

Abstencionismo electoral en Colombia: una aproximación a sus causas

Registraduría Nacional del Estado Civil
Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales
(CEDAE)

Universidad Sergio Arboleda
Escuela de Política y Relaciones Internacionales,
"Grupo de análisis político" (GAP)

Director de investigación:
Fredy Barrero

Investigadores:
Nicolás Liendo, Laura Mejía, Guillermo Orjuela

Investigador evaluador:
Julián Andrés Caicedo Ortiz

Abstencionismo electoral en Colombia:

Una aproximación a sus causas

© Registraduría Nacional del Estado Civil

© Centro de Estudios en Democracia y Asuntos
ElectORAles –CEDAE

© Universidad Sergio Arboleda
Escuela de Política y Relaciones Internacionales,
“Grupo de Análisis Político” –GAP

Edición: diciembre de 2013

Queda prohibida toda reproducción por cualquier
medio sin previa autorización escrita del editor.

Edición realizada por el Fondo de Publicaciones
de la Universidad Sergio Arboleda.

Calle 74 No. 14-14

Teléfono: (571) 325 7500 ext. 2131

www.usergioarboleda.edu.co

Bogotá, D.C.

Director de Investigación:

Fredy Barrero

Investigadores:

Nicolás Liendo, Laura Mejía, Guillermo Orjuela

Investigador evaluador:

Julián Andrés Caicedo Ortiz

Registraduría Nacional del Estado Civil

Carlos Ariel Sánchez Torres

Registrador Nacional del Estado Civil

Juan Fernando Londoño

Asesor Académico

Equipo CEDAE

Roberto José Rodríguez

Luis Carlos Tabares

Martha Lucía Isaza

José Arturo Pedroza

Camilo Andrés Flórez

Director del Fondo de Publicaciones:

Jaime Arturo Barahona Caicedo

jaime.barahona@usa.edu.co

Impresión: Digiprint

Bogotá, D.C.

Contenido

Prólogo.....	5
Introducción	7
I. Participación y abstención electoral. Aproximaciones teóricas	9
II. Abstención electoral en Colombia. Análisis de las estadísticas electorales	21
III. Voto obligatorio. Legislación electoral comparada.....	47
IV. Conclusiones: voto obligatorio e implicaciones para el caso colombiano.....	53
Bibliografía.....	57

Prólogo

Rodrigo Noguera Calderón, Rector Universidad Sergio Arboleda

Uno de los principales aportes de la Universidad Sergio Arboleda a nuestro país, es formar a nuestros estudiantes con base en los principios y valores de la democracia, así como desarrollar investigaciones que permitan entender el desarrollo democrático de Colombia, con el fin último de proponer soluciones a situaciones que la puedan poner en riesgo.

Por tal motivo, con esta investigación, desarrollada por miembros del Grupo de Análisis Político, de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales, nos adentramos en uno de los temas que mayor preocupación genera para nuestra democracia: la abstención electoral.

La participación política en los procesos electorales es uno de los principales pilares sobre los que se sostiene una democracia; por ende, si hay una mayor participación política de los colombianos en las urnas, nuestra democracia se fortalecerá y crecerá. Sin embargo, las tasas de participación política en las elecciones colombianas (nacionales y subnacionales), históricamente, han sido bajas, mientras que las de abstención son relativamente altas, fluctuando entre el 50 y el 60%. En ese sentido, la publicación que ustedes tienen en sus manos ofrece un diagnóstico teórico y empírico preliminar sobre la relación entre participación / y abstención, a partir del cual se llama la atención del diseño institucional colombiano en temas referentes al sistema electoral, la acción del Estado en municipios afectados por el conflicto armado y la posibilidad de adoptar el voto obligatorio en Colombia. Adicionalmente, se desarrollan ejercicios de política comparada y de legislación comparada, con países de América Latina y de la OCDE, que nos permiten entender el funcionamiento de otros países y ver nuestras realidades con un prisma comparado, no solo para identificar y analizar la situación propia, sino también para identificar futuros posibles, que desde el diseño institucional nos permitan continuar fortaleciendo la democracia colombiana.

La información y los análisis incluidos en este documento son una invitación a reflexionar acerca de la participación política en Colombia. Para la academia, es un aporte inicial para el análisis de nuestra realidad electoral desde la abstención elec-

toral. Para la política, plantea los desafíos que tiene nuestro sistema político y las posibilidades que tienen los agentes decisores para iniciar el debate acerca de cómo evitar que las tasas de abstención continúen creciendo.

Nuestro compromiso con la democracia es absoluto. Por eso, nuestras investigaciones propenden por entenderla, analizarla y generar debates que la fortalezcan.

Introducción

Carlos Ariel Sánchez, Registrador Nacional del Estado Civil

DEMOCRACIA Y ABSTENCIONISMO

El abstencionismo ha sido uno de los temas que ha generado mayor preocupación en el ámbito de la discusión sobre la democracia, tanto en el terreno de la teoría política como en el de la vida práctica de los gobiernos.

En el terreno filosófico la deliberación contiene elementos relativos al nivel de participación que exige un sistema político para ser verdaderamente democrático. Ciertamente, la democracia supone el gobierno de la mayoría, pero si la mayoría no participa, ¿se puede sostener que la configuración del poder así emanado puede seguir siendo considerado democrático? La respuesta a esta preocupación ha sido que sigue siendo democrático sólo en el entendido que todos los miembros de la comunidad han tenido las libertades y garantías para ejercer su derecho a conformar el poder político. En este caso el gobierno de la mayoría se configura en cuanto se deriva de aquellos que ejercieron su derecho a conformar el poder político sin menoscabo del derecho de otros que voluntariamente no lo hicieron.

En el terreno de la práctica política se debate el grado de legitimidad que se deriva cuando solo una parte del cuerpo social ha expresado su voluntad en las urnas. Aquí las implicaciones implican dos aristas, por un lado, la dificultad de llevar adelante las decisiones tomadas por cuerpos políticos que no gozan de suficiente respaldo popular. En este sentido se argumentan problemas de gobernabilidad en la gestión pública derivada del escaso respaldo popular. Por otra parte, el abstencionismo es usado siempre por grupos opositores para desprestigiar la acción del gobierno y debilitar su capacidad de gestión.

No son pocas pues las razones, tanto filosóficas como prácticas para ocuparse del tema del abstencionismo, tal como se aborda en este estudio que desde la Registraduría Nacional a través del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales, CEDAE, hemos pedido a la Universidad Sergio Arboleda. En Colombia este es un tema particularmente sensible dados los altos y recurrentes porcentajes de abstencionismo.

El estudio que inicia las actividades de investigación y publicación que buscamos impulsar desde el Cedae nos permite establecer los términos de referencia básicos para el análisis y comprensión de este fenómeno a partir de una extensa revisión

conceptual y un análisis de las realidades prácticas en varios países tanto de América Latina como de la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica.

La primera parte de este documento denominado “Abstencionismo electoral en Colombia: una aproximación a sus causas”, realiza una revisión teórica que aproxima al lector a elementos básicos sobre los elementos relativos a democracia, participación política, electoral, y abstencionismo en sus diferentes formas o clasificaciones. En este primer apartado, el estudio ayuda a entender las razones del abstencionismo, cuales son los factores individuales y cuales los contextuales teniendo en cuenta la realidad política, económica e institucional del Estado colombiano.

En un segundo apartado, este estudio aborda el fenómeno del abstencionismo electoral en Colombia. Por medio de un análisis histórico que comprende desde la década del 70, hasta las elecciones realizadas en el 2011 y se adelanta un análisis diferenciado respecto al fenómeno abstencionista entre el proceso electoral presidencial y el parlamentario.

Por último, se incorpora una visión comparativa mediante un análisis comparado entre Colombia frente a países de América Latina y de la OCDE respecto al fenómeno abstencionista. En la tercera parte del documento, los lectores encontrarán un análisis comparativo entre las legislaciones de 10 países de América y 6 de la OCDE. Se busca ofrecer a los lectores elementos sobre el marco normativo de cada nación, el año en que se adoptó esta modalidad, las exigencias legales, edad, sanciones y exenciones, entre otras.

Finalmente, el texto ofrece como conclusión, una serie de ideas a modo de recomendaciones para buscar alternativas que permitan disminuir el alto nivel de abstencionismo. Inicialmente se analiza la posible conveniencia del voto obligatorio, lo que reformaría el sistema electoral nacional. Posteriormente, se hacen otro tipo de recomendaciones no de tipo estructural tales como: la mejora en la confección de las tarjetas electorales, la ampliación de los horarios para votar durante las jornadas electorales, el posible aumento de las mesas de votación, la ampliación de los plazos para inscribir el documento de identidad y por último, un voto obligatorio solo para aquellos que ejercen su derecho por primera vez. Estas son todas ideas para nutrir el debate y examinar posibles alternativas que permitan disminuir la abstención en Colombia.

Con la presentación de este estudio, la Registraduría Nacional inicia una serie de investigaciones y publicaciones desde el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE) y bajo la coordinación académica del doctor Juan Fernando Londoño con la cual esperamos contribuir a entender mejor las realidades democráticas de Colombia y generar análisis informados que ayuden tanto a la comprensión y valoración de nuestra institucionalidad política y electoral como a la búsqueda de alternativas para una más vigorosa democracia.

I. Participación y abstención electoral.

Aproximaciones teóricas

La democracia y la participación política

La extensión del concepto *democracia* forma parte de un debate ferviente por los filósofos y teóricos políticos. Se observa que para algunos la democracia simplemente comporta unas elecciones periódicas y con varios partidos compitiendo por el poder (Schumpeter, 1942). Para otros, la democracia implica también el respeto por unos derechos civiles y políticos (Dahl, 1971). Finalmente, hay quienes le exigen más al concepto y creen que la democracia no es solo una forma de gobierno, sino un estilo de vida (Sen, 1999). En todo caso, la definición minimalista o procedimental ha sido la que mayores consensos genera y la que permite grandes niveles de comparabilidad. A partir de ella, un país para ser considerado democrático necesita como mínimo unas elecciones periódicas, libres, justas y competitivas.

De esta manera, las elecciones son el componente esencial de la democracia y la forma moderna de expresión de ese proceso de selección que es el sufragio o voto¹. Nohlen señala que “la participación electoral es la más importante de las formas de participación, debido a que es la más igualitaria de todas e incluye a toda la ciudadanía” (2004, p. 141). Aún así, el votar es solo una forma de participar políticamente, y hay muchas otras en las cuales los ciudadanos se involucran y buscan influenciar la toma de decisiones del proceso político. Verba et al. (1995) definen a la participación política como “la actividad que tiene la intención o el efecto de influenciar la acción gubernamental ya sea directamente –afectando la implementación de políticas públicas–, o indirectamente –influyendo la selección de las personas que diseñan esas políticas–” (p. 33). Estos autores encontraron que mientras un tipo de participación política (el voto) está atrayendo cada vez menos interesados en ella, otros modos de participación como las protestas o las peticiones han aumentado significativamente en los últimos 20 años. Esto implicaría que no es que haya una crisis de participación política, o hacia la política en general; por el contrario, los ciudadanos –especialmente los más jóvenes– podrían estar encontrando más gratificante o más efectivos estos otros modos de participación no electorales.

¹ Para revisar otras formas de selección de gobiernos en democracias premodernas se recomienda revisar a Ian Shapiro et al. en *Political Representation* (2009) y a Joseph Colomer en *Instituciones Políticas* (2001).

Ahora bien, vale reseñar que la evidencia comparada ha encontrado que aquellos que están más predispuestos a participar en manifestaciones o firmando peticiones son también quienes más inclinados se encuentran a votar. Esto lleva a la reflexión acerca de cuánta participación política electoral es necesaria para considerar a un sistema como democrático o, expresado de otra manera, cuánta abstención puede tolerar una democracia.

El ejemplo inmediato para responder a estas preguntas es el de Estados Unidos, donde los niveles de participación electoral son bajos desde siempre, pues difícilmente superan el 50%. Sin embargo, tal como históricamente han observado autores como Tocqueville (2009) o Putnam (1993), la democracia americana goza de “buena salud” debido a que un alto porcentaje de la población participa de múltiples espacios públicos y cívicos para el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad. En ese sentido, y contrario a la evidencia mayoritaria, en Estados Unidos se registran bajos niveles de votación, pero altos niveles de participación no electoral.

De esta manera, lo importante para la legitimidad del régimen democrático pareciera ser la existencia de elevados niveles de participación política, en cualquiera de sus formas. no obstante, existen pensadores políticos como Arendt Lijphart que sostienen que, así como en el siglo XX el sufragio universal constituyó la materialización de la democracia y su extensión, “la próxima meta para la democracia debe ser el uso universal o cuasi-universal del derecho al voto” (Lijphart, 1997, p. 11). Esta postura sostendría como deseable para la consolidación de la democracia no solo participar políticamente, sino especialmente la participación electoral, y de esta manera la abstención se volvería un problema para la fortaleza del sistema.

Otra distinción en la participación es aquella que divide la participación como función y como derecho. En este último caso, la participación como derecho garantiza a los ciudadanos su “posibilidad” de participar, pero junto a ello habilita la posibilidad de “no ejercer” libremente ese derecho. Mientras tanto, quienes confirman la visión funcional de la participación enfatizan que el voto es un deber y, por lo tanto, allí se consolida el compromiso con la democracia. La escogencia de alguno de estos dos enfoques puede afectar el análisis sobre los datos electorales de participación en el mundo, y especialmente en América Latina. Si se parte desde una visión funcional, “el aumento constante de la abstención plantea un serio inconveniente a la consolidación de la democracia en la región. Sin embargo, si se parte de la concepción de la participación como derecho, la abstención es un fenómeno más a tener en cuenta para evaluar la legitimidad de la democracia” (Nohlen, 2004, p. 145).

En definitiva, la concepción sobre participación desde la que se parta afectará la relativa importancia sobre el fenómeno de la abstención y condicionará su posible tratamiento y reacciones hacia el mismo.

Participación electoral y abstención

La tendencia mundial indica que la participación política electoral para cargos legislativos se ha ido reduciendo en los últimos 40 años. En este sentido, según la base de datos de IDEA Internacional (2013), desde 1960 hasta finales de 2000 los niveles se han reducido en más de un 10 % promedio, y en casi todos los países con datos los niveles de participación son más bajos hoy que hace 30 años o en su primera elección de referencia.

Como observa André Blais (2011), a pesar de esta tendencia, siguen siendo más las personas que van a votar que las que se abstienen. La participación política electoral promedio es de 70 %, aún en los países donde el voto no es obligatorio. Mientras tanto, en América Latina solo hay un país donde la participación política es baja (entre 50% y 32%) en los últimos 30 años: Colombia. Según Nohlen (2004, 130), esa tendencia a la baja en la participación se da a nivel mundial y agregado, pero si uno observa los datos por países en América Latina encontrará algunos donde ha aumentado la abstención (Guatemala, El Salvador, República Dominicana), y otros donde han subido los niveles de votación (Uruguay, Perú). Es por eso que Nohlen propone avanzar sobre estudios individuales, caso por caso, para estudiar las causas contextuales y propias de cada país.

Voto obligatorio²

El voto obligatorio ha surgido como respuesta a los bajos niveles de participación electoral en diversos países del mundo. Un ejemplo de ello es Australia, uno de los primeros países en instaurar en su constitución este componente electoral para garantizar así la participación para los diferentes comicios; no obstante, la instauración del voto obligatorio en este país se dio después de la obligatoriedad en la inscripción (1911³). Pasando por varios debates en los cuales, además de proponerse al voto obligatorio en este país, se estudiaron diversas penalidades al momento de no cumplir la ley (voto obligatorio), esta institución se instauró de forma progresiva en Australia. Es así como el nivel medio de participación en el régimen de voto obligatorio aumentó de forma significativa (91,6%) como señalan Mackerras y McAllister (1999):

En general, los ciudadanos comunes aceptaron el nuevo sistema con poca queja y no eran relativamente pocos los casos en que los votantes fueron multados por no asistir a las urnas sin razón suficiente [...] Desde cualquier punto, el voto obligatorio es popular entre los votantes. Volviendo a la primera encuesta

² Para el desarrollo de este apartado se toman como modelo y referencia los textos de Fernández y Thompson (2007), y López Pintor y Grastchew (2002).

³ Aunque finalmente la primera votación federal en Australia con el sistema del voto obligatorio fue en 1924 con el aumento de un 40% en la participación (Electoral Commission, 2006).

de opinión –realizada en 1943– que pedía opiniones de los votantes sobre el tema, nunca menos de seis de cada 10 votantes han apoyado el voto obligatorio⁴.

En términos generales, se presenta cierta confusión sobre cómo clasificar la materia relacionada al voto obligatorio (Electoral Commission, 2006). El derecho electoral en América Latina exhibe variedad sobre este tema. Así, los autores Fernández y Thompson (2007) identifican tres vertientes: el voto consagrado exclusivamente como un derecho (Nicaragua, República Dominicana y Venezuela); el voto como deber sin sanción por su no ejercicio (Colombia, Costa Rica, México, El Salvador, Guatemala y Panamá); y el voto obligatorio con sanción en caso de incumplimiento (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay). En el caso de Chile, recientemente se ha reformado su normativa histórica del voto obligatorio, pero con registro voluntario, y se pasó a un régimen con voto voluntario, pero con registro automático.

Actualmente, los únicos países de Europa donde el voto es obligatorio son Chipre, Grecia, Bélgica, Luxemburgo y Liechtenstein (Electoral Commission, 2006, p. 18). En América Latina llega desde principios del siglo XX y se consolida hacia 1970 con la incorporación del voto femenino y la reducción de la edad a 18 años. El objetivo era lograr más niveles de participación que implicarían mayor representación de las clases emergentes de las urbes. Históricamente se consolidó en la mayoría de los países la noción del voto obligatorio y recién se empezó a discutir con la tercera ola de la democracia y los primeros cambios constitucionales de la región.

A pesar de todo esto, vale la pena destacar que si bien una gran cantidad de países establecen el voto obligatorio y supuestas sanciones, en realidad las mismas no se ejecutan en la mayoría de los casos, por lo que la asistencia a las urnas sería más bien una característica de la cultura política de la región y no un resultado de la normatividad con amenaza sancionatoria. Ahora bien, para quienes la participación electoral constituye un deber en relación con la importancia del acto en la constitución de los gobiernos y la legitimación del ejercicio del poder del Estado, ¿será necesario instituir esa obligación desde una norma imperativa?

¿Qué es la abstención y cuáles son sus formas o clasificaciones?

El diccionario electoral define abstencionismo como “la no participación en el acto de votar de quienes tienen derecho a ello [...] es un indicador de la participación: muestra el porcentaje de los no votantes sobre el total de los que tienen derecho de voto” (Thompson, 2007, p. 257).

En la literatura se registran diversos tipos o formas de manifestar la abstención. Se encuentra la “abstención activa” (Thompson, 2007) en la que estarían sumados los ausentes, los votos en blanco y los nulos, y la cual tiene como característica mostrar

⁴ La traducción del apartado es propia.

además a aquellos que quieren participar pero que no están conformes o satisfechos con las opciones presentadas para escoger.

Sin embargo, para Thompson el ausentismo y abstencionismo serían conceptos paralelos. Así, el autor infiere que el alejamiento de las urnas es una decisión voluntaria de los individuos, por lo que habría que estudiar qué parte de los que no van a votar lo hacen conscientemente. Este tipo de factores ajenos a la voluntad de los individuos es denominado “abstención estructural”, esto es, generada por la propia estructura del proceso electoral. En este sentido, los problemas estarían en causas relacionadas con el padrón electoral y la ubicación de los centros de votación. Esta clase de abstención es similar a lo que Dieter Nohlen denomina “abstención técnica”, “donde el individuo no participa por razones que tienen que ver con la administración electoral” (2004, p. 141). La dificultad del sistema de expresión del voto, o de comprensión de la traducción de votos en escaños, no figura en el registro electoral por problemas del organismo electoral o por propia voluntad, entre otros; todos ellos comportan ejemplos de ausentismo o abstención por problemas relacionados con la administración del proceso electoral.

En relación con el primer asunto, no existen padrones electorales perfectos. Todos poseen un cierto nivel de desactualización en los datos, o bien personas que han fallecido antes de la fecha de oficialización del registro, o que están temporalmente fuera del país o de sus lugares de residencia, o bien que han perdido su documentación y no ha podido ser emitida a tiempo. Así mismo, aquellas personas que están hospitalizadas o con problemas físicos o de salud suelen no acudir a los lugares de votación. También existen factores geográficos y climatológicos que perturban el traslado a los lugares de votación, especialmente cuando la casilla está a una distancia no próxima al votante. De igual modo, ocurre con las personas que se encuentran cumpliendo penas de prisión; aquí la normatividad comparada es bastante diversa por lo que es difícil fijar un patrón, pero en aquellos casos que se les permite ejercer el derecho de sufragio no suelen mostrar altos niveles de votación.

Todas estas son opciones de cómo también ocurre la abstención por razones ajenas a la voluntad del votante. Entonces, en todas las elecciones habría un número significativo de abstención que se explicaría por ello. Aún haciendo esta importante diferenciación, pareciera que una porción importante de la abstención sí responde a la manifestación de voluntad de los individuos por no ser parte del proceso.

¿Por qué la gente vota o se abstiene?

Esta es la gran pregunta que atraviesa esta sección del estudio, y por ello se presentará un análisis detallado de las múltiples investigaciones que han buscado responderla y sus diferentes aristas.

Para comenzar, Blais (2011) sostiene que se han presentado cuatro grandes respuestas a esta pregunta, por lo que la gente decide votar en lugar de abstenerse cuando: 1) perciben que los beneficios son mayores a los costos; 2) adhieren al criterio de que un “buen ciudadano” debe votar en cada elección; 3) piensan en términos grupales; 4) tienen un “lado” en la elección.

De todas las explicaciones la más trabajada, y que suele ser el punto de partida teórico de la mayoría de las restantes, es la elección racional. Desde esta perspectiva, iniciada por Downs (1957), la gente solo participará en política cuando los costos de información sean menores a los beneficios que el votante perciba en relación con su acción de votar. Entonces, la recompensa que un hombre obtiene por votar depende de: 1) lo mucho que valora vivir en democracia; 2) qué partido puede ganar; 3) lo cerrada –poca diferencia entre primero y segundo– que él piensa que la elección será; 4) el número de otros ciudadanos que piensan que van a votar (Downs, 1957).

Consecuentemente, la predicción estándar de la teoría de la elección racional es que para la mayoría de los ciudadanos el beneficio esperado es obligatoriamente más pequeño que los costos esperados y, por lo tanto, la mayoría de las personas van a escoger abstenerse de votar. Sin embargo, como se dijo anteriormente, en la realidad el número de personas que votan es muy superior al de aquellos que se abstienen, lo que comprueba que esta teoría así formulada es insuficiente para explicar la abstención (Blais, 2011).

En segundo lugar, Blais (2000) también critica el anterior enfoque sosteniendo que el cálculo racional de los individuos podría darse en los casos donde haya bajos niveles de sentimientos del “deber”. Por esto, para Blais una parte importante de los que participan en una elección lo hacen motivados por creer que “deben” hacerlo. En relación con esta posición, una de las explicaciones más desafiantes, y que requeriría de un estudio más minucioso, es la de un grupo de autores, destacándose Franklin (2004), que arguyen que “luego de determinado tiempo las personas llegan a una decisión sobre los beneficios de votar y por lo tanto, es más probable que desarrollen el hábito de votar o abstenerse sistemáticamente. El cálculo racional de costo y beneficio sólo sería trascendental para tomar una decisión, en las primeras elecciones que una persona pueda participar”.

Una de las teorías que busca contrapesar la preponderancia de la elección racional es la perspectiva sociológica centrada en los recursos (Verba et al. 1995). En este sentido, la gente participaría en virtud de la posesión o no de una variedad de recursos: tiempo, dinero, y destrezas o conocimientos cívicos. Sin embargo, las investigaciones no han podido ser concluyentes en relación con la importancia de estos recursos y cuál sería relativamente más importante, pero sí han podido ser más eficaces en determinar que la ausencia de estos recursos mantiene por fuera de la participación a los ciudadanos.

Otra explicación a la que han arribado los estudiosos (Achen y Sinnott, 2007) es que la decisión de votar sería un acto de “expresión” y que la motivación primaria de hacerlo o no estaría en si el ciudadano tiene algo que expresar. Este grupo de autores estaría dentro de una línea psicológica-social, que es una de las menos exploradas. Así, la personalidad individual, el rol de la paciencia y la genética son espacios de explicación que están marginalmente indagados, pero cuyos resultados podrían ayudar a complementar el entendimiento de un fenómeno tan complejo.

A grandes rasgos, la literatura ha agrupado a los factores que causan la abstención en dos grandes grupos: los factores individuales y los contextuales. En el primer caso, se evidencian dimensiones socioeconómicas y psicológicas; en el segundo, predominan las dimensiones socioeconómicas –a nivel macro–, políticas e institucionales.

Factores individuales

Entre estos factores se destacan la edad, la educación, el nivel económico individual, estado civil, pertenencia a gremios o sindicatos, el género, el empleo formal, el lugar de residencia y la pertenencia a grupos minoritarios.

Desde hace tiempo, la gran mayoría de los países han reformado sus códigos electorales implantando como edad de inicio los 18, siendo anteriormente los 21 o 25 años. Actualmente, existen varios países latinoamericanos donde el voto es obligatorio para los mayores de 18 y facultativo para los que tienen más de 16 años. Sin embargo, los estudios han encontrado que los jóvenes son menos propensos a votar (PNUD, 2013 y Blais, 2011). Incluso en el caso de Australia, que posee uno de los mayores niveles de participación electoral de los jóvenes, estudios recientes han advertido sobre el desinterés con la política de este grupo etario, reflejado en varias encuestas realizadas por el National Australian Election Study (NAES) (Electoral Commission, 2006). Por lo cual existe abundante consenso de que a medida que aumenta la población joven con posibilidad de votar, aumenta la abstención.

Además del factor “edad” y su relación negativa, está la educación. Aquí se suponen dos cosas: 1) en ciudadanos con mayores niveles de educación formal es más probable que hayan sido socializados en normas cívicas, que le den valor a la participación electoral; 2) con mayores niveles de educación las personas mejoran sus niveles cognitivos y a partir de ellos pueden reducir los costos que implica mantenerse informado de lo que pasa en política y en la elección (Maldonado, 2010). En el caso de los Estados Unidos y otros países occidentales, otro factor predictor de la asistencia a las urnas es la asistencia frecuente a las iglesias. Mientras más asistan más probabilidades de ir a las urnas, y viceversa; los ciudadanos se abstendrán más si participan menos en sus comunidades religiosas.

En relación con el ingreso, la literatura parte de la presuposición de que cuanto más bajo es el nivel económico, mayor será la abstención (Blais, 2011). La explicación

dada es que las personas que tienen necesidades esenciales básicas que cubrir tienen menos interés en la política en general. Aquí observaríamos una explicación desde la perspectiva de los recursos.

Otro de los factores relacionados con el status socioeconómico y la abstención es la asociación a gremios o sindicatos. El sentido de la relación es negativo, por lo que los individuos que sean parte de gremios o sindicatos de trabajadores son menos propensos a abstenerse. Para ello habría dos razones: en primer lugar, los trabajadores sindicalizados tienden a ser motivados por su organización a que voten; en segundo lugar, los trabajadores sindicalizados tienden a desarrollar afinidad por ciertos partidos que suelen tener vinculación con los gremios y sindicatos (Blais, 2012).

El género también suele ser un predictor de la abstención. Así, las mujeres son más inclinadas a la abstención, mientras que los hombres son más regulares en ir a las urnas. Aún así, hay algunos países (como Holanda y Dinamarca) donde esta tendencia generalizada se presenta de manera inversa. El trabajo de Lehoucq y Wall (2004) demuestra cómo en Guatemala a nivel municipal cuanto mayor es el número de mujeres registradas, mayor es la participación electoral, y en el mismo sentido Powell y Roberts (1995) evidenciaban que en Brasil el porcentaje de mujeres que están vinculadas a la fuerza de trabajo está directamente asociado con los índices de votación. Es por ello que este factor requiere de mayores estudios para poder establecer una relación con mayor claridad.

Por su parte, el empleo formal está normalmente asociado a menos niveles de abstención (Maldonado, 2011). En este sentido, se entiende que el estar empleado lleva a las personas a desarrollar actitudes de interés por la política. Aquí habría también una explicación relacionada con los recursos que una persona adquiere o desarrolla a partir de un determinado estatus adquirido. A pesar de estas suposiciones, en un estudio comparado internacional reciente no se ha encontrado evidencia suficiente que confirme esta hipótesis (Altman, 2012).

El lugar de residencia también influye en la decisión de votar, pero sus efectos varían de país en país. Por ejemplo, Verba y Nie (1972) dan cuenta de que los ciudadanos de las áreas rurales, los suburbios y las grandes ciudades tienden a votar más que los de las ciudades de mediano tamaño. Mientras que en Europa, los votantes de las ciudades son más apáticos a votar que los de áreas rurales. En el estudio de Lehoucq y Wall (2004), que toma el lugar de residencia como una variable independiente que afecta la participación electoral, se encontró que si un votante reside en zonas rurales o urbanas tiene escaso impacto sobre la posibilidad de participar políticamente. Este análisis fue realizado para más de 330 municipios en Guatemala, y sostiene que en aquellos lugares donde se presentan mayores porcentajes de población indígena, hay menores niveles de participación electoral.

Finalmente, Lehoucq y Wall (2004) resaltan la relación entre la abstención y la pertenencia a una comunidad o grupo social minoritaria. Pensando en las circunscripciones especiales que existen para minorías en Colombia, resulta interesante que según la experiencia internacional las personas que pertenecen a estos grupos estarían más predispuestas a votar. Sin embargo, esta correlación está mediada por la posibilidad de que existan partidos políticos específicos que los representen y por el grado de concentración territorial de esos grupos. Mientras más dispersas y más elevadas sean las barreras para crear esos partidos, la correlación puede revertirse; y cuanto más cercanos territorialmente sean los grupos y más bajas sean las barreras, se incrementan las probabilidades de participación.

Por otra parte, en un ensayo reciente Maldonado (2011) contrastó cómo se comportan estas variables sobre la decisión de votar comparando los regímenes con voto obligatorio y los que tienen voto voluntario en América Latina. Allí se encontró que las motivaciones que llevan a los individuos a votar o abstenerse no son diferentes según su ley electoral relacionado con la asistencia a las urnas. En concordancia con los resultados presentados en esta sección, “tanto en los países con voto obligatorio como aquellos con voto voluntario, la riqueza, el compromiso político, mayores niveles educativo y los que tienen mayor edad son los que con mayor frecuencia van a las urnas. Mientras que las personas retiradas, amas de casa, estudiantes y desempleados son menos propensos a votar” (Maldonado, 2011, p. 1).

Factores contextuales

a) Dimensión socioeconómica

Dentro de la dimensión socioeconómica hay ciertos temas que han suscitado la atención en cuanto a cómo se relacionan con la participación electoral, temas como el tamaño de la población, el grado de homogeneidad de esa población, las conductas aprendidas y la violencia.

Empezando por las conductas socialmente aprendidas, en el último tiempo múltiples estudios están centrando su atención en si en realidad la ciudadanía aprende a sufragar a medida que va votando, e incorpora o internaliza esta práctica como un rito por realizar cada determinado periodo.

El reciente estudio de Coppock y Green (2013) encuentra que “entre las generalizaciones empíricas más sólidas en la ciencia política está la observación de que las diferencias en las tasas de participación electoral tienden a persistir en el tiempo” (p. 1). Antiguas investigaciones observaron que votar en una elección es una fuerte predicción de la votación en las elecciones subsiguientes (Brody y Sniderman, 1977) y que las generaciones muestran patrones de participación electoral persistentes que adquieren temprano en la edad adulta (Franklin, 2004 y Plutzer, 2002).

Por su parte, la violencia⁵ se relaciona positivamente con la abstención, mientras mayor sea la violencia en determinadas regiones o localidades, los ciudadanos de esos lugares con mayor probabilidad se inclinarán hacia sus esferas y actividades privadas y preferirán no participar. El artículo de Trelles y Carreras (2011) muestra cómo en México en aquellos lugares donde la violencia criminal es más elevada la participación disminuye, y al mismo tiempo el efecto es negativo cuando la violencia se produce en municipios vecinos. Este asunto resulta de crucial importancia para América Latina y Colombia, dado que en los últimos años los países de la región han visto empeorar sus índices de seguridad, tanto de percepción ciudadana como de tasas de homicidios, cada 100 000 habitantes, lo cual puede poner en peligro no solo la vida de los ciudadanos, sino también la estabilidad de la democracia.

b) Dimensión política

Aquí se destacan teorías de tipo político que influyen de alguna manera en la participación electoral. Los principales temas recogidos giran en torno a las campañas electorales, la competitividad de las elecciones y la fragmentación partidaria.

En relación con el tema de cómo las campañas electorales afectan la participación política, el trabajo de Converse et al. (1961) afirmaba que a medida que los partidos y candidatos invertían más dinero en las campañas políticas, la participación electoral tendía a aumentar. La principal razón que se esgrimía para ello era que al haber más dinero, habría más comerciales y promoción de las ideas políticas, lo cual redundaría en bajar los costos de información, siendo esto clave para aumentar asistencia a las urnas. Por su parte, sobre las campañas electorales negativas, una gran parte de los estudios revisados afirma que estimulan el interés por la política, la ansiedad sobre los candidatos y contribuyen a las elecciones cerradas, lo cual afectaría indirectamente la movilización electoral (Martin, 2004, p. 557).

La competitividad en las elecciones conforma otro factor importante. Según aquellos que observan las elecciones desde una perspectiva instrumental o racional, los individuos serían más propensos a participar electoralmente cuando la carrera por la victoria está más combatida y no hay un candidato claro que vaya a ganar las elecciones. Esto está relacionado con la incertidumbre y la valoración de la utilidad marginal del voto por parte del sufragante, que considera que su asistencia y manifestación puede definir la elección. Desde esta teoría, la competitividad se relacionaría positivamente con la participación electoral. Sin embargo, estudios recientes como el de Altman (2010) ponen en cuestionamiento la fortaleza de esta relación.

Sobre la fragmentación partidaria, Blais (2011) arguye que no hay evidencia concluyente sobre la relación entre el sistema de partidos y la abstención. Una parte im-

⁵ Debido a la relevancia de este tema para Colombia, se incluye una sección aparte para analizar los estudios realizados solamente sobre Colombia.

portante de la literatura sostiene que los ciudadanos que viven en sistemas de partidos donde hay un mayor número efectivo de partidos (NEP), serán menos propensos a abstenerse que cuando haya un NEP más pequeño. A pesar de ello, los resultados de las múltiples investigaciones que utilizan este factor político son contradictorios.

c) Dimensión institucional

Los autores cubren diversos aspectos institucionales que enmarcan la relación participación/abstención. Entre los aspectos más importantes se encuentran en sistema electoral, la concurrencia de elecciones, los requisitos de inscripción y el voto obligatorio.

En cuanto a los sistemas electorales, la literatura ha analizado la relación entre el tipo de sistema y la participación electoral. En general, se ha encontrado que en sistemas con representación proporcional, la participación tiende a incrementarse (Powell, 1990; Blais y Carty, 1990). Adicionalmente, otros autores han trascendido esta explicación al plantear la existencia de una paradoja, derivada de la relación entre *sistema* electoral y sistema de partidos. Al respecto, Brockington (2004) plantea que dicha paradoja consiste en que “mientras que la representación proporcional (PR) parece aumentar la participación electoral, los sistemas de partidos grandes parecen deprimirla”.

Según Cox y Munger (1989, p. 224), la concurrencia de elecciones activa a las élites partidistas, razón por la cual estas incrementan los gastos de las campañas, lo que a su vez se traduce en un incremento de la votación.

En cuanto al registro electoral, Kelley et al. (1967) hacen eco de los planteamientos de Downs (1957), al considerar que el registro electoral obedece a una decisión racional de costos y beneficios; por esta razón, los electores basan su decisión de registrarse en relación con tres tipos de costos: monetarios, de inconveniencia y de obtención de información. Superados dichos costos, los autores encuentran que los ciudadanos que se registran votan.

II. Abstención electoral en Colombia. Análisis de las estadísticas electorales

En este apartado se revisarán las estadísticas electorales en Colombia, con el fin de analizar la evolución de la relación participación/abstención electoral. Para tal efecto, se tendrán en cuenta votaciones en el ámbito nacional y en el subnacional, en diversos aspectos: 1) evolución histórica de la abstención en Colombia desde 1978; 2) situación de la abstención electoral por departamento de los últimos tres procesos electorales, tanto para gobernadores como para presidente; 3) Análisis Cifras Generales (Asambleas, Alcaldías y Concejos), Datos electorales, consolidado nacional. 4) desarrollo de la abstención electoral en municipios (incluidos en el Plan de Consolidación del Gobierno Nacional) bajo la influencia del conflicto armado. Finalmente, se realizará un análisis comparado de la abstención electoral colombiana con algunos países de América Latina y de la OCDE.

Abstención electoral en Colombia 1978–2010

Después de 16 años de Frente Nacional (1958-1974) –el acuerdo bipartidista entre el Partido Conservador y el Partido Liberal, de paridad y alternancia en el ejercicio del poder político–, en 1974 se celebraron las primeras elecciones libres y plurales. Tal como ocurrió en otros países de Latinoamérica, luego de épocas autoritarias o de democracias “controladas”, en lo denominado “elecciones fundacionales”, los niveles de participación electoral alcanzaron un nivel muy elevado. En el caso de Colombia, en 1974 los partidos volvieron a competir abiertamente por los curules del Congreso y la Presidencia. Allí, un 63% de las personas con edad para votar (mayores a 21 años por aquellos tiempos) acudió a las urnas para elegir presidente. Otro motivo de esa excepción a la histórica apatía de la población colombiana puede estar relacionado con la concurrencia de las elecciones de congreso con las presidenciales, así como con las de asambleas departamentales y concejos municipales.

Luego de la reforma política introducida por el presidente López Michelsen, a partir de 1978, las elecciones legislativas vuelven a estar separadas de las presidenciales, y continuarán así hasta la actualidad. De acuerdo con Payne et al. (2007) este es sin lugar a dudas uno de los factores de mayor importancia en los bajos niveles de votación.

Para las elecciones presidenciales, como se evidencia en la tabla 1, se puede ver cómo el total de votos se ha ido incrementando paulatinamente desde 5 millones en 1978 a casi 15 millones en 2010; sin embargo, el padrón electoral ha ido creciendo a un ritmo similar, pasando de más de 12 millones en 1978 a casi 30 millones de personas aptas para votar en 2010. Aquí es importante anotar que, como se verá en la sección comparada, Colombia en términos demográficos tiene un 65% de la población total en edad de sufragar. Esto, sumado a una tasa de natalidad superior al 2,4%, refleja que el padrón electoral seguirá creciendo en los próximos años a un ritmo superior a la media mundial y/o regional.

Se prevé que en los próximos años la proporción de colombianos que estarán en capacidad de ejercer sus derechos políticos relacionados al voto será mayor; hecho que presenta un desafío para las autoridades encargadas de velar por los mismos y para los partidos políticos. Más aún si se tiene presente, como se demostró en el marco teórico, que los jóvenes son el porcentaje de la población más apática a nivel mundial, como en Colombia. De esta manera, de no formularse políticas apropiadas y de largo plazo, principalmente dirigidas a atender el desafío de la población joven o nuevos electores, el aumento de la abstención podría continuar con una curva ascendente.

Elecciones presidenciales, 1978 – 2010

El promedio de participación electoral en los años analizados es del 45,99 %. De las doce elecciones analizadas, en diez se han abstenido más personas de las que decidieron participar. El sistema colombiano para la elección de presidente, desde 1991, se basa en el *ballotage*, es decir, ir a una segunda vuelta si ningún candidato obtiene la mitad más uno de los votos. Desde su aprobación se han realizado cinco procesos electorales, de los cuales tres han requerido una segunda vuelta (1994, 1998 y 2010). Una explicación puede estar vinculada a la variable competitividad de las elecciones. Para 2010, la diferencia entre el primero (Juan Manuel Santos) y el segundo (Antanas Mockus) fue tan significativa, cerca de 25 puntos porcentuales en primera vuelta, que la segunda parecía a la población una mera instancia de confirmación. Por el contrario, en las otras dos ocasiones las diferencias inferiores al 5% podrían haber incrementado el interés por la segunda elección, y dado el escaso margen este comportamiento de mayor afluencia en las urnas quedaría explicado por la premisa racional de la utilidad marginal del voto individual en decidir el resultado de la elección (Riker y Ostershok, 1967). De esta manera, en Colombia cuanto mayor sea la competitividad en primera vuelta, más gente vota en segunda.

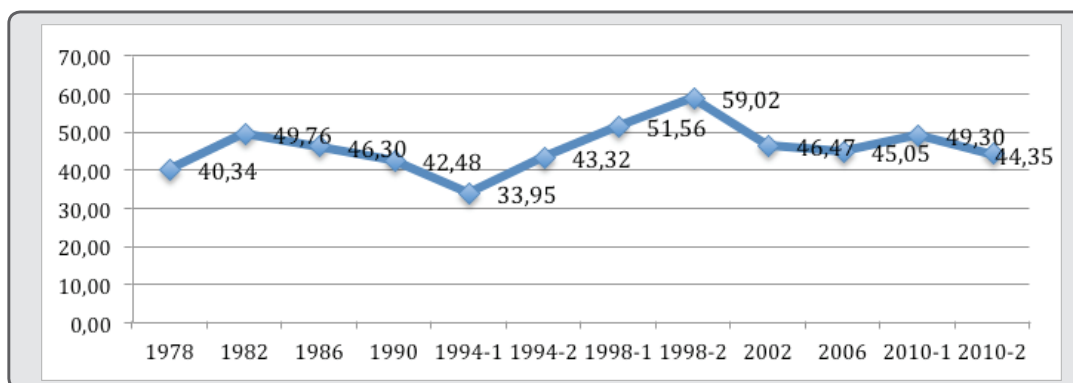
Tabla 1. Participación electoral y abstención en las elecciones presidenciales de Colombia (1978-2010)

AÑO	POTENCIAL ELECTORAL	TOTAL VOTOS	% VOTACIÓN	ABSTENCIÓN	% ABSTENCIÓN
1978	12.580.851	5.075.719	40,34	7.505.132	59,66
1982	13.734.093	6.834.250	49,76	6.899.843	50,24
1986	15.611.274	7.228.676	46,30	8.382.598	53,70
1990	14.237.110	6.047.576	42,48	8.189.534	57,52
1994 (1 vuelta)	17.146.597	5.821.331	33,95	11.325.266	66,05
1994 (2 vuelta)	17.146.597	7.427.742	43,32	9.718.855	56,68
1998 (1 vuelta)	20.857.801	10.753.465	51,56	10.104.336	48,44
1998 (2 vuelta)	20.857.801	12.310.107	59,02	8.547.694	40,98
2002	24.208.311	11.249.734	46,47	12.958.577	53,53
2006	26.731.700	12.041.737	45,05	14.689.963	54,95
2010 (1 vuelta)	29.983.279	14.781.020	49,30	15.202.259	50,70
2010 (2 vuelta)	29.983.279	13.296.924	44,35	16.686.355	55,65

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Tal como se puede apreciar en la gráfica 1, no existe una tendencia clara para los últimos años en la participación electoral, y la desviación respecto al promedio no suele ser mayor a 4 %. A pesar de la reforma constitucional de 1991 y de las reformas electorales de 2003 y 2009, sus efectos sobre la participación en las elecciones presidenciales no son tan claros.

Gráfico 1. Porcentaje de participación electoral en las elecciones presidenciales en Colombia (1978-2010)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Al revisar las estadísticas electorales, se encuentra que las reformas institucionales introducidas a finales de los ochenta (tarjeta electoral) y las incluidas con la Consti-

tución Política de 1991 (ballotage, fórmula vicepresidencial y la supresión de la reelección), los efectos en la participación política fueron positivos, aunque la tasa de participación cayó en la primera vuelta de 1994, se incrementó a partir de la segunda vuelta, llegando a casi un 60% en la segunda vuelta de 1998. En los siguientes procesos electorales, 2002, 2006, 2010-1 y 2010-2, la participación electoral descende, y se estabiliza entre un 46.47% y un 44.35%. En ese orden de ideas, es probable que tanto la inclusión de la figura vicepresidencial como de la segunda vuelta electoral hayan tenido efectos positivos en la disminución de la abstención electoral. Pizarro (1994) planteó que “al menos en la segunda vuelta presidencial, cuando los electores tuvieron la sensación de que su voto contaba para definirle un rumbo futuro al país, la participación aumentó en forma notable.”

Elecciones de Congreso, 1978 – 2010

En las elecciones legislativas los porcentajes de votación tienden a ser cercanos a los de las elecciones presidenciales en cada una de las elecciones del periodo analizado. Sin embargo, en las jornadas que más se manifestaron los ciudadanos con sus votos en las legislativas, tanto para Cámara, como para Senado, fueron en 1990 con un porcentaje del 55%.

Al tratarse de un congreso bicameral, se encuentra que los niveles de participación tienden a ser similares en ambas Cámaras (Cámara de Representantes y Senado), con la excepción de las elecciones de 2010, en las que la participación para Senado superó a la de Cámara en cerca de 10 puntos porcentuales, lo cual revirtió la normalidad de que, aun por un estrecho margen, los colombianos tienden a participar más en las elecciones para Cámara que en las de Senado. El promedio de votación en las elecciones legislativas fue de 42,30% para el periodo 1978-2010. Esto representa uno de los niveles de participación electorales más bajos del mundo, y el más bajo de América Latina (Payne et al., 2007).

Las reformas institucionales introducidas por la Constitución de 1991 (circunscripción nacional para el Senado y circunscripción especial para comunidades indígenas; circunscripciones especiales en Cámara para minorías étnicas y políticas) no dieron cuenta de haber tenido un efecto directo en la disminución de la abstención electoral en Colombia. Se verá a continuación qué pasó en los casos de cada Cámara (ver tabla 2). Al respecto, Pizarro (1994), plantea que

Aunque los partidos tradicionales hayan logrado recuperar un control ampliamente mayoritario tanto en la Cámara como en el Senado, la dispersión de sus candidatos y la notoria ausencia de propuestas programáticas de partido identificables, reiteró su existencia como meras maquinarias sin ninguna capacidad de representación más allá de la puramente electoral. El alud de listas y la ausencia de verdaderas alternativas programáticas con el respaldo de

partidos o de movimientos cohesionados, pudieron contribuir a aumentar la abstención electoral, la cual alcanzó un nivel crítico del 70 por ciento.

En cuanto a las elecciones de Cámara de Representante, cabe resaltar que en el periodo previo a la Constitución de 1991, es decir, entre 1978 y 1990, la participación electoral tuvo su punto más alto en 1978 (62,75 %). En las elecciones posteriores a las de 1978, la abstención electoral disminuyó de una elección a la siguiente hasta las elecciones de 1990, en las que la abstención fue del 44,61 %. En las primeras dos elecciones posteriores a la Constitución (1991 y 1994) la abstención se incrementó en cerca de 23 puntos porcentuales con respecto a las de 1990. Sin embargo, esta tendencia se revirtió en las elecciones siguientes (1998, 2002, 2006 y 2010), aunque de forma fluctuante, ya que, aunque se pasó de una abstención del 67,66 % en 1994 a una de 54,39 % en 1998, en los procesos de 2002 y de 2006 la abstención se volvió a incrementar, y llegó en 2006 a casi un 60 %. Finalmente, en las elecciones de 2010 la abstención cayó en cuatro puntos porcentuales respecto a la de 2006.

En el Senado, en el periodo previo a la Constitución de 1991, la abstención electoral entre 1978 y 1990 evidenció una caída de cerca de 25 puntos porcentuales. Con los cambios introducidos en el sistema electoral, en particular la creación de la circunscripción nacional para el Senado, se esperó que la participación en esta Cámara se incrementara con la participación de figuras políticas de alta visibilidad nacional; no obstante, el resultado no fue el esperado, y la abstención se incrementó tanto en 1991, como en 1994. En 1998 la abstención disminuyó en cerca de 13 puntos porcentuales respecto a la de 1994; sin embargo, se volvió a incrementar en las elecciones de 2002 y 2006, y cayó finalmente en las elecciones de 2010.

Tabla 2. Participación electoral y abstención en las elecciones de Congreso, Colombia (1978-2010)

ELECCIONES CONGRESO						
CORPORACIÓN	AÑO	POTENCIAL ELECTORAL	TOTAL VOTOS	% VOTACIÓN	ABTENCIA	% ABSTENCIA
Senado	1978	12.519.719	4.169.834	33,31	8.349.885	66,69
Cámara	1978	11.220.529	4.180.121	37,25	7.040.408	62,75
Senado	1982	13.721.607	5.579.357	40,66	8.142.250	59,34
Cámara	1982	13.721.609	5.584.037	40,70	8.137.572	59,30
Senado	1986	15.839.754	6.869.435	43,37	8.970.319	56,63
Cámara	1986	15.839.754	6.909.840	43,62	8.929.914	56,38
Senado	1990	13.779.188	7.654.150	55,55	6.125.038	44,45
Cámara	1990	13.779.188	7.631.694	55,39	6.147.494	44,61
Senado	1991	15.037.528	5.486.394	36,48	9.551.134	63,52
Cámara	1991	15.037.528	5.486.540	36,49	9.550.988	63,51

ELECCIONES CONGRESO						
CORPORACIÓN	AÑO	POTENCIAL ELECTORAL	TOTAL VOTOS	% VOTACIÓN	ABTENCIA	% ABSTENCIÓN
Senado	1994	17.028.961	5.566.407	32,69	11.462.554	67,31
Cámara	1994	17.028.961	5.507.381	32,34	11.521.580	67,66
Senado	1998	20.767.388	9.461.328	45,56	11.306.060	54,44
Cámara	1998	20.767.388	9.471.113	45,61	11.296.275	54,39
Senado	2002	23.998.685	10.297.405	42,91	13.701.280	57,09
Cámara	2002	23.998.685	10.447.720	43,53	13.550.965	56,47
Senado	2006	26.595.171	10.793.408	40,58	15.801.763	59,42
Cámara	2006	26.595.171	10.663.183	40,09	15.931.988	59,91
Senado	2010	29.861.699	13.209.389	44,24	16.652.310	55,76
Cámara	2010	29.861.699	13.191.277	44,17	16.670.422	55,83

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Como demuestran Losada y Liendo (2013), los niveles de abstención comenzaron a disminuir a medida que la oferta partidaria iba encogiéndose en Colombia desde 2002; aunque los efectos en la relación participación/abstención resultado de los cambios institucionales de 2003 y posteriores se hacen evidentes hasta las elecciones de 2010, pues en 2006 la abstención se incrementó respecto a la de 2002. De lo anterior se puede plantear que los efectos de los cambios institucionales no son inmediatos.

De igual forma, se debe resaltar la labor que ha venido cumpliendo la Registraduría Nacional del Estado Civil en cuanto a la depuración del censo electoral. Toda vez que dicha depuración tiene implicaciones directas en la relación población en edad de votar y participación política.

Finalmente, se propone aquí una reflexión respecto a la relación entre participación electoral y clientelismo, que aunque no plantea una apología al clientelismo, sí demuestra cómo dicha relación tiende a favorecer la participación política, pues aun cuando expertos parten de la visión normativa de que el clientelismo daña a la democracia y la calidad de la representación, Kistchelt (2010) sostiene que las relaciones de este tipo permiten acercar y mediar los intereses de los ciudadanos y del Estado, especialmente en lugares desfavorecidos donde los individuos no tienen un acceso o contacto directo con el Estado o sus dependencias. Allí, la función de los líderes políticos locales juega un rol de mediación y a favor de la llegada más expedita de ciertos bienes o servicios que el Estado debiera proveer por su cuenta. En términos de participación electoral, esto se traduce en que el establecimiento de redes clientelares supone un intercambio de bienes o favores a cambio de un apoyo político –como mínimo expresado en el voto y que puede incluir apoyo financiero o de acompañamiento en la campaña–. De igual modo, el hecho de que el voto no sea

obligatorio aumenta los costos de negociación con los probables votantes, dado que hay que convencerlos de que voten y de que lo hagan por una determinada persona.

Abstención electoral en los departamentos de Colombia. Análisis de las elecciones de gobernador (2003, 2007 y 2011) y de presidente (2002, 2006 y 2010)

En las elecciones de 1992 se eligieron por primera vez los gobernadores en Colombia. Se trató de un cambio institucional introducido por la Constitución de 1991, por medio del cual se intentó fortalecer la descentralización política en Colombia, cuyo antecedente estaba en la elección de alcaldes a partir del proceso electoral de 1988.

Al revisar la participación política en el ámbito departamental (32 departamentos), teniendo en cuenta las tasas de participación para gobernación y para presidente, se identificaron los siguientes hallazgos:

- En las elecciones de gobernadores, en 31 departamentos se incrementó la participación electoral entre 2003 y 2011. Los principales incrementos, en puntos porcentuales aproximados, se dieron en: Arauca (23); Caquetá (23); Guaviare (24); Meta (14); Putumayo (17). Es decir, en su mayoría se trata de departamentos de la Orinoquía colombiana relacionados con el Plan de Consolidación (ver capítulo correspondiente).
- En las elecciones presidenciales la participación electoral se incrementó en 27 departamentos. Aunque en los cinco restantes (Atlántico (-8); Córdoba (-3); Quindío (-5); Risaralda (-4); Santander (-3), puntos porcentuales) la disminución en la participación electoral no superó los ocho puntos porcentuales. Los principales incrementos, en puntos porcentuales, se dieron casi que en los mismos departamentos en los que se incrementó la participación para las elecciones de gobernación, a saber: Arauca (15); Caquetá (12); Casanare (15); Guaviare (18); Meta (12); Putumayo (12).
- En los 32 departamentos la participación electoral fue mayor en las elecciones para gobernadores que para presidentes. Es probable que esta tendencia se deba a: (1) las campañas electorales para gobernación se basan en temas concretos que afectan directamente a los electores de cada departamento, a diferencia de las campañas presidenciales que son más amplias, territorialmente, en cuanto a los temas que atienden; (2) aunado a lo anterior, los electores buscan candidatos que atiendan a sus problemáticas inmediatas y puntuales de su región; (3) los candidatos de las elecciones para gobernación son de la región y tienen mayores vínculos sociopolíticos con los electores, a diferencia de los candidatos para la Presidencia, cuya cercanía en muchos casos se basa en la prensa escrita, radial o televisiva; (4) en las elecciones para gobernación se movilizan mayores recursos; (5) en las elecciones de gobernadores la concurrencia con las elecciones de alcaldes y concejos municipales permite que

haya una mayor movilidad electoral en un ámbito más microterritorial (bases y líderes barriales y locales), a diferencia de las elecciones presidenciales en las que los recursos tienden a quedarse en niveles superiores (principalmente en congresistas), entre otras razones, porque los concejales o los alcaldes tienen prohibido acompañar o realizar campañas electorales.

La diferencia entre la participación electoral para elegir gobernadores en 2011 y las elecciones presidenciales de 2010 va desde los 0,7 puntos porcentuales a los 27. Los departamentos donde menos se evidencia la diferencia entre ambas elecciones, en puntos porcentuales, son Antioquia (3); Caldas (1); Cundinamarca (4); Norte de Santander (8); Quindío (4); Risaralda (0,7); Santander (9); Tolima (8); Valle del Cauca (4). Para los departamentos restantes la diferencia fluctúa entre 11 y 27 puntos porcentuales.

- Finalmente, en 21 departamentos la diferencia en la participación electoral entre la primera vuelta y la segunda vuelta presidencial fue positiva, es decir, un mayor número de ciudadanos salieron a votar (en puntos porcentuales esta diferencia está entre los 0,6 y los siete puntos porcentuales). En los 11 restantes la diferencia fue negativa, es decir, votaron menos electores (la diferencia en puntos porcentuales varió entre 1,5 y seis puntos porcentuales).

En el ámbito subnacional, las cifras generales de abstención, tampoco demuestran un gran aliciente para la democracia colombiana, pese a que los últimos comicios demostraron una tendencia a la baja. A continuación, se revisarán los datos de Asambleas Departamentales, Alcaldías y Concejos Municipales.

Asambleas Departamentales

La abstención en las elecciones de Asamblea departamental ha disminuido de forma progresiva desde 1978 hasta 2011, teniendo su punto más alto en 1980 y el más bajo en las elecciones de 1988. Lo que posiblemente se deba a que a partir de dichas elecciones se inició el proceso democrático de la elección popular de alcaldes. Se evidencia una reducción considerada en los niveles de abstención desde 1978 hasta las últimas elecciones desarrolladas en 2011, año en el que se dio el nivel más bajo de abstención electoral 41,57%, como se demuestra en el siguiente gráfico.

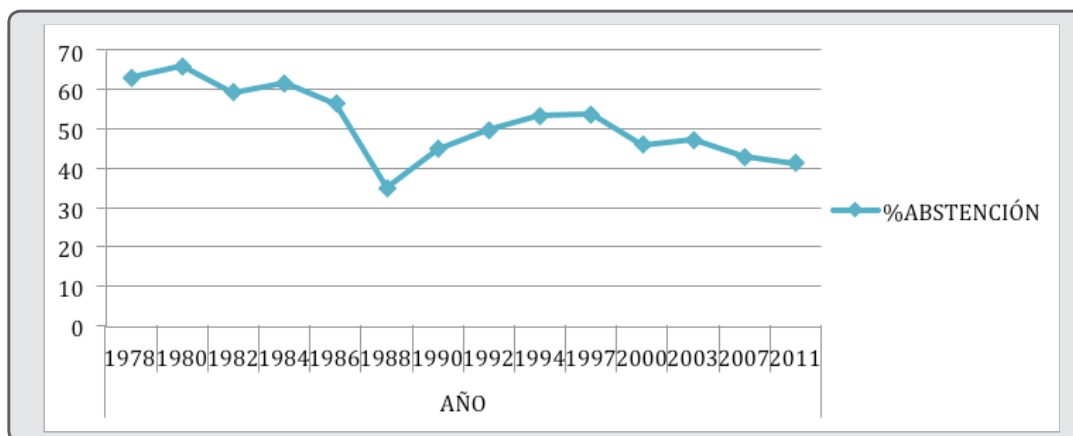
Tabla 3. Participación electoral y abstención en las elecciones de Asambleas Departamentales, Colombia (1978-2010)

AÑO	POTENCIAL ELECTORAL	TOTAL VOTOS	% VOTACIÓN	ABTENCIÓN	% ABSTENCIÓN
1978	11083006	4063020	36,66	7.019.986	63,34
1980	12251577	4130802	33,72	8.120.775	66,28
1982	13533277	5472586	40,44	8.060.691	59,56
1984	14675240	5592300	38,11	9.082.940	61,89
1986	15611274	6755019	43,27	8.856.255	56,73
1988	10880590	7043701	64,74	3.836.889	35,26
1990	13522040	7415078	54,84	6.106.962	45,16
1992	13.280.958	6.622.275	49,86	6.658.683	50,14
1994	15.222.622	7.072.627	46,46	8.149.995	53,54
1997	18.310.577	8.430.483	46,04	9.880.094	53,96
2000	19.314.685	10.385.758	53,77	8.928.927	46,23
2003	20.968.331	11.000.741	52,46	9.967.590	47,54
2007	23206497	13082739*	56,38	10.123.758	43,62
2007	23206497	13065084**	56,30	10.141.413	43,70
2007	23206497	13083035***	56,38	10.123.462	43,62
2011	25.764.448	14.951.928	58,03	10.812.520	41,97

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil

*Datos CD Registraduría **Datos CEDAE ***Datos Página Web Registraduría

Gráfico 2. Porcentaje de participación electoral en las elecciones de Asambleas Departamentales en Colombia (1978-2010)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Alcaldías

En las elecciones de alcaldes desde 1988 (año en que se dan la primeras elecciones populares para esta corporación) la tasa de abstención ha sido volátil. El porcentaje más bajo se dio en las elecciones inaugurales de 1988. Posteriormente, la abstención subió en las elecciones de 1992, y desde 1994 empezó una tendencia hacia la baja, hasta 2003 (aunque se incrementó levemente en 2003), ya que en 2011 se volvió a incrementar en cerca de 10 puntos porcentuales.

Tabla 4. Participación electoral y abstención en las elecciones de Alcaldías Municipales, Colombia (1978-2010)

AÑO	POTENCIAL ELECTORAL	TOTAL VOTOS	% VOTACIÓN	ABSTENCIÓN	% ABSTENCIÓN
1988	11.067.878	7.376.903	66,65	3.690.975	33,35
1990	13.779.188	7.991.717	58	5.787.471	42
1992	15.455.122	6.760.235	43,74	8.694.887	56,26
1994	17.722.980	7.979.170	45,02	9.743.810	54,98
1997	20.446.366	9.580.035	46,85	10.866.331	53,15
2000	21.253.222	11.191.319	52,66	10.061.903	47,34
2003	22.722.887	11.634.593	51,2	11.088.294	48,8
2007	27536364	15346174	55,73	12190190	44,27
2011	30615748	17543463	57,30	13072285	42,70

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil
* Faltan datos electorales de Vichada

Concejos Municipales

La participación en elecciones de concejos municipales, aunque tiende a acercarse a la de alcaldes, tiende a ser menor. Es posible que el elector se abstenga sea más propenso a abstenerse ante la indiferencia de escoger entre diversos candidatos, más que cuando se enfrenta a la escogencia de uno solo. No obstante, los porcentajes de abstención se han ido reduciendo en los últimos procesos electorales. En particular después de la Constitución de 1991, y posteriormente, desde 2003.

Tabla 5. Participación electoral y abstención en las elecciones de Concejos Municipales, Colombia (1978-2010)

AÑO	POTENCIAL ELECTORAL	TOTAL VOTOS	% VOTACIÓN	ABTENCIA	% ABSTENCIÓN
1978	11220529	4259757	37,96	6.960.772	62,04
1980	12467556	4276648	34,3	8.190.908	65,7
1982	13721607	5630730	41,04	8.090.877	58,96
1984	14884823	5729608	38,49	9.155.215	61,51
1986	15857126	7008298	44,2	8.848.828	55,8
1988	11067878	7437341	67,2	3.630.537	32,8
1992	13.280.958	6770025	50,98	6.510.933	49,02
1994	15.222.622	7874817	51,73	7.347.805	48,27
1997	20.446.366	9.772.224	47,79	10.674.142	52,21
2000	22.919.242	12.022.978	52,46	10.896.264	47,54
2003	24.891.149	12.140.124	48,77	12.751.025	51,23
2007	27.536.364	15217742	55,26	12.318.622	44,74
2011	30615748	17336861	56,63	13278887	43,37

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Abstención electoral en municipios bajo la influencia del conflicto armado colombiano (incluidos en el Plan de Consolidación del Gobierno Nacional)

En la mayoría de los municipios con mayor afectación por el conflicto armado colombiano así como en aquellos que se han caracterizado por tener una economía basada en los cultivos ilícitos, las dinámicas electorales se han visto afectadas, casi siempre favoreciendo al actor armado predominante. En algunos casos, los actores armados ilegales han vetado candidatos o han ejercido influencia para que se vote por uno u otro candidato, o en su defecto para que no se ejerza el derecho al voto. Al final, la democracia y sus instituciones son las grandes perdedoras en la búsqueda por parte de cada actor de ejercer el poder local en determinadas zonas aparentemente vedadas para el Estado colombiano.

Al respecto, Barrero & Meléndez (2011) retoman algunos de los principales aportes que se han desarrollado en la literatura nacional, en especial los de García (2007, 2010)

Por su parte, García (2010) analizó los actores vinculados al conflicto armado colombiano, sus acciones y el comportamiento electoral en algunos municipios colombianos. García (2010, 165) establece que “[...] los individuos que viven en contextos violentos tienden a ajustar sus conductas y opiniones po-

líticas en línea con los objetivos estratégicos y las orientaciones ideológicas proclamadas por el actor armado dominante”. García (2010, 195) concluye que “[...] la violencia política es una herramienta muy eficiente para modelar la conducta política de la ciudadanía. Los actores armados emplean la violencia o la amenaza de su uso para darle forma al comportamiento político, alterando el costo de ciertas acciones y preferencias políticas”. En esa misma línea de análisis, García (2007, 111) evalúa el contexto y los objetivos estratégicos de los grupos armados ilegales que generan violencia en distintos municipios colombianos, y encuentra que “[...] en las áreas en que hay presencia de guerrillas y de ambos actores armados presentan niveles de participación significativamente menores que municipios donde los actores armados están ausentes, o hay presencia paramilitar [...] Finalmente, en zonas en donde están presentes sólo los paramilitares, la violencia homicida presentó un efecto positivo sobre la participación”.

Ante esta situación, que evidenciaba la fragilidad de la democracia colombiana, desde 2008 se configuró el Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCT), y se puso en marcha en 2009. Con el PNCT se propendió a afianzar las instituciones democráticas en un contexto de seguridad y paz. Para tal efecto, se focalizaron algunas zonas del territorio nacional e instó a la institucionalidad nacional y local a brindarle mayor sostenibilidad a los procesos de consolidación territorial⁶.

Para la puesta en marcha del plan se desarrolló un entramado institucional, con el cual se persiguió la coordinación, el apoyo y la gestión para implementar y ejecutar la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, y la Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos ilícitos⁷ y Desarrollo Alternativo, así como desarrollar una estrategia de seguimiento y evaluación a sus avances en los territorios intervenidos⁸.

Con el fin de analizar los datos de los tres últimos procesos electorales en el ámbito municipal, se revisarán los datos de la participación política en la elección de los gobernadores de cada uno de los municipios que integran el plan. Dado que el Plan de Consolidación inició en 2009, se revisarán las estadísticas electorales de 2003 y 2007 para compararlas con las de 2011, en cuyo caso se tendría una primera evidencia

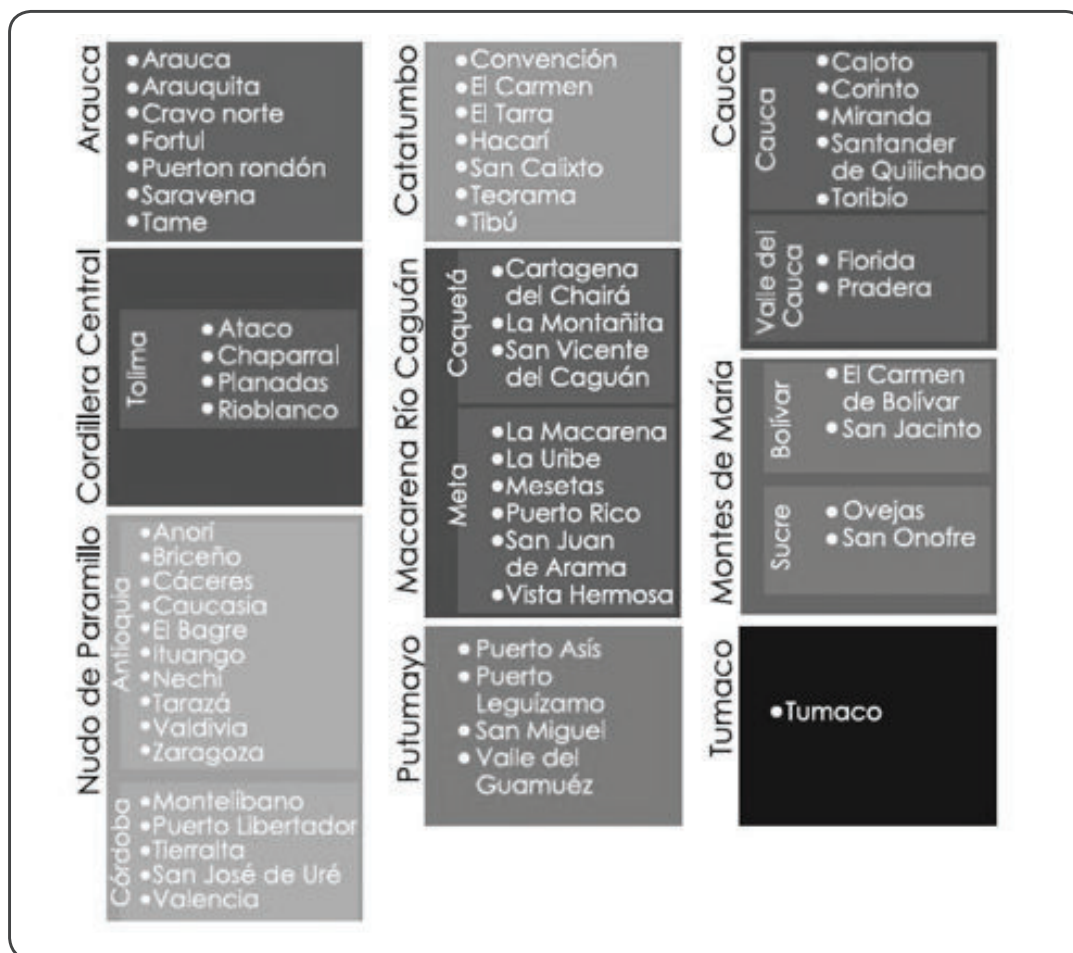
⁶ Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial. Antecedentes y Creación. (online). Recuperado de <http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/unidad-administrativa-para-la-consolidaci%C3%B3n-territorial-uact>

⁷ Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial. Política Nacional (online). Recuperado de <http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/pol%C3%ADtica-nacional-de-consolidaci%C3%B3n-y-reconstrucci%C3%B3n-territorial>

⁸ Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial. Misión y Visión (online). Recuperado de <http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/misi%C3%B3n-y-visi%C3%B3n>

del efecto del plan en la participación política en dichos municipios, entre los que se cuentan los siguientes⁹.

Cuadro 1. Municipios colombianos incluidos en el Plan de Consolidación



Con base en los términos de referencia, en los que se buscó identificar la situación de la participación/abstención electoral en los municipios en los que opera el Plan de Consolidación, se revisaron las estadísticas electorales de los tres últimos procesos electorales (2003, 2007 y 2011). Tras este ejercicio, se identificó, en las elecciones subnacionales (gubernaciones, alcaldías y concejos municipales), una disminución progresiva en las tasas de abstención electoral en la mayoría de municipios entre 2003 y 2011. Aunque con solo revisar las estadísticas electorales no se puede establecer una relación directa entre la puesta en marcha del Plan y la disminución de la abstención electoral, es probable que dicha relación se esté dando, pues en la mayoría de los 58

⁹ Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial. Regiones en consolidación (*online*). Recuperado de <http://www consolidacion.gov.co/?q=content/regiones-en-consolidaci%C3%B3n>

municipios, las tasas de abstención disminuyeron entre las elecciones de 2003 y las de 2011, excepto en Cáceres y Antioquia, a saber¹⁰:

- En 20 de ellos la abstención se redujo entre 25,54 y 52,02 puntos porcentuales. Las principales reducciones se dieron en los municipios de Meta (Uribe, La Macarena y Mesetas), en los que se reportaban porcentajes de abstención, en 2003, entre el 87 y el 90 %.
- En 23 municipios, la abstención se redujo entre 10 y 24,26 puntos porcentuales.
- En 12 municipios la abstención se redujo entre 1,92 y 9,18 puntos porcentuales.

Así mismo, si se revisan los promedios nacionales de participación para gobernación, se observa que en 2007, 45 municipios pertenecientes al plan tuvieron porcentajes superiores al promedio nacional; mientras que en 2011, la tendencia empezó a reducir, ya que solo 28 municipios tuvieron porcentajes de abstención por encima del promedio nacional.

En suma, se trata de una verificación inicial que da algunas aproximaciones a la eficacia del Plan de Consolidación en materia de participación electoral, y que permite entrever la efectividad de una medida institucional conducente a afianzar la democracia en los municipios más afectados por el conflicto armado colombiano y por los cultivos ilícitos.

Análisis comparado de la abstención electoral colombiana con la de algunos países de América Latina y de la OCDE

Comparar el caso colombiano con otros países latinoamericanos y de la OCDE resulta relevante, debido a que permite contrastar si los fenómenos que se dan en nuestro país son únicos o tienen semejanzas/diferencias con los que se producen en otras latitudes, principalmente por que permite establecer parangones con democracias supuestamente robustas y consolidadas como la de Norte Americana. Además, mediante la comparación podemos mejorar la capacidad explicativa de los fenómenos como la abstención y la adjudicación de relaciones entre variables de diverso tipo (socioeconómicas, políticas, institucionales) con la participación electoral. Ello no anula las especificidades de cultura política ni el proceso histórico que cada país desarrolla.

Para facilitar la comparación, se han seleccionado cinco países de la OCDE y cinco de Latinoamérica, siguiendo criterios que permitan contrastar aquellos que tienen voto obligatorio, con los que no lo tienen, así como algunos con registro automático con otros donde es voluntario. En América Latina se analizarán los

¹⁰ Cabe resaltar aquí que las variaciones en puntos porcentuales entre cada una de las elecciones (gubernaciones, alcaldías y concejos) es ínfima. Por tal razón, los porcentajes de estas tres elecciones son tomados como similares, y por ende el análisis que se hace asimila los porcentajes de cada proceso para todos los municipios.

casos de Argentina, Chile, Guatemala, Panamá y Perú, mientras que la OCDE está representada por Estados Unidos, Canadá, Grecia y Reino Unido. En todos los casos se comparará lo ocurrido en estos países con Colombia, tanto para las elecciones presidenciales, como para las parlamentarias de las últimas tres jornadas electorales.

Todos los casos de América Latina son presidencialistas. De estos, dos tienen vigente la obligatoriedad del voto (Argentina y Perú), dos tienen voto voluntario (Guatemala y Panamá) y otro pasó de voto obligatorio a voto voluntario (Chile en 2012).

Para la OCDE se tienen tres países con sistemas parlamentarios (Canadá, Grecia y Reino Unido) y uno presidencialista (Estados Unidos de Norte América). De estos, solo en Grecia el voto es obligatorio, mientras que en Estados Unidos, Reino Unido y Canadá el voto es voluntario¹¹.

Análisis comparado con Colombia

En los países de América Latina analizados se identifica una disparidad en la normativa con respecto a la duración de los mandatos, tanto para el ejecutivo como para el legislativo. Así mismo, los años de las elecciones de estos países no siempre coinciden. En el caso de Argentina, Chile, Colombia y Guatemala los presidentes duran cuatro años en sus puestos, mientras que en Panamá y Perú la figura presidencial se renueva cada cinco años.

Para los legislativos, Argentina, Colombia y Chile poseen sistemas bicamerales, mientras que Panamá, Perú y Guatemala son unicamerales. Sin embargo, metodológicamente, cuando se mencionen datos de las elecciones parlamentarias se hará referencia a los correspondientes a la cámara baja. Aunque la duración de los congresos también es dispar, el tema que se va a revisar es cómo influye la concurrencia o no de las elecciones presidenciales con las parlamentarias en los porcentajes de votación. En el caso de América Latina, tanto Chile como Colombia, poseen elecciones no concurrentes¹². En Argentina, la renovación de los diputados es parcial, cada dos años; mientras que en Perú la concurrencia es total. Según la literatura, el efecto esperado es que cuando las jornadas de votación de presidente y legislativos coincidan la votación será mayor, mientras que cuando estén separadas las legislativas se verán afectadas.

¹¹ Los datos electorales fueron obtenidos de la base de datos de IDEA Internacional en torno a la participación electoral. Los datos de Colombia fueron proporcionados por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

¹² En Chile las elecciones parlamentarias se celebran con posterioridad a la elección del jefe de Estado, mientras que en Colombia es al revés.

Elecciones presidenciales¹³

Los datos de la tabla 6 muestran los resultados en la participación electoral para las últimas tres elecciones presidenciales. En los casos de Argentina, Perú y Guatemala, si se observan las columnas de VAP (por las siglas en inglés *voting age population*, o población en edad de votar) y la de registro los números son prácticamente los mismos. Caso contrario sucede en Chile con el cambio de voto obligatorio a voluntario (evidente en las elecciones de 2006 y 2010, respectivamente). Allí el voto era obligatorio, pero solamente para los que se registraban.

Los efectos de una alta participación tienden a sesgar los análisis acerca de la calidad y la vigorosidad de una democracia, en particular cuando se trata de un sistema con voto obligatorio. Lo anterior se hace evidente en casos como el de Chile. De acuerdo con algunos autores (Mainwaring, Scully y Vargas Culler, 2009; Kauffman, Kraay y Mastruzzi, 2010; Levine y Molina 2010), Chile es una de las democracias más consolidadas de la región, resultado de la alta participación electoral. Pero si se observa con detenimiento, desde el regreso de la democracia en ese país (1989) los porcentajes de asistencia a las urnas no han sido tan altos en relación con los ciudadanos aptos para votar. El problema radica en que el cálculo se efectuaba con base en el porcentaje de registrados; así, en Chile para 2006 y 2010 la participación fue superior al 85 %, pero si se calcula la participación sobre el VAP esos números no superan el 41 %. Con ello se prueba la utilidad real del empleo de esta segunda forma de cálculo de la abstención¹⁴.

¹³ Uno de los problemas para analizar la abstención electoral es su contabilización. Múltiples modelos de registro combinados con obligatoriedad del voto tienden a producir resultados disímiles. Por ejemplo, en los países que poseen voto obligatorio y registro automático es sencillo de calcular la abstención, ya que todos los individuos mayores de 18 años están registrados y deben sufragar, de manera que simplemente la abstención estaría dada por aquellos que no asisten a la cabina de votación. Sin embargo, en países donde el registro no es automático, sino que las personas en edad de votar deben asistir a una oficina del órgano electoral o administrativo que la ley establezca para manifestar su interés de sufragar, entonces allí los números son bien diferentes. De manera que existen dos formas de calcular la abstención en este país: por un lado, la que se obtiene de dividir la cantidad de sufragios válidamente emitidos sobre el número de votantes registrados. Ese cálculo está presente en la tabla 7 en la última columna. De restar el 100% a ello daría el porcentaje de abstención en relación con los ciudadanos registrados. Por otro lado, es posible calcular la abstención en relación con la población apta para votar. El procedimiento es el mismo solo que no se divide sobre la cantidad de personas registradas sino sobre el VAP. Aún cuando hay autores que utilizan el primer formato (Payne et al., 2007; Fornos et al., 2004), consideramos que dada la disparidad de leyes electorales el segundo modo de cálculo es más apropiado. Otra razón es porque permite determinar con mayor claridad la cantidad de personas que no desean participar en el principal instrumento de la democracia para la toma de decisiones: las elecciones. La existencia de voluntariedad o no en el registro es un escalón más que sin dudas encarece el cálculo racional del individuo en el momento de decidir su participación, pero como las leyes son diferentes en los países el efecto perturba la comparación.

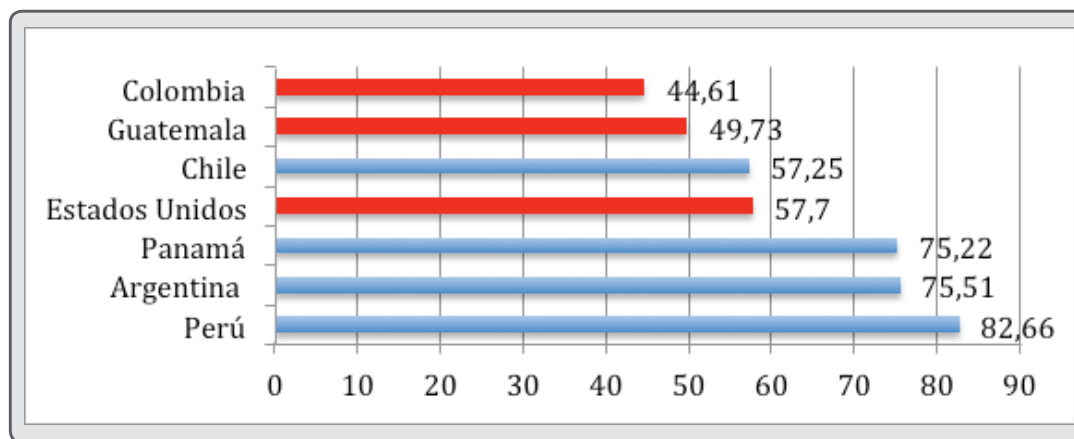
¹⁴ En Payne et al., (2007, p. 274) se reflexiona en la misma dirección y se anota que el promedio de disminución de la participación, si se calcula en relación con el VAP, es de 10 al 12 %. Además

De acuerdo con múltiples estudios (Blais, 2012; Nohlen, 2004; Fornos et al., 2004; Payne et al., 2007), la participación electoral está disminuyendo paulatinamente tanto en América Latina, como en otros países de las denominadas democracias consolidadas. Resultado de esto puede ser consecuencia de los altos niveles de desafección hacia los partidos políticos y la falta de legitimidad, tanto de las elecciones, como de otras instituciones democráticas. Lo anterior se hace evidente cada vez más ante el surgimiento de manifestaciones y protestas que, además de exigir el cumplimiento de algunos servicios y la mejora en la calidad de vida, pone de manifiesto el desgaste de la democracia representativa.

En América Latina no existe una tendencia homogénea, sino que más bien los países se podrían concentrar en diversos grupos. Por un lado, los que superan la media mundial de participación del 70 % (Blais 2012), allí estarían Perú, Argentina y Panamá; por otro, los que no superan esa media, y están muy por debajo, como serían los casos de Chile, Estados Unidos, Guatemala y Colombia.

Como se desprende de la tabla 6, en estas tres últimas elecciones presidenciales las medias de estos países son Perú (82,66 %); Argentina (75,51 %); Panamá (75,22 %); Estados Unidos (57,70 %)¹⁵; Chile (57,25 %); Guatemala (49,73 %); Colombia (45,01 %). Tal como se puede apreciar del dato anterior, los 7 países de la muestra poseen una media de votación superior a la de Colombia.

Tabla 6. Promedio de la participación electoral en las tres últimas elecciones presidenciales (votos totales como % de VAP)



Fuente: elaboración propia con base en datos de IDEA Internacional y de la Registraduría Nacional del Estado Civil

de Chile y Guatemala, Bolivia, Venezuela, Paraguay y República Dominicana tienen el mismo problema.

¹⁵ Se añade por ser un país de la OECD que contraste con los latinoamericanos.

Por otra parte, como se observa en la tabla 7, no existe una tendencia clara positiva o negativa de participación en las últimas tres jornadas electorales para presidente en los países analizados. En algunos países la participación electoral ha disminuido en las últimas tres jornadas electorales como Estados Unidos y Chile; hay otros países donde ha estado estable, sin variaciones superiores al 5 %, como en Colombia y Argentina, y otro grupo de países donde ha aumentado la asistencia a las urnas en un 10%, como en Perú y Guatemala.

Tabla 7. Datos sobre participación electoral y abstención en Argentina, Chile, Colombia, Estados Unidos, Panamá, Perú y Guatemala en las últimas tres elecciones presidenciales

PAÍS	ELECCIONES PRESIDENCIALES	% ABS-TENCIÓN (VAP)	% PARTICIPACIÓN ELECTORAL VAP	TOTAL VOTOS	VAP	POBLACIÓN	REGISTRADOS	% PARTICIPACIÓN ELECTORAL REGISTRADOS
Estados Unidos 1	2012	46,43	53,57	129.067.662	240.926.957	312.780.968	193.653.908	66,65
Estados Unidos 2	2008	42,53	57,47	133.944.538	233.087.000	303.824.640	190.461.401	70,33
Estados Unidos 3	2004	37,92	62,08	122.295.345	197.006.000	293.027.571	142.070.000	86,08
Argentina 1	2011	22,65	77,35	22.956.385	29.678.579	41.769.720	28.916.183	79,39
Argentina 2	2007	27,76	72,24	19.452.594	26.926.602	40.301.927	26.098.546	71,81
Argentina 3	2003	23,07	76,93	19.544.199	25.471.223	37.812.817	25.479.486	76,90
Chile 3	2013	50,65	49,35	6.699.011		17.619.708	13.573.143	49,35
Chile 2	2010	40,86	59,14	7.203.371	12.180.403	16.746.491	8.285.186	86,94
Chile 1	2006	36,74	63,26	7.162.345	11.322.779	16.150.385	8.220.897	87,12
Perú 1	2011	13,82	86,18	16.466.397	19.106.922	29.248.943	19.949.915	82,54
Perú 2	2006	16,81	83,19	14.468.049	17.391.147	27.925.628	16.494.906	87,71
Perú 3	2001	21,39	78,61	12.128.969	15.429.603	26.076.958	14.906.233	81,37
Panamá 1	2009	30,96	69,04	1.515.176	19.106.922	3.360.474	2.209.555	68,57
Panamá 2	2004	19,67	80,33	1.537.714	17.391.147	2.960.784	1.999.553	76,90
Panamá 3	1999	23,70	76,30	1.333.730	15.429.603	2.808.935	1.746.989	76,17
Guatemala 1	2011	38,64	61,36	4.465.118	7.277.390	13.824.463	7.340.841	60,83
Guatemala 2	2007	54,46	45,54	2.884.175	6.332.646	12.728.111	5.990.029	48,15
Guatemala 3	2003	57,70	42,30	2.373.464	5.610.443	13.909.384	5.073.282	46,78
Colombia 1	2010	55,14	44,86	13.296.924	29.641.389	44.205.293	29.983.279	44,35
Colombia 2	2006	55,85	44,15	12.058.788	27.312.870	43.593.035	26.731.700	45,11
Colombia 3	2002	55,17	44,83	11.288.244	25.082.839	40.349.388	24.208.150	46,45

Fuente: IDEA Internacional, 2013

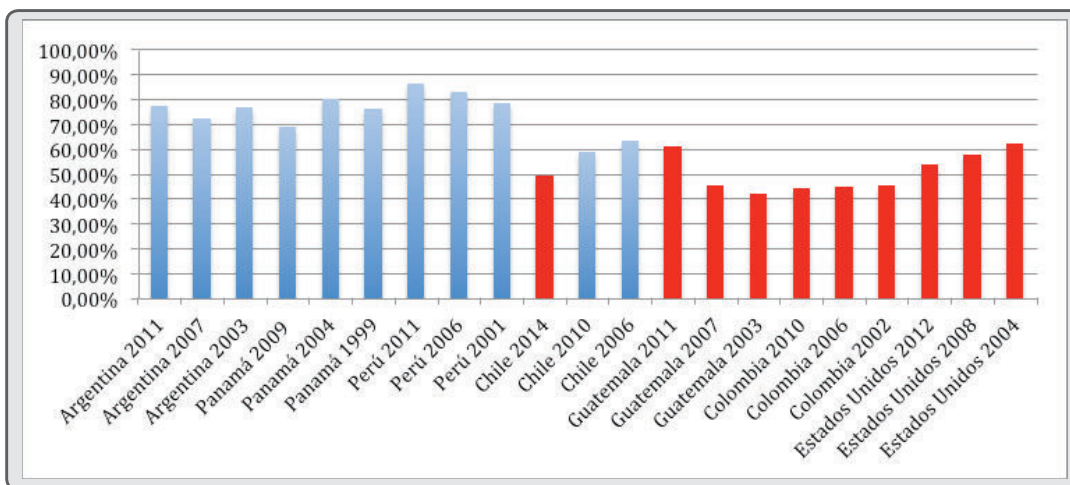
En relación con los países que contemplan en su normativa la posibilidad de reelección inmediata, cuando el presidente en ejercicio busca su reelección por lo general la participación es menor. Tanto en el caso de Argentina, como el de Estados Unidos, los números fueron inferiores a los de las elecciones anteriores. Esto podría tener una explicación proveniente de la teoría de “las ventajas de los titulares” (*incumbents*), más propia del ámbito legislativo y la cual sostiene que quienes están en el poder poseen ventaja importante respecto a sus competidores, y reducen así los niveles de competitividad y comprimen los niveles de participación. Al mismo tiempo, cuando todos los que van a competir por el asiento son “nuevos”, suele aumentar la participación.

De los países analizados, Argentina, Chile, Colombia, Guatemala y Perú poseen una fórmula electoral de mayoría absoluta –también llamado “ballotage”–, o mayoría con umbral reducido (Payne et al., 2007). Este mecanismo habilita la posibilidad de realizar una segunda vuelta en aquellos casos en los que en la primera no se obtenga un determinado porcentaje de votos o una diferencia con el segundo. Los resultados muestran que, por lo general, en las primeras vueltas la participación electoral es mayor que en las segundas. En los casos analizados la diferencia entre ambas jornadas no suele ser mayor al 5 %, pero es lo suficientemente importante como para ser remarcada. Así se evidencia en Chile y en Guatemala, donde desde el retorno a la democracia se han celebrado segundas vueltas, y en Perú. En Argentina aún no se ha usado el mecanismo.

En el caso de Colombia, en tres oportunidades (1994, 1998, 2010) se tuvieron que realizar segundas vueltas debido a que ninguno de los candidatos superó el 50 % más un voto en la primera instancia. Solamente en 2010, se reiteró el patrón que se da en los demás países de la región. En cambio, en 1994 y 1998 la abstención disminuyó en segunda vuelta.

El tabla 8 muestra el porcentaje de participación electoral en relación con la población en edad de votar. Los que aparecen con color rojo son aquellas elecciones que se celebraron sin voto obligatorio. La principal conclusión es que la participación electoral tiende a ser mayor, donde el voto es obligatorio, lo que en principio podría entenderse como obvio. Cuando existe esa normativa, los porcentajes de participación son superiores al 60% y promedian un 70 %, cuando no existen son siempre inferiores al 60 % y promedian un 48%.

Tabla 8. Participación electoral de la población en edad de votar en las últimas tres elecciones presidenciales Argentina, Panamá, Perú, Chile, Guatemala, Colombia y Estados Unidos



Fuente: elaboración propia con base a datos de IDEA Internacional

El caso de Chile evidencia con claridad los efectos de que el voto pase de obligatorio a voluntario, y sin registro automático, al incrementarse inmediatamente las tasas de abstención¹⁶, como sucedió en las elecciones presidenciales de 2013. Con lo que se comprueba la hipótesis de Lipjhart (2004), según la cual cuando no existe obligatoriedad, la abstención crece.

Justamente de este debate que está muy latente en Chile, se desprenden dos elementos importantes de analizar en relación con el voto voluntario vs. obligatorio y la participación electoral. En primer lugar, ¿son los votos anulados o no válidos un indicador de participación? Según Macerras y Macallister (1999), el voto obligatorio incrementa la cantidad de votos inválidos y las ventajas para los partidos de izquierda. Respecto a lo primero, en la tabla 9 (A) se puede apreciar que en los países donde se producen los mayores niveles de votos anulados en las elecciones presidenciales existe la obligatoriedad en la votación; sin embargo, la diferencia no es definitiva.

Del mismo modo, en la tabla 9 (B), relacionada con los votos inválidos correspondientes a las elecciones legislativas, aunque se evidencia mayor variación, no se puede determinar que la misma se deba al tipo de voto, pero sí correlaciona con los tipos de países. También es difícil determinar qué porción de los votos nulos o inválidos se corresponden al interés del votante de manifestar bronca o indignación contra el sistema político o las opciones electorales que contienen, y qué porción simplemente cometió un error involuntario en el procedimiento técnico de manifestación de la voluntad, lo cual conllevaría a invalidarle su voto.

¹⁶ Es importante notar que si se calculara sobre el porcentaje de registrados el aumento de la abstención sería aún mayor en relación con las elecciones anteriores.

En términos comparativos agregados, en los países de la OCDE los porcentajes de votos anulados son inferiores al 3 %, mientras que en América Latina varían entre el 2% de Panamá en 2004 y el 26,40 % de las últimas elecciones en Colombia. El promedio de votos nulos para elecciones legislativas en la región es superior al 13 % y como se puede apreciar los porcentajes son también mayores a los de las elecciones presidenciales. Esto puede estar asociado a que las fórmulas electorales y las tarjetas para votar son más complejas en las elecciones legislativas que en las presidenciales, donde simplemente se vota por un candidato. En cambio, en las parlamentarias se combinan múltiples elementos del sistema electoral, del sistema de partidos y de la relación partidos y sociedad que afectan la facilidad o dificultad de la votación, inflando las cifras de votos nulos. De igual modo, es probable que la diferencia entre los países de la OCDE y de América Latina se pueda adjudicar a los niveles de educación e información política que contienen los ciudadanos del sistema político de los primeros versus los segundos, así como al “hábito” en relación con el voto de los países donde la democracia lleva más años establecida.

Tabla 9. Porcentaje de votos no válidos por países en las últimas tres elecciones y tipo de voto

(A)			(B)	
PAÍS	% VOTOS INVÁLIDOS PARA PRESIDENCIALES	VOTO OBLIGATORIO	PAÍS	% VOTOS INVÁLIDOS PARA LEGISLATIVAS
Estados Unidos 1	s/d	No	Canadá 1	s/d
Estados Unidos 2	s/d	No	Canadá 2	0,70
Estados Unidos 3	2,70	No	Canadá 3	0,60
Argentina 1	4,48	Sí	Reino Unido 1	1,03
Argentina 2	6,10	Sí	Reino Unido 2	0,30
Argentina 3	1,80	Sí	Reino Unido 3	0,40
Chile 3	s/d	No	Estados Unidos 1	s/d
Chile 2	3,39	Sí	Estados Unidos 2	s/d
Chile 1	2,83	Sí	Estados Unidos 3	s/d
Perú 1	6,31	Sí	Estados Unidos 4	0,40
Perú 2	7,40	Sí	Grecia	0,99
Perú 3	12	Sí	Grecia	2,64

PAÍS	% VOTOS INVÁLIDOS PARA PRESIDENCIALES	VOTO OBLIGATORIO	PAÍS	% VOTOS INVÁLIDOS PARA LEGISLATIVAS
Panamá 1	2,98	Sí	Grecia	2,70
Panamá 2	1,20	Sí	Perú 1	23,13
Panamá 3	2,70	Sí	Perú 2	26,50
Guatemala 1	4,10	No	Perú 3	11,10
Guatemala 2	5,20	No	Panamá 1	6,04
Guatemala 3	2,80	No	Panamá 2	2
Colombia 1	1,77	No	Panamá 3	3,90
Colombia 2	3,70	No	Guatemala 1	s/d
Colombia 3	2,30	No	Guatemala 2	9,40
			Guatemala 3	10,10
			Chile 1	s/d
			Chile 2	8,92
			Chile 3	3,70
			Argentina 1	4,45
			Argentina 2	4,48
			Argentina 3	4,92
			Argentina 4	9,40
			Colombia 1	26,40
			Colombia 2	14,40
			Colombia 3	18,60

Fuente: elaboración propia

Elecciones legislativas

En las elecciones legislativas se observa un alto nivel de disparidad entre los países estudiados en sus promedios de participación electoral. Cuando se comparan los países seleccionados de la OCDE con los de América Latina vs. Colombia se encuentra, al igual que en las elecciones presidenciales, que Colombia tiene los niveles más bajos de participación electoral (41,37 %) para las últimas tres elecciones. Perú continúa siendo el país con mayores niveles de participación, promediando en la última década un 83,37 %. En un segundo grupo, Grecia, Panamá y Argentina tienen un promedio del 75 %. Posteriormente, Reino Unido, Guatemala, Chile y Canadá alcanzan niveles inferiores al 60 % y finalmente, Estados Unidos llega al 46,96 %, aunque tal como se evidencia en la tabla 10 la asistencia a las urnas varía por más del 18 % según

las elecciones legislativas sean concurrentes con las presidenciales. Casualmente, en 2008 y 2012 los niveles de participación superaron el 55 %, mientras que en las elecciones de medio término, se contrae al 37 %.

Tabla 10. Datos sobre participación electoral y abstención en las últimas tres elecciones legislativas, países OCDE y América Latina

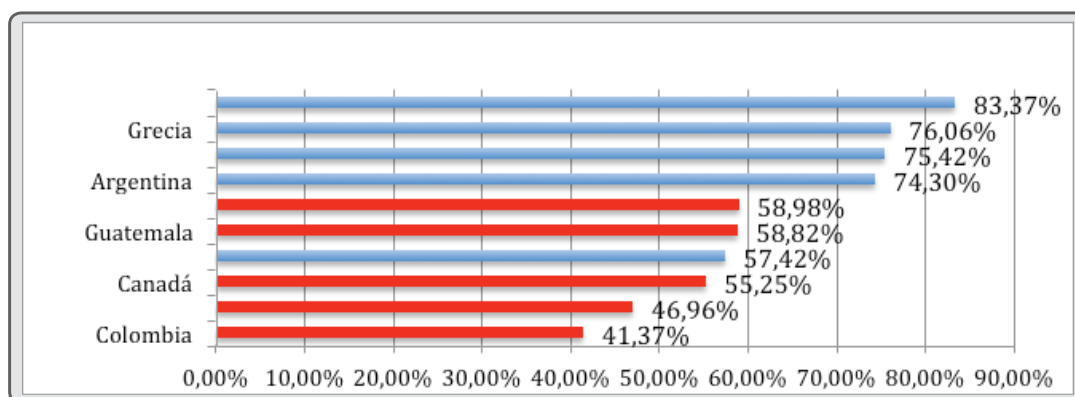
PAÍS	ELECCIONES PARLAMENTARIAS	% ABSTENCIÓN (VAP)	% PARTICIPACIÓN ELECTORAL VAP	TOTAL VOTOS	VAP	POBLACIÓN	REGISTRADOS	% PARTICIPACIÓN ELECTORAL REGISTRADOS
Canadá 1	2011	46,21	53,79	14.720.580	27.368.468	34.030.589	23.971.740	61,41
Canadá 2	2008	46,41	53,59	13.929.093	25.993.117	33.212.696	23.401.064	59,52
Canadá 3	2006	41,61	58,39	14.815.680	25.374.410	32.805.041	22.812.683	64,94
Reino Unido 1	2010	38,94	61,06	29.991.471	49.116.522	62.348.447	45.597.461	65,77
Reino Unido 2	2005	41,68	58,32	27.148.510	46.554.470	60.270.708	44.245.939	61,36
Reino Unido 3	2001	42,44	57,56	26.365.192	45.804.132	59.434.435	44.403.238	59,38
Estados Unidos 1	2012	45,38	54,62	131.590.825	240.926.957	312.780.968	193.653.908	67,95
Estados Unidos 2	2010	61,54	38,46	90.682.968	235.809.266	308.282.053	218.054.301	41,59
Estados Unidos 3	2008	42,55	57,45	122.586.293	213.382.000	303.824.640	190.461.401	64,36
Estados Unidos 4	2006	62,68	37,32	82.121.411	220.043.054	298.444.215	172.805.006	47,52
Grecia	2012	30,64	69,36	6.216.922	8.963.093	10.727.827	9.951.970	62,47
Grecia	2009	20,76	79,24	7.044.479	8.889.858	10.737.428	9.933.385	70,92
Grecia	2007	20,41	79,59	7.355.684	9.242.235	10.706.920	9.921.343	74,14
Perú 1	2011	12,59	87,41	16.701.619	19.106.922	29.248.943	19.949.915	83,72
Perú 2	2006	15,91	84,09	14.624.880	17.391.147	27.925.628	16.494.906	88,66
Perú 3	2001	21,39	78,61	12.128.669	15.429.603	26.076.958	14.906.233	81,37
Panamá 1	2009	29,47	70,53	1.547.733	2.194.590	3.360.474	2.209.555	70,05
Panamá 2	2004	20,34	79,66	1.524.976	1.914.265	2.960.784	1.999.553	76,27
Panamá 3	1999	23,93	76,07	1.326.663	1.744.041	2.808.935	1.746.989	75,69
Guatemala 1	2011	30,01	69,99	5.093.230	7.277.390	13.824.463	7.340.841	69,38
Guatemala 2	2007	42,81	57,19	3.621.582	6.332.646	12.728.111	5.990.029	60,49
Guatemala 3	2003	50,72	49,28	2.764.965	5.610.443	13.909.384	5.073.282	54,5
Chile 1	2013	50,7	49,3	6.691.041	13.573.088	16.572.475	13.573.088	49,3
Chile 2	2009	40,37	59,63	7.263.537	12.180.403	16.601.707	8.285.186	87,67

PAÍS	ELECCIONES PARLAMENTARIAS	% ABSTENCIÓN (VAP)	% PARTICIPACIÓN ELECTORAL VAP	TOTAL VOTOS	VAP	POBLACIÓN	REGISTRADOS	% PARTICIPACIÓN ELECTORAL REGISTRADOS
Chile 3	2005	36,35	63,65	7.207.351	11.322.179	15.116.435	8.220.897	87,67
Argentina 1	2013	21,92	78,08	23.641.116	30.376.314	42.610.981	30.635.464	77,17
Argentina 2	2011	22,65	77,35	22.956.385	29.678.579	41.769.720	28.916.183	79,39
Argentina 3	2009	29,11	70,89	20.123.715	28.389.141	40.913.584	27.797.930	72,39
Argentina 4	2007	29,12	70,88	19.086.667	26.926.602	40.301.927	26.098.546	73,13
Colombia 1	2010	55,93	44,07	13.061.798	29.641.389	44.205.293	29.853.299	43,75
Colombia 2	2006	60,58	39,42	10.767.726	27.312.870	43.593.035	26.595.171	40,49
Colombia 3	2002	59,38	40,62	10.188.929	25.082.839	40.349.388	24.000.636	42,45

Fuente: IDEA Internacional, 2013

En la tabla 11, en los países cuya barra es de color azul, el voto es obligatorio. En estos son significativamente mayores los niveles de participación y el registro es automático. En cambio, los países indicados con color rojo son aquellos donde el voto es voluntario y consecuentemente la votación es menor. El caso de Chile presenta la particularidad ya mencionada, respecto de la no renovación del padrón, y la obligatoriedad para los registrados en las elecciones previas, por lo que el tipo de voto no motiva la participación como en los otros casos más arriba mencionados.

Tabla 11. Promedio de la participación electoral en las tres últimas elecciones presidenciales (votos totales como % de VAP)



Fuente: elaboración propia con base en datos de IDEA Internacional

El principal resultado que arrojan los datos es que los países con voto obligatorio acrecientan su participación electoral. Otros factores, como el hecho de si son parlamentarios o presidenciales, si las elecciones son concurrentes o en fechas separadas, o variables como la magnitud del distrito, entre otras, quedan inmediatamente bloqueados por el régimen de obligatoriedad del voto. Así, Grecia, Argentina, Perú y Panamá tienen niveles de votación superiores al 69%, mientras que los que no tienen voto obligatorio no llegan a esa cifra.

En suma, las comparaciones realizadas entre Colombia y una muestra de países de la OCDE y de América Latina permite concordar con la conclusión de Payne et al. (2007, p. 281) de que la combinación entre el registro automático y el voto obligatorio con sanciones ejecutables es el diseño institucional que favorece más la participación electoral”. Más allá de la discusión jurídica o moral, el voto obligatorio posee efectos igualitarios en el acceso al derecho político de elegir a los gobernantes.

Además, los niveles de participación son ligeramente superiores en las elecciones presidenciales que en las legislativas. En aquellos países (Estados Unidos, Argentina) donde las elecciones presidenciales coinciden parcialmente con las legislativas, en los períodos que concurren, las legislativas tienen mayores niveles de participación que cuando se producen las de medio término. En la misma dirección, en los países que poseen las elecciones no concurrentes (Chile, Colombia) los niveles de votación son más bajos para las legislativas que para las presidenciales.

La forma como se calcula la abstención es muy importante para no sacar conclusiones erradas sobre el fenómeno. Si se evalúa el nivel de participación en América Latina según los electores empadronados, el porcentaje oscilaría en el 75 %, mientras que si se calcula según la población en edad de votar, el porcentaje es menor. En principio, la tendencia decreciente de la participación es no solo de la región latinoamericana o de Colombia, sino mundial (Blais, 2012). Sin embargo, ello no pareciera comportar un riesgo a la estabilidad de la democracia si se considera que en países como los de la OCDE –con democracias supuestamente consolidadas– los índices de participación electoral son mayores a los de varios países de la región.

Otra conclusión rotunda es que Colombia es el país con mayor nivel de abstención de la región, tanto para las presidenciales como para las legislativas. Al mismo tiempo, en las últimas tres elecciones para ambos tipos de contiendas no ha habido gran variación en los porcentajes de abstención. Solamente se destaca como dato significativo el aumento en la participación electoral para el Senado en la última elección de 2010, pasando de promedios inferiores a 45 % para llegar ahora al 55 %.

III. Voto obligatorio. Legislación electoral comparada

El voto obligatorio está vigente en la constitución y/o legislación de 10 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay) de los 20 países latinoamericanos y en otros seis (Australia, Bélgica, Grecia, Luxemburgo, México y Turquía). Cuatro de ellos no continuaron con el voto obligatorio: Austria, hasta las elecciones de 1980; Holanda, hasta las elecciones de 1967; Italia, hasta las elecciones de 1992; Chile, hasta las elecciones de 2010, de la OCDE. A continuación se revisarán las características de cada uno de los 16 países: marco normativo y el año en que se adoptó, edad para votar y sanciones.

Marco normativo y año de adopción

De los 16 países, 15 incluyen en sus textos constitucionales la obligatoriedad del voto. El único que no lo hace es Australia, al hacer parte de la Comunidad Británica de Naciones. Adicionalmente, la totalidad de países ha incluido en sus legislaciones electorales reglamentaciones del voto obligatorio.

En general, los textos constitucionales, además de hacer explícita la existencia del voto obligatorio, aluden a la edad en la que los ciudadanos inician el ejercicio del voto; mientras que la legislación electoral, adicional a especificar la existencia del voto obligatorio, reglamenta en la mayoría de los casos las sanciones y multas a las que se enfrentan los ciudadanos al no ejercer el voto (como se verá más adelante).

El voto obligatorio en general se ha establecido como un mecanismo para incrementar la participación política, y por ende disminuir la abstención electoral. De los países analizados, el primero en adoptar el voto obligatorio fue Bélgica en 1893 (para los hombres, y desde 1949 para las mujeres). Con esto se buscó disminuir las bajas tasas de votación (Birch, 2009), toda vez que

Antes de 1893, en Bélgica el 16 por ciento de los electores se mantenía al margen, a pesar de los esfuerzos de los líderes del partido. Después de la adopción del voto obligatorio, la tasa media de abstención cayó repentinamente entre 4 y 5 por ciento, y es seguro que disminuirá aún más debido a la mayor probabilidad de éxito que la representación proporcional a todas las partes interesadas en la lucha política (Nerinx, 1901, p. 88).

De acuerdo con la Constitución, los belgas están en la obligación de asistir al puesto de votación, pero no votar. En ese sentido, para Marien (2007) el término adecuado sería “participación obligatoria”, más que “voto obligatorio”. En ese sentido, la Constitución establece que en Bélgica deben participar en la elección de los parlamentarios (para ambas Cámaras: Senado y Cámara de Representantes). Los otros países con mayor tradición son Argentina, 1912; Australia, 1918; Luxemburgo, 1919; Brasil, 1932; Uruguay, 1934; y Paraguay, 1940. En tanto que los otros adoptaron la figura después de la segunda mitad del siglo XX, a saber: Bolivia y Ecuador, 1967; Grecia, 1975; Perú, 1980; y México, 2012.

Edad para votar

La totalidad de los países establecen en sus constituciones o leyes que los electores serán los ciudadanos que hayan cumplido 18 años de edad. En algunos casos la edad sirve para establecer el voto voluntario; es decir, aquellas personas que tengan determinada edad podrán escoger o no votar en las elecciones.

En Argentina, a partir de las elecciones de 2013, se estableció el voto optativo para los jóvenes que tienen 16 o 17 años. Así mismo, el voto es voluntario para ciudadanos mayores de 70 años. Brasil, por su parte, fue el primer país en adoptar el voto optativo para los jóvenes entre 16 y 17 años de edad; es igualmente voluntario para quienes se encuentren enfermos, fuera de sus hogares y funcionarios civiles y militares que estando en servicio se les imposibilite votar; es facultativo para los mayores de setenta años de edad y los analfabetos. En Ecuador, el gobierno de Rafael Correa promovió una reforma que permite que los ecuatorianos entre 16 y 17 años de edad puedan votar optativamente; así mismo, el voto es facultativo para los mayores de 65 años de edad, los ecuatorianos que habitan en el exterior, y los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y las personas con discapacidad. En Perú es obligatorio votar hasta los 70 años de edad; los menores de 18, entre 16 y 17 años, pueden votar siempre y cuando hagan parte de la categoría “jóvenes emancipados”, es decir, que sean “aquellos que han obtenido plena capacidad de sus derechos civiles al haber contraído matrimonio u obtenido un título superior, según lo dispuesto en los artículos 42 y 46 del Código Civil”¹⁷.

Sanciones y exenciones

Tan solo cuatro países no establecen sanciones a los electores que no asistan a las urnas (Costa Rica, Grecia, Honduras y México). Los demás países establecieron sanciones por no votar, entre ellas, algunas son pecuniarias y las más extremas llevan hasta la pérdida de los derechos para participar en procesos electorales. Veamos los casos en América Latina.

¹⁷ Recuperado de <http://www.eleccionesperu.com/informacion-electoral-voto-obligatorio-voto-facultativo-eleccionesperu-18.html>

En Argentina se paga una multa entre los 50 y los 150 pesos. Adicionalmente no puede ser designado para desempeñar funciones o empleos públicos (durante tres años a partir de la fecha de la elección), ni realizar trámites ante organismos estatales, provinciales, o de la ciudad autónoma de Buenos Aires o municipales¹⁸. En Bolivia, no asistir a las urnas es una falta electoral que puede acarrear sanciones entre pecuniarias, trabajo social o arresto (conforme lo establezca el Tribunal Supremo Electoral). En Brasil, si el votante no se justifica ante un juez electoral deberá pagar entre el 3 y el 10% del salario mínimo. Adicionalmente, si el no elector no aporta pruebas de haber votado en las últimas elecciones, o no pagó las multas o no está justificado, este no podrá participar en concursos para cargos públicos o prestar juramentos; recibir sueldo, salario o ingreso de la función o empleo público o fundaciones gubernamentales, corporaciones, institutos y sociedades de cualquier tipo, mantenido o subsidiado por el gobierno o que desarrollen servicio público delegado, correspondiente al segundo mes después de la elección; participar de la competencia pública o administrativa de la Unión de los Estados, territorios, el Distrito Federal y los municipios o las autoridades respectivas; obtener préstamos de las autoridades locales, de las sociedades de economía mixta, cajas de ahorro federales o estatales, de los institutos o cajas de la seguridad social, así como de cualquier entidad de crédito mantenida por el gobierno, o de cuya administración este participe, y celebrar contratos con estas entidades; obtener un pasaporte o documento de identidad; renovar la matrícula en la educación oficial o supervisadas por el gobierno; practicar cualquier acto para el cual se exija dar de baja del servicio militar o de impuesto sobre la renta. En Ecuador, quien no sufrague tendrá una multa equivalente al 10% de la remuneración mensual básica unificada. Se eximen de esta sanción quienes por mandato legal no pueden votar; quienes no pueden votar por motivos de salud o impedimento físico comprobado; quienes hayan sufrido calamidad doméstica grave el día de las elecciones o hasta ocho días antes o quienes se ausenten o lleguen al país el día de las elecciones. En Paraguay, las sanciones son pecuniarias, y se establece una multa equivalente de media a un jornal mínimo. En Perú, se estableció una multa diferenciada de acuerdo con el nivel de pobreza, la cual fluctúa entre el 0,5 % y 5 % de la UIT. En los distritos en los que prima la calificación “no pobre”, la omisión a la votación se multa con un 2 % de la UIT; en los distritos en los que prime la calificación “pobre no extremo”, la multa es de 1 % de la UIT; en aquellos cuya calificación es “pobre extremo”, la multa equivale a 0,55 % de la UIT. Serán dispensados del pago de la multa aquellos ciudadanos que presenten una dispensa emitida por el Jurado Nacional de Elecciones, en caso de enfermedad, fallecimiento de familiar directo, incapacidad mental, robo o pérdida del DNI, falla en el padrón electoral, desastres naturales y otros casos de fuerza mayor. En Uruguay, se impone una multa equivalente al monto de una unidad reajutable la primera vez, y de tres unidades reajutables por cada una de las siguientes. Adicionalmente, se requiere exhibir la Credencial Cívica para la presentación de escritos de

¹⁸ Recuperado de <http://www.argentinaelecciones.com/informacion-costos-multa-por-no-votar-28.html>

cualquier naturaleza ante las oficinas del Estado y para intervenir en licitaciones de cualquier clase o llamado de precios (en este caso la Credencial Cívica se le exige al interviniente, titular o representante de la empresa, industria o casa de comercio). Así mismo, se establece que los ciudadanos que hayan cumplido 18 años antes del último acto electoral, que no exhiban sus credenciales con los sellos exigidos, no podrán otorgar escrituras públicas, salvo testamento y las provenientes de ventas judiciales; cobrar dietas, sueldos, jubilaciones y pensiones de cualquier naturaleza, excepto la alimenticia; percibir dinero que por cualquier concepto les adeude el Estado; ingresar a la Administración Pública (aun cuando haya pagado la multa); inscribirse o rendir examen ante cualesquiera de las Facultades de las universidades, institutos normales, o institutos de profesores; obtener pasajes para el exterior de compañías de transporte de pasajeros. La norma resalta que la multa se duplica en aquellos casos en los que los ciudadanos omisos sean profesionales con títulos expedidos por la Universidad de la República o sean funcionarios públicos. Finalmente, las juntas electorales podrán eximir a aquellos que evidencien cualesquiera de las siguientes causas no fundadas: padecer enfermedad, invalidez o imposibilidad física que le impida el día de las elecciones la concurrencia a la comisión receptora, hallarse ausente del país el día de las elecciones, imposibilidad de concurrir a la comisión receptora de votos durante el día de las elecciones por razones de fuerza mayor; hallarse comprendido en una de las causales de suspensión de la ciudadanía establecidas por el Artículo 80 de la Constitución.

En cuanto a los países de la OCDE, se establecen las siguientes sanciones:

En Australia, la Comisión Australiana Electoral¹⁹ estableció que:

Después de cada elección, el AEC (por sus siglas en inglés) enviará una carta a todos los aparentes no votantes solicitando que ellos proporcionen una razón válida y suficiente por haber fallado al voto o pagar una penalidad de \$20. Si, dentro del periodo de tiempo especificado en la notificación, usted no puede responder, no puede proporcionar una razón válida y suficiente o declina para los \$20 de penalidad, entonces la situación puede ser sometida a un tribunal. Si el asunto es tratado en el tribunal y usted es encontrado culpable, podría recibir una multa de hasta \$170 más los costos del tribunal y una condena criminal puede ser registrada en su contra

En Bélgica, las personas aptas para votar que se abstengan de hacerlo enfrentan multas y problemas para obtener empleos en el sector público. De acuerdo con IDEA Internacional (2004), quienes se abstienen de votar

tienen la oportunidad de explicar su abstención y si la razón para no votar es aceptada el caso no continua. Si no se acepta, el no votante se enfrenta a una

¹⁹ Recuperado de http://www.aec.gov.au/faqs/voting_australia.htm

multa de 5 a 10 euros para el primer delito. La multa por una segunda ofensa es mayor. Entre 10 y 25 euros, y si un elector no va cuatro o más veces dentro de un periodo de 15 años él o ella quedan excluidos del registro electoral, y privados de sus derechos por diez años. Si el no votante es un servidor público, se le aplica también otro tipo de sanción: é o ella es descalificado para ser promovidos

En Luxemburgo se utilizan las multas, las cuales de acuerdo con IDEA (2004) están en un rango entre 99 y 991 euros, para la primera vez que un elector decide no votar. En caso de reincidencia, dentro de los siguientes seis años la multa se incrementa. Sin embargo, IDEA plantea que lo legal dista de la realidad, pues los no electores por primera vez reciben una advertencia por la ofensa y si reinciden el caso pasa a un tribunal. En Turquía las penalidades para 2007 fueron de 5 nuevas liras turcas (YTL 5), aunque “el estado prefiere no recoger las 5 Nuevas Liras Turcas de castigo ya que cuesta mucho hacerlo”²⁰.

En el caso colombiano, no existen sanciones. No obstante, desde 1997 la legislación electoral le apostó a generar incentivos positivos, a partir de los cuales, se invita a que la ciudadanía intervenga en los procesos electorales, aunque como hemos visto, a la luz de las tasas de abstención, estos incentivos no han sido lo suficientemente atractivos para que la ciudadanía vote.

Entre los incentivos que estableció la Ley 403 de 1997, están:

1. Quien hubiere participado en las votaciones inmediatamente anteriores tendrá derecho a ser preferido, frente a quienes injustificadamente no lo hayan hecho, en caso de igualdad de puntaje en los exámenes de ingreso a las instituciones públicas o privadas de educación superior.
2. Quien hubiere participado en las votaciones inmediatamente anteriores al reclutamiento en el servicio militar tendrá derecho a una rebaja de un (1) mes en el tiempo de prestación de este servicio, cuando se trate de soldados bachilleres o auxiliares de policía bachiller, y de dos (2) meses, cuando se trate de soldados campesinos o soldados regulares.
3. Quien hubiere participado en la votación inmediatamente anterior tendrá derecho a ser preferido, frente a quienes injustificadamente no lo hubieren hecho, en caso de igualdad de puntaje en la lista de elegibles para un empleo de carrera del Estado.
4. Quien hubiere ejercido el derecho al voto en la votación inmediatamente anterior tendrá derecho a ser preferido, frente a quienes injustificadamente no lo

²⁰ Información tomada de <http://www.hurriyetdailynews.com/default.aspx?pageid=438&n=compulsory-voting-but-no-fines-2007-07-21>

hicieron, en la adjudicación de becas educativas, de predios rurales y de subsidios de vivienda que ofrezca el Estado, en caso de igualdad de condiciones estrictamente establecidas en concurso abierto.

5. (Aclarado por el art. 1, Ley 815 de 2003) El estudiante de institución oficial de educación superior tendrá derecho a un descuento del 10% del costo de la matrícula, si acredita haber sufragado en la última votación realizada con anterioridad al inicio de los respectivos períodos académicos.

Adicionado por el art. 2, Ley 815 de 2003 **con el siguiente texto:**

6. Como una contribución a la formación de buenos ciudadanos, las Universidades no Oficiales podrán establecer, dentro de sus estrategias de mercadeo, un descuento en el valor de la matrícula a los estudiantes de pregrado y postgrado que acrediten haber sufragado en las últimas elecciones o eventos de participación ciudadana directa.

Parágrafo. Las Universidades que voluntariamente establezcan el descuento en la matrícula no podrán trasladar a los estudiantes el valor descontado ni imputarlo como costo adicional en los reajustes periódicos legalmente autorizados. El Gobierno otorgará reconocimientos especiales e incentivos a las Universidades que den aplicación al estímulo electoral previsto en este numeral.

7. Quien haya ejercido el derecho al sufragio se beneficiará, por una sola vez, de una rebaja del diez por ciento (10%) en el valor de expedición del pasaporte que solicite durante los cuatro (4) años siguientes a la votación. Este porcentaje se descontará del valor del pasaporte que se destina a la Nación.
8. Quien acredite haber sufragado tendrá derecho a los siguientes descuentos durante el tiempo que transcurra hasta las siguientes votaciones:
 - a) Diez por ciento (10%) del valor a cancelar por concepto de trámite de expedición inicial y renovación del pasado judicial;
 - b) Diez por ciento (10%) del valor a cancelar por concepto de trámite inicial y expedición de duplicados de la Libreta Militar.
 - c) Diez por ciento (10%) del valor a cancelar por duplicados de la cédula de ciudadanía del segundo duplicado en adelante.

IV. Conclusiones: voto obligatorio e implicaciones para el caso colombiano

Como se rescata a lo largo del documento, la abstención electoral ha sido una tendencia marcada históricamente. Al revisar los datos electorales desde 1978, se puede identificar que la abstención electoral tanto en el nivel nacional como en el subnacional fluctúa entre el 40% y el 60%. Estas tasas tienden a ser altas en particular en elecciones de cuerpos colegiados. De igual forma, se identificó cómo algunas reformas introducidas por la Constitución de 1991 contribuyeron al incremento de los niveles de participación electoral, aunque dicha tendencia se empezó a ver afectada en los comicios desde 2002.

En ese orden, y con la consigna de disminuir las tasas de abstención electoral, siempre ha estado presente el debate respecto a la implementación del voto obligatorio en nuestro sistema político. Al respecto, Birch (2009) plantea que antes de entrar en esta discusión institucional de implementar el voto obligatorio, se deberían tener en cuenta tres reformas institucionales: la constitucionalización (el voto es un deber legal, caso colombiano); sanciones colectivas (establecer umbrales para validar el proceso electoral); incentivos al voto, caso colombiano. Como se puede observar, dos de las reformas que plantea Birch (2009) se encuentran vigentes en el caso colombiano; incluso, para el caso de sanciones colectivas se podría plantear que el voto en blanco funcionaría como un mecanismo innovador. No obstante, dados los altos porcentajes de abstención electoral en Colombia, después de cada periodo electoral se plantea la necesidad de transitar hacia el voto obligatorio. En ese sentido, una posible implementación del voto obligatorio invita a hacerse las siguientes preguntas: ¿cómo realizar el cambio? y ¿para qué promover una reforma que implemente el voto obligatorio en Colombia? Veamos algunas posibles respuestas a estos interrogantes.

¿Cómo realizar el cambio? Si se quisiera implementar la obligatoriedad del voto en Colombia, lo primero que se tendría que realizar es una reforma a la Constitución (Artículo 258) y posteriormente reglamentar los cambios que de ella se deriven. Para tal efecto, se tienen tres vías: por intermedio del Congreso, mediante el trámite de un acto legislativo, o convocando a una asamblea constituyente o a un referendo, el cual tendría que ser aprobado en las urnas.

¿Para qué promover éste cambio? El voto obligatorio se promueve para disminuir los altos niveles de abstención electoral que se dan en Colombia, los cuales tienden a estar entre un 50 y un 60 %. De igual forma, sería un intento por modificar la cultura política de los colombianos, en especial de los nuevos electores, y generar en ellos una cultura del voto. Entre los planteamientos que resaltan los resultados que se lograrían con la implementación del voto obligatorio, están:

- *Igualdad en el voto. Todos votan, todos participan, todos exigen.* El voto obligatorio tiende a romper con el sesgo de clase, según el cual las personas de mayores ingresos y mayor educación son propensos a votar más, por lo cual sus intereses tienden a estar más o mejor representados que los de quienes no participan.
- *Legitimar la democracia representativa.* Altas tasas de participación electoral pueden crear una falsa idea de que la democracia se encuentra vigorosa y fortalecida. Sin embargo, tras el desmonte del voto obligatorio en Chile, quedó demostrado que los chilenos asistían a las urnas efectivamente por cumplir con una obligación.
- *Incentivos para el voto.* En Colombia se estableció una serie de beneficios, o incentivos positivos, contenidos en la Ley 403 de 1997, con los cuales se propendió a que los colombianos asistieran masivamente a los procesos electorales. Con el voto obligatorio, se pasaría a tener un conjunto de incentivos negativos para quienes no acudan a las urnas.
- *Partidos políticos sólidos.* Obligar a los ciudadanos a asistir a las urnas podría contribuir a incrementar el número de adherentes a los partidos políticos, pues los ciudadanos tendrían que identificar un partido que represente sus posiciones y que, dada la obligatoriedad, les permita “sentirse” representados”. Actualmente, cerca del 75 % de los colombianos declaran no simpatizar con partido alguno (LAPOP, 2012).
- *Voto obligatorio y voto en blanco.* Contradiciendo el anterior punto, el voto obligatorio en Colombia podría ser utilizado por quienes impulsan el voto en blanco en una elección, lo cual tendría implicaciones políticas y para las finanzas del Estado, toda vez que el número de elecciones por repetir podría incrementarse por que el voto en blanco superaría a los candidatos en contienda.

Por otra parte, en caso de no quererse instaurar el voto obligatorio por falta de consenso político o social, resulta imperioso buscar alternativas innovadoras y efectivas que permitan mejorar los niveles de participación electoral en Colombia. A continuación se mencionarán algunas posibilidades, con la salvedad de que las reformas relacionadas con lo electoral requieren una revisión sistémica e integral del fenómeno, y no solo “parches” por cada nuevo problema que surgen en las elecciones.

1. Revisar la confección de las tarjetas electorales de manera de hacer más sencillo al votante el proceso de emisión del voto. Por un lado, se tiene conocimiento de los estudios preliminares por implementar el voto electrónico en el país, lo cual podría mejorar la materialización del voto de un grupo etario de la población, pero si se tiene presente que quienes votan en Colombia son en mayor proporción personas que no necesariamente nacieron en la era digital o están integradas a la misma, el voto electrónico podría constituir otro problema, y no una solución. Por lo que, más allá del método de votación pareciera clave que se aumentaran las campañas educativas hacia la ciudadanía en general. Dentro de este ámbito, se recomienda estudiar la implementación de un programa de educación cívica en las escuelas medias públicas y privadas del país para enfatizar la importancia de que los futuros ciudadanos estén informados sobre la cosa pública (que afecta a todos) y de paso se estimule la participación política electoral. Este espacio constituiría el semillero de la democracia, y dado que por la configuración demográfica de Colombia en las próximas una gran cantidad de individuos se estarán sumando a la mayoría de edad, el hecho de promover los valores democráticos y la cultura de la participación, pueden tener un impacto sólido -aunque más lento y progresivo- que el mero establecimiento del voto obligatorio. En este sentido, los estudios ya presentados concuerdan en que cuando los ciudadanos tienen altos niveles de valoración hacia la democracia tienden a participar más en las elecciones. Por otro lado, es menester reconocer la dificultad de hacer más sencillas las tarjetas electorales (especialmente las de las elecciones legislativas), cuando existe la posibilidad de voto preferente o voto partidario, algo que no se encuentra en otras legislaciones; así como con las elecciones para circunscripciones especiales; o los cien espacios necesarios en el Senado. De tal manera de que llegado el momento de una reforma electoral, se debiera bregar por estudiar detalladamente los impactos en los cambios relativos al sistema electoral sobre la abstención.
2. Otra reforma sería el aumento de los horarios dispuestos para votar. En la actualidad en Colombia sólo se cuentan con 8 horas para emitir el sufragio. En los demás países el tiempo supera las 10 horas. Evidentemente mientras mayores sean los tiempos para votar, más personas podrían asistir (Nohlen et al. 2007).
3. Continuando con cambios procedimentales en las elecciones, se podría aumentar la cantidad de establecimientos de votación, así como ubicarlos a distancias más cercanas a los participantes podría ayudar a reducir los costos de votar.
4. En relación con el padrón electoral y su composición, otros países adjudican documentos de identidad (cédulas) y permiten la inscripción (cuando no es

automática) hasta tres días previos a la elección, lo que tiende a beneficiar a los nuevos votantes que se incorporan al sistema. De lo contrario deberán tener 20 años para poder emitir su primer voto -en las elecciones locales y departamentales-.

5. Una última opción sería la que se desprende de los resultados de los trabajos de Coppock Greene (2013) y así como de Franklin (2004), a partir de los cuales se podría establecer un voto obligatorio pero solamente para los que participan por primera vez. Luego desde su segunda votación no sería obligatorio.

Las anteriores propuestas exigen igualmente un compromiso por parte de los partidos políticos. Estos deben prever el uso : ciudadanos, Estado y partidos. En cuanto a los partidos, es menester exigir la utilización, tal y como lo prevé la legislación de partidos, de los recursos estatales en generar espacios de formación electoral, no sólo para los militantes, sino también extender dichos espacios a la ciudadanía.

Bibliografía

- Alford, R. R. (1963). *Party and Society: The Anglo-American Democracies*. Chicago: Rand McNally.
- Altman, D. (2010). Individual, Economic, and Institutional Causes of Electoral Participation in Latin America. *LAPOP*, 1-23.
- Ansolabehere, S., Iyengar, S., Simon, A. and Valentino, N. (1994). Does attack advertising demobilize the electorate? *American Political Science Association*, 88(4), 829-838.
- Barrero, F. & Meléndez, C. (2011). Consideraciones sobre la gobernabilidad como determinante del comportamiento electoral en Colombia: elecciones presidenciales de 2010. *Colombia Internacional*, 74, 59–87.
- Barthelemy, J. (1923). Pour le vote obligatoire. *Revue du Droit Public et de la Science Politique*. Tomo V. Libro I. París.
- Birch, S. (2009). *Full participation. A comparative study of compulsory voting*. United Nation University Press.
- Blais A. (2011). *Political Participation*. En: Lawrence Le Duc, Richrd Niemi, Pippa Norris. (Ed.). “Comparing Democracies 3: Elections and Voting in the 21st Century”. SAGE. London, Pp. 165-184.
- Blais, A. (2000). *To Vote or Not to Vote?: The Merits and Limits of Rational Choice Theory*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Blais, A. (2006). What Affects Voter Turnout? *Annual Review of Political Science* (9), 111-125.
- Blais, A. and Dobrzynska, A. (1998). Turnout in Electoral Democracies. *European Journal of Political Research* 33 (2), 239-262.
- Brockington, D. (2004). The paradox of proportional representation: the effect of party systems and coalitions on individuals electoral participation. *Political Studies* 52, 469-490.

- Campbell A., Converse P., Miller W. and Stoke D. (1960). *The American Voter*. Chicago: University Chicago Press.
- Clouse C. (2011). Changes in Congressional Turnout 1972-2006. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 21(4), 453-472.
- Coppock, A. and Green, D. (2013). *Is voting habit forming? New evidence suggests that habit-formation varies by election type*. Paper presented in American Political Science Association. Chicago, Illinois.
- Cox, G. W., Munger, M. C. (1989). Closeness, expenditures and turnout in the 1982 US house elections. *American Political Science Review*, 83(1), 217-230.
- Dahl R. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press.
- Demichelis, S. and Dhillon, A., (2002). Learning in elections and voterturnout. *CORE discussion paper*.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Fernández, M. and Thompson, J. (2007). El Voto Obligatorio. En D. Nohlen et al. (ed.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 253-265). México: CFE.
- Fowler, J. H. (2004). *Habitual voting and behavioral turnout*. Paper presented at the Annual PCS Conference, Baltimore, March.
- Fornos, C., Power T., and Garand, J. (2004). "Explaining Voter Turnout in Latin America, 1980 to 2000." *Comparative Political Studies* 37 (8): 1-32.
- Gallego, A. (2012). Understanding Unequal Turnout: Education And Voting In Comparative Perspective. *Electoral Studies*, 29 (2), 239-247.
- Gallego A., Rico, G. and Anduiza, E. (2011). Disproportionality and voter turnout in new and old democracies. *Electoral Studies*, 1-11.
- García, M. (2010). Bajo la mira de los actores armados. Contextos violentos, participación política e intención de voto en Colombia. En A. Rettberg (ed.), *Conflicto armado, seguridad y construcción de paz en Colombia: cuatro décadas de Ciencia Política en la Universidad de los Andes*. Bogotá: Uniandes.
- García, M. (2007). Sobre balas y votos: violencia política y participación electoral en Colombia, 1990-1994. En Diana Hoyos (ed.), *Entre la persistencia y el cambio. Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios Políticos e Internacionales, Cepi, Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario. 15-21.

- Gerber, A.S., Green, D. P. and Shachar, R., (2003). Voting may be habit-forming: evidence from a randomized field experiment. *American Journal of Political Science*, 47(3), 540-550.
- Gratschew, M. (2004). Compulsory voting in Western Europe. In *Voter turnout in Western Europe*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).
- Green, D.P. and Shachar, R., (2000). Habit formation and political behaviour: evidence of consuetude in voter turnout. *British Journal of Political Science*, 30, 561-573.
- Hansen, T. (1994). Local elections and local government performance. *Scandinavian Political Studies*, 17(1), 1-30.
- Hoffman-Martinot, V. (1994). Voter turnout in French municipal elections. In L. López-Nieto (ed.), *Local Elections in Europe* (pp. 13-42). Barcelona: Institut de ciències polítiques i socials.
- Hoyos, D. (2009). Dinámicas político-electorales en zonas de influencia paramilitar. Análisis de la competencia y la participación electoral. *Análisis Político*, 65.
- IDEA International. Voter Turnout Database. 2013.
- Ladner, A. and Milner, H., (1999). Do voters turnout more under proportional than majoritarian systems? The evidence from Swiss communal elections. *Electoral Studies*, 18, 235-250.
- Levine, D. y Molina J. (2010). *The Quality of Democracy in Latin America*. New York. Lynne Rienner Publishers.
- Lehoucq, F. and Wall, D. L. (september, 2004). Explaining Voter Turnout Rates in New Democracies: Guatemala. *Electoral Studies*, 23(3), 485-500.
- Lijphart, A. (2004). *Modelos de Democracia*. Madrid: Planeta.
- López Pintor, R. and Gratschew, M. (2004). Voter turnout in Western Europe since 1945. A regional report. IDEA International.
- López Pintor, R. and Gratschew, M. (2002). Voter turnout since 1945. A global report. IDEA International.
- Losada R. y Liendo N. (2013). El Peso de los Nuevos Partidos en el sistema de partidos colombiano: 1986-2010. Ponencia presentada en ALACIP 2013, Bogotá.
- Lipset, S. M. and Rokkan, S. (1967). *Party Systems and Voter Alignments: Crossnational Perspectives*. New York: Free Press.

- Mackerras, M. y McAllister, I. (1999). Compulsory voting, party stability and electoral advantage in Australia. *Electoral Studies*, 18, 217-233.
- Maldonado, A. (2011). Compulsory voting and the decision to vote. *Americas Barometer Insights*, (63), 1-9.
- Manin, B., Przeworski, A. and Stokes, S. (1999). Elections and Representation. In B. Manin, A. Przeworski, S. Stokes (eds.), *Democracy, Accountability and Representation* (pp. 29-55). Cambridge: Cambridge University Press.
- Marien, S. (2007). Is compulsory voting a good idea? The consequences of compulsory voting in Belgium. Parti Rep Working Paper. Recuperado de <http://www.partirep.eu/workingpaper/compulsory-voting-good-idea-consequences-compulsory-voting-belgium>
- Martin, P. (2004). Inside the black box of negative campaign effects: Three reasons why negative campaigns mobilize. *Political Psychology*, 25(4), 545-562.
- Mainwaring, S., Vargas Culler, S., Scully, T. (2009). *Democratic Governance in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Navitte, N., Blais, A., Gidengil, E. and Nadeau, R. (2009). *Socioeconomic status and nonvoting: A cross national comparative analysis*. In H. Dieter Kingemann. (ed.), *The Comparative Study of Electoral Systems* (pp. 85-109). Oxford: Oxford University Press.
- Nerincx, A. (september, 1901). Compulsory voting in Belgium. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 18, 87-90.
- Nohlen, D. (2004). La participación electoral como objeto de estudio. *Elecciones*, 3, 137-157.
- Oberholzer-Gee, F. and Waldfogel, J. (april, 2001). Electoral acceleration: the effect of minority population on minority voter turnout. *NBER working paper*, (8252).
- Ortegón Preciado, M. (2008). Conflicto armado y participación electoral en Colombia: El caso de la elección presidencial en el 2006
- Payne et al. (2007). *La Política Importa*. BID-IDEA. Washington D.C.
- Pizarro, E. (1994). Elecciones, partidos y nuevo marco institucional: ¿en qué estamos?, *Análisis político*, N° 22, 81-98.
- PNUD (2013). Explorando la dinámica de la participación política juvenil en la gobernabilidad local de América Latina.

- Power, T. J. and Roberts, J. T. (1995). Compulsory voting, invalid ballots, and abstention in Brazil. *Political Research Quarterly*, 48, 795–826.
- Putnam R.; Leonardi, R. and Nannetti, R. (1993). *Making democracy work: Civic tradition in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Riera, P. (2012). La abstención diferencial en la España de las autonomías. Pautas significativas y mecanismos explicativos. *Revista Internacional de Sociología*. Doi: 10.3989/ris.2010.10.07.
- Riker, W. H. and Ordeshook, P. C., 1968. A theory of the calculus of voting. *American Political Science Review*, 62, 25-42.
- Robson, W (1923). Compulsory voting. *Political Science Quarterly*, Vol. 38, is. 4 pp. 569 – 577, Rosenstone, S.J., Wolfinger, R.E., 1978. The effect of registration lawson voterturnout. *American Political Science Review* 72, 22-45.
- Salazar, R. y Temkin, B. (2006). Abstencionismo, escolaridad y confianza en las instituciones. Las elecciones federales de 2003 en México. *Revista Política y Gobierno*, XIV(1), 5-42.
- Schumpeter, J. (1942). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Routledge.
- Sen, A. (1999). Democracy as a Universal Value. *Journal of Democracy*, 10(3), 3-17.
- Sinnott, R. (2003). *Electoral participation/abstention: a framework for research and policy-development*. Institute for the Study of Social Change and Department of Politics (University College Dublin). Fifth Framework Research Programme.
- Tocqueville, A. (2009). *La democracia en América*. México: CFE.
- Thompson, J. (2007). *La abstención y la participación electoral*. En D. Nohlen et al. (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 267-290). México: CFE.
- Trelles, A. and Carreras, M. (2012). Bullets and votes. Violence and electoral participation in Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 2, 89-123.
- Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial. (s.f.). Antecedentes y Creación. Recuperado de <http://www consolidacion.gov.co/?q=content/unidad-administrativa-para-la-consolidaci%C3%B3n-territorial-uact>
- Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial. (s. f.). Misión y Visión. Recuperado de <http://www consolidacion.gov.co/?q=content/misi%C3%B3n-y-visi%C3%B3n>

Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (s.f.). Política Nacional. Recuperado de <http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/pol%C3%ADtica-nacional-de-consolidaci%C3%B3n-y-reconstrucci%C3%B3n-territorial>

Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (s. f.). Regiones en Consolidación. Recuperado de <http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/regiones-en-consolidaci%C3%B3n>

Verba, S. and Nie, N. H. (1972). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper and Row.

Verba, S., Nie, N. H. and Kim, J. (1978). *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison*. Cambridge: Cambridge University Press.