horizontal que, partiendo convencionalmente del 20 por 100 en el eje de las coordenadas, separe a los países con alta y baja abstención, y mediante una línea vertical que, surgiendo del 2,5 en el eje de las abscisas, distinga

GRAFICO 1



entre fluctuaciones relevantes y menores, nos encontramos con cuatro categorías de países relativamente significativas. La más numerosa acoge a los que exhiben una abstención media y una fluctuación escasa (Austria, Italia, Islandia, Luxemburgo, Suecia, Bélgica, República Federal de Alemania y Noruega); Irlanda y Grecia combinan unos mayores niveles de abstencionismo y una fluctuación menor, justamente lo contrario de Holanda y Portugal. En cambio, Suiza, España, Gran Bretaña, Francia y Finlandia manifiestan a la vez niveles altos de abstención e importantes grados de fluctuación. Dejando de nuevo al margen el caso suizo, la peculiaridad de la posición española aparece claramente representada tanto por su distancia con respecto a la bri-

tánica en la desviación *standard*, con la que comparte niveles de abstención similares, como su superior nivel de abstención con respecto a Francia y Finlandia, que se aproximan a sus considerables grados de fluctuación.

Las razones cuantitativas de las oscilaciones españolas aparecen recogidas en el cuadro 6, en el que se han incluido las variaciones positivas y negativas en las proporciones de abstencionismo de algunos países europeos que superaron la barrera del 4 por 100. Todos ellos se apartaron de la regla general, formulada por Powell, de que la participación electoral suele mantenerse estable de una elección a otra y de que una modificación del 5 por 100 implica un cambio importante en la mayor parte de las naciones²⁷. Como puede comprobarse —y por razones que no podemos considerar ahora—, España

CUADRO 6

*Variaciones de la abstención electoral (superiores al 4 por 100)
en las elecciones legislativas de Europa, 1968-1983*

Países	Años de elecciones entre los que se producen variaciones	Porcentajes de incremento (+) y descenso (—) de la abstención electoral
Francia	1978-1981	+ 12,4
España	1977-1979	+ 10,59
Finlandia	1972-1975	+ 7,5
Holanda	1981-1982	+ 6
Gran Bretaña	1974 (febrero)-1974 (octubre)	+ 5,9
Suiza	1975-1979	+ 4,3
Finlandia	1979-1981	— 11,3
España	1979-1982	— 10,89
Gran Bretaña	1970-1974 (febrero)	— 6,5
Bélgica	1974-1977	— 4,7
Holanda	1971-1972	— 4,4

y Gran Bretaña son los únicos países cuyos máximos niveles de inestabilidad se han producido en elecciones sucesivas; pero, además de que la consulta británica de 1979 introduce un elemento estabilizador, la peculiaridad española aparece subrayada por las magnitudes de sus variaciones, que se movieron entre cerca del doble y de la tercera parte de las británicas. La inestabilidad finlandesa se aleja un tanto al originarse en un plazo de tiempo muy amplio, casi diez años, y en el contexto de cuatro elecciones. En el supuesto de Holanda, las variaciones parecen responder a los reajustes del cuerpo elec-

²⁷ POWELL, "Voting turnout in thirty democracies", cit., p. 8.

toral provocados por la abolición del voto obligatorio, en marzo de 1970; pese a que su aplicación por la administración de justicia distaba mucho de ser efectiva, en las primeras elecciones celebradas con posterioridad, en 1971, la abstención creció quince puntos porcentuales, disminuyendo progresivamente durante la década hasta sufrir una nueva variación positiva en las últimas elecciones²⁸. Por lo demás, el importante aumento de la abstención francesa entre los años 1978 y 1981 puede relativizarse en atención a dos factores específicos. De un lado, las elecciones legislativas ocupan para los franceses un lugar secundario en la escala jerárquica que todo electorado se construye con las consultas de distinta naturaleza, puesto que, en Francia, las elecciones verdaderamente importantes son las presidenciales; y en las de 1981, celebradas inmediatamente antes de las legislativas y en un contexto diferenciado por la victoria en aquéllas del candidato socialista, la abstención creció sólo tres puntos porcentuales entre 1974 y 1981. De otro, el cálculo de la abstención en las consultas francesas, que suele efectuarse sobre los resultados de la primera vuelta, sobrevalora la abstención al olvidar que la segunda es considerada por el elector francés como la vuelta «útil», en la que, por lo tanto, aumenta la participación electoral²⁹: el crecimiento de la abstención en 12,4 puntos porcentuales entre las elecciones legislativas de 1978 y 1981 quedó reducido a 10,1 en su segunda vuelta, y a un insignificante 1,4 en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales entre 1974 y 1981.

Sería interesante, por último, conocer las *tendencias* que se deducen para cada país de los porcentajes de abstención obtenidos a lo largo de estos quince años. Para ello puede acudir-se a las ecuaciones de regresión, por medio de las cuales se contempla la medida por la que el desarrollo del abstencionismo electoral se adapta a la linealidad estadística calculada por la regresión de la abstención en el tiempo y en cada uno de los países europeos. Aunque se trata de un indicador sólo relativo, y de utilidad discutible dado el breve período de tiempo transcurrido y el escaso número de elecciones celebradas, sus resultados permiten clasificar a los países europeos en cuatro grandes grupos, como se expresan en el cuadro 7. Los valores de Bélgica, Suecia y Austria indicarían una fuerte tendencia a la disminución del abstencionismo, mientras que, por el contrario, los de Luxemburgo, Islandia, Irlanda e Italia mostrarían una tendencia relevante a su incremento. En medio estarían España, Finlandia, Grecia, Holanda, la República Federal de Alemania y Gran Bretaña, con una disminución moderada y, en fin, Dinamarca, Noruega, Suiza, Francia y Portugal, con un incremento ligeramente moderado de la abs-

²⁸ Cfr. Otto SCHMIDT, "Turnout in the Netherlands: Some recent findings", p. 1 de la ponencia presentada al *Convegno* citado *supra*, nota 12; y Dick SEIP, "The Netherlands", en Geoffrey HAND, Jacques GEORGEL y Christoph SASSE (eds.), *European electoral systems handbook*, Londres, Butterworth, 1979, p. 197.

²⁹ Cfr. Annick PERCHERON, Françoise SUBILEAU y Marie-France TOINET, "L'absentionnisme en France: Le cas parisien", p. 20 de la ponencia presentada al *Convegno* citado *supra*, nota 12.

tención electoral. Naturalmente, la medición, un tanto artificial y estática, de estas tendencias no permite aventurar predicción alguna sobre el comportamiento electoral de un país determinado; y menos aún del español, cuyas tres elecciones legislativas se han producido en condiciones peculiares y hasta cierto punto extraordinarias. Se trata sólo de señalar, como se desprende del significado literal del término de *tendencia*, la propensión que parece deducirse del desarrollo de la abstención en un país específico y para un limitado

CUADRO 7

Tendencias de la abstención (ecuaciones de regresión) en las elecciones legislativas de Europa, 1968-1983

Países	Ecuaciones de regresión	Núm. de elecciones
Luxemburgo	3,3809	3
Islandia	3,1402	4
Irlanda	2,9684	6
Italia	2,3120	4
Dinamarca	1,6403	7
Noruega	1,1674	4
Suiza	0,9196	3
Francia	0,5374	4
Portugal	0,2747	3
España	— 0,0562	3
Finlandia	— 0,0689	5
Grecia	— 0,1234	3
Holanda	— 0,5179	5
República Federal de Alemania.	— 0,5452	5
Gran Bretaña	— 0,6148	4
Bélgica	— 2,0926	6
Suecia	— 2,3748	6
Austria	— 5,6836	5

número de elecciones. Por la misma razón, tampoco resulta válido efectuar generalizaciones sobre la posible homogeneidad interna del grupo de naciones en el que se halle incluido algún país. En ambos sentidos, el caso de España es claro. Con un nivel medio de abstención sumamente elevado en comparación a las naciones europeas y con la mayor fluctuación a corto plazo de todas ellas, su inclusión en el grupo de las que exhiben una tendencia levemente decreciente no implica que en el futuro esos niveles dejen de experimentar cambios importantes, o que se haya alcanzado un punto de partida desde el

cual se logre estabilizar progresivamente el comportamiento electoral. Habrá que esperar a su expresión en sucesivas consultas para comprobar cómo se despejan las numerosas incógnitas que toda elección supone, incluyendo, claro está, la proporción de los abstencionistas. Sólo entonces podrá volverse sobre estos datos comparativos, que a su vez pueden haberse modificado, para apreciar la incidencia que en ellos hayan tenido las variables excepcionales de la transición política a la democracia, incluyendo también los factores actitudinales propios de la compleja cultura política de los españoles, o, por el contrario, para proceder a la confirmación en los mismos de causas estructurales, difícilmente modificables a corto plazo.

NOTAS