

¿El colmo de la apatía? Factores que incidieron en la participación en las elecciones de Consejos de Juventud en Colombia

The Height of Apathy? Factors Influencing Participation in Youth Council Elections in Colombia

Nicolás Montoya Céspedes¹

Recibido: 10/10/2023 - Aceptado: 28/11/2024

Resumen

Las elecciones de Consejos Locales y Municipales de Juventud de 2021 en Colombia registraron un nivel de participación alarmantemente bajo, ya que en ellas sólo votó el 10.3% de las personas habilitadas para hacerlo. Este artículo identifica los factores que explican este fenómeno, cuestionando la pertinencia de la apatía como explicación de la participación político-electoral de la juventud. Para ello se consideran los aspectos contextuales, políticos, logísticos y de diseño institucional, concluyendo que la abstención fue producto de una interacción compleja de múltiples variables.

Palabras Clave: participación, comportamiento electoral, consejos de juventud, Colombia.

Abstract

The 2021 elections for Local and Municipal Youth Councils in Colombia recorded an alarmingly low turnout, with only 10.3% of eligible voters participating. This article identifies the reasons behind this phenomenon, questioning apathy as the usual explanation concerning political participation of the youth. The article explores issues related to the political context, logistical limitations and institutional design, concluding that abstention derives from a complex interaction of multiple variables.

Keywords: Turnout, political behavior, Youth Councils, Colombia

Introducción

El 5 de diciembre de 2021 se presentó la más baja participación en unas elecciones ordinarias en la historia de Colombia. Ese día sólo 1.266.857 de las 12.282.273 personas entre 14 y 28 años habilitadas para hacerlo acudieron a

¹ Abogado y Magíster en Derecho de la Universidad de los Andes. Máster en Derecho Europeo de la Universidad Paris 1 – Panthéon-Sorbonne. Docente, asesor, consultor e investigador en asuntos de derecho público.

las urnas, lo que equivale a apenas el 10.3% del potencial electoral (Registraduría Nacional del Estado Civil [RNEC], 2022). De ese alarmante nivel de participación se derivan riesgos tanto para los instrumentos de la democracia participativa como para los de la democracia representativa en Colombia (IDEA, 1999; Mahéo et al., 2012). La masiva abstención pone en duda la representatividad de los Consejos Locales y Municipales de Juventud (CLMJ), su funcionalidad y viabilidad en el andamiaje participativo nacional (Velásquez, 2014; Lizcano, 2015). Bajo una perspectiva de largo plazo, el ejercicio de sensibilización y socialización democrática que subyace a este proceso electoral se ve truncado en medida que la baja participación constituye una oportunidad perdida para fomentar entre los jóvenes el hábito de votar y daría pistas sobre su comportamiento futuro en otros comicios (Plutzer, 2002).

Con el propósito de evaluar los riesgos derivados de esta situación, este artículo identifica los principales factores que explican el nivel de participación en las elecciones de 2021. Para ello, se parte de la literatura especializada en comportamiento electoral, que ofrece una variada gama de factores para dar cuenta de la decisión de votar o abstenerse (Frank & Martínez i Coma, 2023). Estos factores pueden clasificarse en aspectos socioeco-

nómicos, demográficos, psicológicos, culturales, logísticos y contextuales. En esta clasificación, la edad es tratada como un factor demográfico, lo que ha llevado al desarrollo de estudios que analizan el comportamiento político de los jóvenes (Klandermans, 2004; Andersson, 2015; Maher & Earl, 2017; Paschou & Durán, 2022). Dichos estudios, y otros relacionados con la relación entre juventud y asuntos públicos, suelen describir a este segmento de la población como apático (Fernández et al., 2024), antipático (Foa & Mounk, 2019) o desinteresado (Escobar et al., 2004).

Esa es la caracterización habitual del comportamiento de los jóvenes frente a los asuntos político-electorales. La explicación de lo sucedido en 2021 saltaría a la vista: la baja participación fue consecuencia de la actitud que se atribuye tradicionalmente a este grupo poblacional. Sin embargo, en este contexto, esa explicación resulta insuficiente.

De entrada, se debe destacar que el ejercicio del derecho al voto es sólo una de las múltiples manifestaciones del derecho a participar reconocido tanto en tratados internacionales, como en la legislación interna (Bernalles, 2006; Hurtado & Hinestroza, 2016). Para el caso colombiano, los jóvenes se pueden involucrar en asuntos políticos de formas bifurcadas (Varón, 2014). Por un lado, a través de meca-

nismos institucionales, incluyendo los CLMJ y, por otro, mediante modalidades no convencionales como la movilización social y la protesta (Velásquez, 2024; Cuartas et al., 2023; Sobczyk et al., 2022). En la medida en que paradójicamente (Pleyers & Karbach, 2014) los jóvenes tienden a preferir las modalidades no institucionales, en parte porque suelen desconocer la existencia misma de los mecanismos institucionales (USAID, 2023), la explicación de lo ocurrido no podría atribuirse únicamente a la apatía, puesto que de esa forma no se tendrían en cuenta las diversas formas en las que participan.

Adicionalmente, los análisis del comportamiento electoral juvenil suelen basarse en elecciones nacionales, en las que está demostrado que este grupo poblacional tiende a distanciarse de las dinámicas políticas tradicionales (Escobar et al., 2004). En otras palabras, la visión de la juventud como un colectivo apático no se basa en el estudio de su comportamiento frente a mecanismos especialmente previstos para ellos, como los CLMJ. Por consiguiente, se impone un análisis específico de las razones que expliquen por qué las personas que, en teoría, se verían beneficiadas de participar se abstienen de hacerlo. Para ello se debe recordar que la literatura reconoce que los niveles de participación electoral son el resultado de una

combinación de factores que operan simultáneamente (Frank & Martínez i Coma, 2023). En el caso de los CLMJ, el significativo nivel de abstención registrado en 2021 no puede ser explicado únicamente por la tradicional apatía juvenil o por el simple desconocimiento de su existencia. Factores contextuales, culturales y logísticos también jugaron un papel determinante en la configuración de este fenómeno.

Este artículo se estructura en cuatro partes. En la primera, se analizan los factores demográficos asociados a las elecciones de 2021; en la segunda, se examinan aspectos políticos y contextuales, incluyendo el diseño institucional de los CLMJ y su percepción entre los jóvenes. La tercera parte aborda factores logísticos como la incertidumbre respecto a la fecha de las elecciones y las restricciones al acceso a los puestos de votación. Posteriormente, se presentan las consideraciones finales.

Es importante señalar, antes de iniciar, que este estudio no pretende abordar exhaustivamente todos los factores que incidieron en los bajos niveles de participación, dado que algunos de ellos carecen de información confiable o verificable, como los factores socioeconómicos. Asimismo, no se busca medir el impacto específico de cada factor identificado, sino proporcionar un análisis que permita a los actores interesados adoptar me-

didadas para mitigar este fenómeno en futuros procesos electorales, como el previsto para 2025.

La insuficiencia de los factores demográficos

Las características demográficas de los electores como la edad y el género, suelen utilizarse para explicar su comportamiento. En relación con la edad, se argumenta que la participación tiende a aumentar con la adultez (Harder & Krosnick, 2008), siendo los adultos mayores quienes más tienden a votar, mientras que los jóvenes, aunque representan una proporción significativa del electorado (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2024), tienden a participar menos. Respecto al género, investigaciones previas indicaban que la participación de las mujeres era históricamente menor que la de los hombres (Fagot, 1981; Conway, 2001; Desposato & Norrander, 2008); sin embargo, esta dinámica ha cambiado de manera notable en años recientes. En el caso colombiano, se encuentra que no solo las mujeres representan una mayoría entre los habilitados para votar, sino que en términos proporcionales, su participación es mayor que la de los hombres (RNEC & Consejo Nacional Electoral [CNE], 2024). Ante este panorama, podría haberse esperado que la creciente participación femenina ayudara a mitigar la apatía de los jóvenes

en las elecciones de los CLMJ en 2021. Sin embargo, esto no se reflejó en los resultados los cuales, como se sabe, mostraron una participación significativamente baja.

Candidatos motivados y electores desinteresados

El análisis de la participación electoral suele centrarse en el comportamiento de los votantes. Sin embargo, la particularidad de los CLMJ, en los cuales tanto candidatos como electores pertenecen al mismo segmento poblacional, permite analizar también el comportamiento de los jóvenes como candidatos. En 2021 se postularon 41.825 personas para la obtención de 12.874 escaños en los CLMJ (RNEC, 2022). Eso quiere decir que se presentaron 3.25 candidatos por cada escaño en contienda o, teniendo en cuenta el potencial electoral, se presentó un candidato por cada 293 electores. A título comparativo, en las elecciones de 2023 compitieron 106.429 candidatos por 12.072 curules en los concejos municipales, lo que equivale a 8.82 candidatos por curul y un candidato por cada 364 electores potenciales (RNEC, 2023).

La comparación de la cantidad de candidatos en estos dos certámenes electorales muestra que a pesar del persistente desconocimiento sobre los CLMJ (USAID, 2023), su falta de legitimidad histórica (Acosta & Barbosa,

2005) y la relativa novedad del proceso electoral de 2021, existe una demanda no despreciable para acceder a espacios de representación.

A lo expuesto se suma que de las 41.825 personas que se postularon en las elecciones de 2021, 10.029, es decir un 24%, correspondía a menores de edad (RNEC, 2022). Considerando las restricciones asociadas a la edad para el acceso a cargos de elección popular vigentes en Colombia, las cifras presentadas significan que esas personas no se habrían podido postular a otro tipo de elecciones. Esto, además llevó a que el 25% de los elegidos fuera menor de edad.

El comportamiento de las personas que se postularon, incluyendo los menores de edad, permite advertir la existencia de un interés real en una porción muy específica de los jóvenes en este proceso electoral. Ese interés lamentablemente no se ha extendido al comportamiento de los integrantes del segmento poblacional en su calidad de electores.

Al analizar este aspecto se debe resaltar que la participación electoral en Colombia ha sido históricamente baja (RNEC, 2013). Por ello, el electorado colombiano podría ser catalogado de apático. Por consiguiente, el nivel de participación en las elecciones de CLMJ se insertaría y profundizaría una dinámica histórica del compor-

tamiento del electorado colombiano. Dinámica que en este caso se encontraría influenciada por el “creciente desinterés” que tendrían los jóvenes por las formas de participación ligadas a la política tradicional (Escobar et al, 2004), causada por la falta de legitimidad que dichos instrumentos tienen entre ellos (Acosta & Barbosa, 2005). Tal vez por eso, de tiempo atrás, este tipo de elecciones ha contado con porcentajes ínfimos de participación (Varón, 2014).

No obstante, datos recientes del Observatorio de la Democracia sugieren que el comportamiento reciente de los jóvenes frente a asuntos político-electorales no se caracteriza por la apatía. Esto se debe a que, según los datos de participación en las elecciones presidenciales de 2022 en segunda vuelta, votaron 5.056.985 de personas entre 18 y 25 años, representando el 21% del total de votantes. El fenómeno no se limitó a esas elecciones; 4.856.152 jóvenes participaron en las elecciones de autoridades locales celebradas en 2023, constituyendo el 19% del electorado.

Además, las encuestas del Departamento Nacional de Estadística (DANE) muestran cambios significativos en la cultura política de los jóvenes. En 2019, el 43% de ellos declaró no haber votado en las elecciones presidenciales previas, citando como explicación el desencanto con los candidatos y las

organizaciones políticas (DANE, 2019). Sin embargo, en 2023 el 84% de los encuestados del grupo etario afirmó haber votado en las elecciones presidenciales de 2022 (DANE, 2023). Estos datos demuestran que, aunque los jóvenes colombianos presentan niveles de participación variables, realmente no son antipáticos frente a los asuntos político electorales.

Con ello en mente, se puede afirmar que el nivel de participación que se presentó en 2021 fue excepcional y anormalmente bajo al compararse con otros procesos electorales ordinarios. No obstante, esta comparación resulta inapropiada, ya que no toma en cuenta las dinámicas específicas de los CLMJ como instancia de participación ciudadana. Estas elecciones no se han caracterizado históricamente por movilizar grandes porciones del electorado (Varón, 2014). De ello se desprende que, aunque los candidatos muestran un interés genuino en ejercer liderazgos, los problemas de representatividad, viabilidad, legitimidad y sostenibilidad parecen limitarse exclusivamente a los CLMJ, sin comprometer la democracia nacional. En otras palabras, la apatía atribuida a los jóvenes electores no está dirigida hacia las instituciones democráticas en general, sino específicamente hacia este mecanismo de participación ciudadana. Sin embargo, la apatía por sí misma no es suficiente para explicar lo ocurrido en 2021.

Albores de una transformación política en clave de género

Al analizar el comportamiento de las mujeres entre 14 y 28 años en las elecciones de 2021 se debe destacar su creciente protagonismo. A pesar de las persistentes brechas en participación política por género en Colombia (RNEC & CNE, 2024) y las limitaciones observadas desde tempranas edades en democracias consolidadas (Gordon, 2008; Pfanzelt & Spies, 2019), los resultados de las elecciones de CLMJ apuntan a una transformación significativa en este aspecto.

Con relación a las jóvenes candidatas, los datos muestran un notable nivel de aspiraciones por parte de mujeres. En las elecciones de 2021, 20.805 de ellas que representaban un 49.7% del total, se postularon para representar a sus pares en los CLMJ (RNEC, 2022). Además, los porcentajes de escaños ocupados por mujeres reflejan una tendencia hacia la paridad: el 49.1% de los escaños municipales y el 49.6% de los escaños locales fueron ocupados por ellas (RNEC, 2022). Este resultado contrasta significativamente con las elecciones de autoridades locales de 2023, en las que solo el 24.5% de los elegidos fueron mujeres (RNEC & CNE, 2024).

Estos resultados están directamente vinculados con disposiciones normativas que distinguen a las elec-

ciones de CLMJ de otros procesos electorales en Colombia. En el marco de los principios de paridad, alternancia y universalidad establecidos en el artículo 262 de la Constitución desde 2015, la Ley 1885 de 2018 introdujo el mecanismo de listas cremallera, prohibiendo que dos candidatos consecutivos en una lista sean del mismo género. Esto convierte a las elecciones de CLMJ en el único certamen del país donde esta medida ha sido adoptada, promoviendo efectivamente la equidad de género en la participación política. Cabe destacar que, durante el proceso electoral, se presentó una solicitud judicial para inaplicar esta norma y permitir listas compuestas exclusivamente por mujeres. Sin embargo, el Tribunal Superior de Antioquia negó la solicitud, argumentando que existían otros mecanismos para proteger los derechos fundamentales y que no se trataba de un perjuicio irremediable. Posteriormente, la Corte Suprema de Justicia ratificó esta decisión en sede de impugnación (Corte Suprema de Justicia, 2021).

En este contexto, el comportamiento de las jóvenes candidatas en 2021 no solo evidencia su interés por ocupar espacios de representación juvenil, sino que también demuestra el impacto concreto del marco normativo en promover su participación bajo una perspectiva de equidad de género. En un futuro cercano es posi-

ble que aquellas mujeres que se postularon y fueron elegidas a los CLMJ prosigan en el ejercicio de liderazgos accediendo a otros escenarios de representación política. Por ello, además de la materialización efectiva de los principios de paridad en la participación, será necesario que se extiendan este tipo de disposiciones de eficacia comprobada, a otros procesos electorales en Colombia. Aunque recientemente la Ley 2424 de 2024 extendió cuotas de participación política de las mujeres en otros contextos, se limitó a mantener los porcentajes actuales de participación femenina en la conformación de listas y a extenderlos, en menor proporción, a circunscripciones en las que se eligen menos personas.

Unas elecciones en un contexto político y social particular

Los factores demográficos no explican completamente los bajos niveles de participación en las elecciones de CLMJ de 2021. Por consiguiente, resulta necesario explorar la incidencia de otros factores. En este sentido, es fundamental considerar que, con base en el carácter expansivo del principio democrático (Corte Constitucional, 2017) y como expresión del rasgo participativo de la democracia nacional (Corte Constitucional, 2010), han proliferado espacios institucionales diseñados

para permitir que la ciudadanía incida en las decisiones que afectan su vida cotidiana (Velásquez & González, 2003).

Estos espacios se caracterizan por facilitar el diálogo entre las autoridades de diferentes niveles de descentralización territorial y los representantes de sectores poblacionales específicos, quienes a través de su participación, buscan influir en la formulación de políticas públicas. Los CLMJ se enmarcan dentro de esta dinámica como mecanismos de participación ciudadana que complementan, sin sustituir, a las instituciones de representación política tradicional, aunque las elecciones asociadas a estas últimas movilizan a porciones más significativas del electorado. Este diseño institucional crea un contexto propicio para la aparición de tensiones entre los instrumentos de la democracia participativa y los propios de la democracia representativa. Dichas tensiones reflejan los desafíos inherentes a integrar ambos modelos dentro de un sistema político que aspira a ser inclusivo y eficiente.

El alcance limitado de los CLMJ

A través de la Ley 375 de 1997 se creó el Sistema Nacional de Juventud y, como parte de él, los CLMJ. Estos son espacios que permiten a los integrantes del segmento poblacional involucrarse activamente, en asocio

con las autoridades, en la toma de decisiones directamente relacionadas con ellos. El carácter participativo de estos espacios se refleja en las funciones previstas para ellos en la legislación nacional. Una revisión de las funciones previstas para los CLMJ en las Leyes 375, 1622 y 1885, evidencia que estos espacios se limitan a brindar a los representantes de los jóvenes la posibilidad de incidir en las decisiones, así como realizar veeduría y control social sobre las políticas públicas relacionadas con sus intereses. Estas funciones han llevado a que los CLMJ sean definidos como órganos consultivos, colegiados, autónomos y atípicos (Consejo de Estado, 2008).

Desde su creación, los CLMJ han evidenciado una tensión entre distintas concepciones sobre el alcance de la participación ciudadana (Velásquez & González, 2003). Esta tensión puede resumirse en dos alternativas: ¿deberían ser instancias consultivas o espacios decisorios? Aunque las personas que ocupan estos espacios buscan ampliar su alcance, la legislación nacional ha optado sistemáticamente por mantenerlos como órganos consultivos. En 2018 esta tensión se intensificó con nuevas disposiciones normativas que introdujeron dos elementos relevantes. En primer lugar, la politización parcial de los espacios de participación ciudadana al autorizar que candidatos avalados por orga-

nizaciones políticas compitieran con aquellos respaldados por procesos organizativos no partidistas, para ejercer la representación del segmento poblacional en el seno del CLMJ. En segundo lugar, establecieron que la elección de sus integrantes debía realizarse mediante un proceso electoral con calendario propio (RNEC, 2021a, 2021b), que incluyera la determinación de puestos de votación, censo electoral (RNEC, 2021c), requisitos de inscripción (RNEC, 2021d), inhabilidades, propaganda electoral (CNE, 2021a), tarjetas y testigos electorales (CNE, 2021b), tribunales de garantías (CNE, 2021c) y escrutinios. Estas disposiciones acentuaron los rasgos político-electorales de este mecanismo de participación ciudadana.

No obstante, los CLMJ continúan siendo órganos meramente consultivos que, además, carecen de mecanismos de financiación de campañas, como anticipos o reposición de votos (Ledezma, 2022), y no se alinean adecuadamente con los ciclos electorales propios de las dinámicas del gobierno local, ya que ejercen sus actividades tiempo después de que se discute y adopta el Plan de Desarrollo de la entidad territorial. Entonces, por diseño institucional, los CLMJ fomentarían la apatía de aquellos a quienes están dirigidos puesto que siendo únicamente consultivos, se trata de espacios poco atractivos para la participación.

Con fundamento en lo anterior, los electores podrían dudar de la efectividad o trascendencia de su voto o de su capacidad real de los jóvenes de generar cambios significativos (IDEA, 1999).

El semillero de liderazgos

Desde el inicio del siglo XXI la normatividad colombiana ha buscado introducir mecanismos orientados al fortalecimiento de las organizaciones políticas. Entre ellos, se destaca la Ley 1475 de 2011, que establece que una porción de los recursos asignados por el Estado para financiar su funcionamiento se distribuirá en proporción al número de jóvenes elegidos en las corporaciones públicas. Este esquema introduce un incentivo financiero para el surgimiento de nuevos liderazgos políticos. Estas mismas intenciones motivaron las reformas al Estatuto de Ciudadanía Juvenil que permitieron a las organizaciones políticas postular candidatos a las elecciones de los CLMJ. Como consecuencia, y frente a la falta de oportunidades en otros espacios de democracia representativa, estos espacios pueden ser considerados como semilleros de oportunidades para jóvenes que desean iniciar una carrera política (Rozo & Riquett, 2021).

Sin embargo, esta concepción pasa por alto que las organizaciones políticas en Colombia suelen funcionar

como federaciones de feudos, clientelas y liderazgos consolidados (Gutiérrez, 1996; Gechem, 2009). En este contexto, la promoción de nuevos líderes frecuentemente entra en conflicto con los intereses de quienes buscan fortalecer sus posiciones de poder dentro de estas estructuras. Por lo tanto, fomentar el surgimiento de liderazgos juveniles puede percibirse como una amenaza, ya que equivaldría a incentivar la futura competencia al interior de las mismas organizaciones políticas. Por lo tanto, además de no ser espacios atractivos para estas organizaciones, los CLMJ terminan funcionando a largo plazo, como un semillero de competencia no deseada. A pesar de ello debe reconocerse que los candidatos avalados por organizaciones políticas obtuvieron el 56.4% de los votos emitidos (RNEC, 2022).

Otras maneras más eficientes de participar

El momento político y social en el que se desarrollaron las elecciones de 2021 fue particularmente significativo. Este proceso electoral coincidió con el denominado “estallido social” que vivió Colombia entre 2019 y 2021, una oleada de protestas sin precedentes en la historia reciente del país (Velásquez, 2024), protagonizada en gran medida por jóvenes. Dado que los comicios tuvieron lugar tras un periodo de intensa movilización ciudadana li-

derada por este mismo segmento poblacional, la coyuntura influyó en los niveles de participación en las elecciones de los CLMJ. Aunque estas elecciones pudieron haber representado un punto de inflexión para canalizar las demandas juveniles hacia mecanismos institucionales de participación ciudadana, se caracterizaron por niveles exigüos de participación.

Entre las múltiples explicaciones ligadas al momento coyuntural, se puede resaltar que la protesta permanente pudo haber generado para mediados de 2021, un agotamiento en los liderazgos juveniles. Este cansancio dificultó la reconducción de las dinámicas de organización social hacia fines electorales, tanto a corto como a largo plazo. Aunado a ello, no se puede desconocer que el proceso electoral representaba una institucionalidad frente a la cual la juventud estaba enfrentada. En opinión de los jóvenes, esta institucionalidad encabezada por el Gobierno nacional no había atendido adecuadamente sus necesidades ni demandas (Velásquez, 2024). En consecuencia, una alta participación en las elecciones de los CLMJ podría haber sido interpretada como un respaldo al Gobierno y a las estructuras institucionales vigentes. Finalmente, los resultados obtenidos a través de la movilización social, como la interrupción de la agenda legislativa, pudieron haber sido percibidos como más

efectivos para alcanzar los objetivos deseados que los mecanismos institucionales de participación ciudadana, los cuales, como en el caso de los CLMJ, son meramente consultivos. En este sentido, se refuerza la percepción de que votar es un medio ineficiente para lograr cambios sustanciales (Chareka & Sears, 2006).

Incertidumbre electoral y restricciones de acceso al voto

Junto con los factores contextuales, los factores logísticos también incidieron significativamente en el nivel de participación en las elecciones de CLMJ. Entre ellos destacan dos elementos: la incertidumbre respecto a la fecha de la jornada electoral y las limitaciones en el acceso a los puestos de votación.

La incertidumbre respecto de la fecha de la jornada electoral

A diferencia de otros certámenes electorales en Colombia, las elecciones de los CLMJ se han caracterizado históricamente por la incertidumbre en cuanto a su fecha. Inicialmente, la Ley 375 de 1997 no estableció un criterio claro, específico o vinculante respecto del momento en que debían celebrarse, dejando esta decisión a discreción de cada entidad territorial. Posteriormente, el artículo 53 de la Ley 1622 de 2013 pretendió unificar la fecha, estableciendo que las elec-

ciones se llevarían a cabo “el último viernes del mes de octubre” de 2012. Sin embargo, asuntos del trámite legislativo, incluyendo el control previo de constitucionalidad requerido para las leyes estatutarias, impidieron que esta fecha se materializara.

El proceso legislativo culminó con la promulgación de la Ley 1622 en abril de 2013, casi seis meses después de la fecha inicialmente prevista para las elecciones. La Corte Constitucional, en su Sentencia C-826 de 2012, reconoció esta situación y sostuvo que era necesario respetar tanto la “realidad temporal” como los derechos adquiridos de los miembros de los CLMJ en ejercicio, lo que dilató la celebración de las elecciones.

Con la reforma de 2018 se adoptó un enfoque diferente; el artículo 21 de la Ley 1885 de ese año dispuso que la RNEC fijaría la fecha, asegurando que las elecciones: i) se realizaran dentro de los dos años siguientes a la promulgación de la Ley, ii) no coincidirían con ninguna otra jornada electoral y, iii) se llevaran a cabo cada cuatro años.

El plazo previsto por el legislador en 2018 se vencería en abril de 2020. Por ello, a través de la Resolución 1074 del 4 de febrero de 2020, la RNEC dispuso que las elecciones se realizarían el cuarto domingo de octubre de ese año. Tan solo tres semanas después,

aduciendo el propósito de contar con un término más amplio para la organización logística del proceso, a través de la Resolución 2031 del 27 de febrero de 2020, se aplazarían las elecciones para el segundo domingo de noviembre. Posteriormente, como consecuencia de la pandemia, el 8 de mayo de 2020 se expediría la Resolución 3473. Con ella se modificaría la fecha de la jornada electoral para el 7 de marzo de 2021. Los aplazamientos no terminarían allí. La Resolución 4369 de 2021 previó el 28 de noviembre de ese año como el día que se adelantaría la jornada electoral. Finalmente, a través de la Resolución 9261 del 31 de agosto de 2021 la fecha fue modificada, y la jornada electoral fue postergada una semana para el 5 de diciembre de 2021. Así, entre 2020 y 2021 se expedieron cinco resoluciones que, por diferentes motivos, postergaban las elecciones. Esos aplazamientos llevaron a que unas elecciones que se tenían previstas para octubre de 2012 sólo se llevaran a cabo en diciembre de 2021.

Establecer con precisión el impacto de estos aplazamientos en la participación electoral resulta complejo. Por un lado, los constantes cambios podrían haber proporcionado más tiempo para actividades de proselitismo y movilización. Por otro lado, la incertidumbre recurrente pudo transmitir una percepción de poca importancia

del proceso electoral, desincentivando la participación de los votantes.

Además, la disposición legislativa que prohíbe la coincidencia de las elecciones de los CLMJ con otros certámenes electorales, tuvo un efecto adicional sobre la participación. Aunque se podría considerar que esta medida busca preservar los CLMJ como espacios de participación ciudadana resguardados de la influencia política, también limitó su capacidad para movilizar votantes. Estudios han demostrado que la concurrencia de votaciones en un mismo día puede aumentar significativamente la participación electoral y reducir los costos o las barreras asociados a la movilización de los electores (Fornos et al., 2004).

Restricciones de acceso al voto

Todas las elecciones requieren un esfuerzo logístico que no siempre es debidamente dimensionado. Una de las manifestaciones más representativas de este esfuerzo se encuentra en la identificación, disposición e instalación de puestos y mesas de votación. Estos aspectos no solo repercuten en los costos logísticos del proceso electoral, sino que también tienen el potencial de influir en el comportamiento de los votantes al hacer más o menos accesible el acto de votar (Harder & Krosnick, 2008).

En las elecciones de los CLMJ de 2021, según información de la RNEC, se dispusieron 19.991 mesas en 6.058 puestos de votación para un potencial de 12.282.273 electores. En contraste, en las elecciones de autoridades locales de 2023 se instalaron 119.875 mesas distribuidas en 12.922 puestos de votación, abarcando un potencial electoral de 38.965.515 personas.

Si bien es entendible que el menor potencial electoral de las elecciones de 2021 justificara una reducción en el número de mesas y puestos de votación, estas decisiones también generaron limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales, lo que impactó directamente en los niveles de participación electoral (McGuire et al., 2020). Es incorrecto asumir que la disminución del potencial electoral implica automáticamente una reducción proporcional en la dispersión geográfica del electorado. Esto resulta especialmente relevante en las elecciones de los CLMJ, dado que “el 76.2% de la población joven reside en las cabeceras municipales, mientras que el 23.8% habita en áreas rurales dispersas” (DANE, 2021, p. 18).

Un ejemplo que ilustra esta problemática ocurrió en Santa Ana (Magdalena). Según la información de la RNEC (2023) para las elecciones de 2021, se instaló un único puesto de votación con nueve mesas para un potencial de 6.692 electores, ubicado en

la cabecera municipal. En dichas elecciones participó el 29.75% de los jóvenes habilitados para votar. En comparación, en las elecciones de 2023, se dispusieron en el mismo municipio 56 mesas distribuidas en siete puestos de votación, para un potencial de 17.460 personas y participó el 72.88% de los inscritos.

Estos datos llevan a concluir que la ubicación del puesto de votación en las elecciones de los CLMJ implicó que los votantes de las zonas rurales debían desplazarse, en algunos casos por horas, hasta la cabecera municipal para ejercer su derecho al voto. Esta situación llevó a la Corte Constitucional (2022) a concluir que, en este caso, se había restringido el ejercicio del derecho al voto de los jóvenes rurales. Según la Corte, la ubicación de los puestos de votación debe cumplir con dos deberes: garantizar que estén a una distancia razonable para facilitar el acceso de los sufragantes y justificar de manera concreta y razonada la ausencia de mesas en lugares específicos, particularmente en zonas de difícil movilidad.

Santa Ana no fue un caso aislado. En 2021 más del 50% de los municipios del país sólo contó con un puesto de votación, generalmente en la cabecera municipal, incluso en municipios con censos electorales superiores a los 10.000 electores, como Santa Rosa del Sur (Bolívar) o con grandes exten-

siones territoriales como Cumaribo (Vichada), el municipio más extenso de Colombia, con un potencial electoral de 9.694 personas. Esta decisión tuvo un impacto directo en la participación electoral de 2021, al imponer barreras significativas a los votantes de zonas rurales y dispersas para acceder al voto. Aunque se intentaron paliar estas limitaciones mediante medidas de última hora, como la Resolución 15881 del 4 de diciembre de 2021, que permitió a los jóvenes entre 14 y 17 años votar en lugares cercanos a su residencia; estas iniciativas no lograron mitigar completamente los obstáculos existentes.

A esta problemática se sumó otro aspecto. Durante el proceso electoral, un candidato presentó una acción de tutela contra la RNEC, argumentando que no se había desarrollado una campaña logística y pedagógica suficiente para garantizar que los jóvenes ejercieran su derecho al voto. Aunque tanto el Tribunal Superior de Buga como la Corte Suprema de Justicia (2022) rechazaron la acción de tutela por razones técnicas, este hecho evidenció una percepción de insuficiencia en la promoción del proceso electoral. En este sentido, es posible que, a pesar de los esfuerzos realizados, muchos jóvenes no tuvieran conocimiento pleno de las elecciones, lo que habría impactado negativamente en los niveles de participación registrados en 2021.

Conclusiones

En este artículo se identificaron los principales factores que incidieron en el comportamiento electoral de los jóvenes en 2021. A la apatía que suele describir el comportamiento electoral de los jóvenes pero que, al mismo tiempo, no parece reflejar la actualidad en Colombia, se deben sumar otros factores como los contextuales, políticos y logísticos. Ellos muestran que, en realidad, los exiguos niveles de participación pueden ser explicados por la confluencia de factores. Entre ellos se encuentran:

1. A pesar del interés que suscitan entre los candidatos, los CLMJ nunca se han caracterizado por ser escenarios de contienda electoral que movilice a los electores. Es más, aún después del proceso electoral, estos espacios siguen siendo desconocidos por parte del segmento poblacional que pretende representar (USAID, 2023), tal vez porque no han mostrado su eficacia al momento de tramitar las necesidades de aquellos a quienes representan.
2. El diseño institucional de los CLMJ que los concibe como escenarios de concertación e interlocución, no los convierte en espacios atractivos para las organizaciones políticas, máxime cuando se recuerda que en estas elecciones no hay

mecanismos de financiación estatal de las campañas, que su capacidad real de gestión es limitada y que implicaría el fomento de nuevos líderes que se podrían convertir en la competencia de liderazgos en proceso de consolidación.

3. La existencia de los CLMJ parece estar motivada por la loable intención institucional de proporcionar una oferta participativa a este segmento de la población, como consecuencia de la conquista de una minoría activa e interesada (Varón, 2014), y no por la existencia de una amplia demanda ciudadana y juvenil en la materia. Como consecuencia de ello, esta oferta institucional no ha sido apropiada por los jóvenes quienes tienden a preferir mecanismos no institucionales de participación ya que tienden a ser más eficientes.
4. La incertidumbre sobre la fecha de las elecciones, la prohibición de que coincida con otros certámenes electorales, y en una porción significativa de los municipios del país, la instalación de puestos y mesas de votación únicamente en las cabeceras municipales, también tuvieron incidencia en la participación electoral de las elecciones de 2021.

Aunque en este artículo no se hayan abordado los factores socioeconómi-

cos ni se haya medido el impacto que los factores contextuales, políticos y logísticos tuvieron en el nivel de participación, aspectos que podrían ser objeto de investigaciones futuras, no se puede omitir que la mayoría de los factores que incidieron en la participación electoral de 2021 no son coyunturales. Por lo tanto, no se anticipa que, repentinamente, en las elecciones de 2025 se presente un comportamiento sustancialmente diferente por parte de los jóvenes. Ello, particularmente si se tiene en cuenta la difícil relación entre el Gobierno nacional y los integrantes de los CLMJ que están terminando su período (Garzón, 2024). A pesar de ello, sin desconocer los limitados efectos que los esfuerzos de sensibilización de la juventud pueden tener (Print, 2007) con miras a las elecciones de 2025, corresponderá a todos los interesados en el Sistema Nacional de Juventud adelantar extensos procesos de pedagogía en los que se destaque la trascendencia actual y futura de los CLMJ.

De cara a las elecciones de 2025, resulta imperativo que los actores involucrados en el Sistema Nacional de Juventud –incluyendo a las autoridades electorales, las organizaciones políticas y los propios jóvenes– trabajen de manera articulada para superar las barreras identificadas. Esto no solo permitirá aumentar los niveles de participación, sino también fortalecer

los CLMJ como un instrumento clave para la formación democrática de los jóvenes y su integración en los procesos de toma de decisiones.

El éxito de los CLMJ como espacios representativos dependerá de la capacidad del Estado y de la sociedad civil para transformar estos mecanismos en instancias efectivas, accesibles y legítimas, que respondan a las expectativas y necesidades de la juventud colombiana. Este desafío representa una oportunidad única para fomentar una democracia más inclusiva y participativa.

Referencias

- Acosta, F. & Barbosa, D. (2005). Participación, organización y ciudadanía juvenil. Intervención en el IV Simposio Nacional de Investigación y Formación en Recreación. FUNLIBRE. Mayo 19 al 21 de 2005. Disponible en: <https://www.cf.caribeafirmativo.org/todo/ATT1379608567.pdf>
- Andersson, E. (2015). Situational political socialisation: A normative approach to young people's adoption and acquisition of political preferences and skills. *Journal of Youth Studies*, 18(8), 967–983.
- Bernales, E. (2006). El derecho humano a la participación política. *Derecho PUCP*, 59(9), 9-32.
- Chareka, O. & Sears, A. (2006). Civic duty: young people's conceptions of voting as means of political participation. *Canadian Journal of Education*, 29(2), 521–540.
- Consejo de Estado. (2008). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, 2 de octubre de 2008, Rad. No. 2007-00943-0, C. P.: Mauricio Torres Cuervo.
- Consejo Nacional Electoral. (2021a). Resolución 2284 del 20 de agosto de 2021. Por la cual se señala el número máximo de cuñas radiales, de avisos en publicaciones escritas y de vallas publicitarias que pueden usar las candidaturas independientes y los partidos políticos. CNE.
- Consejo Nacional Electoral. (2021b). Resolución 4286 del 2 de septiembre de 2021. Por la cual se reglamenta la actividad de los testigos electorales y organismos de observación electoral. CNE.
- Consejo Nacional Electoral. (2021c). Resolución 7928 del 29 de octu-

bre de 2021. Por la cual se constituyen los Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral. CNE.

Conway, M. (2001). Women and political participation. *PS: Political Science and Politics*, 34(2), 231–233.

Corte Constitucional. (2010). Sentencia C-303 del 28 de abril de 2010. M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional. (2012). Sentencia C-826 del 25 de octubre de 2012. M. P.: Alexei Julio Estrada.

Corte Constitucional. (2017). Sentencia C-290 del 5 de mayo de 2017. M. P.: Alejandro Linares Cantillo.

Corte Constitucional. (2022). Sentencia T-150 del 2 de mayo de 2022. M. P.: José Fernando Reyes Cuartas.

Corte Suprema de Justicia. (2021). Sala de Casación Penal (Tutela), 26 de octubre de 2021, Rad. 119212, M. P.: Fabio Ospitia Garzón.

Corte Suprema de Justicia. (2022). Sala de Casación Penal (Tutela), 22 de febrero de 2022, Rad. 121359, M. P.: Fabio Ospitia Garzón.

Cuartas, M., Acevedo, O., Arias, D., &

Quiroz, J. (2023). La juventud y la ley en Colombia: La ciudadanía juvenil en el contexto de la democracia digital. *Opera*, 33, 11-34.

Departamento Nacional de Estadística. (2019). Encuesta de Cultura Política. DANE.

Departamento Nacional de Estadística. (2021). Juventud en Colombia. DANE.

Departamento Nacional de Estadística. (2023). Encuesta de Cultura Política. DANE.

Desposato, S. & Norrander, B. (2008). The Gender Gap in Latin America: Contextual and individual influences on gender and political participation. *British Journal of Political Science*, 39, 141–162.

Escobar, M., Quintero, F., Arango, A. & Hoyos, D. (2004). Estado del arte del conocimiento producido sobre jóvenes en Colombia 1985-2003. Programa Presidencial Colombia Joven. Disponible en: <https://semillerojovenes.wordpress.com/wp-content/uploads/2010/07/informe-estado-del-arte-sobre-jovenes-1985-2003.pdf>

- Fagot, J. (1981). Political participation of women in Latin America. *The Western Political Quarterly*, 34(1), 156–173.
- Fernández, E., Portos, M., & Felicetti, A. (2024). Young people's attitudes towards democracy and political participation: Evidence from a cross-european study. *Government and Opposition*, 59(2), pp. 582-604.
- Foa, R. S. & Mounk, Y. (2019). Youth and the populist wave. *Philosophy & Social Criticism*, 45(9-10), 1013–1024.
- Fornos, C. A., Power, T. J. & Garand, J. C. (2004). Explaining voter turnout in Latin America, 1980 to 2000. *Comparative Political Studies*, 37(8), 909–940.
- Frank, R. W. & Martínez I Coma, F. (2023). Correlates of voter turnout. *Political Behavior*, 45, 607–633.
- Garzón, D. (2024, abril 24). Los CLMJ van por un lado y el gobierno por otro. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/los-consejos-de-juventud-van-por-un-lado-y-el-gobierno-por-otro/>
- Gechem, C. (2009). Los partidos políticos en Colombia: Entre la realidad y la ficción. *Revista Derecho del Estado*, 23, 131–146.
- Gordon, H. R. (2008). Gendered paths to teenage political participation: Parental power, civic mobility, and youth activism. *Gender and Society*, 22(1), 31–55.
- Gutiérrez, F. (1996). Dilemas y paradojas de la transición participativa. *Análisis Político*, 29, 35–52.
- Harder, J. & Krosnick, J. (2008). Why do people vote? A Psychological analysis of the causes of voter turnout. *Journal of Social Issues*, 64(3), 525–549.
- Hurtado, J. & Hinestroza, L. (2016). La participación democrática en Colombia: Un derecho en evolución. *Justicia Juris*, 12(2), 59–76.
- IDEA Internacional. (1999). Youth voter participation: Involving today's young in tomorrow's democracy.
- Mahéo, V-A., Dejaeghere, Y. & Stolle D. (2012). La non-participation politique des jeunes: Une étude des barrières temporaires et permanentes de l'engagement. *Revue Canadienne de Science Poli-*

tique, 45(2), 405-425.

Klandermans, B. (2004). The Demand and supply of participation: social psychological correlates of participation in social movements. En D. Snow, S. A. Soule & H. Kriesi (Eds.), *The Blackwell Companion to Social Movements* (pp. 360–379). Blackwell Publishers.

Lizcano, R. (2015). La participación ciudadana: ¿Un baluarte de la democracia? *Revista de Derecho Público*, 34, 4–20.

Ledezma, K., (2022), Ciudadanía juvenil y participación política en Colombia, *Democracia Actual*, 7(2), 1-8.

Maher, T. & Earl, J. (2017). Pathways to contemporary youth protest: The continuing relevance of family, friends, and school for youth micromobilisation. En J. Earl & D. A. Rohlinger (Eds.), *Social Movements and Media, Studies in Media and Communications* (pp. 55–87). Emerald.

McGuire, W., González, B., Baird, K., Corbett, B. & Collingwood, L. (2020). Does distance matter? Evaluating the impact of drop

boxes on voter turnout. *Social Science Quarterly*, 101(5), 1789–1809.

Paschou, M. & Durán, L. (2024). A Comparative analysis of the motivations of youth political participation across different types of activism. *Government and Opposition*, 59(3), 675–695.

Pfanzelt, H. & Spies, D. C. (2019). The Gender gap in youth political participation: Evidence from Germany. *Political Research Quarterly*, 72(1), 34–48.

Pleyers, G. & Karbach, N. (2014). Analytical paper on youth participation: young people, political participation in Europe: What do we mean by participation? Disponible en: <https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/47261980/What+is+youth+participation.pdf>

Plutzer, E. (2002). Becoming a habitual voter: Inertia, resources, and growth in young adulthood. *American Political Science Review*, 96(1), 41–56.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2024, septiembre 30). *Hacia una democracia con y*

para las juventudes en América Latina. https://www.undp.org/es/latin-america/historias/hacia-una-democracia-con-y-para-las-juventudes-en-america-latina?utm_source=chatgpt.com

Print, M. (2007). Citizenship education and youth participation in democracy. *British Journal of Educational Studies*, 55(3), 325–345.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2013). Abstencionismo electoral en Colombia: Una Aproximación a sus Causas. RNEC.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2021a). Resolución 4369 del 19 de mayo de 2021. Por la cual se fija la fecha para la realización de las elecciones de Consejos Municipales y Locales de Juventud y se establece el calendario electoral. RNEC.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2021b). Resolución 9261 del 31 de agosto de 2021. Por la cual se establece nueva fecha para las elecciones de los Consejos Municipales y Locales de Juventud y se fija el calendario electoral. RNEC.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2021c). Resolución No. 5776 del 17 de junio de 2021. Por la cual se conforma el censo electoral de jóvenes para las elecciones de Consejos Municipales y Locales de Juventud que se realizarán el 28 de noviembre de 2021. RNEC.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2021d). Resolución No. 4807 del 26 de mayo de 2021. Por la cual se reglamenta la inscripción de jóvenes electores para las elecciones de Consejos Municipales y Locales de Juventud que se realizarán el 28 de noviembre de 2021. RNEC.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2022). El Inicio de una nueva nación: Los jóvenes como protagonistas de la transformación política. CEDAE. RNEC.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2023). Datos electorales. Archivo del autor. RNEC.

Registraduría Nacional del Estado Civil & Consejo Nacional Electoral. (2024). Avances hacia la igualdad entre hombres y mujeres en los cargos de elección territorial: la representación políti-

ca de las mujeres después de las elecciones territoriales 2023. RNEC, CNE.

Rozo, J. & Riquett, S. (2021, 22 de septiembre). Los CLMJ son otra forma de participación más allá de un paro. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/los-consejos-de-juventud-son-otra-forma-de-participacion-mas-alla-de-un-paro/>

Sobczyk, R., García, J. & Barros, F. (2022). Protagonistas de su participación política: formas actuales de participación convencional, no convencional y activismo online de la juventud en Europa. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 17, 201–232.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional & ACIDI/VOCA. (2023). Voces Resilientes: Juventudes, Realidades y Territorios. USAID, Observatorio de Juventud, ACIDI/VOCA. Disponible en: <https://jovenesresilientes.acdivoca.org>

Varón, D. (2014). La Ciudadanía juvenil y los mecanismos de participación en jóvenes: El Estatuto de Ciudadanía Juvenil (Ley 1622 de 2013) y la construcción de la realidad desde el derecho. *Verba Iuris*, 31, 115–134.

Velásquez, F. & González, E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación Corona.

Velásquez, F. (2014). Democracia participativa y participación ciudadana en Colombia: fundamentos, desarrollos normativos y resultados. En R. Araujo Oñate (Ed.), *Retos y Tendencias del Derecho Electoral* (pp. 3–37). Universidad del Rosario.

Velásquez, F. (2024). Del Conflicto al estallido: Las movilizaciones sociales en Colombia 2019–2021. Instituto de Democracia y Derechos Humanos, Pontificia Universidad Católica del Perú.