

LO BUENO, LO MALO Y LO FEO DEL VOTO OBLIGATORIO EN COLOMBIA: UN DEBATE INCONCLUSO



ELISABETH UNGAR

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, COLOMBIA

El título que encabeza estas breves reflexiones sobre el voto obligatorio no es original (Franco, 1997). Sin embargo, en Colombia sigue vigente porque no parece haber acuerdo sobre la pertinencia, viabilidad y utilidad de adoptar esta norma en nuestro país. En diversas ocasiones se ha promovido su implementación, generalmente después de conocerse los resultados electorales, y como reacción ante las relativamente altas cifras de abstención electoral que suelen presentarse en las elecciones, en particular en las de Congreso y en las locales y regionales. Las propuestas más reciente fueron formuladas por algunos congresistas,¹ analistas políticos y periodistas, apenas pocos días después de conocerse los resultados de los comicios parlamentarios y presidenciales de marzo y mayo últimos, cuando la abstención fue del 59,42% y 55%, respectivamente.² Además de estas propuestas, que podríamos llamar «coyunturales», el debate también se ha dado, sin que se haya aprobado ninguna proposición en este sentido, en el marco de las discusiones de varios proyectos de reforma política, como por ejemplo la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, la Reforma Política propuesta durante el Gobierno de Andrés Pastrana y el proyecto de Referendo presentado por el Presidente Álvaro Uribe Vélez.

¹ Concretamente, el representante a la Cámara por el departamento de Valle del Cauca, Roy Barreras, presentó el proyecto de Acto legislativo 101 de 2006, «Por el cual se establece la obligatoriedad del voto», el cual no ha comenzado a ser debatido.

² A pesar de haber sido reelegido en la primera vuelta presidencial con una mayoría cercana al 63%, sus votos solamente representan el 31% del censo electoral.

El tema no fue incluido en los debates que antecedieron a la aprobación de la Reforma Política de 2003, conocida como el Alto Legislativo 001 de 2003, a pesar de los cambios sustanciales que esta introdujo al sistema electoral y de partidos. Esta reforma hace parte de una serie de cambios que se han aprobado en Colombia en los últimos tres años, y que junto con la que permite la reelección inmediata del Presidente de la República, van a tener efectos relevantes en la manera de acceder al poder, de ejercerlo y de permanecer en él. Entre sus objetivos están fortalecer, democratizar y racionalizar el sistema de partidos y los partidos políticos, y por esta vía contribuir a hacer más efectivo y eficiente el trabajo del Congreso. Asimismo, esta reforma dispuso que los partidos debían organizarse en bancadas. En cuanto al sistema electoral, los principales cambios fueron la introducción de la lista única, el voto preferente, la cifra repartidora y el establecimiento de unos umbrales mínimos para poder acceder a una curul en el Congreso.

Para contextualizar el debate en el marco de la realidad colombiana, es importante tener en cuenta que Colombia es el único país de Latinoamérica donde el voto nunca ha sido obligatorio, a pesar de la regularidad histórica de las elecciones, como tampoco lo es el registro de los votantes. No obstante, existen algunos estímulos para los electores.

Los argumentos a favor o en contra de la inclusión o no del voto obligatorio en el marco jurídico colombiano retoman las principales discusiones que sobre éste se han dado en otros países. Como ya se señaló, una de las posiciones más recurrentes a favor de la iniciativa en Colombia hace referencia a la supuesta incidencia positiva que la obligatoriedad del sufragio tendría sobre la abstención electoral y, en esta medida, sobre la legitimidad y credibilidad de las elecciones en particular y de la democracia representativa en general. Incluso, hay quienes han propuesto establecer la medida con carácter temporal (por un determinado número de años), aduciendo que con ello no solamente se lograría el propósito mencionado, sino que además serviría para promover una cultura política más participativa. Sin embargo, en contra se ha argumentado que esta temporalidad, en el mejor de los casos, produciría resultados igualmente temporales, sin que con ello se obtengan los objetivos de fondo.

De todas maneras, quienes no comparten el argumento de la incidencia directa del voto en incrementos en la participación electoral, aducen que la evidencia empírica para América Latina no es lo suficientemente contundente, y que, aún si lo fuera, la medida no parece haber tenido mayor ingerencia en la estabilidad institucional y en la profundización democrática de muchos de los países donde el voto no es opcional. Prueba de ello son países como Bolivia, Perú, Venezuela y Ecuador. Además, señalan que en muchos casos la participación se relaciona más directamente con el interés —o desinterés— que suscita una determinada contienda electoral que con la obligatoriedad del sufragio. Dentro de esta línea de pensamiento también se cuentan quienes sostienen que el carácter democrático de la participación electoral no está determinado, por lo menos sustancialmente, por el número de sufragantes, sino por las reglas que definen quiénes eligen y quiénes pueden ser elegidos y por las características del sufragio, en términos de su universalidad, y de que refleje realmente la voluntad popular. Finalmente, es relevante mencionar que según varios autores, el voto obligatorio produciría un efecto no deseado y no deseable, como es el incremento de los votos nulos y blancos, manifestaciones electorales que en Colombia son bastante altas y, en el caso de los primeros, muy preocupantes. Por ejemplo, para las últimas elecciones de Senado los votos nulos y las tarjetas no marcadas alcanzaron algo más que el 16% del total de votos, mientras que para la Cámara de Representantes la cifra fue del 19,1% (Reina Otero, 2007).

De cualquier manera, un punto de referencia importante en el debate sobre la conveniencia o no del voto obligatorio es el reconocimiento de que si bien el ejercicio del sufragio no hace necesariamente democrática a una sociedad, restricciones al mismo sí hacen que la sociedad no sea plenamente democrática. En este sentido, es pertinente preguntarse si en el caso colombiano, donde diferentes actores armados han ejercido durante muchos años presiones contra candidatos y electores, es conveniente implementar el voto obligatorio. O si esta medida no tiene que estar precedida, o al menos acompañada, de otras que garanticen que las elecciones van a ser libres, transparentes y universales. Dicho en otros términos, el debate debe contemplar la disyuntiva, inevitable en Colombia, de si el voto obli-

gatorio puede convertirse en un antídoto eficaz contra la intromisión armada en los procesos electorales y contra las prácticas corruptas, como por ejemplo la compra de votos, o si por el contrario puede estimularlas, ante la precariedad institucional para controlarlas.

Estas inquietudes nos remiten a la pregunta de si el voto obligatorio constituye o no una restricción al ejercicio de un derecho y, por otro lado, si los niveles de abstención —por supuesto dentro de límites razonables— constituyen una limitación a la democracia.

Muchos analistas y académicos consideran que votar es un deber ciudadano que se desprende o va de la mano de su condición de derecho ciudadano. Por ejemplo, en el Proyecto de Acto Legislativo³ que pretende regular la materia, se afirma que «el salir a votar se hace un deber si se tiene en cuenta la función política del voto [...] Además, como sostiene Kelsen, el voto obligatorio no coarta la libertad del ciudadano en tanto que sólo lo obliga a participar en la elección, pero no influye en la manera de votar del ciudadano, ni ejerce influencia alguna sobre su voto».⁴ Para otros, no votar es parte del fuero de los ciudadanos, cuya libertad de decidir no puede ser limitada. Es decir, que más que un deber formal, es parte de la responsabilidad política de participar, pero no una obligación. Incluso, al respecto la Corte Constitucional conceptuó lo siguiente:

Una tercera anotación completa la exposición del contenido normativo del sufragio como derecho, y da pie para examinar el alcance de su consagración también como deber. Las mismas normas que consagran el ejercicio del voto como una actividad esencialmente libre hacen inmune al abstencionista a la acción del legislador tendiente a prohibir el no ejercicio del derecho al voto, o a atribuirle alguna pena, a la vez que hacen incompetente al Congreso para actuar de ese modo, «pues el sufragante conserva en todo caso el derecho de abstenerse de votar, votar en blanco o hacerlo en favor de cualquier candidato» (Sent. C-145/94, M.P. Alejandro Martínez Caballero).

Otro de los argumentos que suele esgrimirse cuando se debate la

³ En Colombia los proyectos de Acto Legislativo son los que contienen propuestas de reforma a la Constitución.

⁴ Exposición de Motivos, proyecto de Acto legislativo 101 de 2006, «Por el cual se establece la obligatoriedad del voto»

pertinencia del voto obligatorio es que, aún si este contribuye a aumentar la participación electoral, no es claro que estos incrementos puedan ser consideradas manifestaciones reales y legítimas de una mejor participación. Es decir, si al aumentar la participación electoral se mejora automáticamente la calidad de la democracia. En la misma línea están quienes sostienen que al no garantizar una eficaz y efectiva rendición de cuentas de los elegidos ante los electores, ni una mejor representación, dos elementos fundamentales de la gobernabilidad democrática, el voto obligatorio aporta al fortalecimiento democrático. Es decir, que si bien la posibilidad de que los ciudadanos puedan presionar o exigirles a los gobernantes el cumplimiento de las promesas electorales y la satisfacción de sus demandas y necesidades básicas, así como el pleno respeto de sus derechos, pasa por el ejercicio electoral, no se agota en él. A la luz de la experiencia reciente de varios países latinoamericanos donde el sufragio es obligatorio, no sobra sopesar las consecuencias del voto antisistema, antipartidos y antipolítica sobre la estabilidad de sus respectivos regímenes. Aun cuando algunos gobiernos de la región han recibido un amplio apoyo electoral, esto no necesariamente se ha traducido en un mayor respeto del Estado de Derecho ni en un reconocimiento de los derechos de las minorías.

En síntesis, la pregunta relevante parece ser si el voto obligatorio es o no democrático y si fortalece o debilita a la democracia. La experiencia de América Latina parece no arrojar datos concluyentes y generalizables en una u otra dirección. Cada caso debe ser analizado a la luz de sus propias experiencias y de las particularidades y características de su sistema político. De cualquier manera, si se quieren fortalecer los cimientos de la democracia, las medidas para aumentar la participación electoral tienen que ir acompañadas de políticas conducentes a mejorar la calidad de la participación política en general y de la participación electoral en particular. Es decir, el voto obligatorio, o en su defecto los incentivos a los votantes, deben contribuir a crear ciudadanos más informados y a mejorar los canales y mecanismos de rendición de cuentas.

En países como Colombia, el debate sobre el voto obligatorio no puede sustraerse, como ya se mencionó, de una realidad que en los últimos años ha estado marcada por la existencia en muchas regiones

del país de coacciones que limitan la libertad del sufragio —desde asesinatos y coacciones físicas o amenazas por parte de actores armados a candidatos, electores y jurados de votación y la presentación de candidatos únicos,⁵ pasando por la compra de votos, hasta el clientelismo⁶—, y por dificultades de diversa índole para depositar un voto informado.

Estas preocupaciones han sido planteadas en diversos debates, e incluso en el Salvamento Parcial de Voto de una decisión adoptada por el Consejo de Estado sobre el referendo propuesto por el Presidente Álvaro Uribe, una Magistrado del Consejo Nacional Electoral manifestó lo siguiente:

Si bien en Colombia no existe el voto obligatorio, el ejercicio de este derecho por el ciudadano que a bien lo tenga, no exime de las garantías que el Estado debe conferirle para su realización, de tal suerte que cuando un ciudadano se ve imposibilitado de ejercer su derecho al voto por falta de garantías o la debida protección del Estado, es indudable que se le vulnera un derecho fundamental que goza de especial protección; cabe recordar que el artículo segundo del Código Electoral prescribe que las autoridades tienen la obligación de proteger el ejercicio del sufragio.⁷

A manera de conclusión, se puede afirmar que no hay verdades absolutas sobre la conveniencia o no del voto obligatorio. Sus ventajas, principalmente su aparente incidencia en el aumento de la participación electoral y una cualificación de la cultura política, son condiciones necesarias pero insuficientes para mejorar la representación y la representatividad, la legitimidad del sistema y el fortaleci-

⁵ En los últimos meses, la Corte Suprema de Justicia ha comenzado a hacer públicas las investigaciones que viene adelantando contra políticos por sus supuestos vínculos con los paramilitares. Para un análisis sobre las relaciones entre los paramilitares y políticos, véase, entre otros, López (2005) y Duncan (2006).

⁶ Eduardo Díaz Uribe, por ejemplo, concluye uno de sus estudios sobre este tema con la siguiente afirmación: «existe una alta relación entre los niveles de abstención y el monto de los recursos públicos y privados que movilizan las maquinarias con fines electorales» (tomado de Exposición de Motivos, proyecto de Acto Legislativo 101 de 2006, «Por el cual se establece la obligatoriedad del voto», citando a Díaz Uribe, 1986: 68).

⁷ Bogotá, 2004, Resolución núm. 6974 de 2003.

miento de la democracia. Estos objetivos deben ir acompañados de decisiones que propendan por el fortalecimiento y democratización de los partidos políticos, el sistema de partidos y el Congreso; por la creación de eficaces y efectivos mecanismos de rendición de cuentas y por la adopción de una normatividad electoral y de financiación política que garantice la transparencia, universalidad y libertad del ejercicio del deber y el derecho ciudadano de elegir y ser elegido.

REFERENCIAS

- DÍAZ URIBE, Eduardo. (1986). *El clientelismo en Colombia: un estudio exploratorio*. Bogotá: El Áncora Editores.
- DUNCAN, Gustavo. (2006). *Los señores de la guerra*. Bogotá: Planeta y Fundación Seguridad y Democracia.
- FRANCO, Beatriz. (1997). Lo bueno, lo malo y lo feo del voto obligatorio. *Revista Estrategia Económica*, enero 31.
- LÓPEZ, Claudia. (2005). Del control territorial a la acción política. *Revista Arcanos* (Corporación Nuevo Arco Iris), 11.
- REINA OTERO, Alexander. (2007). La democracia no es sólo elecciones. Disponible en <http://www.lainsignia.org/2006abril/ibe_019.htm>.