

MAPAS Y FACTORES DE RIESGO ELECTORAL

ELECCIONES NACIONALES 2014



ATIPICIDADES
EN ELECCIONES



MAPAS Y FACTORES DE RIESGO ELECTORAL ELECCIONES NACIONALES 2014



Universidad de los Andes



Universidad de Bogotá
JORGE TADEO LOZANO



Observatorio de Procesos
Electorales
Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad del Rosario



Universidad del Rosario



Universidad
Externado
de Colombia



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA



Centro para los Derechos Humanos y el Desarrollo



FUNDACIÓN PARA
LA LIBERTAD
DE PRENSA



Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos



Misión de observación Electoral



Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad

Con el apoyo de:



Embajada Británica
Bogotá



SUECIA



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



EMBAJADA
DE ESPAÑA
EN COLOMBIA



aecid
OFICINA TÉCNICA
DE COOPERACIÓN



Konrad
Adenauer
Stiftung

Mapas y factores de riesgo electoral Elecciones nacionales 2014

Realización
Grupo Técnico Mapas de Riesgo Electoral – MOE

Alejandra Barrios Cabrera

Directora Nacional

Misión de Observación Electoral-MOE

Felipe Jiménez Ángel

Investigador, Observatorio de la Democracia-MOE

Camilo Mancera Morales

Investigador, Grupo Jurídica-MOE

Germán Andrés Robayo Cabrera

Investigador, Observatorio de la Democracia- MOE

Natalia Reyes Salas

Investigadora, Observatorio de la Democracia- MOE

Ana Beatriz Franco Cuervo

Fundadora del Observatorio de Procesos Electorales-OPE

Universidad del Rosario

Yann Basset

Director del OPE

Camilo Vargas Betancourt

Investigador del Observatorio de Procesos Electorales- OPE

Felipe Botero Jaramillo

Profesor Asociado y Director de Posgrados

Departamento de Ciencia Política

Universidad de los Andes

Bibiana Ortega

Investigadora Asistente-Universidad de los Andes

Miguel García Sánchez

Profesor asistente del Departamento de Ciencia

Política de la Universidad de los Andes.

Jorge Restrepo

Director Centro de Recursos para el Análisis

de Conflictos-CERAC

Margarita Marín

Asistente de investigación CERAC

Gabriela Gutiérrez

Asistente de investigación CERAC

Fabio Lozano

Coordinador del Sistema de Información e Incidencia

en Derechos Humanos y Migración Forzada SIISD-

HES de la Consultoría para los Derechos Humanos y
el Desplazamiento- CODHES

Mauricio García Villegas

Investigador del Centro de Estudios de Derecho,
Justicia y Sociedad (Dejusticia)

José Rafael Espinosa R

Investigador del Centro de Estudios de Derecho,
Justicia y Sociedad (Dejusticia)

Juan David Velasco Montoya

Investigador y analista político. Con cursos de
Maestría en el Instituto de Estudios Políticos
y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la
Universidad Nacional de Colombia

Margarita Battle

Coordinadora del Observatorio de Políticas, Ejecución
y Resultados de la Administración Pública (OPERA)
de la Universidad Externado de Colombia

Laura Camila Barrios

Asistente de investigación- OPERA

Jonathan Bock Ruíz

Miembro del equipo de la Fundación para la Libertad
de Prensa- FLIP

Emmanuel Vargas Penagos

Coordinador legal de la Fundación para la Libertad de
Prensa- FLIP

Carlos Alberto Jaimes

Profesor Asociado e Investigador del Programa
de Economía Universidad Jorge Tadeo Lozano

Fernando Barrios Aguirre

Profesor Asociado I e Investigador de la Universidad
de Bogotá Jorge Tadeo Lozano

ISBN: 978-958-57576-8-4

Primera Edición, febrero, 2014

Diseño y diagramación:

Leonardo Cuéllar

Director Creativo

Impresión:

Arte Litográfico Ltda.

Bogotá, Colombia

Febrero, 2014.

Tabla de contenido

5	Miembros del Grupo Técnico de Mapas de Riesgo Electoral	
9	Presentación	
	ALEJANDRA BARRIOS CABRERA	
	Directora Nacional de la Misión de Observación Electoral –MOE	
13	Factores de riesgo electoral Elecciones nacionales de 2014	
	FELIPE JIMÉNEZ ÁNGEL	
	Coordinador Observatorio Democracia, MOE.	
44	Limitaciones a la competencia electoral:	
	Votaciones atípicas, número efectivo de candidatos	
	y número efectivo de partidos	
	NATALIA REYES SALAS	
	Investigadora del Observatorio de la Democracia de la MOE	
52	Factores de riesgo por anomalías en votos blancos, nulos	
	y tarjetas no marcadas. Elecciones Senado y Cámara	
	2002-2010	
	FELIPE BOTERO • BIBIANA ORTEGA	
	Universidad de los Andes	
66	Riesgo por niveles atípicos y por variaciones atípicas	
	de la participación electoral	
	YANN BASSET, BEATRIZ FRANCO-CUERVO	
	Y CAMILO VARGAS BETANCOURT	
	Universidad del Rosario	
83	Violencia política	
	NATALIA REYES SALAS	
	Investigadora del Observatorio de la Democracia de la MOE	
91	Riesgo electoral por presencia y acciones unilaterales	3
	por parte de las guerrillas y los neoparamilitares.	
	Metodología de Construcción de la Base de Datos del	
	Conflictivo Armado Colombiano de CERAC	
	MARGARITA MARÍN, GABRIELA GUTIÉRREZ, JORGE RESTREPO	
	Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos, CERAC	
96	El riesgo electoral asociado a las acciones armados y	
	presencia de actores ilegales	
	GERMÁN ROBAYO CABRERA	
	Investigador del Observatorio de la Democracia de la MOE	

- 109 **Mapa de riesgo por violaciones a la libertad de prensa.
Elecciones 2014**
JONATHAN BOCK RUIZ, EMMANUEL VARGAS PENAGOS
Fundación para la Libertad de Prensa, Flip
- 120 **Cartografía de riesgo electoral por desplazamiento
forzado para las elecciones de 2014**
FABIO LOZANO
Codhes
- 132 **Riesgo electoral, de violencia, y confianza
en instituciones estatales**
MIGUEL GARCÍA SÁNCHEZ
Universidad de los Andes
- 147 **Relación entre el Desempeño Institucional y
Socioeconómico de los Municipios Colombianos y la
Participación Electoral en Comicios Presidenciales
y de Congreso**
CARLOS ALBERTO JAIMES, FERNANDO BARRIOS AGUIRRE
Universidad Jorge Tadeo Lozano
- 151 **La participación de las mujeres en la competencia
electoral legislativa en Colombia**
MARGARITA BATLLE, LAURA CAMILA BARRIOS
Universidad Externado de Colombia
- 167 **La variación del censo electoral como factor
de riesgo electoral**
YANN BASSET Y CAMILO VARGAS BETANCOURT
Universidad del Rosario
- 178 **Votando por la tierra: Las elecciones 2014 y el futuro
de la reparación a las víctimas del conflicto armado**
JUAN DAVID VELASCO
Universidad Nacional de Colombia
- 194 **Votación de colombianos en el exterior**
ALEJANDRA BARRIOS CABRERA
Misión de Observación Electoral
- 204 **Algunos determinantes del comportamiento de las denuncias
electorales en Colombia: una mirada exploratoria**
MAURICIO GARCIA VILLEGRAS, JOSE RAFAEL ESPINOSA
Dejusticia
CAMILO MANCERA MORALES
Coordinador Jurídico de la MOE

Miembros del Grupo Técnico de Mapas de Riesgo Electoral

Alejandra Barrios Cabrera

Profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en Régimen Contractual Internacional en la universidad de los Andes. Directora Nacional de la Mision de Observacion Electoral desde su fundacion en 2006.

Ana Beatriz Franco Cuervo

Fundadora de la OPE, Polítóloga, Universidad de los Andes. Doctora en Ciencia Política con énfasis en Sistemas Electorales, Universidad de Heidelberg, Alemania. Actualmente se desempeña como Profesora Asociada e Investigadora del Universidad del Rosario.

Bibiana Ortega

Estudiante de doctorado del departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes.

Camilo Mancera Morales

Abogado egresado de la Universidad de los Andes, especializado en Derecho Penal de la Universidad Sergio Arboleda. Capacitado en metodología de la investigación y técnicas de investigación jurídica. Coordinador jurídico de la Misión de Observación Electoral.

5

Camilo Vargas Betancourt

Profesor de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario. Investigador del CEPI y del OPE de las mismas facultades.

Carlos Alberto Jaimes

Economista y Magíster en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Ha sido funcionario de diversas entidades del Distrito Capital y profesor de diversas universidades. Desde 2007 está vinculado a la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano como Profesor Asociado II e Investigador.

Emmanuel Vargas Penagos

Abogado de la Universidad de los Andes con especialización en Periodismo de la misma institución. Coordinador legal de la Fundación para la Libertad de Prensa.

Fabio Lozano

Filósofo, Teólogo y Máster en Desarrollo Rural de la Pontificia Universidad Javeriana y Doctor en Estudios sobre América Latina de la Université Toulouse de Francia. Actualmente es el coordinador del Sistema de Información e Incidencia en Derechos Humanos y Migración Forzada SIISDHES de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES, docente universitario y miembro de varios grupos de investigación.

Felipe Botero

Ph. D. en Ciencia Política de la Universidad de Arizona y M.A. en Ciencias Sociales de la Universidad de Chicago. Actualmente es profesor asociado y Director de Posgrados del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes.

Felipe Jiménez Ángel

Profesional en Gobierno y Relaciones Inter-

nacionales. Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia Y Columbia University. Especialista en Estadística Aplicada. Coordinador de Observatorio de la Democracia de la Misión de Observación Electoral.

Fernando Barrios Aguirre

Economista de la Universidad de Cartagena y Magíster en Economía de la Universidad de los Andes. Desde 2012 está vinculado a la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano como Profesor Asociado I e Investigador.

Gabriela Gutiérrez

Economista de la Pontificia Universidad Javeriana y estudiante de maestría en economía en la misma universidad. Actualmente se desempeña como Asistente de investigación de CERAC.

Germán Andrés Robayo Cabrera

Polítólogo de la Universidad de los Andes, con énfasis en política colombiana y relaciones internacionales. Actualmente, Investigador del Observatorio de la democracia de la Misión de Observación Electoral.

Jonathan Bock Ruiz

Periodista con experiencia profesional repartida entre España y Colombia. Ha cubierto zonas de conflicto y realizado investigaciones sobre temas de orden público y político. Es profesor de cátedra de la Universidad del Rosario en la ciudad de Bogotá y ha dictado talleres en diferentes regiones colombianas sobre el adecuado cubrimiento periodístico durante los procesos electora-

les, así como de buenas prácticas periodísticas. Desde el 2012 hace parte del equipo de la Fundación para la Prensa, FLIP, documentando casos de ataques contra la libertad de prensa.

Jorge A. Restrepo

Es Director de CERAC y Profesor Asociado de Economía en la Pontificia Universidad Javeriana.

José Rafael Espinosa R.

Abogado, politólogo y estudiante de la maestría en Derecho de la Universidad de los Andes (Bogotá). Actualmente es investigador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) y profesor de cátedra de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.

Juan David Velasco Montoya

Politólogo de la Universidad Javeriana con cursos de Maestría en el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia. Investigador y analista político. Autor del libro (con Ariel Ávila), “Democracias en venta. Partidos, corrupción electoral, violencia y crimen en Colombia (2007 - 2011)”.

Laura Camila Barrios

Estudiante de noveno semestre del Pregrado en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

Margarita Batlle

Doctora en Ciencia política y Máster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Salamanca y coordinadora del Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública (OPERA) de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

Margarita Marín

Economista de la universidad Icesi de Cali, con énfasis en políticas públicas y estudiante de maestría de estadística de la Universidad Nacional. Actualmente se desempeña como asistente de investigación de CERAC.

Mauricio García Villegas

Doctor en Ciencia política de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Se desempeña como profesor del Instituto de Estudios políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, como investigador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) y como columnista del periódico El Espectador.

Miguel García Sánchez

Profesor Asistente del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia). Se especializa en el estudio del impacto de los contextos políticos y sociales en las opiniones y comportamientos políticos. También ha trabajado temas relacionados con violencia política. Tiene un doctorado (Ph.D.) y una maestría (M.A.) en

Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh (EE.UU.), y un pregrado en Ciencia Política de la Universidad de los Andes.

Natalia Reyes Salas

Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente se desempeña como Investigadora del Observatorio de la democracia de la Misión de Observación Electoral.

Yann Basset

Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Paris III – Sorbona Nueva. Profesor de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario. Investigador del Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI). Director del Observatorio de Procesos Electorales.

Presentación



ALEJANDRA BARRIOS CABRERA
Directora Nacional de la Misión de Observación Electoral –MOE

Desde el 2006, fecha en que la Misión de Observación electoral salió a la calle por primera vez, precisamente a observar las elecciones a Congreso y presidenciales que se llevaron a cabo en ese año, hemos seguido caminando a través de 39 procesos electorales entre elecciones nacionales, locales y atípicas. En ese recorrido se ha venido reafirmando nuestra convicción de que solamente se puede contribuir al fortalecimiento de la democracia si se cuenta con una ciudadanía que conoce y ejerce sus derechos políticos y electorales de una manera informada, responsable y tolerante.

Una de las principales necesidades que se identificó finalizadas las observaciones electorales del 2006, y que se ha venido convirtiendo casi en una obsesión para las organizaciones que hacen parte de la plataforma de observación electoral, fue la urgencia de producir información electoral y política. Esta información debía ser precisa, oportuna, pertinente, y contemplar los ámbitos nacional, regional departamental y municipal, de tal manera que permitiera la toma de decisiones responsables por parte de todos los actores involucrados en cada comicio. No podíamos ni como periodistas, ni como académicos, definitivamente no podíamos como ciudadanos, seguir asistiendo a los procesos electorales sin un mapa claro de lo que estaba en juego en cada municipio de este país; de quienes eran los principales actores políticos y sociales, de cómo había sido el comportamiento electoral en al menos la última década.

Era inconcebible que en un país en conflicto con diversas estructuras paramilitares, dos agrupaciones guerrilleras y poderosas

organizaciones de diversas mafias, entre ellas las de narcotráfico y contrabando, no se mirara para cada territorio el impacto electoral de esas fuerzas ilegales. Y el impacto estaba ahí, a cielo abierto, a la vista de todos, tomándose el poder, ejerciendo poder político, reconfigurando el estado.

Una organización política, la Unión Patriótica¹, fue aniquilada y sus sobrevivientes tuvieron que salir al exilio; 41 congresistas elegidos en el 2002 y 2006 han sido condenados por alianzas con grupos armados al margen de la ley; 1974² masacres se cometieron entre 1983 y 2011, y las acciones armadas de actores ilegales que desplazaron a más de cuatro millones y medio de colombianos modificaron dramáticamente las estructuras de liderazgos sociales y políticos locales. El narcotráfico hizo de las suyas, no solamente garantizando lealtades políticas a través de la financiación ilegal de las campañas políticas, sino interviniendo directamente en la disputa del poder político local y nacional. Desaparecieron o fueron relegadas fuerzas políticas y surgieron nuevas casas que coparon las diferentes instancias del poder político y económico local. Todo esto y mucho más pasó mientras la tinta de la Constitución de 1991 no terminaba de secarse.

10

La urgencia de información veraz y oportuna era urgente. Necesitábamos saber

que teníamos que observar, como lo debíamos hacer, cuales eran las variables de contexto a tener en cuenta en cada municipio, para cada departamento. Así de simple, solamente si la ciudadanía, los medios de comunicación y las instituciones del estado cuentan con información pertinente y confiable para lograr entender en toda su magnitud quienes y como se disputa el poder político se puede fortalecer la democracia, realizar de manera efectiva control al poder político, robustecer las instituciones e incidir de manera efectiva en las dinámicas del poder territorial que le habían sido arrebatadas a la ciudadanía mediante la fuerza, la coerción y el fraude.

Este libro es la cuarta publicación que el Grupo Técnico de Mapas de Riesgos Electorales entrega a la ciudadanía. La primera fue para las elecciones locales del 2007, las siguientes para las elecciones legislativas de 2010 y nuevamente locales de 2011. De esta manera hemos venido cumpliendo nuestro cometido de analizar los procesos electorales de carácter nacional y de autoridades locales desde el 2002, ello con el objetivo de aportar a la democracia colombiana las ALERTAS TEMPRANAS que permitan a las autoridades y demás actores de los procesos electorales contar con la información necesaria para adoptar los correctivos y acciones necesarias para avanzar en la realización elecciones realmente libres, auténticas y transparentes, donde cada voto cuente y sea bien contado.

Este libro cuenta con 4 capítulos. El primero es el capítulo resumen donde se presenta el MAPA FINAL COMBI-

¹ En las elecciones Congresionales del 2002 la Unión Patriótica obtiene menos de 50.000, lo que lleva a su perdida de personería jurídica. Resolución 5659 de 30 09 2002 del Consejo Nacional Electoral

² www.verdadabierta.com

NADO DE RIESGO ELECTORALES, es decir cruza la información concerniente a riesgos electorales indicativos de fraude electoral y los riesgos por factores de violencia. En el segundo capítulo se describen los factores indicativos de posible fraude electoral mediante el análisis de las variables de limitaciones a la competencia electoral, votos nulos, tarjetones no marcados y participación electoral. En el tercer capítulo se presentan las variables relativas a los riesgos por factores de violencia, para lo cual se hace un análisis de violencia política, presencia de actores ilegales, violaciones a la libertad de prensa y desplazamiento forzado.

Finalmente, y por segunda vez, en el capítulo 4 se incluyeron artículos de contexto que de acuerdo al grupo técnico impactan el proceso electoral. Estos temas son: Confianza Institucional y Riesgos Electorales; Capacidad Fiscal y Participación Electoral; Representación Política de la Mujer; Cambios en el Censo Electoral en los últimos procesos electorales; Violencia contra Líderes de Restitución de Tierras; un análisis sobre las Determinantes de las Denuncias Electorales y finalmente, un artículo de aproxi-

mación a las elecciones en el exterior.

Este trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo de las Embajadas de Gran Bretaña y Suecia, y de las agencias de cooperación de España, AECID; de Estados Unidos, USAID y la Konrad Adenauer Stiftung – KAS de Alemania. Para cada una de ellas nuestros más sinceros agradecimientos.

El análisis que presentamos es el resultado de un trabajo en equipo entre 4 universidades, a saber los Andes, Externado, Universidad Nacional, Rosario y Jorge Tadeo Lozano; 6 organizaciones de la sociedad civil, CODHES, PAZ y RECONCILIACIÓN, La FLIP, CERAC, DEJUSTICIA, la MOE. Casi todos los miembros de esta mesa técnica hacen parte de ella desde la primera versión de riesgos electorales. Sin su generosidad para poner al servicio de la democracia la información de las instituciones a las que pertenecen, conocimientos y experiencia, hoy no contaría mos con los mapas de las elecciones en Colombia, ni con las alertas tempranas sobre posibles riesgos electorales para el proceso electoral que se avecina. Un profundo agradecimiento, un sincero reconocimiento a la seriedad y compromiso en el trabajo realizado.

Factores de riesgo electoral Elecciones nacionales de 2014

FELIPE JIMÉNEZ ÁNGEL

Coordinador Observatorio Democracia, MOE.

Introducción

Desde el año de 2007, a raíz de las elecciones locales de ese año, el grupo técnico de la MOE ha emprendido una labor investigativa orientada a identificar aquellas zonas y municipios que cuentan con algún nivel de riesgo electoral de cara al proceso electoral. El análisis que se expone a continuación se constituye en el cuarto reporte que se presenta al país tras las investigaciones realizadas en los años de 2007, 2010 y 2011. Con este informe se completan dos ciclos de análisis a los procesos electorales en Colombia lo que permite identificar tendencias y comportamientos recurrentes en algunos de los municipios del país.

Esta versión de los Mapas de Riesgo Electoral incluye nuevos socios e investigadores así como nuevas variables de análisis. Además de los socios que han acompañado la elaboración de los mapas de riesgo de la MOE desde el año 2007 (Universidad del Rosario, Universidad de los Andes, Universidad Javeriana, Codhes, Arco Iris, FLIP y CERAC), este año se integró un nuevo equipo de investigadores de la Universidad Externado y del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – DEJUSTICIA. El primero se centró en trazar un mapa sobre la situación en la que se encuentra la participación de las mujeres –en términos tanto cuantitativos como de análisis de perfiles y trayectorias políticas– en la contienda para alcanzar una curul en el Congreso de la República de Colombia, y el segundo se concentró en identificar las principales

características y determinantes de las denuncias sobre delitos electorales en los últimos años en Colombia.

El grupo técnico de la MOE está conformado por aproximadamente 20 mujeres y hombres los cuales a lo largo de estos años han puesto su conocimiento, experiencia y tiempo al servicio de la democracia, a todos ellos les agradezco. Sus investigaciones y análisis han permitido alertar sobre algunos de los déficits democráticos y en muchas ocasiones han sido determinantes para mitigar los riesgos identificados. De manera especial le agradezco a los investigadores del Observatorio de la Democracia Natalia Reyes y Germán Robayo por el profesionalismo con el que afrontaron la elaboración de este informe.

Desde el año 2007 la identificación de los riesgos se ha basado en dos tipos de variables: i) variables electorales indicativas de fraude electoral y ii) variables de violencia. En esta versión de los Mapas de Riesgo Electoral se continua con este esquema y se agrega un nuevo capítulo que lo hemos denominado *análisis de contexto* el cual no tiene por objetivo presentar de forma detallada la presencia de riesgos sino poner a consideración situaciones coyunturales que pueden afectar o influir en el proceso electoral. Este capítulo tiene 7 textos muy diferentes entre sí pero que están dirigidos a identificar nuevas problemáticas relacionadas con el proceso electoral de 2014. Estos textos giran sobre: i) la relación entre la confianza institucional y la presencia de riesgos electorales, ii) el recaudo tributario y la participación electoral, iii) la represen-

tación de la mujer y la competencia electoral legislativa, iv) la dinámica del censo electoral en los últimos años, v) la violencia contra líderes del proceso de restitución de tierras y su impacto electoral, vi) los determinantes de las denuncias electorales y vii) el comportamiento de las elecciones en el exterior.

Este documento da cuenta de los municipios con riesgo electoral de cara a las elecciones de 2014 por factores indicativos de fraude electoral, por factores de violencia y por factores electorales y de violencia combinados. Asimismo presenta algunos de los hallazgos más llamativos que el grupo técnico identificó como riesgos que pueden afectar el certamen electoral de 2014.

El trabajo y los resultados aquí presentados quedan abiertos para la crítica y la reflexión pública. Esperamos que los análisis expuestos en este informe sirvan como insumos o herramientas para que estudiantes o centros académicos puedan explorar con mayor profundidad y entender mejor los problemas y los fenómenos que afectan a nuestra democracia y en especial a los procesos electorales

Nota Metodológica

La metodología para la elaboración de los Mapas de Riesgo se basa en la identificación de dos grandes grupos de variables que a criterio del grupo técnico de la MOE pueden influir en el buen desarrollo de las elecciones. El primer grupo de variables se denominan pasivas y representan los riesgos indicativos de fraude electoral, en este

grupo se incluyen las variables de participación electoral, limitaciones a la competencia electoral y los niveles atípicos de votos nulos y tarjetones no marcados. En cada una de estas variables se tiene por objetivo analizar el comportamiento histórico de cada municipio con el fin de obtener un indicador de riesgo individual para cada una de estas. Con el nivel de riesgo individual detectado en cada variable se construye un indicador de riesgo agregado llamado *riesgo indicativo de fraude electoral*.

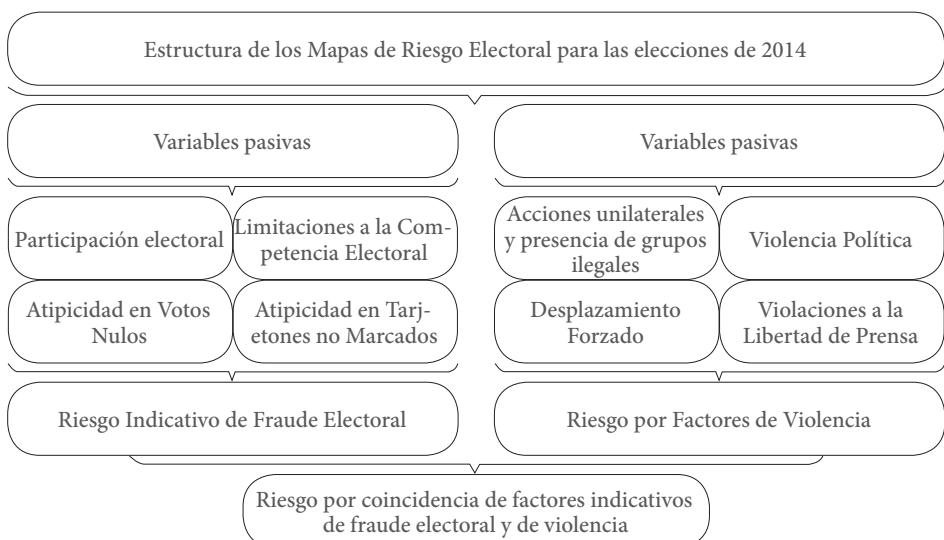
El segundo grupo de variables se denominan activas y dan cuenta de los factores de orden público y de violencia que afectan los procesos electorales. Las variables que componen este grupo son las acciones unilaterales y la presencia de los grupos armados, la violencia política, el desplazamiento forzado y las violaciones a la libertad de prensa. Al igual que lo anterior, cada una de estas variables arroja un

riesgo individual el cual es agregado en uno solo con el fin de obtener el riesgo *por factores de violencia*.

Con los riesgos agregados tanto por factores indicativos de fraude electoral y por factores de violencia se construye un indicador de riesgo que recoge aquellos municipios que tienen riesgo en ambos grupos el cual es denominado *riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia*. Los municipios que cuenten con riesgo en este agregado son los que, a criterio de la MOE, cuentan con un mayor nivel de riesgo para las elecciones de 2014.

En resumen los mapas de riesgo electoral presentan el riesgo individual para cada una de las variables incluidas en el estudio así como también 3 mapas de riesgo agregados dependiendo la naturaleza de las variables. El gráfico 1 presenta la estructura de los Mapas de Riesgo del año 2014.

Gráfico 1. Estructura de los Mapas de Riesgo Electoral



El riesgo indicativo de fraude electoral sigue en aumento

El número de municipios en riesgo para las elecciones de Senado se incrementó en 38% pasando de 291 municipios en riesgo en 2010 a 410 municipios en 2014. Para las elecciones de Cámara se refleja un leve descenso del 5% pasando de 407 municipios en 2010 a 386 municipios (ver tabla 1.) La intensidad del riesgo detectado para las elecciones de Cámara de Representantes es muy similar a la evidenciada en el año 2010, no obstante, para las elecciones a Senado la intensidad cambia drásticamente, los municipios en riesgo alto y extremo aumentan en un 532% y 725% respectivamente.

El mapa de riesgo electoral de las elecciones de 2014 da evidencia de la tendencia que se empezó a vislumbrar desde las elecciones de 2011: los armados y los ilegales no son los principales generadores de riesgo, de hecho, son los políticos los que en el territorio están generando la mayor cantidad de riesgos electorales. La capacidad de intimi-

dación, coerción y de influencia electoral por parte de actores ilegales en el territorio se ha venido reduciendo mientras que el riesgo por fraude electoral asociado a los políticos ha venido aumentando.

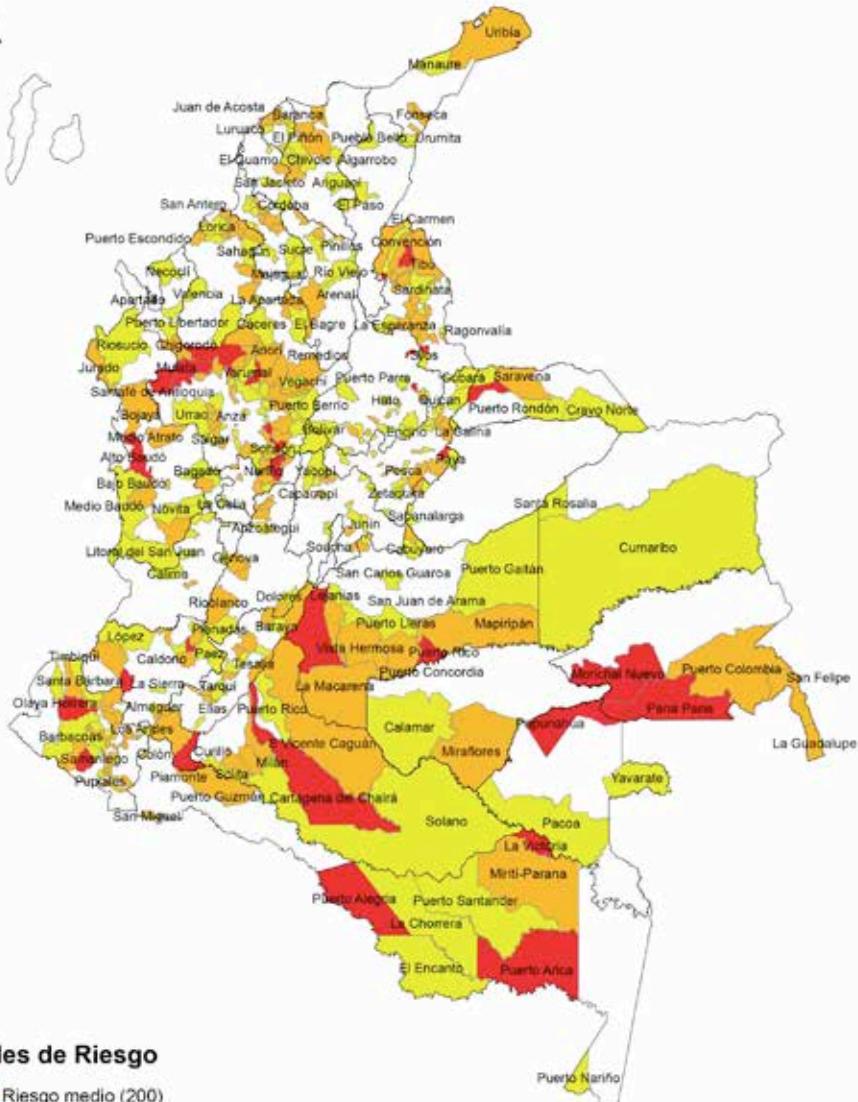
La tabla 1 refleja que la elección más riesgosa, tanto por número de municipios y por la diferencia con los resultados de 2010, es la elección a Senado. El 37% de los municipios del país cuentan con riesgo por posibles maniobras fraudulentas por parte de actores políticos.

Los resultados permiten concluir que las elecciones en Colombia no necesitan más fuerza pública sino, por el contrario, más jueces, mejores fiscales y autoridades de control capaces para prevenir y castigar el fraude electoral. Cada vez más estamos mejor blindados contra los ilegales pero desprotegidos frente a los políticos corruptos. No quiere decir esto que los ilegales no tengan capacidad de influencia, sino, como se verá en la siguiente sección, esta se ha ido reduciendo elección tras elección.

Tabla 1. Número de municipios en riesgo por factores indicativos de fraude electoral desde las elecciones de 2007

Nivel de riesgo	2007 Locales	2010 Senado	2010 Cámara	2011 Locales	2014 Senado	2014 Cámara	2014 vs 2010 Senado	2014 vs 2010 Cámara
Medio	273	265	274	351	200	187	-25%	-32%
Alto	42	28	99	173	177	163	532%	65%
Extremo	13	4	34	20	33	36	725%	6%
Total	328	297	407	544	410	386	38%	-5%

Mapa # 1
Riesgo por factores indicativos de
fraude electoral para las elecciones
de Senado de 2014



Niveles de Riesgo

- Riesgo medio (200)
- Riesgo alto (177)
- Riesgo extremo (33)

El mapa 1 da cuenta de la distribución territorial del riesgo en Senado. La mayoría de municipios se encuentran concentrados en los departamentos de Antioquia, Nariño, Boyacá, Norte de Santander y Córdoba (Ver tabla 2.) departamentos que tradicional-

mente han presentado dinámicas políticas muy asociadas al clientelismo y en algunos casos con la ilegalidad. Por otro lado, los departamentos con mayor proporción de sus municipios en riesgo son Arauca, Guainía, Caquetá, Amazonas y Norte de Santander.

Tabla 2. Distribución del riesgo electoral en Senado por Departamento

Departamento	Riesgo medio	Riesgo alto	Riesgo extremo	Total municipios en riesgo	Proporción de municipios en riesgo en el depto.
Antioquia	28	28	8	64	51%
Nariño	11	22	2	35	55%
Boyacá	19	10	1	30	24%
Norte de Santander	7	15	2	24	60%
Santander	13	7	2	22	25%
Córdoba	7	11		18	60%
Cundinamarca	13	5		18	16%
Cauca	7	6	3	16	38%
Huila	7	9		16	43%
Meta	7	7	2	16	55%
Chocó	7	6	1	14	47%
Magdalena	8	6		14	47%
Atlántico	9	4		13	57%
Bolívar	8	5		13	28%
Sucre	8	5		13	50%
Caquetá	4	4	2	10	63%
Tolima	3	7		10	21%
Caldas	3	5	1	9	33%
Amazonas	4	1	3	8	73%
La Guajira	3	4		7	47%
Valle	6	1		7	17%
Guainía		3	3	6	67%
Arauca	3	1	1	5	71%
Casanare	3	1		4	21%
Cesar	3		1	4	16%
Putumayo	1	2		3	23%
Risaralda	2	1		3	21%
Vaupés	2		1	3	50%
Guaviare	1	1		2	50%
Vichada	2			2	50%
Quindío	1			1	8%
San Andrés				0	0%

Frente a 2010 hay dos aspectos que destacar: en primer lugar, la intensidad del riesgo se incrementa, en especial en el suroriente del país (Caquetá, Meta, Putumayo, Amazonas). En segundo lugar, para las elecciones de 2014 hay varias regiones con riesgo electoral las cuales en el año de 2010 no presentaron riesgo alguno, como por ejemplo el litoral pacífico, el occidente del departamento de Nariño, Norte de Santander, Huila y el oriente Antioqueño.

Con respecto al riesgo existente para la elección a Cámara de Representantes (ver mapa 2) los departamentos con más municipios en riesgo son: Antioquia, Cundinamarca, Nariño, Santander y Atlántico (Ver tabla 3.). No obstante, los departamentos con mayor proporción de municipios en riesgo son Caquetá, Vaupés, Guaviare, Vichada, Amazonas, Atlántico, Guainía y Arauca.

Tabla 3. Distribución del riesgo electoral en Cámara de Representantes por Departamento.

Departamento	Riesgo medio	Riesgo alto	Riesgo extremo	Total municipios en riesgo	Proporción de municipios en riesgo en el depto.
Antioquia	41	25	5	71	57%
Cundinamarca	27	10	1	38	33%
Nariño	13	14	2	29	45%
Santander	7	10	2	19	22%
Atlántico	6	10		16	70%
Bolívar	6	9	1	16	35%
Magdalena	5	8	2	15	50%
Caquetá	2	7	5	14	88%
Norte de Santander	5	7	1	13	33%
Sucre	9	4	0	13	50%
Valle	10	3	0	13	31%
Cauca	8	3	1	12	29%
Chocó	6	6	0	12	40%
Córdoba	2	9	1	12	40%
Boyacá	6	4	1	11	9%
Meta	4	5	2	11	38%
Amazonas	1	4	3	8	73%
Caldas	3	3	1	7	26%
Casanare	4	2	0	6	32%
Guainía	1	1	4	6	67%
Huila	3	2	0	5	14%
La Guajira	1	4	0	5	33%
Putumayo	1	4	0	5	38%
Risaralda	4	0	1	5	36%
Tolima	4	1	0	5	11%
Vaupés	4	1	0	5	83%
Arauca	0	4	0	4	57%
Guaviare	0	2	1	3	75%

(Cont.)

Departamento	Riesgo medio	Riesgo alto	Riesgo extremo	Total municipios en riesgo	Proporción de municipios en riesgo en el depto.
Vichada	1	1	1	3	75%
Cesar	0	0	1	1	4%
Quindío	1	0	0	1	8%
San Andrés	1	0	0	1	100%

El riesgo electoral detectado tanto para Senado como para Cámara de Representantes tienen varias características, en primer lugar el riesgo no está concentrado de manera muy fuerte en ciertos territorios, por el contrario, los municipios que tienen riesgo por posible fraude electoral se encuentran dispersados en la mayoría del territorio nacional, en segundo lugar, la intensidad del riesgo extremo y el número de municipios ubicados en esta categoría aumenta para ambas elecciones y, finalmente, la convergencia del riesgo entre las dos elecciones es bastante alta, en 260 municipios se presentan los dos riesgos, esto es el 63% del total de municipios en riesgo en Senado y el 94% en Cámara de Representantes. 17 de los 260 municipios tienen riesgo extremo (ver tabla 4.) en ambas elecciones, estos 17 municipios se encuentran principalmente en los departamentos de Amazonas, Antioquia, Guainía y Norte de Santander.

Los factores que más influyeron en el incremento del riesgo electoral y de la intensidad del mismo para las elecciones de 2014 fueron en su orden la participación electoral atípica y la posible manipulación de los votos nulos y los tarjetones no marcados.

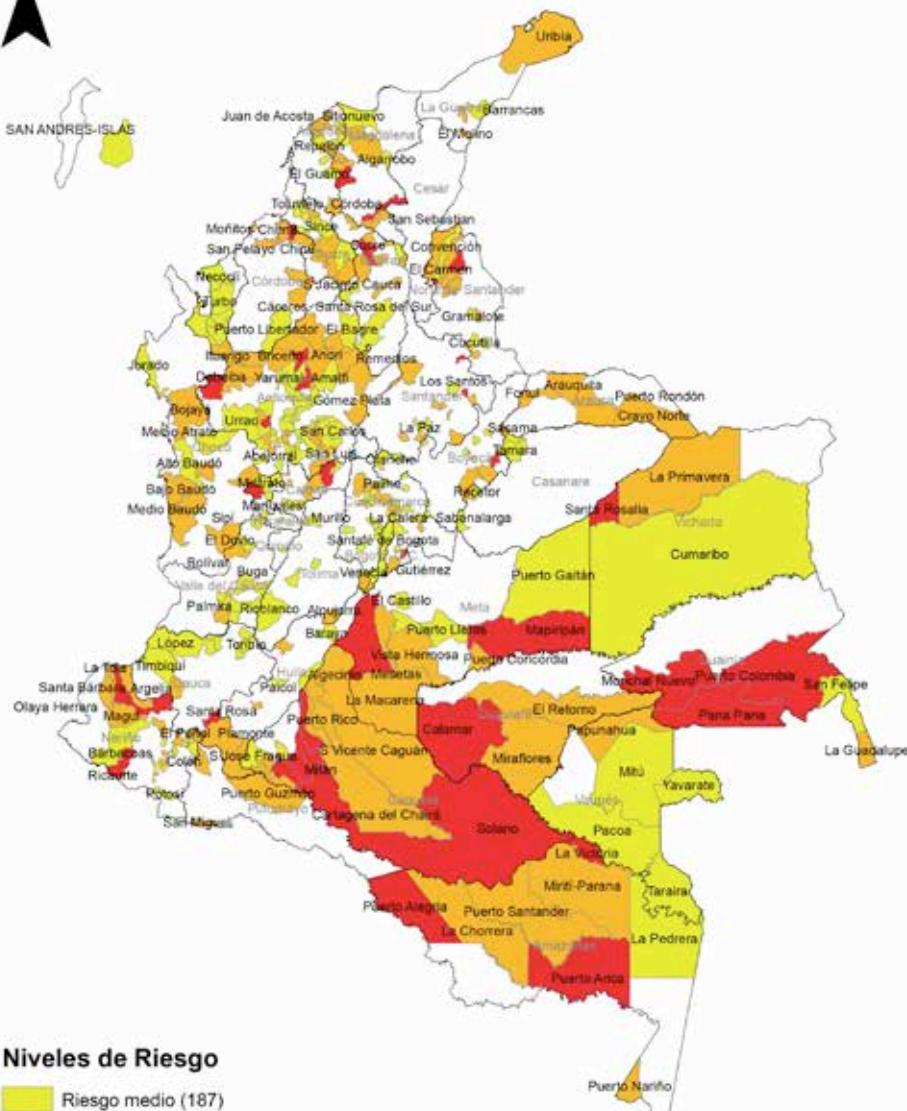
Tabla 4. Municipios en riesgo extremo por factores electorales para las elecciones de Senado y Cámara de Representantes de 2014.

Departamento	Municipio
Amazonas	La Victoria
Amazonas	Puerto Alegría
Amazonas	Puerto Arica
Antioquia	Angostura
Antioquia	Campamento
Antioquia	Murindó
Boyacá	Pisba
Caldas	Samaná
Caquetá	El Paujil
Cesar	Gonzalez
Guainía	Mapiripana
Guainía	Morichal
Guainía	Pana Pana
Meta	Uribe
Norte de Santander	El Tarra
Santander	Cepita
Santander	Charta



Mapa # 2
Riesgo por factores indicativos de
fraude electoral para las elecciones
de Cámara de Representantes de 2014

N



Niveles de Riesgo

- [Light Green Box] Riesgo medio (187)
- [Yellow Box] Riesgo alto (163)
- [Red Box] Riesgo extremo (36)

El riesgo por participación electoral se intensificó

Para las elecciones de Senado se identificaron 344 municipios en riesgo (ver tabla 5.), lo que equivale al 30% del país. De estos, 166 (48%) están en riesgo por participación muy alta y 178 (52%) por participación muy baja. De los municipios con participaciones muy altas hay 136 con riesgo medio, 30 con riesgo alto y ninguno en riesgo extremo. La distribución del riesgo en municipios con

participaciones muy bajas es muy similar, se identificaron 144 en riesgo medio, 33 en riesgo alto y 1 en riesgo extremo. Los resultados reflejan varios de los territorios que desde el 2007, la MOE y el OPE han venido alertando por posibles riesgos relacionados con las dinámicas de la participación electoral. El riesgo detectado para la elección de Cámara de Representantes es muy similar al de Senado, se identificaron 334 municipios en riesgo, 158 por alta participación y 334 por baja participación.

Tabla 5. Número de municipios en riesgo por participación electoral desde las elecciones de 2007

Nivel de riesgo electoral	Locales 2007	Senado 2010	Cámara 2010	Locales 2011	Senado 2014	Cámara 2014	Senado 2010 vs. Senado 2014	Cámara 2010 vs. Cámara 2014
Riesgo extremo por baja participación	2	3	2	6	1	3	-67%	50%
Riesgo alto por baja participación	43	34	30	37	33	31	-3%	3%
Riesgo medio por baja Participación	161	87	100	161	144	142	62%	39%
Riesgo medio por alta participación	179	96	88	185	136	127	42%	44%
Riesgo alto por alta participación	13	7	3	8	30	31	329%	933%
Riesgo extremo por alta participación	2	0	0	0	0	0	0%	0%
Total en riesgo	400	227	223	397	344	334		

Fuente: OPE

El hallazgo más llamativo es el incremento que se refleja en el número de municipios en riesgo entre las elecciones de 2010 y 2014, mientras que para las primeras se identifi-

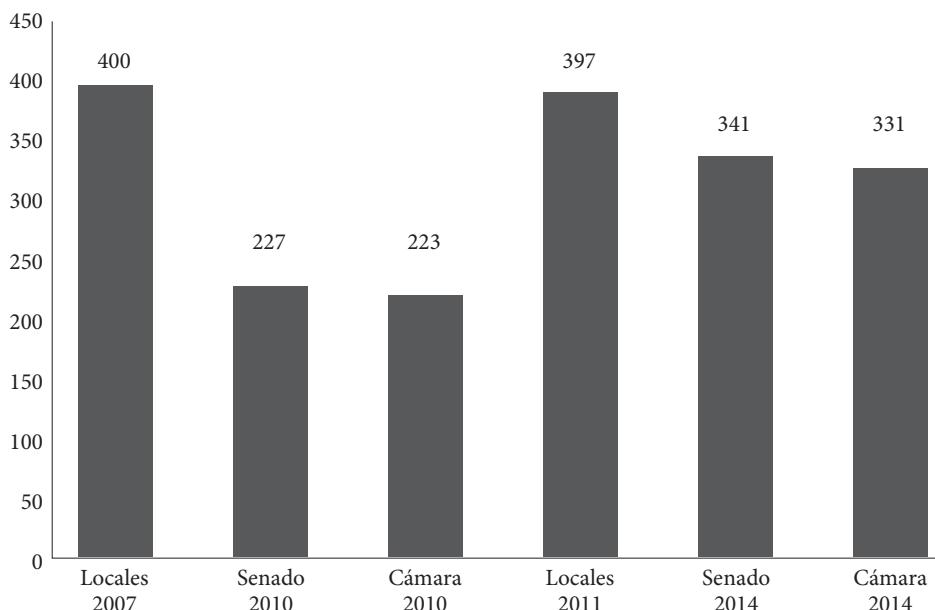
caron 227 municipios en riesgo en Senado y 223 en Cámara, para las elecciones de 2014 el número se incrementó en 50% y 48% respectivamente, pasando de 227 municipios

en riesgo en las elecciones de Senado de 2010 a 341 municipios para las elecciones de 2014 y de 223 municipios en Cámara en 2010 a 331 municipios en 2014.

El gráfico 1 muestra la evolución del riesgo de participación electoral el cual tiende a ser mayor en las elecciones locales que las nacionales, lo llamativo aquí,

es que en las elecciones de 2014 el número de municipios en riesgo es muy cercano al evidenciado en las elecciones de 2011 situación que pone de manifiesto la posibilidad que en las elecciones de Congreso de 2014 el constreñimiento al elector o la intimidación al mismo sea un factor recurrente en varios municipios del país.

Gráfico 1. Número de municipios en riesgo por participación electoral desde las elecciones de 2007



Fuente: OPE.

Una grupo de municipios que representan un riesgo latente es aquel en donde confluye el riesgo por participación electoral y riesgo por presencia de actores ilegales (ver tabla 6). Del 100% de municipios con riesgo por participación electoral el 23% tiene presencia de guerrillas, este porcentaje es mucho menor con respecto a la presencia de neoparamilitares, en Senado es del 6% y en Cámara de Representantes es del 8%.

Tabla 6. Porcentaje de municipios con riesgo por participación electoral que tienen presencia de actores ilegales.

	Cámara de Representantes	Senado
Guerrilla	23%	23%
Neoparamilitares	8%	6%

La tabla 7 presenta los municipios en riesgo extremo por participación que tienen presencia de actores ilegales

Tabla 7. Municipios en riesgo extremo por participación que tienen presencia de actores ilegales

Senado		Cámara De Representantes	
Departamento	Municipio	Departamento	Municipio
Meta	Uribe	Meta	Uribe
Antioquia	Angostura	Antioquia	Angostura
Cauca	Jambaló	Antioquia	Campamento
Antioquia	Campamento	Caquetá	El Paujil
Caquetá	El Paujil	Antioquia	Murindó
Antioquia	Murindó	Caquetá	Milán
Cauca	Piamonte	Meta	Mapiripan
Antioquia	Dabeiba	Nariño	El Charco
Meta	Puerto Concordia	Antioquia	Valdivia
Nariño	Magüí	Caquetá	La Montañita
Antioquia	Ituango	Caquetá	Solano
Choco	Alto Baudó	Nariño	Ricaurte
Antioquia	Toledo	Norte de Santander	El Tarra
Caquetá	Cartagena del Chaira	Risaralda	Pueblo Rico
Cauca	Argelia		
Norte de Santander	El Tarra		

El riesgo por la manipulación de votos nulos es muy alto

La segunda razón por la cual el riesgo por factores indicativos de fraude electoral se incrementa en 2014 es por el aumento del riesgo asociado con una posible manipulación de votos nulos. Para las elecciones de 2014 se identificaron 309 municipios en riesgo en Senado y 298 municipios en Cámara, lo que frente a 2010 supone un incremento del 143% y 119% respectivamente (ver tabla 8).

Este factor de riesgo busca identificar aquellos municipios en los que podría presentarse manipulación de la intención de voto de los ciudadanos para favorecer ciertos candidatos, bien sea por fraude o producto de coerción. De esta forma, niveles muy bajos de votos nulos podrían ser el resultado de posibles acciones de constreñimiento al elector y niveles muy altos de

votos nulos podrían indicar manipulaciones orientadas a disminuir los niveles de votación de ciertos candidatos.

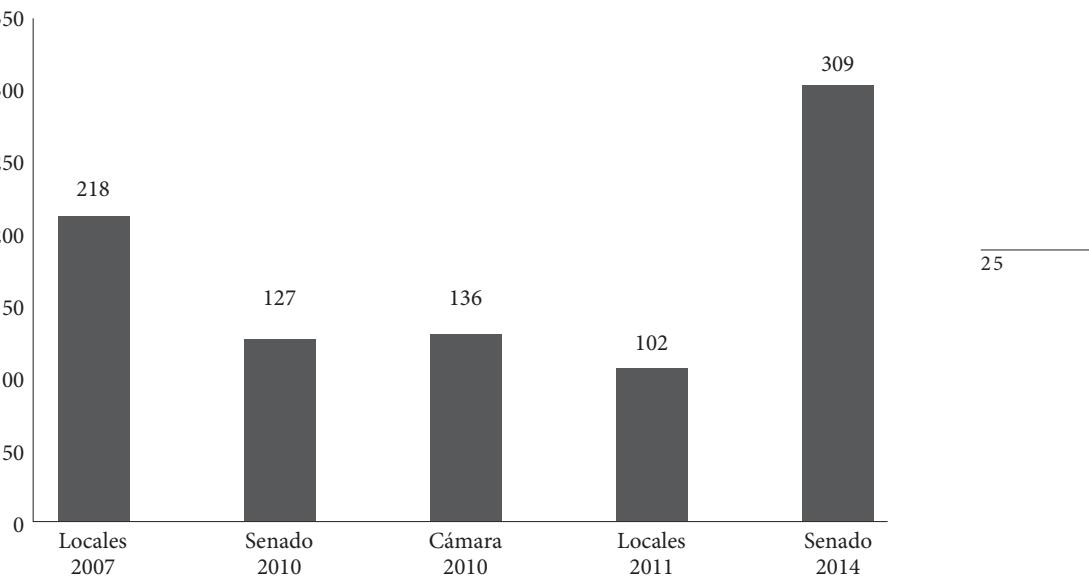
Uno de los hallazgos más alarmantes de este estudio es que el número de municipios en riesgo en esta variable es el más alto desde el inicio de la investigación de Mapas de Riesgo en el año 2007. Esta variable había tenido su pico en ese mismo año con 218 municipios en riesgo, en 2010 y 2011 había caído a 100, pero, en las elecciones de 2014 se identificaron 309 municipios en riesgo en Senado y 298 municipios en Cámara de Representantes (ver gráfico 2). Es necesario que tanto el Consejo Nacional Electoral, la Fiscalía y la Procuraduría estructuren acciones que permitan blindar todas las etapas del proceso electoral e impidan que actores políticos o ilegales manipulen los tarjetones electorales con el fin de favorecer o perjudicar algunas candidaturas políticas.

Tabla 8. Número de municipios en riesgo por posible manipulación de votos nulos desde las elecciones de 2007

Riesgo por Tarjetones de votos nulos	Locales 2007	Senado 2010	Cámara 2010	Locales 2011	Senado 2014	Cámara 2014	Senado 2010 vs Senado 2014	Cámara 2010 vs Cámara 2014
Riesgo extremo por baja cantidad de votos nulos	0	2	4	0	10	9	400%	125%
Riesgo alto por baja cantidad de votos nulos	0	36	42	0	133	140	269%	233%
Riesgo medio por alta cantidad de votos nulos	149	78	82	88	145	115	86%	40%
Riesgo alto por alta cantidad de votos nulos	69	9	8	13	20	30	122%	275%
Riesgo Extremo por alta cantidad de votos nulos	0	2	0	1	1	4	-50%	
Total en riesgo	218	127	136	102	309	298	143%	119%

Fuente: OPE

Gráfico 2. Número de municipios en riesgo por posible manipulación de votos nulos desde las elecciones de 2007.



El riesgo por posible manipulación de tarjetones no marcados crece en exceso en Cámara de Representantes

El número de municipios en riesgo por posible manipulación de votos crece de forma excesiva en Cámara de Representantes, en las elecciones de 2010 se habían detectado 14 municipios, para las elecciones de 2014 se identificaron 190, esto supone un incremento del 1257%. En Senado el incremento no es tan alto, se pasa de 3 municipios en riesgo en 2010 a 10 municipios en 2014 (ver gráfico 3)

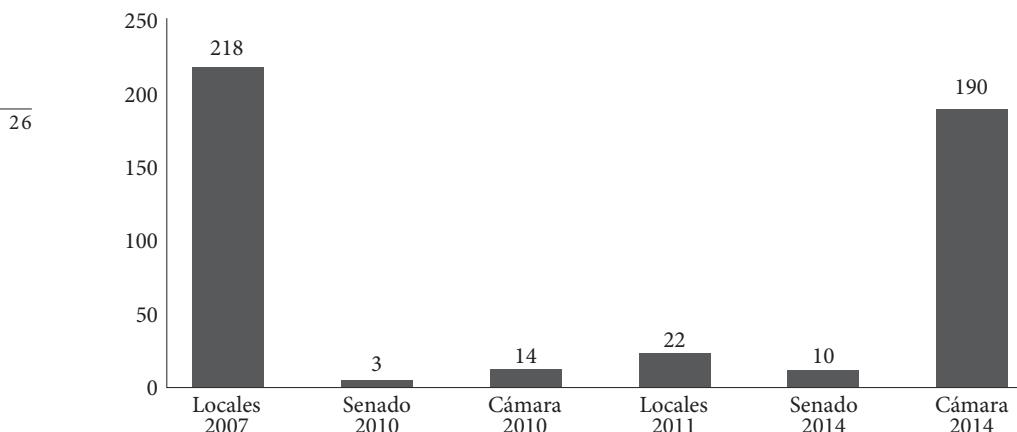
Lo llamativo aquí es que de los 190 municipios en riesgo en Cámara de Representantes en 152 el riesgo es por bajos tarjetones no marcados, este fenómeno podría indicar la manipulación de estos tarjetones favoreciendo alguna campaña política. De hecho, el riesgo que subyace en esta variable es que un número muy bajo de tarjetones no marcados podría indicar que algunos de estos tarjetones fueron marcados a favor de un partido o un candidato.

Disminuyó el riesgo por factores de violencia

Desde que se han hecho los Mapas de Riesgo Electoral las elecciones de 2014 son las que reflejan un menor número de municipios en riesgo asociados a factores de violencia y orden público. Se presenta una reducción frente a 2010 de 7% y frente a 2011 del 13%, si comparamos el número de municipios en riesgo de 2007 vemos una disminución del 32%. La intensidad del riesgo sigue disminuyendo en los niveles de riesgo medio y extremo, el riesgo alto se incrementa en un 77%. Aunque celebramos esta reducción es necesario tener presente que en el 35% de los municipios del país se presentan riesgos por factores de violencia.

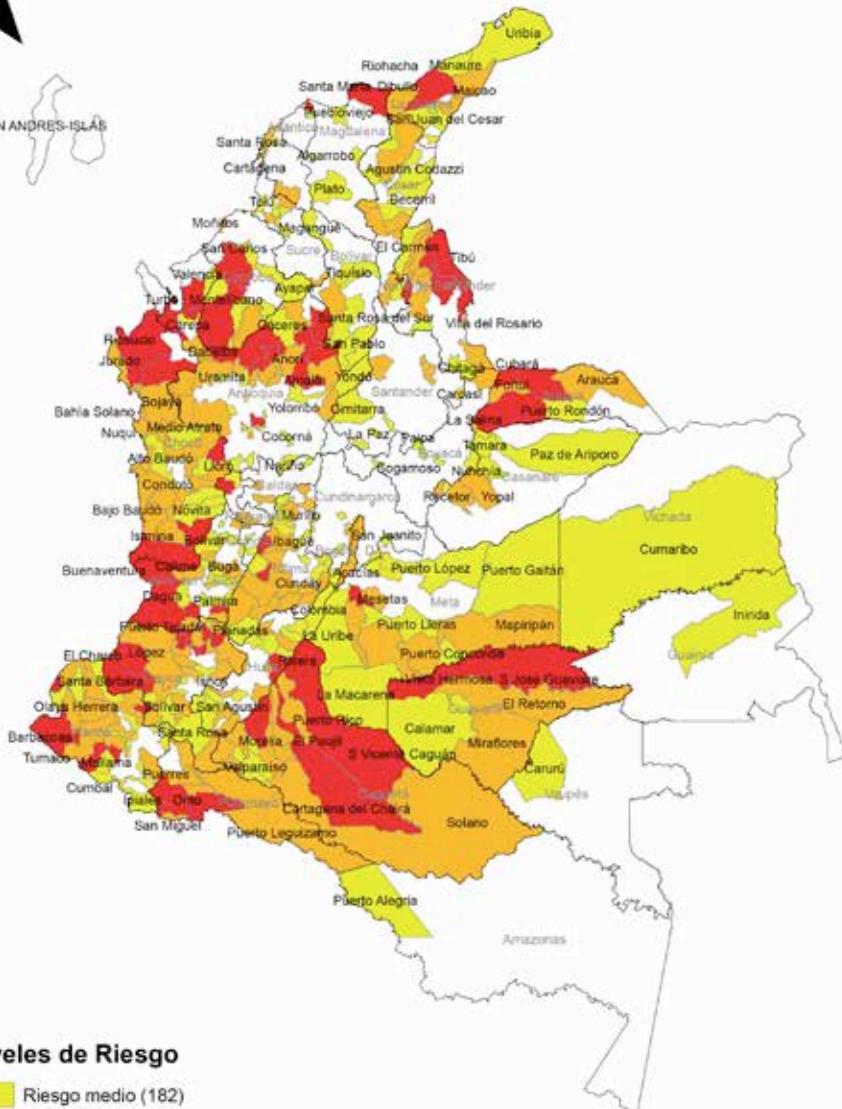
Del total de los 389 municipios en riesgo por factores por violencia el 47% (182 municipios) tiene riesgo medio, el 38% (147 municipios) tiene riesgo alto y el 15% (60 municipios) tiene riesgo extremo (ver tabla 9).

Gráfico 3. Número de municipios en riesgo por posible manipulación tarjetones no marcados desde las elecciones de 2007



Mapa # 3
Riesgo por factores de violencia
para las elecciones nacionales de 2014

N



Niveles de Riesgo

- Riesgo medio (182)
- Riesgo alto (147)
- Riesgo extremo (60)

Tabla 9. Número de municipios en riesgo por factores de violencia desde las elecciones de 2007

Nivel de riesgo	2007 Locales	2010 Congreso	2011 Locales	2014 Congreso	2014 vs 2010	2014 vs 2011
Medio	237	191	260	182	-5%	-30%
Alto	175	83	71	147	77%	107%
Extremo	164	146	116	60	-59%	-48%
Total	576	420	447	389	-7%	-13%

De los 389 municipios en riesgo (ver mapa 3), 307 de ellos, que representan el 80%, se encuentran ubicados en 14 departamentos, Antioquia es el departamento con la mayor cantidad de municipios en riesgo con 49, seguido de Cauca y Nariño cada uno con 35 y Tolima y Chocó con 29 y 23 municipios respectivamente. Si se tiene en cuenta la proporción de municipios en

riesgo en cada uno de los departamentos se tiene que en Caquetá, Guaviare y Guainía el 100% de sus municipios cuentan con algún nivel de riesgo, el 86% de los municipios de Arauca tienen riesgo, el 77% de Chocó y el 73% en la Guajira. En 15 departamentos, más de la mitad de los municipios tienen riesgo (ver tabla 10).

Tabla 10. Distribución del riesgo por violencia por Departamento

Departamento	Riesgo medio	Riesgo alto	Riesgo extremo	Total municipios en riesgo	Proporción de municipios en riesgo en el departamento
Antioquia	18	18	13	49	39%
Cauca	10	17	8	35	83%
Nariño	20	11	4	35	55%
Tolima	12	15	2	29	62%
Choco	7	11	5	23	77%
Valle	13	7	3	23	55%
Huila	10	7	2	19	51%
Meta	10	6	1	17	59%
Caqueta	4	8	4	16	100%
Norte de Santander	5	6	5	16	40%
Cesar	8	5	0	13	52%
La Guajira	7	3	1	11	73%
Bolívar	8	3	0	11	24%
Córdoba	5	3	2	10	33%
Putumayo	0	6	3	9	69%
Casanare	5	4	0	9	47%
Santander	6	3	0	9	10%
Cundinamarca	8	1	0	9	8%
Sucre	5	3	0	8	31%
Arauca	1	2	3	6	86%
Magdalena	4	0	1	5	17%
Boyacá	4	1	0	5	4%
Guaviare	1	2	1	4	100%

(Cont.)

Departamento	Riesgo medio	Riesgo alto	Riesgo extremo	Total municipios en riesgo	Proporción de municipios en riesgo en el departamento
Atlántico	2	1	1	4	17%
Caldas	2	2	0	4	15%
Risaralda	1	1	1	3	21%
Quindío	2	0	0	2	17%
Guainía	1	0	0	1	100%
Amazonas	1	0	0	1	50%
Vichada	1	0	0	1	25%
Vaupés	1	0	0	1	17%
San Andrés	0	0	0	0	0%

Los 60 municipios en riesgo extremo se ubican principalmente en los departamentos

de Antioquia, Caquetá, Cauca, Chocó, Norte de Santander y Valle del Cauca (ver tabla 11).

Tabla 11. Municipios en riesgo extremo por factores de violencia.

Departamento	Municipio	Departamento	Municipio
Antioquia	Amalfi	Choco	El Carmen
Antioquia	Apartado	Choco	El Litoral Del San Juan
Antioquia	Briceño	Choco	Riosucio
Antioquia	El Bagre	Choco	Sipí
Antioquia	Ituango	Córdoba	Montería
Antioquia	Medellín	Córdoba	Tierralta
Antioquia	Segovia	Guaviare	San Jose Del Guaviare
Antioquia	Tarazá	Huila	Algeciras
Antioquia	Toledo	Huila	Campoalegre
Antioquia	Turbo	La Guajira	Riohacha
Antioquia	Valdivia	Magdalena	Santa Marta
Antioquia	Vegachí	Meta	Lejanías
Antioquia	Zaragoza	Nariño	Leiva
Arauca	Arauquita	Nariño	Ricaурte
Arauca	Saravena	Nariño	Santacruz
Arauca	Tame	Nariño	Tumaco
Atlántico	Barranquilla	Norte de Santander	Cúcuta
Caquetá	Cartagena Del Chaira	Norte de Santander	El Tarra
Caquetá	El Doncello	Norte de Santander	Ocaña
Caquetá	Florencia	Norte de Santander	Sardinata
Caquetá	San Vicente Del Caguán	Norte de Santander	Tibú
Cauca	Argelia	Putumayo	Orito
Cauca	Buenos Aires	Putumayo	Puerto Asís
Cauca	Caldono	Putumayo	Valle Del Guamuez
Cauca	Caloto	Risaralda	Pueblo Rico
Cauca	Guapi	Tolima	Cajamarca
Cauca	Suarez	Tolima	San Antonio
Cauca	Timbiquí	Valle	Buenaventura
Cauca	Toribio	Valle	Cali
Choco	Carmen Del Darién	Valle	Pradera

Aunque el riesgo por violencia se haya disminuido hay varias zonas en donde la intensidad del riesgo es bastante alta, en primer lugar, la frontera entre Antioquia y Córdoba sigue siendo un territorio en donde las elecciones se realizan bajo un escenario de guerra constante; la línea fronteriza con Venezuela compuesta por los departamentos de la Guajira, Cesar, Norte de Santander y Arauca es un territorio bastante extenso con problemas constantes de seguridad; en tercer lugar la zona comprendida por el sur del Meta, el departamento de Guaviare y Caquetá y, finalmente, la última zona con bastante concentración del riesgo es el litoral pacífico en especial el Urabá chocoano, Buenaventura y la zona costera del Cauca.

Desde hace varios años ciudadanos y ciudadanas en algunos municipios han ejercido sus derechos democráticos en medio del conflicto armado, esto supone un inmenso riesgo para la población civil, la realización de elecciones en contextos de conflicto generan múltiples riesgos que inciden en que muchas veces el voto no sea libre, seguro y transparente. Las negociaciones de paz entre la guerrilla de las FARC y el Gobierno Nacional abren la puerta a tener elecciones más seguras, no obstante, la presencia de armados en el territorio, en consideración de la MOE, es un factor de riesgo extremo que coacciona e intimida a la ciudadanía a ejercer libremente sus derechos políticos.

Dado lo anterior, desde la MOE se celebra el proceso de negociación entre las FARC y el Gobierno Nacional, pero llama la atención a que en los lugares con pres-

encia de armados, el proceso electoral podrá encontrarse con múltiples barreras que dificultarán el buen desarrollo del mismo.

Los factores de violencia si bien se reducen a nivel general, al interior de estos, hay varias variables que tienen dinámicas preocupantes entre las cuales se encuentran la violencia política y el desplazamiento forzado. De hecho, la reducción del riesgo por factores de violencia se da principalmente por el descenso del riesgo asociado con la presencia y acciones de los ilegales ya que tanto la violencia política como el riesgo por desplazamiento se incrementan.

La violencia política sigue en aumento

Desde 2010 se han venido aumentando los municipios en riesgo por actos de violencia política llegando a los niveles evidenciados en el año de 2007. Los municipios en riesgo de violencia política para las elecciones de 2014 ascienden a 129, lo que representa un incremento del 68% frente al año 2011 y del 169% frente al año de 2010 (ver gráfico 4). Los datos permiten concluir que en Colombia se registra un hecho de violencia política aproximadamente cada 2 días.

Los hechos de violencia política han estado mayoritariamente dirigidos a Concejales con el 66% del total de hechos a nivel nacional, a alcaldes el 19%, a diputados electos el 13% y a Gobernadores electos el 1%. Los hechos más recurrentes fueron las amenazas, que representan el 85%, seguidos de los atentados 8% y asesinatos con el 5% (ver tabla 12).

Gráfico 4. Número de municipios en riesgo por violencia política desde las elecciones de 2007

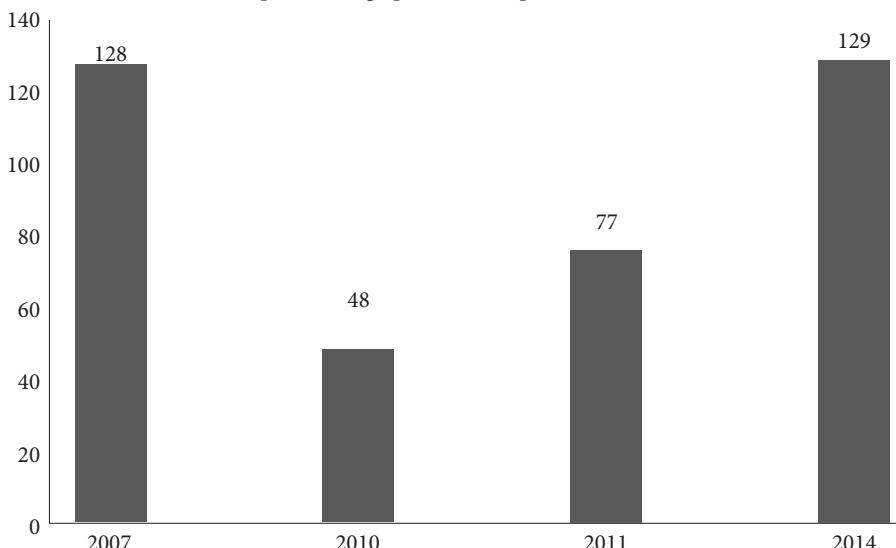


Tabla 12. Violencia política pos electoral

Cargo	Amenaza	Asesinato	Atentado	Intento de secuestro	Secuestro	Total general
Alcalde Electo	57	1	9			67
Concejal Electo	189	17	18	1	3	228
Concejal Encargado	1	0	0	0	0	1
Diputado Electo	43	1	1	0	0	45
Gobernador electo	2	0	0	0	0	2
Gobernador encargado	1	0	0	0	0	1
Total general	293	19	28	1	3	344

Fuente: Misión de Observación Electoral. Los datos abarcan el periodo del 1 de enero de 2012 al 8 de enero de 2014.

Los partidos políticos con mayor afectación por hechos de violencia son el Partido Liberal con el 19%, Partido de la U con 19% y Partido Conservador con el 15%.

Tabla 13. Partidos políticos afectados por hechos de violencia política.

Partido Político	Cantidad	Porcentaje
Partido Liberal	66	19%
Partido de la U	61	18%
Partido Conservador	51	15%
Partido Cambio Radical	36	10%
Por determinar	24	7%
Partido Verde	20	6%
PIN	16	5%
Polo Democrático	15	4%

(Cont.)

Partido Político	Cantidad	Porcentaje
ASI	15	4%
MIO	12	3%
Firmas	10	3%
AICO	6	2%
MIRA	5	1%
AFROVIDES	5	1%
Coalición	2	1%
Total general	344	1

Fuente: Misión de Observación Electoral

La relación entre violencia política y presencia de actores ilegales es cada vez menor, solamente en el 31% de los municipios con hechos de violencia política se registra presencia de actores ilegales, este porcentaje en las elecciones de 2011 fue del 53%. Este fenómeno puede ser explicado por un subregistro en los datos oficiales de

la presencia violenta de los grupos armados o porque estos hechos son perpetrados por delincuencia común orientados a intimidar a candidatos.

A continuación se presentan aquellos municipios con riesgo por hechos de violencia política y que no cuentan con riesgo por presencia de actores ilegales.

Tabla 14. Municipios con hechos de violencia política que no registran presencia de actores ilegales.

Departamento	Municipio	Departamento	Municipio
Antioquia	Peque	Cesar	Astrea
Antioquia	Itagüí	Cesar	Pueblo Bello
Antioquia	Copacabana	Cesar	Becerril
Antioquia	Amagá	Cesar	Curumaní
Antioquia	Támesis	Cesar	Chiriguaná
Atlántico	Puerto Colombia	Cesar	Chimichagua
Atlántico	Malambo	Cesar	Agustín Codazzi
Bolívar	Magangué	Cesar	Manaure Balcón del Cesar
Boyacá	Paipa	Córdoba	Moñitos
Caldas	Norcasia	Cundinamarca	Gachancipá
Caldas	Filadelfia	Cundinamarca	Mosquera
Caldas	Marmato	Cundinamarca	Cota
Caquetá	Chameza	Huila	La Argentina (Plata Vieja)
Caquetá	Recetor	Huila	Hobo
Caquetá	Sacama	La Guajira	Distracción
Caquetá	Nunchía	La Guajira	Manaure
Cauca	San Sebastian	Magdalena	Puebloviejo

(Cont.)

Departamento	Municipio	Departamento	Municipio
Magdalena	Concordia	Tolima	Villahermosa
Magdalena	Plato	Tolima	Dolores
Meta	Acacias	Tolima	Mariquita
Nariño	Los Andes	Tolima	Piedras
Nariño	Santacruz	Tolima	Líbano
Nariño	Mosquera	Tolima	Herveo
Norte de Santander	Cáchira	Tolima	Espinal
Norte de Santander	Villa del Rosario	Tolima	Ortega
Putumayo	Puerto Guzmán	Tolima	Natagaima
Quindío	Pijao	Tolima	Villarrica
Risaralda	Pereira	Tolima	Armero (Guayabal)
Santander	La Paz	Tolima	Melgar
Sucre	Morroa	Valle	Alcalá
Sucre	Corozal	Valle	La Victoria
Sucre	Tolú	Valle	Buga
Sucre	Guaranda	Valle	Caicedonia

El desplazamiento forzado tiene efectos electorales

El desplazamiento es ante todo un mecanismo de dominio político sobre las poblaciones y en ese sentido un atentado general contra la democracia, al negar el ejercicio de la autonomía, la libre voluntad de las personas y los pueblos y la participación bien informada y efectiva en las decisiones sobre los asuntos que afectan la búsqueda de la garantía de los derechos inalienables.

Además de la negación radical y sistemática de la democracia ejecutada en el constante y prolongado ejercicio de un masivo desplazamiento y por tanto de un estado de cosas unconstitutional, el hecho conforma un impedimento al ejercicio del derecho a elegir y ser elegido. El desplazamiento es así una contravención al ejercicio electoral.

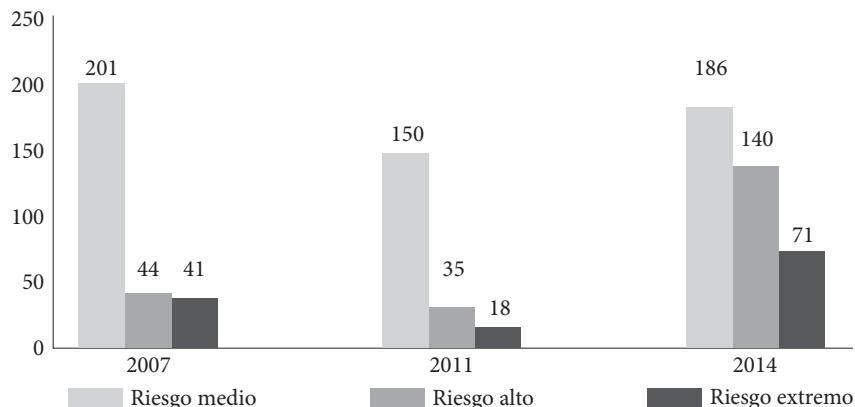
Esta contravención se puede producir por asuntos de carácter operativo. Uno de ellos tiene que ver con la posibilidad de la inscripción de la cédula en el nuevo lugar de llegada. Este evento, para estas elecciones, se supera en buena medida en tanto las inscripciones están abiertas hasta fechas muy cercanas a las elecciones. Sin embargo, esto no supera el hecho de que las personas van a tener que: hacer una gestión adicional en el ejercicio mismo de una nueva inscripción; votar en una nueva circunscripción ante candidatos seguramente desconocidos o, en todo caso, sin la misma significación que tenían en sus lugares de origen; encontrarse desconectado de las redes y tejidos sociopolíticos que hacen parte natural de los procesos electorales.

Para las elecciones de 2014 se encontró que en 397 municipios (representa el 36%

de los municipios del país) existe un riesgo electoral asociado al desplazamiento masivo. De estos el 18% está en riesgo extremo,

el 35% en riesgo alto y el 47% en riesgo medio (ver gráfico 5).

Gráfico 5. Número de municipios en riesgo por desplazamiento masivo desde 2007



El número de municipios en riesgo por desplazamiento está en aumento¹, en 2007 se identificaron 286, en 2011 203 y en 2014 397 municipios, es decir un incremento del 96% frente al 2011 y del 39% frente al 2007.

De los 397 municipios en riesgo en 156 hay presencia de guerrillas, en 52 hay presencia de neoparamilitares y en 30 hay presencia tanto de guerrillas como de neoparamilitares (ver tabla 15).

Tabla 15. Municipios con riesgo por desplazamiento y que a su vez tienen presencia de guerrillas y de neoparamilitares.

Departamento	Municipio	Departamento	Municipio
Antioquia	Amalfi	Chocó	Alto Baudó
Antioquia	Apartadó	Chocó	Carmen del Darién
Antioquia	Briceño	Chocó	El Litoral del San Juan
Antioquia	El Bagre	Chocó	Riosucio
Antioquia	Taraza	Córdoba	Puerto Libertador
Antioquia	Mutatá	Córdoba	Tierralta
Antioquia	Valdivia	Huila	Campoalegre
Antioquia	Zaragoza	La Guajira	Dibulla
Caquetá	El Doncello	Meta	Mapiripan
Caquetá	Florencia	Meta	La Macarena
Cauca	Corinto	Nariño	Samaniego
Cauca	Guapi	Nariño	Tumaco
Cauca	Santander de Quilichao	Norte de Santander	Teorama
		Norte de Santander	Ocaña
		Valle	Jamundí
		Valle	Buenaventura
		Valle	Cali

¹ Los datos de 2010 no se incluyen porque se tomó como riesgo únicamente los municipios con desplazamientos masivos.

La presencia de actores ilegales en el territorio descendió frente a 2010 pero aumentó frente a 2011

La razón principal para que se redujera el riesgo por factores de violencia frente a las elecciones de 2010 es la disminución del riesgo por presencia y acciones de actores armados ilegales. Mientras que en 2010 el

número de municipios en riesgo por presencia guerrillera fue de 337 para las elecciones es de 203, una reducción del 40% (ver gráfico 6). Por otro lado, la reducción de municipios en riesgo por presencia de neoparamilitares fue mayor, 53%, pasando de 173 municipios en riesgo en 2010 a 82 municipios en 2011 (ver gráfico 7).

Gráfico 6. Número de municipios en riesgo por presencia de guerrillas desde 2007

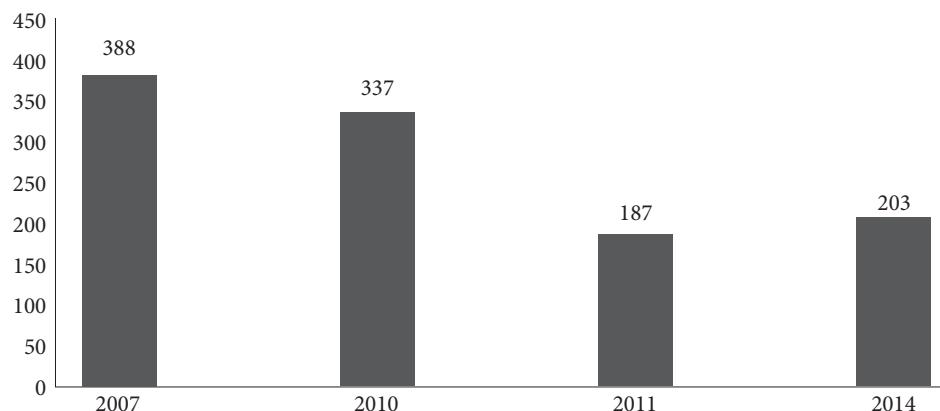
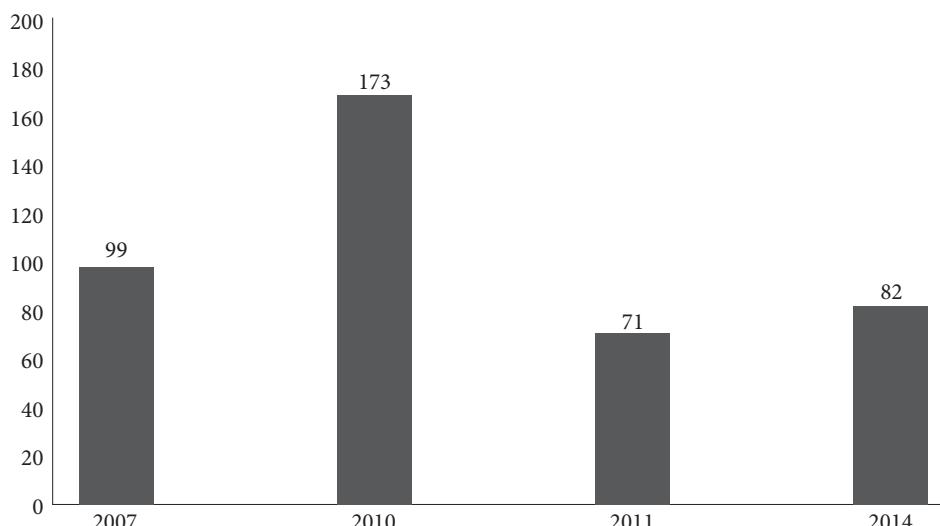


Gráfico 7. Número de municipios en riesgo por presencia de neoparamilitares desde 2007



Otro grupo de municipios que vale la pena tener en cuenta son aquellos en donde converge la presencia de guerrillas y la presencia de neoparamilitares debido a la intensidad del conflicto que se genera en estos territorios. Al no existir un grupo armado dominante, estos municipios se convierten en áreas de confrontación cons-

tante entre estos dos grupos situación que aumenta el riesgo de cara al proceso electoral de 2014. Los municipios que cumplen esta característica ascienden a 32 y están ubicados principalmente en los departamentos de Antioquia, Cauca, Chocó y Valle del Cauca (ver tabla 16).

Tabla 16. Municipios con presencia de guerrillas y de neoparamilitares.

Departamento	Municipio	Departamento	Municipio
Antioquia	Amalfi	Chocó	Riosucio
Antioquia	Apartadó	Córdoba	Puerto libertador
Antioquia	Briceño	Córdoba	Tierralta
Antioquia	El Bagre	Cundinamarca	Soacha
Antioquia	Taraza	Huila	Campoalegre
Antioquia	Mutatá	La guajira	Maicao
Antioquia	Valdivia	La guajira	Dibulla
Antioquia	Zaragoza	Meta	Mapiripán
Caquetá	El Doncello	Meta	La Macarena
Caquetá	Florencia	Nariño	Samaniego
Cauca	Corinto	Nariño	Tumaco
Cauca	Guapi	Norte de Santander	Teorama
Cauca	Santander de Quilichao	Norte de Santander	Ocaña
Chocó	Alto Baudó	Valle	Jamundí
Chocó	Carmen del Darién	Valle	Buenaventura
Chocó	El Litoral del San Juan	Valle	Cali

En 260 municipios del país converge el riesgo por factores indicativos de fraude electoral y por factores de violencia

De acuerdo a los criterios usados periódicamente por el grupo técnico de los mapas de riesgo electoral, los municipios con un mayor nivel de riesgo para las elecciones de 2014 son aquellos en donde coincide riesgo indicativo de fraude electoral y riesgo por violencia los cuales para 2014 asciende a 260, de estos, 54 se encuentran en riesgo medio, 156 en riesgo alto y 50 en riesgo extremo (ver tabla 17).

Frente a 2010 se identifica un aumento del 30% en el número de municipios en riesgo, aunque es importante mencionar que si bien el número de municipios se incrementa, la intensidad del riesgo se disminuye, en 2010 hubo 66 municipios catalogados en riesgo extremo y en 2014 esta cifra se reduce en 24%.

De los 260 municipios en riesgo en 17 coincide riesgo extremo tanto por factores indicativos de fraude electoral y factores de violencia: La Victoria (Amazonas), Puerto Alegria (Amazonas), Puerto Arica (Amazonas), Angostura (Antioquia), Campamento (Antioquia), Murindó (Antioquia), Pisba

(Boyacá), Samaná (Caldas), El Paujil (Caquetá), González (Cesar), Mapiripana (Guainía), Morichal (Guainía), Pana Pana (Guainía), Uribe (Meta), El Tarra (Norte de Santander).

er), Cepita (Santander), Charta (Santander). En los 33 municipios restantes catalogados en riesgo extremo predomina el riesgo por fraude electoral o de violencia (ver tabla 18).

Tabla 17. Número de municipios en riesgo por factores electorales y de violencia desde las elecciones de 2007

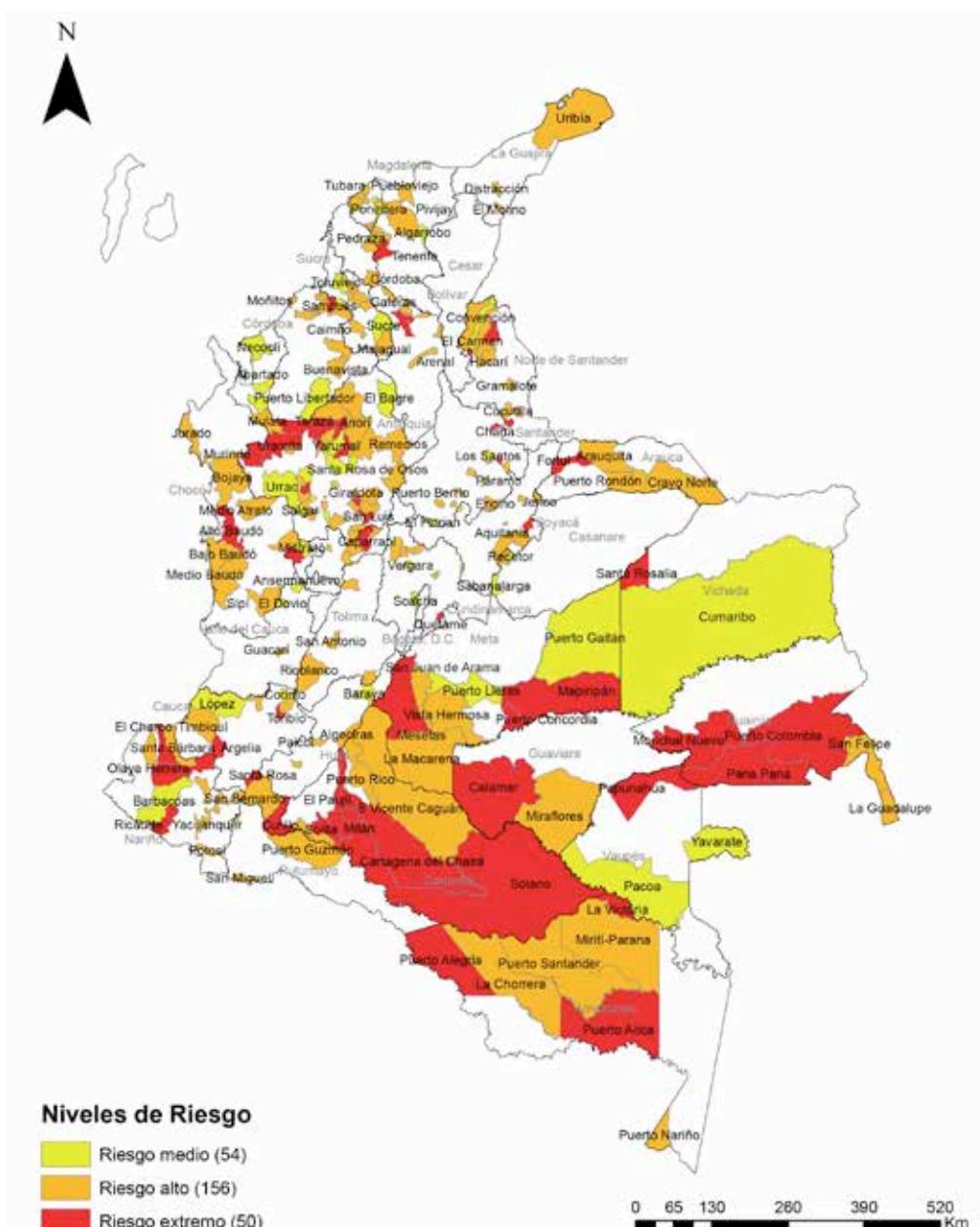
Nivel de Riesgo	2007 Locales	2010 Congreso	2011 Locales	2014 Congreso	2014 vs 2010	2011 vs 2010
Medio	204	73	89	54	-26%	-39%
Alto	155	61	83	156	156%	88%
Extremo	70	66	69	50	-24%	-28%
Total	429	200	241	260	30%	8%

Tabla 18. Municipios en riesgo extremo por factores electorales y de violencia desde las elecciones de 2007

Departamento	Municipio	Departamento	Municipio
Amazonas	La Victoria	Cauca	Piamonte
Amazonas	Puerto Alegria	Cauca	San Sebastian
Amazonas	Puerto Arica	Cesar	Gonzalez
Antioquia	Angostura	Chocó	Alto Baudó
Antioquia	Campamento	Córdoba	San Andres de Sotavento
Antioquia	Murindó	Cundinamarca	Quetame
Antioquia	Dabeiba	Guainía	Mapiripana
Antioquia	Ituango	Guainía	Morichal
Antioquia	San Francisco	Guainía	Pana Pana
Antioquia	Granada	Guaviare	Puerto Colombia
Antioquia	Toledo	Magdalena	Calamar
Antioquia	Valdivia	Meta	Tenerife
Antioquia	Anza	Meta	Uribe
Arauca	Fortul	Meta	Puerto Concordia
Bolívar	Pinillos	Meta	Mapiripan
Boyacá	Pisba	Nariño	Magüí
Caldas	Samaná	Nariño	El Charco
Caquetá	El Paujil	Nariño	Ricaurte
Caquetá	Cartagena del Chaira	Norte de Santander	El Tarra
Caquetá	Milán	Norte de Santander	Mutiscua
Caquetá	La Montañita	Risaralda	Pueblo Rico
Caquetá	Valparaiso	Santander	Cepita
Caquetá	Solano	Santander	Charta
Cauca	Jambaló	Vaupés	Morichal
Cauca	Argelia	Vichada	Santa Rosalía



Mapa # 4 Riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia



Los 260 municipios con mayor nivel de riesgo para las elecciones de 2014 se encuentran especialmente situados en 6 zonas del país:

1. Suroriente colombiano: Es donde se encuentra ubicado la mayor cantidad de municipios en riesgo extremo del país y se concentran especialmente en los departamentos de Caquetá, Guaviare, el sur del Meta y Amazonas.
2. El litoral pacífico y occidental de los departamentos de Cauca y Nariño
3. El Urabá, el norte y el Bajo Cauca Antioqueño
4. El litoral pacífico de Chocó
5. Zonas periféricas de la costa caribe: Compuesto por gran parte de los municipios de Sucre y varios territorios de Córdoba, Magdalena, Bolívar y Atlántico
6. El nororiente colombiano a lo largo de la frontera con Venezuela: en donde se aprecian 3 concentraciones de riesgo: i) la Guajira, ii) El Catatumbo y iii) Arauca.

El 15% de los municipios del país ha presentado riesgo electoral de manera sistemática desde las elecciones locales de 2007

La presencia de riesgos electorales en algunos municipios es recurrente, desde las elecciones de 2007 se han identificado una gran cantidad de municipios los cuales elección tras elección han reflejado la existencia de riesgos electorales.

En estos municipios el grupo técnico de la MOE ha identificado que en cada una de las elecciones desde 2007 (locales 2007, nacionales 2010, locales 2011 y nacionales 2011) ha existido algún nivel de riesgo electoral.

En 134 municipios (ver mapa 5) el riesgo por factores indicativos de fraude electoral ha sido recurrente, en cada una de las elecciones han presentado riesgo y están ubicados principalmente en los departamentos de Antioquia, Magdalena, Nariño, Santander y Boyacá. De estos 134 municipios, 16 presentan niveles alto o extremo en las últimas 4 elecciones (ver tabla 19).

Tabla 19. Municipios con riesgo recurrente alto o extremo por factores indicativos de fraude electoral desde las elecciones de 2007

Departamento	Municipio
Antioquia	Ituango
Antioquia	Murindó
Cauca	Jambaló
Cauca	San Sebastián
Magdalena	Remolino
Magdalena	Tenerife
Santander	Cepitá
Arauca	Fortul
Nariño	Magüí
Antioquia	Dabeiba
Antioquia	Granada
Boyacá	Pisba
Caquetá	La Montañita
Córdoba	San Andrés Sotavento
Meta	Mapiripán
Santander	Charta



Mapa # 5

Riesgo recurrente por factores indicativos de fraude electoral desde 2007 a 2014



Misión de Observación Electoral



En lo relacionado con factores de violencia, en 206 municipios (ver mapa 6) este tipo de riesgo ha sido constante y se ha concentrado principalmente en los departamentos de Antioquia, Cauca, Tolima, Nariño, Caquetá, Huila y Meta. Vale la pena destacar que la recurrencia de municipios con riesgo es mayor en lo relacionado con factores de violencia que con los factores indicativos de fraude electoral, mientras que los escenarios de la guerra han permanecido medianamente estables, los

territorios en donde se alerta por prácticas fraudulentas han variado mucho más.

De manera sistemática 18 municipios de estos 206 (lo que representa el 9%) han presentado riesgo extremo en las últimas 4 elecciones situándose en los departamentos de Nariño, Córdoba, Valle del Cauca, Arauca, Antioquia, Atlántico, Caquetá, Chocó, Norte de Santander, Putumayo y Guaviare. De estos 18 municipios llama la atención la presencia de 4 capitales departamentales: Medellín, Barranquilla, Cúcuta y Cali.

Tabla 20. Municipios con riesgo recurrente alto o extremo por factores de violencia desde las elecciones de 2007

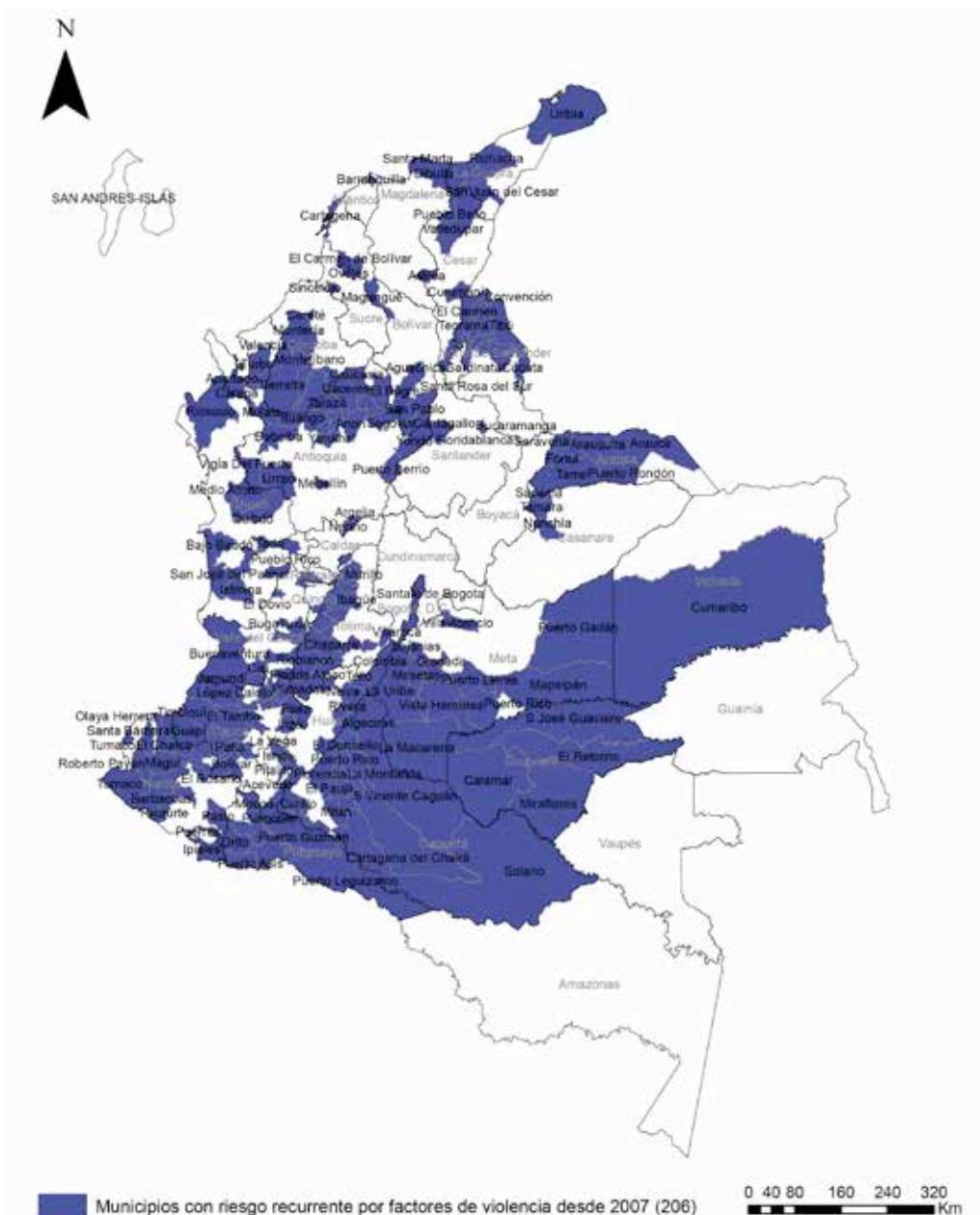
Departamento	Municipio
Antioquia	Medellín
Antioquia	El Bagre
Antioquia	Zaragoza
Arauca	Tame
Arauca	Arauquita
Atlántico	Barranquilla
Caquetá	San Vicente del Caguán
Chocó	Riosucio
Córdoba	Tierralta

Departamento	Municipio
Guaviare	San José del Guaviare
Nariño	Tumaco
Norte de Santander	Cúcuta
Norte de Santander	Ocaña
Norte de Santander	Tibú
Putumayo	Puerto Asís
Putumayo	Valle del Guamuez
Valle del Cauca	Buenaventura
Valle del Cauca	Cali



Mapa # 6

Riesgo recurrente por factores de violencia desde 2007 a 2014



Conclusiones

Los resultados de esta investigación son bastante llamativos y dicientes, por un lado el número de municipios en riesgo por factores de violencia se redujo frente a las elecciones de 2010 en 7% pero el riesgo indicativo de fraude electoral aumentó en 38%. Los ilegales han venido perdiendo capacidad para interferir en las elecciones pero el riesgo de prácticas corruptas a cargo de candidatos ha venido creciendo sistemáticamente.

El Gobierno Nacional ha realizado varias acciones para mitigar al máximo la ocurrencia de los riesgos detectados por la MOE, no obstante, el riesgo en la mayoría de las variables no se ha reducido, por el contrario, se ha incrementado. El proceso electoral colombiano cada vez ofrece mejores garantías de seguridad tanto para los candidatos como para los electores pero se ha quedado corto en obstaculizar las maniobras ilegales que algunos candidatos realizan para obtener mejores resultados.

Las atipicidades en la participación electoral, la posible manipulación de votos nulos y tarjetones no marcados y las votaciones atípicas han crecido elección tras elección a lo largo de todo el país, actualmente el principal factor de riesgo no son los grupos ilegales sino los políticos que con prácticas ilegales ganan las elecciones.

El riesgo por violencia merece varios comentarios, en primer lugar y si bien a nivel general se refleja una reducción de dicho riesgo hay dos variables que para las elecciones de 2014 son críticas: i) la violencia política y ii) el desplazamiento forzado. Cada una de ellas exhibe niveles e intensidades de riesgo bastante altas, la violencia política en los dos últimos años en Colombia se ha disparado y el desplazamiento forzado ha venido mostrando

dinámicas que son la expresión de la intensidad del conflicto en ciertas zonas del país. Si no hubiera sido por la disminución del riesgo asociado a las acciones armadas y a la presencia de los ilegales, el riesgo agregado por violencia para las elecciones de 2014 se hubiera incrementado en una forma importante.

Otro hallazgo importante de este estudio es que el riesgo en aproximadamente el 15% de los municipios del país ha permanecido constante desde las elecciones de 2007, este grupo de municipios merece una intervención inmediata por parte de las autoridades de control en virtud de la recurrencia e intensidad del riesgo exhibido en los últimos 8 años. La URIEL, la Fiscalía y demás organismos de control deberían estructurar planes de prevención y sanción en estas zonas con el fin de cortar la continuidad del riesgo electoral y de violencia que se ha identificado.

El riesgo electoral para las elecciones de 2014 se encuentra disperso por todo el país pero es posible visualizar 6 territorios los cuales concentran buena parte del riesgo extremo y alto: i) el suroriente colombiano en donde se encuentra ubicado la mayor cantidad de municipios en riesgo extremo del país y se concentran especialmente en los departamentos de Caquetá, Guaviare, el sur del Meta y Amazonas, ii) el litoral pacífico y occidental de los departamentos de Cauca y Nariño, iii) el Urabá, el norte y el bajo Cauca antioqueño, iv) el litoral pacífico de Chocó, v) Zonas periféricas de la costa caribe, compuesto por gran parte de los municipios de Sucre y varios territorios de Córdoba, Magdalena, Bolívar y Atlántico y, vi) el nororiente colombiano a lo largo de la frontera con Venezuela, en donde se aprecian 3 concentraciones de riesgo (la Guajira, El Catatumbo y Arauca).

Limitaciones a la competencia electoral¹: Votaciones atípicas, número efectivo de candidatos y número efectivo de partidos

NATALIA REYES SALAS

Investigadora del Observatorio de la Democracia de la MOE

Introducción

El indicador de limitaciones a la competencia electoral presenta un cambio metodológico para 2014, el objeto de evaluación pasa de ser exclusivamente votaciones atípicas de Representantes o Senadores a un indicador compuesto que incluye votaciones atípicas (dominio electoral), número efectivo de candidatos y número efectivo de partidos. El cambio se justifica en que el indicador compuesto refleja de forma más completa los municipios en los cuales existen votaciones atípicas por candidatos, producto de monopolios electorales en cabeza de determinadas redes políticas o de determinados candidatos, lo que constituye per se el objetivo principal del indicador.

El documento se encuentra dividido en tres partes, la explicación metodológica, los resultados del análisis de las elecciones a Cámara de Representantes y por último los resultados del análisis de las elecciones al Senado de la República.

Metodología

44

El indicador se construye a través de la sumatoria de tres indicadores individuales: dominio electoral, número efectivo de partidos (NEP) y número efectivo de candidatos (NEC). Para cada uno de los tres indicadores se construyó un umbral de riesgo expresado a través de variables dummy, en donde 1 representa riesgo y 0 lo contrario.

¹ Variable denominada “Votaciones Atípicas” en anteriores Mapas de Riesgos Electorales.

La sumatoria de estas variables dummy da como resultado el riesgo denominado limitaciones a la competencia electoral. A medida que un municipio tenga más variables dentro del umbral de riesgo las limitaciones a la competencia serán mayores y viceversa.

Para obtener el dominio electoral se tomó la base de datos inicial de votaciones al Congreso de los años 2002, 2006 y 2010, se calculó el porcentaje de votos que cada candidato tuvo en un municipio y se halló el promedio nacional de este porcentaje (en el caso de la Cámara se utilizó el promedio departamental). Dado la gran cantidad de candidatos que se presentan a una elección el promedio obtenido es muy bajo, o dicho de otra manera, la distribución está muy sesgada hacia la derecha. Para contar con una distribución más homogénea se decidió cortar los datos a partir del promedio más tres desviaciones estándar. Con esta nueva distribución, de paso, más homogénea, se resolvió tomar como umbral de riesgo aquellos porcentajes ubicados por encima del promedio más dos desviaciones estándar. En otras palabras, un municipio está en riesgo por dominio electoral cuando el dominio de la votación de un candidato es mayor a la suma del promedio departamental más dos desviaciones estándar².

Respecto al número efectivo de candidatos y número efectivo de Partidos³ el

riesgo está representado si un municipio tiene un NEC o NEP por debajo del promedio nacional menos una desviación estándar. En el caso de la Cámara se utilizaron los promedios departamentales.

Resultados

Cámara de Representantes

El estudio arrojó que existen 320 municipios con riesgo electoral ubicados en los 32 departamentos de Colombia, dicho de otra forma, el 32% de los municipios del país presentan riesgo por limitaciones a la competencia para las elecciones al Congreso de 2014. De estos 320 municipios (ver tabla 1), 252 tienen riesgo medio, 62 riesgo alto y 6 riesgo extremo.

Tabla 1. Número de municipios por nivel de riesgo en Cámara de Representantes

Nivel de riesgo	Número de municipios	Porcentaje
Extremo	6	2%
Alto	62	19%
Medio	252	79%
Total	320	100%

Fuente: Cálculos MOE.

El departamento con mayor número de municipios en riesgo es Cundinamarca con 39 municipios, seguido de Antioquia con 33, Boyacá con 32, Santander con 20 y Norte de Santander con 14. (ver tabla 2)

Los departamentos con mayor porcentaje de municipios en riesgo son Vichada y San Andrés con el 50%, Caquetá con el

² El umbral para Senado se estableció en 49%. Es decir que si un candidato tuvo en un municipio 1 de cada 2 votos este municipio estará en el umbral de riesgo.

³ EL NEP y el NEC se hallan de la siguiente forma: $NEP \text{ o } NEC = \frac{1}{\sum P_i k^2}$. En el Caso de NEC $P_i k^2$ representa la proporción de votos de un candidato

(i) en un municipio (k) y en el caso de NEP k representan la proporción de votos de un partido en un municipio.

44%, mientras que Córdoba y Amazonas presentan el 37% y 36% respectivamente de sus municipios en algún nivel de riesgo.

Los departamentos que presentan más municipios con riesgo extremo son Cundinamarca, Magdalena, Antioquia, Huila

y Caldas. En riesgo alto los departamentos con mayor representación son Cundinamarca con 11 municipios, Santander, Antioquia y Boyacá con 8, 7 y 6 municipios respectivamente.

Tabla 2. Riesgo departamental por limitaciones a la competencia en elecciones a la Cámara

Departamento	Riesgos			Total Municipios en Riesgo	Porcentaje de Municipios en Riesgo
	Extremo	Alto	Medio		
Cundinamarca	2	11	26	39	34%
Antioquia	1	7	25	33	26%
Boyacá	0	6	26	32	26%
Santander	0	8	12	20	23%
Norte De Santander	0	1	13	14	35%
Tolima	0	1	13	14	30%
Bolívar	0	4	9	13	28%
Nariño	0	3	9	12	19%
Valle	0	1	11	12	29%
Córdoba	0	1	10	11	37%
Cauca	0	1	10	11	26%
Magdalena	1	1	8	10	33%
Choco	0	1	8	9	30%
Huila	1	1	7	9	24%
Atlántico	0	2	6	8	35%
Cesar	0	1	7	8	32%
Sucre	0	1	7	8	31%
Caldas	1	1	6	8	30%
Meta	0	2	5	7	24%
Caquetá	0	0	7	7	44%
Casanare	0	2	3	5	26%
Amazonas	0	2	2	4	36%
Quindío	0	1	3	4	33%
La Guajira	0	0	4	4	27%
Putumayo	0	0	4	4	31%
Risaralda	0	2	1	3	29%
Guainía	0	0	3	3	33%
Arauca	0	1	1	2	29%
Vaupés	0	0	2	2	33%
Vichada	0	0	2	2	50%
Guaviare	0	0	1	1	25%
San Andrés	0	0	1	1	50%
Total	6	62	252	320	

Fuente: Cálculos MOE.

En riesgo extremo se encuentran 6 municipios de cinco departamentos del país, Pensilvania (Caldas), Santa María (Huila), Tarso (Antioquia), Tenerife (Magdalena), Pacho y Quetame (Cundinamarca).

En riesgo alto se encuentran 62 municipios en 24 departamentos. Los departamentos que tienen mayor número de municipios en riesgo alto son Amazonas con el 18%, Arauca y Risaralda con el 14% cada uno, Casanare con el 11%, Cundinamarca, Santander, Atlántico y Bolívar con el 9% cada uno.

En riesgo medio se encuentran 252 municipios de los 32 departamentos del país, siendo Cundinamarca y Boyacá los que mayor número de municipios en riesgo presentan con 26 municipios, seguido de Antioquia con 25, Norte de Santander y Tolima, con 13 cada uno.

Existe una concentración de municipios en riesgo extremo en la zona andina como se puede ver en el mapa 7. El mayor número de municipios en riesgo alto y medio están en la región central y la atlántica, agrupando el 65% del total de municipios clasificados en este riesgo y en riesgo medio el 73% del total de municipios.

Resultados Senado

Para las elecciones al congreso de 2014, 429 municipios presentan algún nivel de riesgo en 28 departamentos (ver tabla 3), en otras

palabras, el 38% de los municipios del país presenta riesgo electoral por limitaciones a la competencia. Del total de municipios en riesgo el 66% tiene riesgo medio, el 25% tiene riesgo alto y el 9% riesgo extremo.

Tabla 3. Número de municipios por nivel de riesgo en Senado

Nivel de Riesgo	Número de municipios por departamento	Porcentaje
Extremo	38	9%
Alto	109	25%
Medio	282	66%
Total	429	

El departamento con mayor número de municipios en riesgo es Antioquia con 58 municipios, seguido de Boyacá con 54, Santander con 35, Cundinamarca con 31 y Norte de Santander con 30. (Ver tabla 4)

Los departamentos que presentan mayor número de municipios en riesgo extremo son Norte de Santander con 11 municipios, seguido de Antioquia con 5, Boyacá, Caldas y Santander con 4 municipios. En riesgo alto los departamentos que presentan mayor número de municipios son Boyacá con 17, Nariño con 15 y Antioquia con 12 municipios.

Los departamentos con mayor porcentaje de municipios en riesgo son Guainía con el 78%, Norte de Santander con el 75% y Amazonas con el 73% de sus municipios en algún nivel de riesgo.

Tabla 4. Riesgo departamental por limitaciones a la competencia para elecciones al Senado.

Departamentos	Riesgos			Total Municipios en Riesgo	Porcentaje de Municipios en Riesgo por departamento
	Extremo	Alto	Medio		
Antioquia	5	12	41	58	46%
Boyacá	4	17	33	54	44%
Santander	4	8	23	35	40%
Cundinamarca	0	6	25	31	27%
Norte De Santander	11	5	14	30	75%
Nariño	2	15	9	26	41%
Huila	0	9	12	21	57%
Meta	1	5	12	18	62%
Choco	0	3	12	15	50%
Tolima	2	3	10	15	32%
Valle	0	4	11	15	36%
Córdoba	0	6	8	14	47%
Caldas	4	4	5	13	48%
Magdalena	0	1	11	12	40%
Bolívar	1	3	7	11	24%
Cauca	2	3	4	9	21%
Amazonas	0	2	6	8	73%
Casanare	0	0	8	8	42%
Guainía	1	1	5	7	78%
Sucre	0	0	6	6	23%
Atlántico	0	0	5	5	22%
Cesar	1	0	4	5	20%
Risaralda	0	1	3	4	29%
Quindío	0	0	3	3	25%
La Guajira	0	0	2	2	13%
Vaupés	0	1	1	2	33%
Arauca	0	0	1	1	14%
Caquetá	0	0	1	1	6%
Total	38	109	282	429	

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Cálculos MOE.

Los departamentos con porcentajes más alto de municipios en riesgo extremo

son Norte de Santander con el 28%, seguido de Caldas 15% y Guainía con el 11%.

Tabla 5. Municipios en riesgo extremo para las elecciones de Senado

Departamento	Municipio	Departamento	Municipio
Antioquia	Peque	Boyacá	Pisba
Antioquia	Angostura	Boyacá	Berbeo
Antioquia	Caramanta	Boyacá	Aquitania
Antioquia	Belmira	Caldas	Pensilvania
Antioquia	Tarso	Caldas	Norcasia
Bolívar	San Fernando	Caldas	Marquetalia
Boyacá	Guacamayas	Caldas	La Merced

Departamento	Municipio
Cauca	Jambaló
Cauca	Argelia
Cesar	González
Guainía	Morichal
Meta	Barranca De Upía
Nariño	Ospina
Nariño	Providencia
Norte de Santander	Teorama
Norte de Santander	La Playa
Norte de Santander	Santiago
Norte de Santander	Cáchira
Norte de Santander	Villa Caro

Fuente: Cálculos MOE.

Departamento	Municipio
Norte de Santander	Pamplonita
Norte de Santander	Bucarasica
Norte de Santander	Herrán
Norte de Santander	Cucutilla
Norte de Santander	Mutiscua
Norte de Santander	El Carmen
Santander	Cepitá
Santander	Chipatá
Santander	El Peñón
Santander	Jordán
Tolima	Alpujarra
Tolima	Casabianca

Existen 109 municipios (ver tabla 5) en 20 departamentos con riesgo alto de presentar limitaciones a la competencia en las elecciones de congreso de 2014. Los departamentos con el porcentaje más alto de municipios en riesgo alto son Huila con el 24%, Nariño con 23%, Córdoba 20% y Amazonas con el 18%.

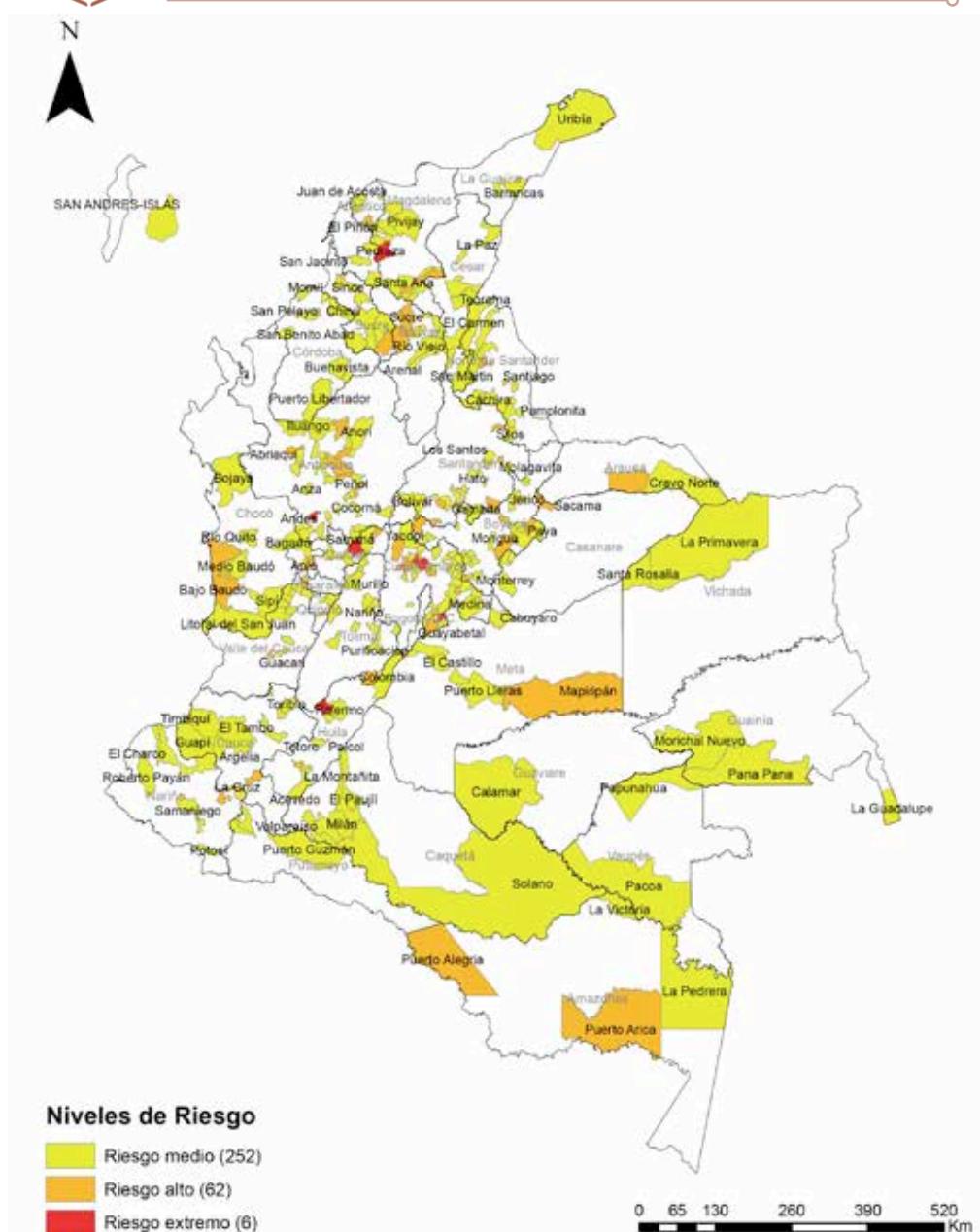
En riesgo medio se encuentran 282 municipios en 28 departamentos, siendo Guainía, Amazonas, Casanare y Meta los que presentan mayor número de municipios en riesgo, con el 56%, 55%, 42% y 41% respectivamente.

Como se evidencia en el mapa 8, los municipios en riesgo se concentran en la zona central y norte del país. Desglosando por nivel de riesgo, en la zona andina se encuentran la mayoría de municipios en riesgo extremo mientras que en la andina y el litoral pacífico se localiza gran parte de los de riesgo medio. Respecto a los municipios en riesgo medio, se debe tener especial cuidado con los de la región andina y la atlántica, ya que representan el 75% de los municipios en este riesgo.



Mapa # 7

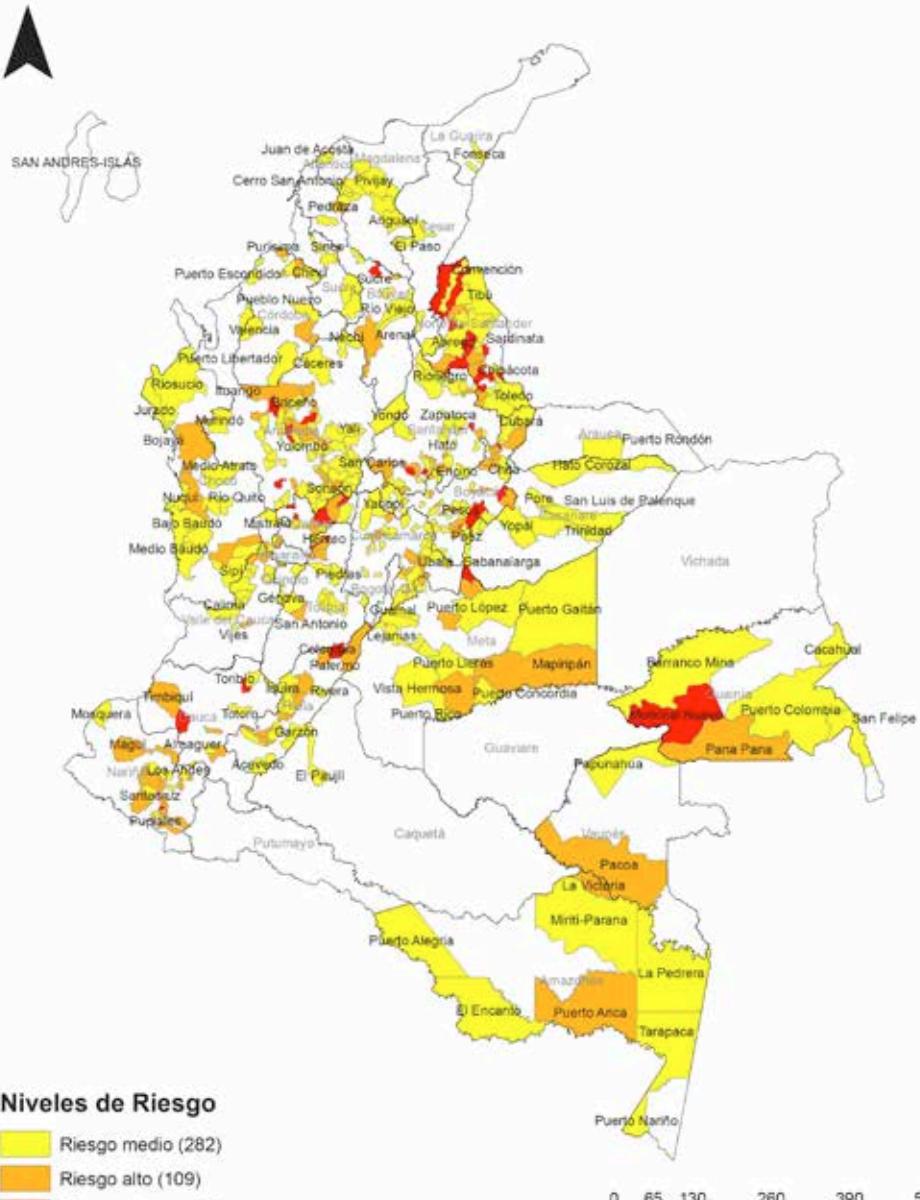
Riesgo por limitaciones a la competencia electoral para las elecciones de Cámara de Representantes de 2014





Mapa # 8

Riesgo por limitaciones a la competencia electoral para las elecciones de Senado de 2014



Niveles de Riesgo

- Riesgo medio (282)
 - Riesgo alto (109)
 - Riesgo extremo (38)

A horizontal scale bar with numerical markings at 0, 65, 130, 260, 390, and 520. The distance between each marking is 65 Km. A small square with a diagonal line through it is located at the far right end of the bar.

Factores de riesgo por anomalías en votos blancos, nulos y tarjetas no marcadas

Elecciones Senado y Cámara 2002-2010

FELIPE BOTERO • BIBIANA ORTEGA
Universidad de los Andes

Introducción

Este factor de riesgo busca identificar aquellos municipios en los que podría presentarse manipulación de la intención de voto de los ciudadanos para favorecer ciertos candidatos, bien sea por fraude o producto de coerción. De esta forma, niveles muy bajos o muy altos de votos en blanco o de tarjetas no marcadas podrían ser el resultado de la alteración de las tarjetas electorales para aumentar los niveles de votación de algún candidato. Así mismo, niveles muy altos o muy bajos de votos nulos podrían indicar manipulaciones orientadas a disminuir los niveles de votación de ciertos candidatos.

Para establecer el nivel de riesgo se siguieron dos pasos. En una primera etapa se observaron las distribuciones de estas variables para determinar su comportamiento. En un segundo momento se comparó el comportamiento de cada variable en cada municipio con la media nacional para establecer los criterios de riesgo tal como lo indica la tabla 1. Esta tabla señala cuantas desviaciones estándar se alejan el porcentaje de votos en blanco o tarjetas no marcadas del municipio de la media nacional.

Tabla 1. Criterios de definición de riesgo voto en blanco
y tarjetas no marcadas

Nivel de riesgo	Criterio
No hay riesgo	$i - \delta \leq v_i$
Riesgo medio	$i - 2\delta \leq v_i < i - \delta$
Riesgo alto	$i - 3\delta \leq v_i < i - 2\delta$
Riesgo extremo	$i - 3\delta \leq v_i$

Por su parte, en el caso de los votos nulos el nivel de riesgo se definió con base en la tabla 2, que considera que hay riesgo cuando sus niveles son altos.

Tabla 2. Criterio de definición de riesgo voto nulo

Nivel de riesgo	Criterio
No hay riesgo	$i + \delta \leq v_i$
Riesgo medio	$i + \delta < v_i < i + 2\delta$
Riesgo alto	$i + 2\delta \leq v_i < i + 3\delta$
Riesgo extremo	$v_i \geq m + 2s$

Fuente: Cálculos Universidad de los Andes

La clasificación de los riesgos permite identificar los municipios con comportamientos atípicos en las votaciones en blanco, nulos y tarjetones no marcados para Senado y Cámara de Representantes de 2002, 2006 y 2010, lo que podría significar manipulación, sin embargo es necesario aclarar que es por medio de un trabajo de campo que se pueden encontrar las razones específicas de estos comportamientos.

En términos de votos en blanco, ningún municipio fue clasificado en riesgo. Esta variable presenta una distribución con un fuerte sesgo a la derecha y acumula la mayoría de los datos alrededor de la media. En consecuencia esta variable no presenta observaciones que se alejen más de una desviación estándar de la media, que es nuestra definición de municipios que no presentan riesgo.

Resultados para Senado

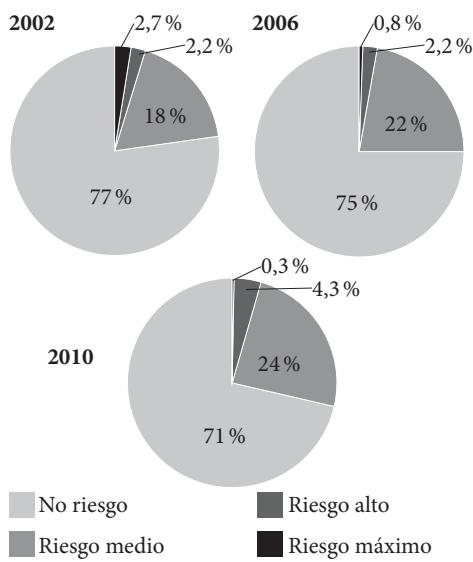
Como resultado del estudio, se encontró que existen 311 municipios que coinciden

en riesgo por votos nulos y por tarjetones no marcados en 30 departamentos del territorio nacional, los cuales se desagregarán en las secciones a continuación.

Riesgo por anomalías en votos nulos

En cada periodo de elecciones analizado existen municipios en diferentes niveles de riesgo. Como se observa en la gráfica 1 hay una tendencia general a disminuir el número de municipios sin ningún tipo de riesgo en cada periodo electoral, tendencia que también se puede apreciar en los municipios con riesgo extremo. No obstante, los municipios en riesgo medio han tendido aumentar, es decir, algunos municipios han cambiado su comportamiento de no tener riesgo a tener un riesgo medio, así como de tener riesgo extremo a tener riesgo alto.

Gráfico 1. Distribución de municipios de acuerdo al nivel de riesgo por votos nulos en elecciones a Senado



Fuente: Cálculos Universidad de los Andes

Para las elecciones de 2014, 311 municipios de 30 departamentos están en riesgo por anomalías en votos nulos (ver mapa 9). Entre los departamentos con mayor número de municipios en riesgo se encuentran Antioquia con 42, Cundinamarca con 30 y Bolívar con 23 municipios en algún nivel de riesgo.

En conjunto, sólo un municipio presenta riesgo extremo por alta cantidad de

votos nulos, La Guadalupe perteneciente al departamento de Guainía; 30 municipios presentan un riesgo alto por votos nulos para Senado, concentrados en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Boyacá, Chocó y Meta principalmente y 280 municipios se encuentran en riesgo medio por alta y baja cantidad de votos nulos para Senado como se puede evidenciar en la tabla 4.

Tabla 3. Número de municipios por nivel de riesgo en anomalías por votos nulos.

Nivel de Riesgo	Número de municipios	Porcentaje
Número de Municipios en Riesgo Medio por baja cantidad de votos nulos	134	43%
Número de Municipios en Riesgo Alto por baja cantidad de votos nulos	10	3%
Número de Municipios en Riesgo Medio por alta cantidad de votos nulos	146	47%
Número de Municipios en Riesgo Alto por alta cantidad de votos nulos	20	6%
Número de Municipios en Riesgo Extremo por alta cantidad de votos nulos	1	0,3%
Total	311	100%

Tabla 4. Número de municipios en riesgo de anomalías por cantidad de votos nulos por departamento y por nivel de riesgo para Senado

Departamento	Número de Municipios en Riesgo Medio por baja cantidad de votos nulos	Número de Municipios en Riesgo Alto por baja cantidad de votos nulos	Número de Municipios en Riesgo Medio por alta cantidad de votos nulos	Número de Municipios en Riesgo Alto por alta cantidad de votos nulos	Número de Municipios en Riesgo Extremo por alta cantidad de votos nulos	Total municipios en riesgo
Antioquia	4		33	5		42
Cundinamarca	4		21	5		30
Bolívar	17	1	5			23
Boyacá	10		7	3		20
Cauca	2	1	14	1		18
Nariño	11		3	2		16
Santander	11		5			16
Atlántico	11		2			13
Córdoba	13					13
Chocó	5	4	3			12
Huila	12					12
Magdalena	4	1	7			12

(Cont.)

Departamento	Número de Municipios en Riesgo Medio por baja cantidad de votos nulos	Número de Municipios en Riesgo Alto por baja cantidad de votos nulos	Número de Municipios en Riesgo Medio por alta cantidad de votos nulos	Número de Municipios en Riesgo Alto por alta cantidad de votos nulos	Número de Municipios en Riesgo Extremo por alta cantidad de votos nulos	Total municipios en riesgo
Cesar	1		8			9
La Guajira	6	1	1	1		9
Meta	1	1	4	2		8
Tolima			8			8
Caldas	2		5			7
Norte de Santander	4		2	1		7
Arauca	1	1	3			5
Guainía	2		2		1	5
Risaralda			5			5
Sucre	4		1			5
Caquetá	1		2			3
Valle	1		2			3
Vaupés	2		1			3
Amazonas	1		1			2
Vichada	2					2
Casanare			1			1
Guaviare	1					1
Putumayo	1					1
Total	134	10	146	20	1	311

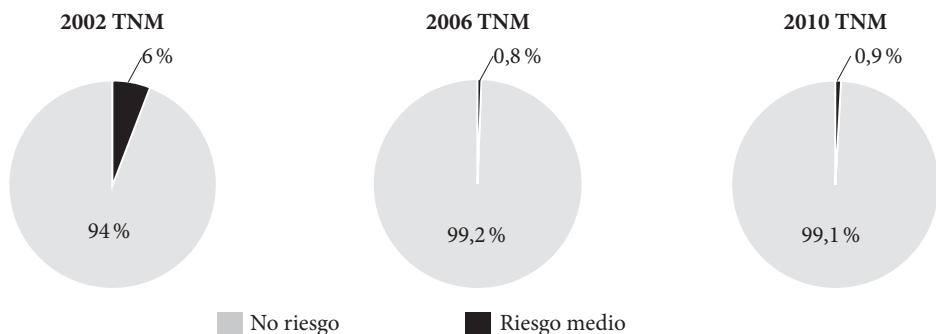
Fuente: Cálculos Universidad de los Andes

Riesgo por anomalías en tarjetones no marcados

El número de municipios en riesgo por tarjetas no marcadas es sustancialmente inferior al de votos nulos en el caso del Senado. Como se observa en el gráfico 2, la tendencia de esta variable ha sido a disminuir con cada proceso electoral siendo clasificados en riesgo medio para 2010 solo el 0,9% de los municipios.

El consolidado de este factor de riesgo presenta 10 municipios se encuentran en riesgo medio por niveles bajos de tarjetas no marcadas y ningún municipio en riesgo alto y extremo por alta o baja cantidad de tarjetones no marcados, tal como se observa en la tabla 5 y en el mapa 10.

Gráfico 2. Distribución de municipios de acuerdo al nivel de riesgo por tarjetas no marcadas en elecciones a Senado



Fuente: Cálculos Universidad de los Andes

Tabla 5. Municipios en riesgo medio por baja cantidad de tarjetones marcados

Departamento	Municipio	Nivel de riesgo
Amazonas	La Victoria	Medio por baja cantidad de tarjetones no marcados
Choco	Alto Baudó (Pie De Pato)	Medio por baja cantidad de tarjetones no marcados
Cundinamarca	Cota	Medio por baja cantidad de tarjetones no marcados
Guainía	Pana Pana (Campo Alegre)	Medio por baja cantidad de tarjetones no marcados
La Guajira	El Molino	Medio por baja cantidad de tarjetones no marcados
La Guajira	Fonseca	Medio por baja cantidad de tarjetones no marcados
Magdalena	Puebloviejo	Medio por baja cantidad de tarjetones no marcados
Magdalena	Santa Bárbara De Pinto	Medio por baja cantidad de tarjetones no marcados
Santander	Charta	Medio por baja cantidad de tarjetones no marcados
Vaupés	Morichal (Papunaua)	Medio por baja cantidad de tarjetones no marcados

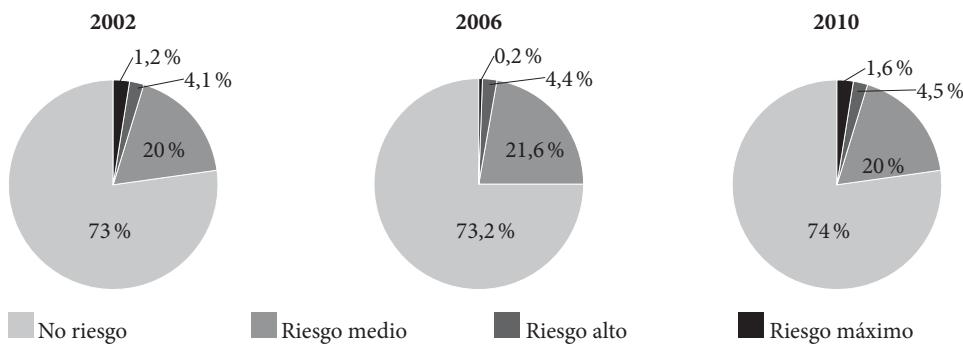
Resultados para Cámara de Representantes

Riesgo por anomalías en votos nulos

En el caso de la Cámara de Representantes existen municipios con diferentes niveles

de riesgo por votos nulos. No obstante, a diferencia del Senado, en la Cámara la tendencia parece mantenerse, es decir, el riesgo se conserva en márgenes similares en cada encuentro electoral tal como se puede observar en el gráfico 3.

Gráfico 3. Distribución de municipios de acuerdo al nivel de riesgo por votos nulos en elecciones a Cámara de Representantes



Fuente: Cálculos Universidad de los Andes

Para el periodo electoral que se avecina, 32 departamentos presentan 294 municipios en algún nivel de riesgo por anomalías en votos nulos para Cámara de Representantes. La mayor cantidad de municipios afectados por esta variable, se en-

cuentran en riesgo Alto por baja cantidad de votos nulos con 134, seguido por Municipios en Riesgo Medio por alta cantidad de votos nulos con 116 municipios como evidencia la tabla 6 y en el mapa 11

Tabla 6. Número de municipios por nivel de riesgo en anomalías por votos nulos en Cámara de Representantes.

Nivel de Riesgo	Número de municipios	Porcentaje
Número de Municipios en Riesgo Medio por baja cantidad de votos nulos	9	3%
Número de Municipios en Riesgo Alto por baja cantidad de votos nulos	134	46%
Número de Municipios en Riesgo Medio por alta cantidad de votos nulos	116	39%
Número de Municipios en Riesgo Alto por alta cantidad de votos nulos	31	11%
Número de Municipios en Riesgo Extremo por alta cantidad de votos nulos	4	1%
Total	294	100%

Fuente: Cálculos Universidad de los Andes.

Los departamentos que tienen mayor número de municipios en riesgo son Antio-

quia con 45, Cundinamarca con 39, seguido de Cauca y Santander con 17 cada uno.

Tabla7. Número de municipios en riesgo de anomalías por cantidad de votos nulos por departamento y por nivel de riesgo para Cámara de Representantes.

Departamento	Número de Municipios en Riesgo Medio por baja cantidad de votos nulos	Número de Municipios en Riesgo Alto por baja cantidad de votos nulos	Número de Municipios en Riesgo Medio por alta cantidad de votos nulos	Número de Municipios en Riesgo Alto por alta cantidad de votos nulos	Número de Municipios en Riesgo Extremo por alta cantidad de votos nulos	Total municipios en riesgo
Antioquia	0	3	33	8	1	45
Cundinamarca	0	1	23	13	2	39
Cauca	0	4	13	0	0	17
Santander	1	15	0	1	0	17
Nariño	0	7	4	2	1	14
Atlántico	0	11	2	0	0	13
Caquetá	1	12	0	0	0	13
Magdalena	0	10	3	0	0	13
Chocó	0	10	2	0	0	12
Córdoba	0	10	0	0	0	10
Meta	0	2	6	1	0	9
Valle del Cauca	0	3	5	1	0	9
Boyacá	0	2	5	1	0	8
La Guajira	0	7	1	0	0	8
Caldas	0	2	3	2	0	7
Guainía	1	6	0	0	0	7
Norte de Santander	0	5	0	2	0	7
Amazonas	1	4	0	0	0	5
Bolívar	1	1	3	0	0	5
Risaralda	0	0	5	0	0	5
Vaupés	2	3	0	0	0	5
Huila	0	3	1	0	0	4
Putumayo	0	4	0	0	0	4
Sucre	0	3	1	0	0	4
Tolima	0	1	3	0	0	4
Arauca	0	2	0	0	0	2
Guaviare	1	1	0	0	0	2
Vichada	1	1	0	0	0	2
Bogotá	0	0	1	0	0	1
Cesar	0	0	1	0	0	1
Quindío	0	0	1	0	0	1
San Andrés	0	1	0	0	0	1
Total	9	134	116	31	4	294

Fuente: Cálculos Universidad de los Andes.

Es necesario resaltar la coincidencia de 8 municipios en riesgo por anomalías en votos nulos tanto para las elecciones de Cámara como las de Senado. En la tabla 8,

se encuentra el listado de municipios que coinciden en nivel de riesgo alto por alta y por baja cantidad de votos tanto en Cámara como en Senado.

Tabla 8. Municipios con riesgo alto por votos nulos para Cámara y Senado.

Departamento	Municipio	Nivel de riesgo Senado	Nivel de Riesgo Cámara
Antioquia	Copacabana	Riesgo Alto por alta cantidad de votos nulos	Riesgo Alto por alta cantidad de votos nulos
Antioquia	Girardota	Riesgo Alto por alta cantidad de votos nulos	Riesgo Alto por alta cantidad de votos nulos
Bolívar	Talaigua Nuevo	Riesgo Alto por alta cantidad de votos nulos	Riesgo Alto por alta cantidad de votos nulos
Cundinamarca	Mosquera	Riesgo Alto por alta cantidad de votos nulos	Riesgo Alto por alta cantidad de votos nulos
Meta	Uribe	Riesgo Alto por alta cantidad de votos nulos	Riesgo Alto por alta cantidad de votos nulos
Nariño	El Charco	Riesgo Alto por alta cantidad de votos nulos	Riesgo Alto por alta cantidad de votos nulos
Norte de Santander	El Tarra	Riesgo Alto por alta cantidad de votos nulos	Riesgo Alto por alta cantidad de votos nulos
Cundinamarca	Soacha	Riesgo Alto por baja cantidad de votos nulos	Riesgo Alto por baja cantidad de votos nulos

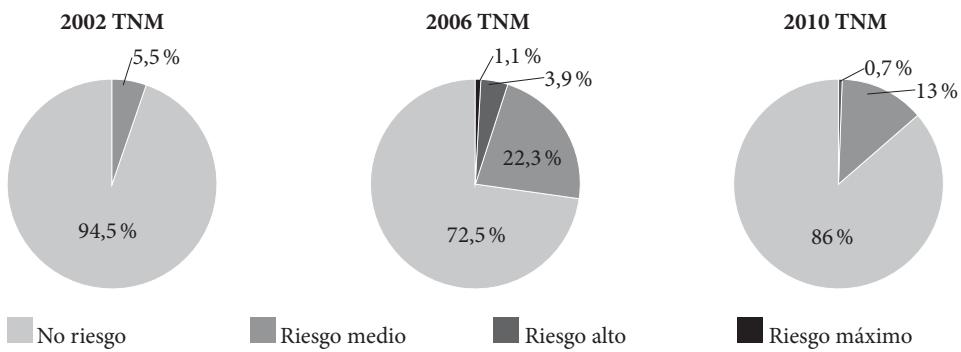
Fuente: Cálculos de la Universidad de los Andes.

Riesgo por anomalías en tarjetones no marcados

En términos de las tarjetas no marcadas, en la Cámara de Representantes se presenta una tendencia opuesta al caso del Senado. Los municipios con riesgo medio inicialmente fueron pocos en 2002, sin embargo, crecieron de manera importante en 2006,

para decrecer en 2010 pero no a las tasas del inicio de la década. En este sentido es importante señalar que el año 2006 tiene municipios con riesgo alto y riesgo extremo, los cuales no se presentaron en 2002 tal como se observa en la gráfica 4 que ilustra la distribución de municipios de acuerdo a su nivel de riesgo en cada proceso electoral.

Gráfico 4. Distribución de municipios de acuerdo al nivel de riesgo por tarjetas no marcadas en elecciones a Cámara de Representantes



Fuente: Cálculos Universidad de los Andes

En cuanto a las elecciones de 2014, hay 190 municipios en riesgo de atipicidad por

tarjetones no marcados en 28 departamentos (ver mapa 12).

Tabla 9. Número de municipios por nivel de riesgo en anomalías por tarjetones no marcados

Nivel de Riesgo	Número de municipios	Porcentaje
Número de Municipios en Riesgo Medio por baja cantidad de tarjetones no marcados	5	3%
Número de Municipios en Riesgo Alto por baja cantidad de tarjetones no marcados	147	77%
Número de Municipios en Riesgo Medio por alta cantidad de tarjetones no marcados	38	20%
Total	190	100%

Santander es el departamento en donde existe el mayor número de municipios en riesgo 19, seguido de Valle del Cauca con

16; y Bolívar y Norte de Santander con 15 municipios cada uno, como se puede ver en la tabla 10.

Tabla 10. Número de municipios en riesgo en tarjetones no marcados por departamento en Cámara de Representantes según el riesgo para 2014.

Departamento	Número de Municipios en Riesgo Medio por baja cantidad de tarjetones no marcados	Número de Municipios en Riesgo Alto por baja cantidad de tarjetones no marcados	Número de Municipios en Riesgo Medio por alta cantidad de tarjetones no marcados	Total municipios en riesgo
Santander	0	13	6	19
Valle del Cauca	0	16	0	16
Bolívar	0	12	3	15
Norte de Santander	0	13	2	15

(Cont.)

Antioquia	0	10	4	14
Atlántico	0	14	0	14
Magdalena	1	12	0	13
Nariño	0	8	4	12
Cundinamarca	0	2	8	10
Chocó	0	9	0	9
Boyacá	0	8	0	8
Córdoba	0	6	0	6
Guainía	2	3	0	5
Tolima	0	4	1	5
Amazonas	1	2	1	4
Casanare	0	1	2	3
Cauca	0	3	0	3
La Guajira	0	3	0	3
Risaralda	0	0	3	3
Caldas	0	1	1	2
Meta	0	0	2	2
Putumayo	0	2	0	2
Vichada	0	2	0	2
Arauca	0	1	0	1
Bogotá	0	1	0	1
Guaviare	1	0	0	1
Sucre	0	0	1	1
Vaupés	0	1	0	1
Total	5	147	38	190

Fuente: Cálculos Universidad de los Andes.

Existen 7 municipios en los cuales las autoridades y los veedores deben prestar especial atención debido a que presentan coincidencia en riesgo por anomalías por tarjetones no marcados tanto en Senado como en Cámara de Representantes (Ver tabla 11).

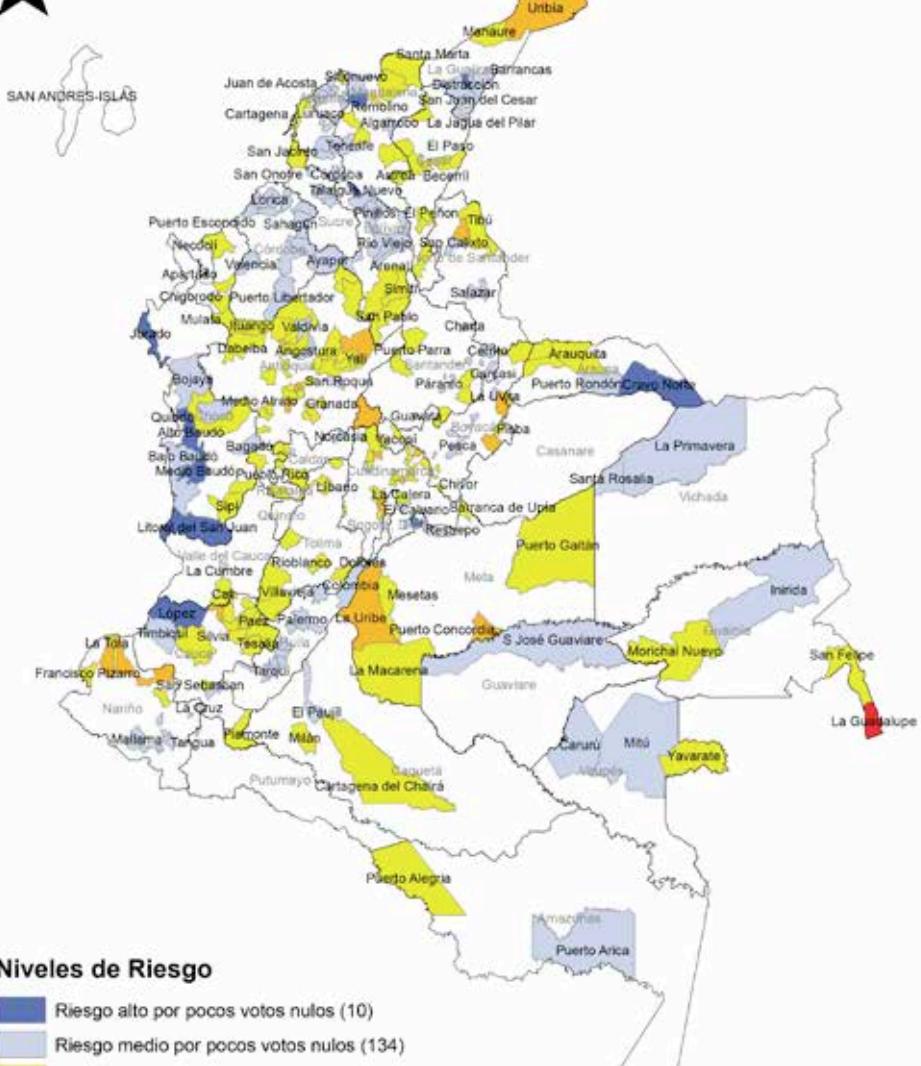
Tabla 11. Municipios en riesgo por tarjetones no marcados para las elecciones de Senado y Cámara 2014.

Departamento	Municipio
Amazonas	La Victoria
Guainía	Pana Pana (Campo Alegre)
Vaupés	Morichal (Papunagua)
Choco	Alto Baudó (Pie de Pato)
La Guajira	El Molino
Magdalena	Santa Bárbara De Pinto
Santander	Charta

Fuente: Cálculos Universidad de los Andes.



Mapa # 9 Riesgo por votos nulos para las elecciones de Senado de 2014



Niveles de Riesgo

- Riesgo alto por pocos votos nulos (10)
- Riesgo medio por pocos votos nulos (134)
- Riesgo medio por altos votos nulos (146)
- Riesgo alto por altos votos nulos (20)
- Riesgo extremo por altos votos nulos (1)

Mapa #10
Riesgo por tarjetones no marcados
para las elecciones de Senado de 2014



N



63

Niveles de Riesgo

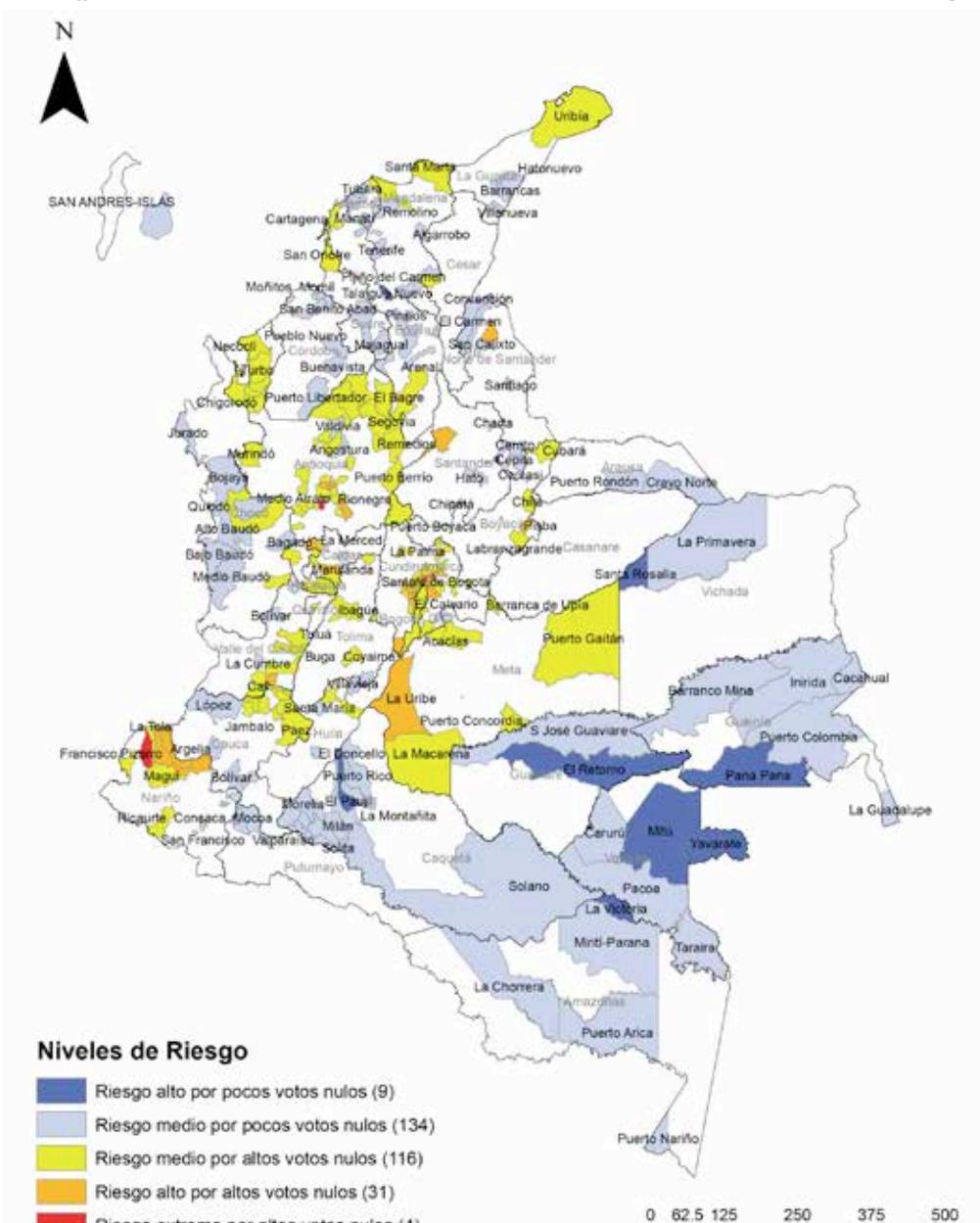
 Riesgo medio por bajos tarjetones no marcados (10)

0 62.5 125 250 375 500 Km



Mapa # 11

Riesgo por votos nulos para las elecciones de Cámara de Representantes de 2014



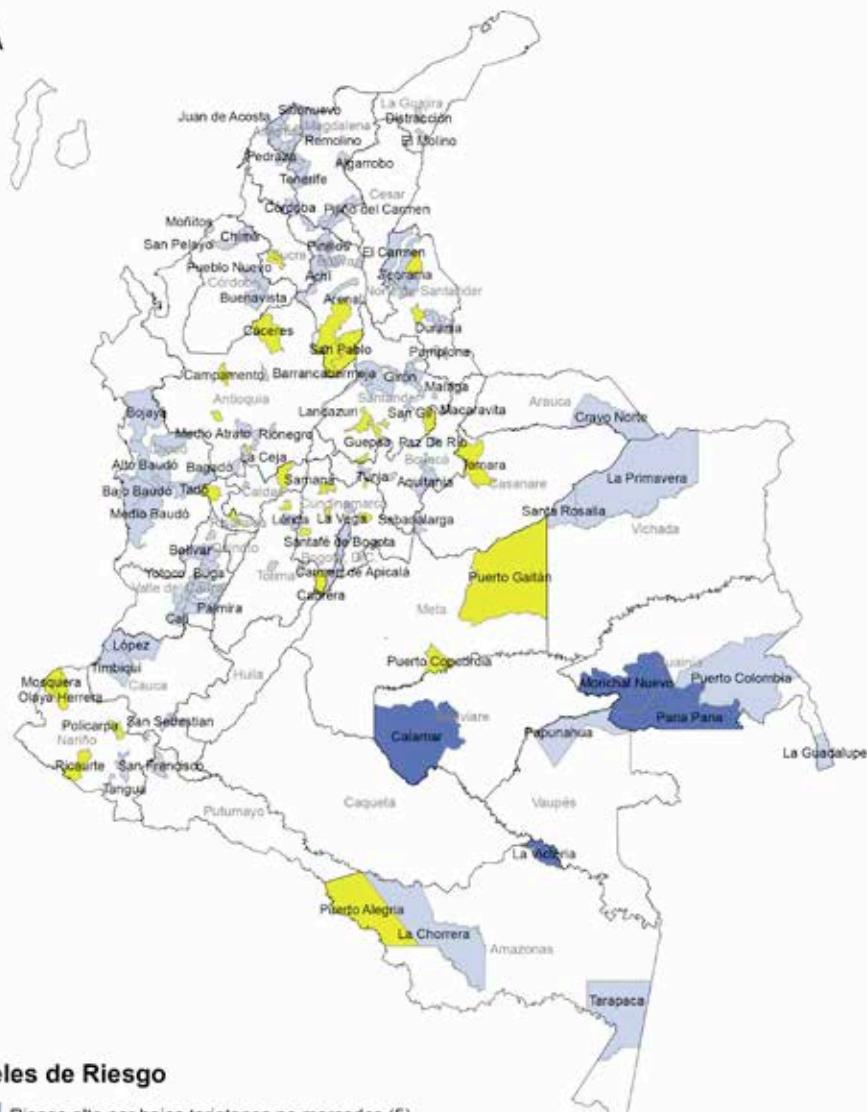


Mapa # 12

Riesgo por tarjetones no marcados para las elecciones de Cámara de Representantes de 2014



N



Niveles de Riesgo

- Riesgo alto por bajos tarjetones no marcados (5)
 - Riesgo medio por bajos tarjetones no marcados (147)
 - Riesgo medio por altos tarjetones no marcados (38)

A horizontal scale bar with numerical markings at 0, 62.5, 125, 250, 375, and 500. Below the scale bar, the word "Km" is written.



Universidad del Rosario

Riesgo por niveles atípicos y por variaciones atípicas de la participación electoral



Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad del Rosario

YANN BASSET, BEATRIZ FRANCO-CUERVO
y CAMILO VARGAS BETANCOURT
Universidad del Rosario

Introducción

Las anomalías en la participación electoral han sido, desde el principio de sus análisis, un criterio importante tenido en cuenta por la Misión de Observación Electoral para la elaboración de los mapas de riesgo. Las mediciones pasadas permitieron identificar algunos territorios caracterizados por su baja o muy alta participación electoral, la cual, como se ha venido mostrando a lo largo de estos estudios, ha tendido a mantenerse. Este indicador da cuenta de posibles acciones que atentan contra la transparencia del proceso electoral. Una muy baja participación puede indicar constreñimiento al elector, de hecho, algunos grupos armados, específicamente las guerrillas, han acudido a este tipo de prácticas utilizando la fuerza y la intimidación para evitar el ejercicio de los derechos políticos por parte de la ciudadanía.

En el caso de una participación excesivamente alta, aunque los métodos pueden ser los mismos, el efecto es totalmente contrario. En este caso, municipios con porcentajes de participación altos pueden reflejar un constreñimiento orientado a presionar a los ciudadanos para que estos voten, y en la mayoría veces, lo hagan a favor de un candidato determinado. Dicho constreñimiento puede ser ejercido por grupos armados, y sabemos, gracias a las sentencias de la Corte Suprema, que los grupos paramilitares lo han hecho en varios lugares del país.

No obstante, tasas altas o bajas de participación en algunos municipios a lo largo de un período extenso de tiempo puede tam-

bién ser el reflejo de una cultura política local específica, y no de prácticas que vicien el sentido del voto y que puedan por ello ser calificadas como “riesgo electoral”. Por esta razón, desde el año 2011, hemos incluido en el análisis un segundo factor de riesgo que se enfoca ya no sólo en si la participación es alta o baja, sino en las variaciones de la participación electoral en cada municipio en los últimos 3 procesos electorales. De este modo, además de considerar en riesgo municipios donde la participación es relativamente alta o baja en comparación con el promedio nacional, hicimos lo propio para municipios en los cuales la participación registra variaciones altas de una elección a otra.

De este modo, en este capítulo, examinaremos estos dos factores de riesgo, utilizando la misma metodología que se usó en las pasadas oportunidades. Para esta edición hemos hecho otra modificación. En el pasado libro (MOE, 2011) nos enfocamos solamente en las elecciones de Senado, teniendo en cuenta la dinámica electoral del año 2014, hemos decidido incluir también las elecciones de Presidente y de Cámara de Representantes.

Para medir el riesgo por nivel de participación, la metodología aplicada consiste, como en los pasados análisis, en comparar la tasa de participación registrada en cada municipio del país con el promedio nacional de participación electoral. Se considera en riesgo medio un municipio cuya tasa de participación se aleja del promedio nacional por más de una desviación estándar, en riesgo alto, un municipio que se aleja de la

media nacional por más de dos desviaciones estándar, y finalmente, en riesgo extremo un municipio que se aleja de la media nacional por más de tres desviaciones estándar. Este cálculo se realiza para cada una de las últimas tres elecciones (2002, 2006, 2010) del mismo tipo (en este caso, elecciones nacionales). Para cada uno de estos 3 años se computa el riesgo en todos los municipios del país, el cual se pondera¹ con el fin de obtener el *riesgo por participación electoral de las elecciones 2014*.

Riesgo por participación electoral, Senado, Cámara de Representantes y Presidente para las elecciones de 2014

Riesgo por participación electoral en las elecciones de Senado de 2014

En el caso del Senado, el cálculo del riesgo por nivel de participación arroja resultados muy alentadores si los comparamos con el riesgo medido en las pasadas oportunidades (Ver tabla 1).

Tabla 1. Evolución de la participación en elecciones al Senado 2002 – 2010

	Elecciones		
	2010	2006	2002
Promedio	46,93%	44,31%	44,62%
Desviación estándar	9,80	11,49	13,32

Fuente: Cálculos del Observatorio de Procesos Electorales – OPE, Universidad del Rosario

¹ En este indicador los resultados del año 2010 tienen un peso del 60%, los del 2006 30% y los del 2002 10%

Es importante anotar el hecho de que la desviación estándar de las tasas de participación se ha venido reduciendo de manera importante desde el año 2002. Esto significa que cada vez existen menos municipios con tasas de participación muy alejadas del promedio nacional, o que esta distancia al promedio tiende a reducirse. Dicho de otro modo, hay una tendencia a la homogeneización de la tasa de participación sobre el territorio nacional y a la presencia de menos municipios con participaciones atípicas.

Esto tiene dos consecuencias sobre la medición del riesgo por nivel de participación. En primer lugar, dado la homogenización de la tasa de participación, el impacto de este riesgo ha tendido a disminuir² y, en segundo lugar, precisamente porque medimos un riesgo cada vez “menos intenso”, nuestro indicador se vuelve más exigente. Clasificará “en riesgo” a municipios que en los años anteriores no hubieran sido considerados como tales.

Una mirada más atenta a los resultados sugiere que estos cambios se deben a la desaparición de los casos extremos que se habían conocido en las elecciones de 2006, y sobre todo en 2002. En aquellas oportunidades, existían municipios que fueron víctimas del accionar de los grupos armados tanto guerrillas como paramilitares. Estas situaciones ya no se encuentran de manera tan clara en 2010.

² El número de municipios en riesgo no es 100% comparable de un año al otro, ya que la “intensidad” del riesgo medido depende de la desviación estándar de cada elección.

Con estas consideraciones en mente, una vez corrida la metodología, se identificaron 344 municipios en riesgo (ver mapa 13), lo que equivale al 30% del país. De estos, 166 (48%) están en riesgo por participación muy alta y 178 (52%) por participación muy baja. De los municipios con participaciones muy altas (ver tabla 2.) hay 136 con riesgo medio, 30 con riesgo alto y ninguno en riesgo extremo. La distribución del riesgo en municipios con participaciones muy bajas es muy similar, se identificaron 144 en riesgo medio, 33 en riesgo alto y 1 en riesgo extremo. Los resultados reflejan varios de los territorios que desde el 2007, la MOE y el OPE han venido alertando por posibles riesgos relacionados con las dinámicas de la participación electoral.

Tabla 2. Número de municipios en riesgo por participación electoral para las elecciones de Senado 2014

Alta participación		Número de municipios
Nivel de riesgo		
Riesgo extremo por alta participación		0
Riesgo alto por alta participación		30
Riesgo medio por alta participación		136
# municipios en riesgo por alta participación		166
Baja participación		Número de municipios
Nivel de riesgo		
Riesgo extremo por baja participación		1
Riesgo alto por baja participación		33
Riesgo medio por baja participación		144
# municipios en riesgo por baja participación		178
Total municipios en riesgo		344

A nivel geográfico, los municipios en riesgo por alta participación, se ubican principalmente en tres zonas:

- La costa Caribe: con una gran concentración de municipios en riesgo en los departamentos de Atlántico y Sucre, pero también en Bolívar, Córdoba y Magdalena. Podemos añadir a esta zona unos pocos municipios de la baja Guajira. En esta zona, la principal novedad es la inclusión de casi la totalidad de los municipios del Atlántico. En los estudios previos, el departamento del Atlántico no refleja riesgos por este tipo de variables.
- La parte alta del departamento de Nariño con una tendencia a extenderse al norte de Putumayo.
- El norte de la Cordillera oriental, en una amplia zona que incluye algunos municipios del sur de Norte de Santander, del oriente de Santander, de Boyacá, y del piedemonte de Casanare. En esta zona, el número de municipios en riesgo se reduce con respecto a 2006 y 2010.

Por su parte, los municipios en riesgo por baja participación se ubican principalmente, como lo anticipábamos, en las zonas más afectadas por el conflicto armado, los municipios en riesgo se concentran principalmente en:

- Una amplia zona del suroriente del país centrada sobre el departamento de Caquetá, y que se extiende al sur del Meta,

el oriente de Putumayo, y parte de la Amazonía y la Orinoquía.

- La región del Catatumbo en el Norte de Santander
- El occidente del departamento de Arauca.
- El departamento de Antioquia con la excepción de los municipios más cercanos a Medellín; una zona de baja participación con tendencia a prolongarse en el Chocó.
- Una zona ubicada entre el sur del departamento de Tolima y el norte de Cauca.
- Parte de la zona baja de Nariño.

Riesgo por participación electoral en las elecciones de Cámara de Representantes de 2014

El caso de la Cámara merece unas pocas menciones adicionales. En la medida en que las elecciones del Senado y de la Cámara son simultáneas, las tasas de participación deberían ser similares. Las pequeñas diferencias que se registran se deben, en primer lugar, a decisiones individuales por parte de los ciudadanos o a las incertidumbres sobre el procedimiento que lleva a que, en la práctica, el registro de votos no marcados y de la abstención se diferencie un poco.

Tabla 3. Evolución de la participación en elecciones a la Cámara de Representantes 2002 – 2010

	Elecciones		
	2010	2006	2002
Promedio	47,72	44,25	45,06
Desviación estándar	9,53	11,44	13,35

Fuente: Cálculos del Observatorio de Procesos Electorales – OPE, Universidad del Rosario

El promedio de participación electoral y la desviación estándar varían poco entre Senado y Cámara (ver tabla 3). Cabe notar que la diferencia tendió a crecer en el último año, con una participación un poco más alta a la Cámara y una desviación estándar algo menor. Esto resulta en un mapa de riesgo muy similar al del Senado, pero con unos efectos de umbrales que introducen leves cambios en el número de municipios en riesgo, y en el tipo de riesgo de cada municipio.

Para la elección de Cámara de Representantes se identificaron 334 municipios en riesgo (ver tabla 4), 158 por alta participación y 334 por baja participación (ver mapa 14).

Tabla 4. Número de municipios en riesgo por participación electoral para las elecciones de Cámara de Representantes en 2014

Alta participación		Número de municipios
Nivel de riesgo		
Riesgo extremo por alta participación		0
Riesgo alto por alta participación		31
Riesgo medio por alta participación		127
# municipios en riesgo por alta participación		158
Baja participación		Número de municipios
Nivel de riesgo		
Riesgo extremo por baja participación		3
Riesgo alto por baja participación		31
Riesgo medio por baja participación		142
# municipios en riesgo por baja participación		176
Total municipios en riesgo		334

Fuente: Cálculos del Observatorio de Procesos Electorales – OPE, Universidad del Rosario

Riesgo por participación electoral en las elecciones de Presidente de 2014

De la misma manera que para el Congreso, las mediciones de riesgo para la primera vuelta de la elección presidencial arrojan una tendencia a la baja de la desviación estándar y un aumento en el promedio nacional de participación desde la elección de 2002 (ver tabla 5).

Tabla 5. Evolución de la participación en elecciones a la Presidencia (1^a vuelta) 2002 – 2010

	Elecciones		
	2010	2006	2002
Promedio	46,55%	43,66%	41,29%
Desviación estándar	10,99	11,84	14,181

Fuente: Cálculos del Observatorio de Procesos Electorales – OPE, Universidad del Rosario

La tendencia a la homogeneización de la participación electoral sobre todo el territorio se mantiene también en las elecciones presidenciales. La comparación con las elecciones al Congreso es interesante en la medida en que, como se puede observar en los mapas, los municipios en riesgo se ubican en zonas bastante distintas, lo que da cuenta de comportamientos diferenciados en función del tipo de elección.

Los 173 municipios que se clasifican en riesgo por baja participación en la elección presidencial son muy similares a los identificados para las elecciones de Congreso (ver tabla 6), con la notable excepción de la Costa Pacífica en su conjunto, que no registra tasas tan bajas de participación en las elecciones legislativas, pero se abstiene mayoritivamente en la presidencial (ver mapa 15)

Por otra parte, cabe mencionar una tendencia a un mayor riesgo de baja participación en la elección presidencial, especialmente en la zona oriental del país. La medición registra 6 municipios con riesgo extremo (5 más que en las elecciones de Congreso) y 36 en riesgo alto. Esto se da a pesar de que la desviación estándar es ligeramente superior para las elecciones presidenciales que para el Congreso, lo cual hace más difícil que un municipio sea calificado “en riesgo” en las primeras que en las segundas.

Tabla 6. Número de municipios en riesgo por participación electoral para las elecciones de Presidente en 2014

Alta participación		Número de municipios
Nivel de riesgo		
Riesgo extremo por alta participación		0
Riesgo alto por alta participación		14
Riesgo medio por alta participación		149
# municipios en riesgo por alta participación		163
Baja participación		Número de municipios
Nivel de riesgo		
Riesgo extremo por baja participación		6
Riesgo alto por baja participación		36
Riesgo medio por baja participación		131
# municipios en riesgo por baja participación		173
Total municipios en riesgo		336

Fuente: Cálculos del Observatorio de Procesos Electorales – OPE, Universidad del Rosario

Los 163 municipios en riesgo por alta participación, por su parte, son totalmente distintos a sus homólogos del Congreso.

Si para esta última elección los municipios con altas tasas de participación fueron principalmente los de la Costa Caribe y el alto Nariño, para las presidenciales se trata de los municipios del altiplano Cundiboyacense, y de muchos de sus vecinos en el piedemonte de los llanos de Casanare y el Meta. También se observa la presencia en esta categoría de ciudades grandes y sus municipios vecinos, como Bogotá, Medellín, Bucaramanga, Ibagué y Tunja.

La comparación de los municipios en riesgo para las legislativas y las presidenciales sugiere varias cosas:

Las zonas de baja participación se sobreponen en gran medida, con excepción de la Costa Pacífica. Esto parece confirmar que existe efectivamente un riesgo para el desarrollo normal de las elecciones en estas zonas, probablemente asociado al conflicto armado.

Las zonas de alta participación son totalmente diferentes y reflejan la existencia de culturas políticas distintas. La alta participación de la zona central y de las grandes ciudades en la elección presidencial sugiere la presencia de un electorado más integrado políticamente que se identifica más con los temas políticos de carácter general del país.

En cambio, las zonas de alta participación para el Congreso (la Costa Caribe, la parte alta de Nariño, etc.) sugieren la existencia de un electorado más sensible a temas localizados que se encarnan mejor en un congresista que en un presidente. Se trata de regiones más alejadas del centro del país y por tanto, menos integradas

a la vida política nacional. El razonamiento también puede ser válido para la Costa Pacífica; su desvinculación política frente al interior del país y, por lo tanto, frente a los temas políticos de carácter nacional, se puede traducir en un mayor abstencionismo estructural.

Estas conclusiones indican que el nivel de participación puede ser un buen indicador de riesgo real para los casos de participación baja, pero tiene más límites en el caso de la participación alta, pues no indica en forma tan contundente si se trata de constreñimientos a los electores o de culturas políticas particulares. Por supuesto, los altos índices de participación en las elecciones para el Congreso evidenciados en la zona Caribe y Nariño podrían ser un efecto del clientelismo o de la compra de votos. No obstante, tal explicación no es tan fácil de replicar para la presidencial, donde el clientelismo se manifiesta a través de otros canales como los programas de asistencia social oficial que son difíciles de circunscribir a un territorio particular.

Estas consideraciones dan pie al siguiente apartado, el cual está centrado en analizar las variaciones de la participación electoral en un mismo municipio elección tras elección, aquí no se utiliza como referente el comportamiento nacional sino la tendencia histórica de cada uno de los municipios.

Riesgo por variación en la participación electoral, Senado, Cámara de Representantes y Presidente para las elecciones de 2014

Introducción

El indicador de riesgo por variación de participación, utilizado por primera vez en los mapas de riesgo de las elecciones locales de 2011 (Basset, 2011) identifica los municipios en los cuales existieron variaciones relativamente altas de la participación entre dos elecciones sucesivas del mismo tipo. El riesgo se mide de la misma manera que en el indicador anterior, salvo que se sustituye la tasa de participación por municipio por un *coeficiente de variación de la participación* entre la elección del año considerado y la elección inmediatamente anterior del mismo tipo³. Luego, se determina la media nacional del coeficiente de variación y se califica con riesgo ‘medio’, ‘alto’ o ‘extremo’ a los municipios que se alejan, respectivamente, en más de una, dos o tres desviaciones estándar de esa media nacional. Por último, el riesgo final del municipio, con miras a las elecciones del 2014, también es calculado ponderando el nivel de riesgo correspondiente al municipio en las tres últimas elecciones⁴.

³ La fórmula de la tasa de variación es $cv = \frac{\text{tasa de participación}_{\text{año}2} - \text{tasa de participación}_{\text{año}1}}{\text{tasa de participación}_{\text{año}1}} * 100$. El resultado se toma en valor absoluto, es decir, se observa el fenómeno de la variación sin discriminar si esta fue negativa o positiva.

⁴ En este indicador los resultados del año 2010 tienen un peso del 60%, los del 2006 30% y los del 2002 10%

Cabe señalar que la tasa de variación es un indicador sensible al tamaño del municipio. Es decir que en municipios muy pequeños, cambios menores en el número de votantes afectan en gran medida la tasa de participación. En cambio, en las grandes capitales, se necesita un cambio de comportamiento de muchos electores para que la tasa de participación se incremente o disminuya en un sólo punto. De este modo, nuestro indicador de riesgo por variación tiende a subestimar el riesgo para los municipios grandes y a sobreestimarlo para los municipios muy pequeños. Para disminuir este sesgo en alguna medida, hemos decidido quitar de la muestra para realizar el cálculo de la desviación estándar los 20 corregimientos departamentales (corregimientos que no están vinculados a ningún municipio, donde no se realizan elecciones municipales pero sí departamentales y nacionales) ubicados en Amazonas, Vaupés y Guainía, que cubren buena parte del territorio de estos departamentos. Al eliminar estas observaciones la desviación estándar baja en cierta medida. No obstante cabe recordar la existencia del sesgo por tamaño poblacional, aunque como el riesgo que pretendemos medir con este indicador corresponde a un eventual constreñimiento al elector, o una inducción masiva al voto, tiene menos probabilidades de presentarse en grandes capitales.

Riesgo por variación en la participación electoral en las elecciones de Congreso de 2014

Precisiones anteriores acerca de los boicots a las elecciones de hace algo más de una dé-

cada explican la existencia de unas desviaciones estándares muy altas (ver tabla 7). En efecto, el valor está afectado por unos pocos municipios en los cuales la participación pudo estar por debajo de 5% en un año y luego, en las elecciones siguientes, subió a un nivel más afín al promedio nacional. En estos casos, la tasa de participación se puede multiplicar hasta por 10 (tasa de variación de 1000%) o más. Sin embargo, la disminución de estos casos muy atípicos que ya constatamos bajó en forma importante a lo largo del tiempo:

Tabla 7. Evolución de la variación de la participación en elecciones al Senado 1998 – 2010

	Elecciones		
	2006/2010	2002/2006	1998/2002
Promedio	13,96	32,38	40,25
Desviación estándar	18,91	300,44	664,55

Fuente: Cálculos del Observatorio de Procesos Electorales – OPE, Universidad del Rosario

De este modo, al hacer el cálculo para 2014, es posible que el nivel de riesgo se vea afectado fuertemente por un comportamiento atípico pasado (ya que se ponderan elecciones pasadas) pero la tendencia indica que el indicador se volverá cada vez más preciso en el futuro.

En el Senado, el mapa de riesgo que resulta de la variación de la participación frente a elecciones pasadas es muy distinto al de riesgo por nivel de participación. Muestra 118 municipios en riesgo en territorios mucho más localizados (ver Tabla 8 y mapa 16.) La clasificación de muchos municipios y corregimientos de la Amazonía y de la Orinoquía en las distintas categorías

de riesgo no debe retener demasiado la atención. Se trata en efecto de poblaciones pequeñas donde el riesgo puede ser sobre-evaluado por las razones ya expuestas. En cambio llama la atención que aparezcan nuevamente municipios en riesgo en las zonas más afectadas por el conflicto como la zona centrada sobre el departamento de Caquetá, Arauca, la parte baja de Nariño y buena parte de Antioquia.

Tabla 8. Número de municipios en riesgo por la variación de la participación en elecciones al Senado de 2014

Nivel de riesgo	Número de municipios
Riesgo extremo por variación en la participación	0
Riesgo alto por variación en la participación	34
Riesgo medio por variación en la participación	84
Total municipios en riesgo	118

Fuente: Cálculos del Observatorio de Procesos Electorales – OPE, Universidad del Rosario

En cuanto a la Cámara de Representantes, la medición arroja por supuesto resultados muy similares, aunque hay que señalar que la desviación estándar tiende a ser mayor que la del Senado.

Tabla 9. Evolución de la variación de la participación en elecciones a la Cámara 1998 – 2010

	Elecciones		
	2006/2010	2002/2006	1998/2002
Promedio	14,76	30,56	43,83
Desviación estándar	20,21	301,04	793,38

Fuente: Cálculos del Observatorio de Procesos Electorales – OPE, Universidad del Rosario

Esto afecta el riesgo a la baja, y sin embargo, se observan 119 municipios (ver tabla 10 y mapa 17) que registran una variación superior a la desviación estándar. Este es un indicio del alto nivel de las variaciones de la participación en estos municipios, lo que constituye un factor de riesgo llamativo, que requiere investigaciones puntuales para explicar la causa de estas variaciones y determinar si se trata de alteraciones al correcto funcionamiento de los procesos electorales.

Tabla 10. Número de municipios en riesgo por la variación de la participación en elecciones a la Cámara de 2014

Nivel de riesgo	Número de municipios
Riesgo extremo por variación en la participación	0
Riesgo alto por variación en la participación	32
Riesgo medio por variación en la participación	87
Total municipios en riesgo	119

Fuente: Cálculos del Observatorio de Procesos Electorales – OPE, Universidad del Rosario

Riesgo por variación en la participación electoral en las elecciones de Presidente de 2014

La medición del riesgo por variación de participación en la elección presidencial arroja resultados mucho más finos que en el caso del Congreso. La menor presencia de casos atípicos hace que los niveles de la variación estándar sean mucho más razonables (ver tabla 11). De hecho, si bien hay también una tendencia global a la baja, cabe señalar que la

desviación estándar estuvo más elevada entre 2002 y 2006 que entre 1998 y 2002, lo cual indica que para las elecciones presidenciales hubo variaciones atípicas mucho más significativas entre las elecciones de 2002 y de 2006, que entre las elecciones de los otros años.

Tabla 11. Evolución de la variación de la participación en elecciones a la Presidencia (1^{ra} vuelta) 1998 – 2010

	Elecciones		
	2006/2010	2002/2006	1998/2002
Promedio	11,72	29,48	21,70
Desviación estándar	14,30	120,758	59,56

Fuente: Cálculos del Observatorio de Procesos Electorales – OPE, Universidad del Rosario

Los municipios en riesgo ascienden a 120 (ver tabla 12 y mapa 18), casi lo mismo que para el Congreso, lo que se constituye en un dato muy interesante. Muestra que los casos atípicos de variación para las elecciones presidenciales son menores en la medida en que el riesgo es menos “intenso”, contrariamente a lo que podría sugerir una comparación de los mapas. En este tipo de elecciones el riesgo de constreñimiento o presión al elector es menor que en las elecciones al Congreso, puesto que el clientelismo, la compra de votos y demás irregularidades son mucho menos efectivas para una elección presidencial, que se juega a nivel nacional, que para una elección a Congreso que se juega en un terreno regional.

En cuanto a las zonas en las cuales se presenta el riesgo, parecen confundirse en parte con las zonas que registran riesgo por baja participación, lo que confirma nuestra hipótesis de que la baja participación puede

ser un riesgo más ilustrativo de irregularidades que la alta participación. Sin embargo, vale la pena observar que la costa Caribe tiene también muchos municipios con riesgo vinculado a la variación de la participación.

Tabla 12. Número de municipios en riesgo por la variación de la participación en elecciones a la Presidencia de 2014

Nivel de riesgo	Número de municipios
Riesgo extremo por variación en la participación	7
Riesgo alto por variación en la participación	32
Riesgo medio por variación en la participación	81
Total municipios en riesgo	120

Fuente: Cálculos del Observatorio de Procesos Electorales – OPE, Universidad del Rosario

Finalmente, en la medida en que la desviación estándar es más baja para las elecciones presidenciales, vale la pena fijarse más sobre los municipios con riesgo alto y extremo.

Conclusiones

El análisis del riesgo vinculado a la participación electoral nos deja razones para pensar que la situación general de las elecciones está mejorando. Aunque el número de municipios en riesgo es mayor a lo evidenciado en 2010, el nivel o intensidad del mismo se reduce drásticamente frente a 2010. Pero esto se debe también a que salimos de un período en el cual las irregularidades estuvieron a la orden del día.

Así mismo, es importante recordar que el análisis del nivel de participación nos mos-

tró comportamientos que son atípicos frente al promedio nacional, pero que a la vez son recurrentes a lo largo de distintas elecciones. Es importante partir de la base de lo que nos muestra este análisis de factores de riesgo para determinar, con mayor precisión, en qué casos esos comportamientos atípicos recurrentes se deben a irregularidades o delitos electorales, o a características particulares de la cultura política de esos lugares.

Conviene por lo tanto seguir estando muy atentos a estos indicadores, que se volverán cada vez más exigentes en la medida en que las garantías que rodeen los procesos electorales colombianos sigan mejorando, gracias a lo cual servirán para determinar con mayor precisión en qué lugares se pueden estar llevando a cabo prácticas que atenten contra el correcto funcionamiento de los procesos electorales y la democracia.



Mapa # 13

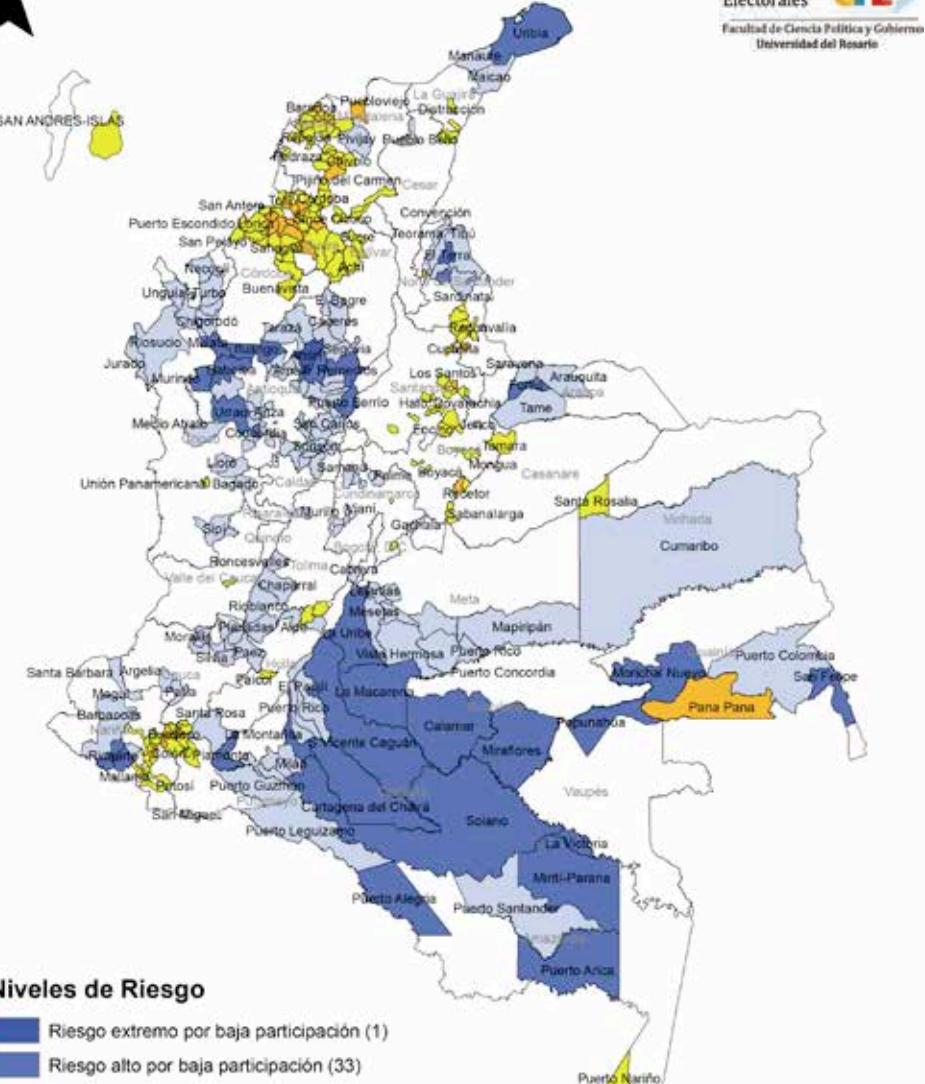
Riesgo por participación electoral en las elecciones de Senado de 2014



Universidad del Rosario



SAN ANDRES-ISLAS

Niveles de Riesgo

- Riesgo extremo por baja participación (1)
 - Riesgo alto por baja participación (33)
 - Riesgo bajo por baja participación (144)
 - Riesgo medio por alta participación (136)
 - Riesgo alto por alta participación (30)

0 62.5 125 250 375 500 Km



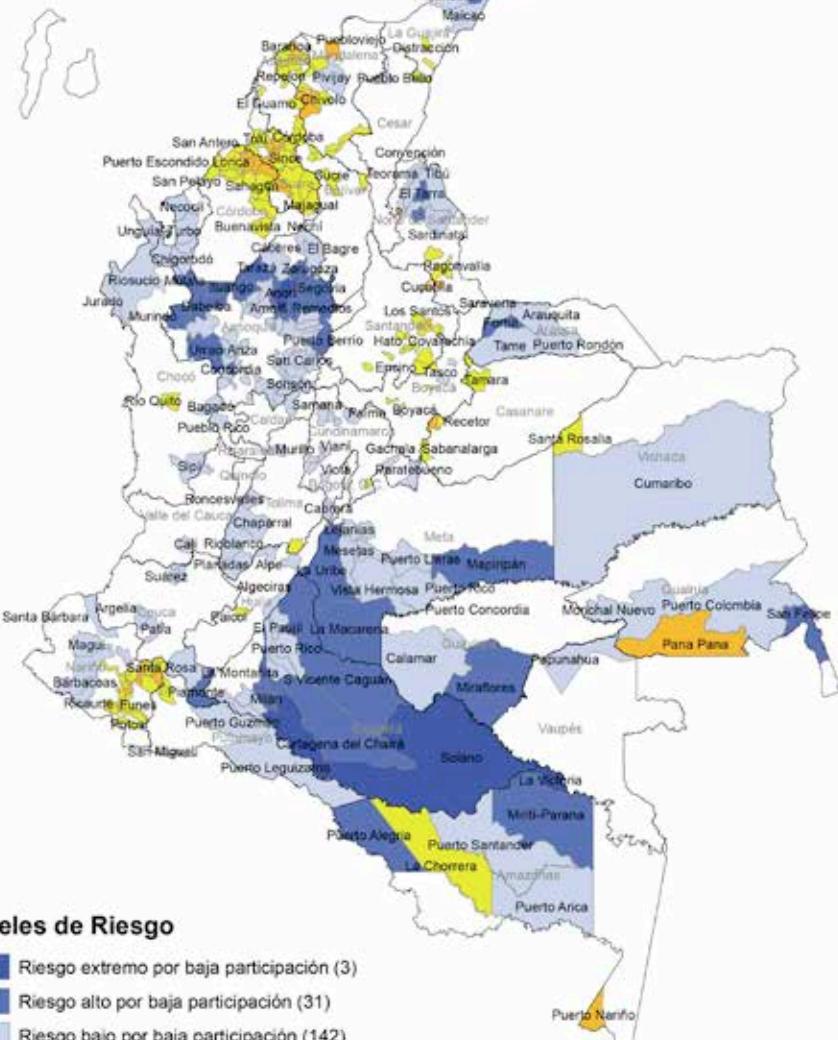
Mapa # 14 Riesgo por participación electoral en las elecciones de Cámara de Representantes de 2014



Universidad del Rosario

Observatorio
de Procesos
Electorales
OPE
Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad del Rosario

N



Niveles de Riesgo

- Riesgo extremo por baja participación (3)
- Riesgo alto por baja participación (31)
- Riesgo bajo por baja participación (142)
- Riesgo medio por alta participación (127)
- Riesgo alto por alta participación (31)

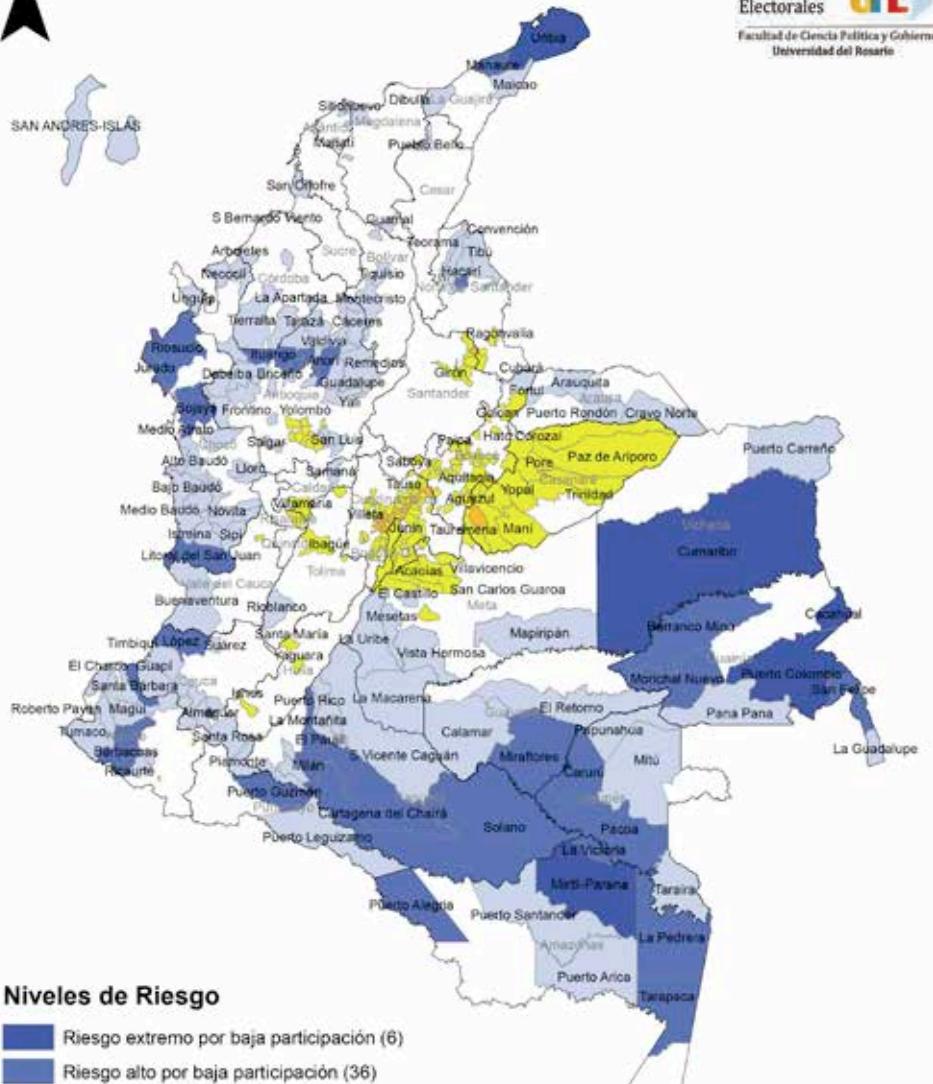


Mapa # 15

Riesgo por participación electoral en las elecciones de Presidente 2014



Universidad del Rosario



Niveles de Riesgo

- Riesgo extremo por baja participación (6)
 - Riesgo alto por baja participación (36)
 - Riesgo bajo por baja participación (131)
 - Riesgo medio por alta participación (149)
 - Riesgo alto por alta participación (14)

0 62.5 125 250 375 500 Km



Mapa # 16

Riesgo por variación en la participación electoral en las elecciones de Senado de 2014



Universidad del Rosario

Observatorio
de Procesos
Electorales
OPE
Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad del Rosario

N



Niveles de Riesgo

- Riesgo medio por alta variación (34)
- Riesgo alto por alta variación (84)

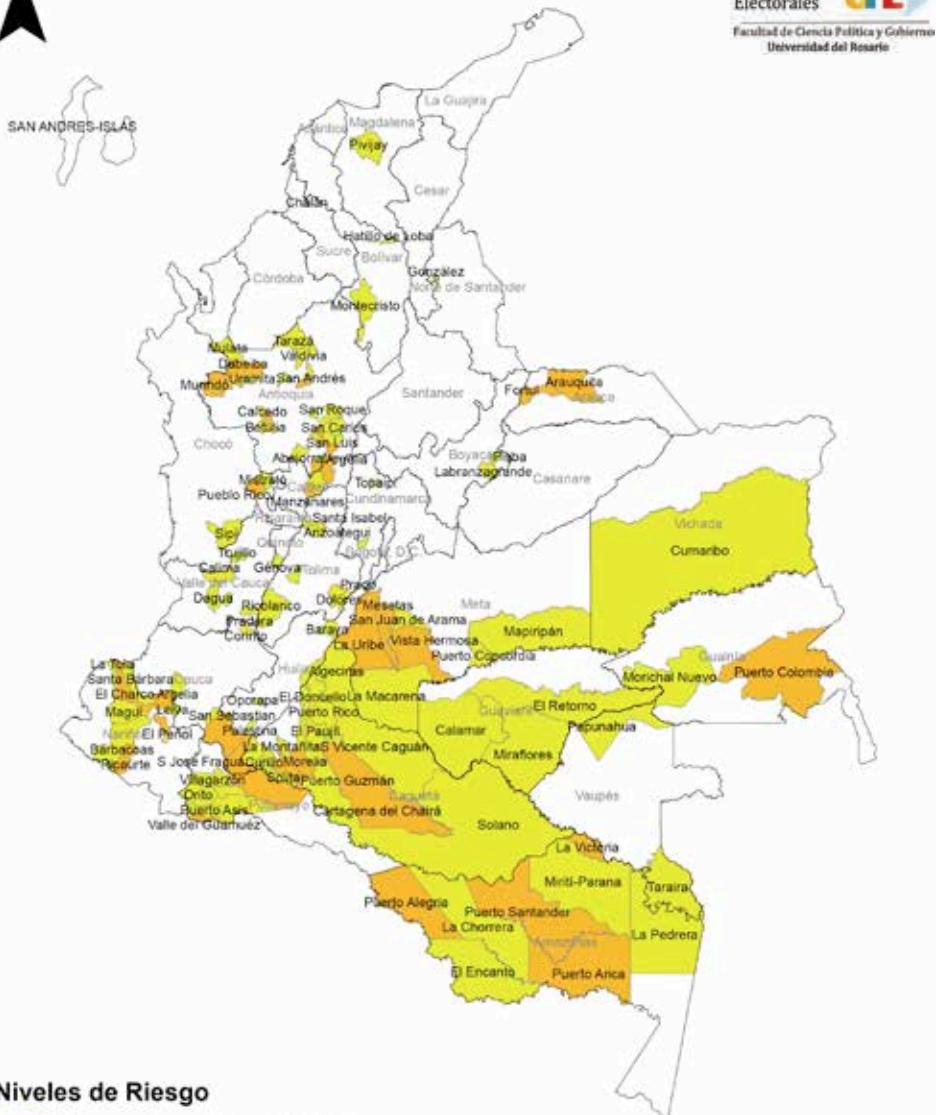


Mapa # 17

Riesgo por variación en la participación electoral en las elecciones de Cámara de Representantes de 2014



Universidad del Rosario



Niveles de Riesgo

- Riesgo medio por alta variación (32)
 - Riesgo alto por alta variación (87)

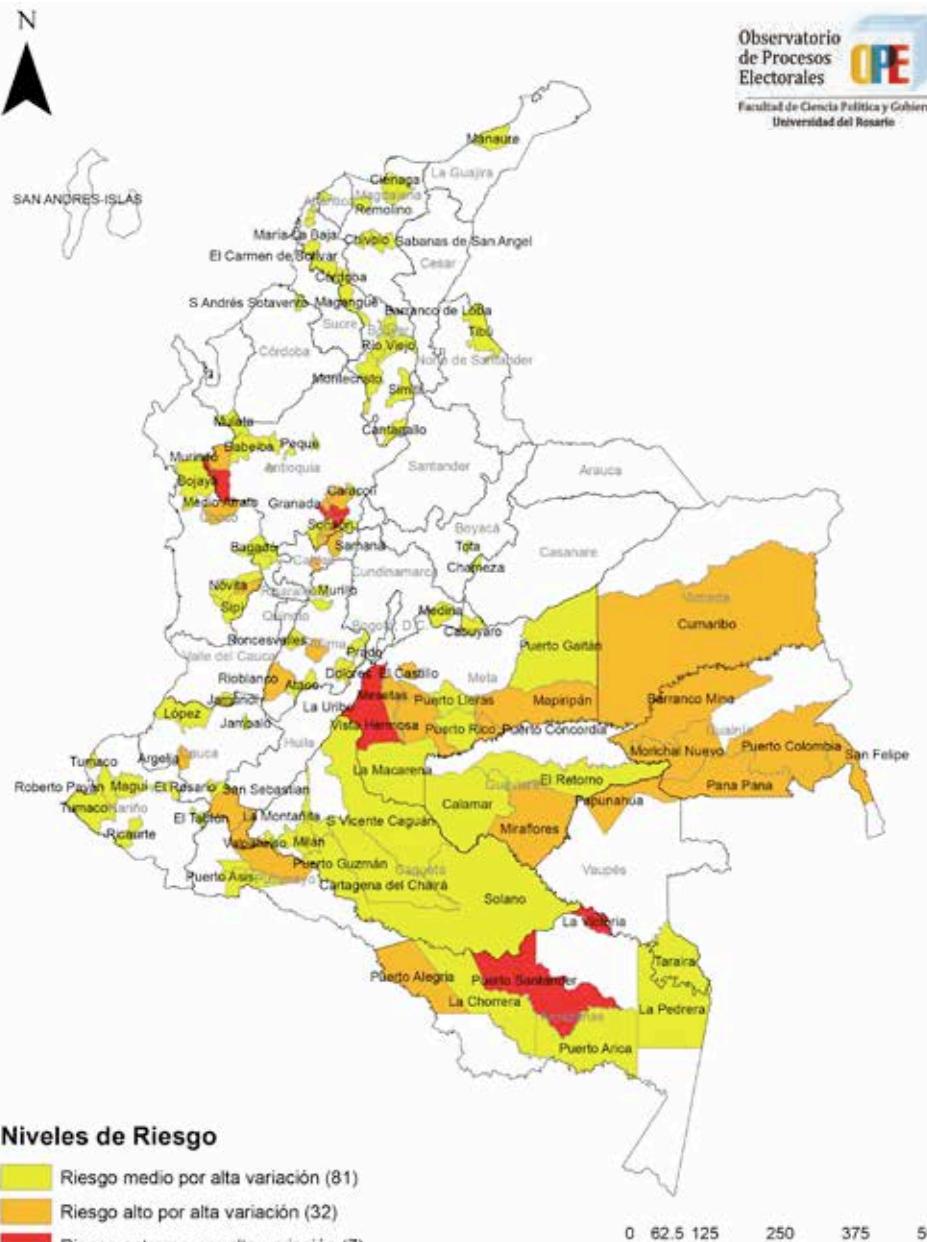
A horizontal scale bar with numerical markings at 0, 62.5, 125, 250, 375, and 500. The distance between each major tick mark is 62.5 units. The label 'Km' is positioned at the far right end of the bar.



Mapa # 18 Riesgo por variación en la participación electoral en las elecciones de Presidente de 2014



Universidad del Rosario



Violencia política



NATALIA REYES SALAS
Investigadora del Observatorio de la Democracia de la MOE

Introducción

La sociedad colombiana se ha erigido bajo el constante ejercicio de la violencia como medio para alcanzar objetivos económicos, sociales y políticos. La violencia política es entendida como aquellos ataques a personas o instituciones con relevancia política con el propósito de intimidar, controlar, cambiar o manipular comportamientos de los actores con poder de decisión, incluido los votantes.

El uso de la violencia con fines políticos se ha utilizado en muchos momentos de la historia nacional, por diversos actores y dejando miles de víctimas. Lo que complejiza el fenómeno es que la violencia y su uso en política está arraigada en la concepción tradicional, los aparatos que la manejan han sido aceptados socialmente. Lo anterior nos obliga a reflexionar acerca del porqué de la continuidad de esta práctica y más aún su incremento durante un periodo electoral.

En este capítulo se presentarán los municipios y departamentos en riesgo de violencia política basados en la recolección de datos hecha por la Misión de Observación Electoral de los hechos de violencia política en Colombia desde las elecciones locales de 2011, por su alto impacto, los municipios en los que hayan ocurrido estos hechos se clasifican en riesgo extremo para elecciones de 2014.

Se consideran hechos de violencia política la amenaza, el asesinato, el atentado, el intento de secuestro y el secuestro registrados entre el 01 de enero de 2012 y el 08 de enero de 2014, que tiene como

objetivos los alcaldes electos, concejales electos, concejal encargado, diputado electo, gobernador electo y gobernador encargado.

Es necesario que las autoridades estén alertas ante posibles actos en contra de candidatos o miembros elegidos de corporaciones locales o nacionales, especialmente en los municipios en riesgo, ya que los hechos de violencia contra políticos trascienden de un ataque personal a una afectación a la democracia local, la confianza en los derechos políticos y en la legitimidad de las instituciones. Como se ha venido argumentado desde 2007 en estos informes, una de las principales consecuencias de la violencia política es la eliminación de la competencia política y la generación de monopolios de poder en determinados territorios.

El artículo se dividirá en 5 apartados, el primero trata el tema de los principales afectados por los hechos de violencia política; el segundo habla sobre la ubicación geográfica de los hechos; el tercero muestra los partidos políticos con mayor número de afectados por hechos de violencia política,

el cuarto trata el tema de género desde los hechos de violencia política en Colombia y el quinto describe la situación de violencia política registrada en el departamento con mayor número de hechos, Caquetá.

Afectados por hechos de violencia política

Durante el periodo de estudio se registraron 344 hechos de violencia política ubicados en 131 municipios lo que representa el 11% de los municipios de Colombia (ver mapa 19). Estos hechos de violencia han tenido lugar en la mayor parte del territorio nacional, en 28 departamentos se tiene registro de este tipo de hechos (ver tabla 1).

Los hechos de violencia política han estado dirigidos en su mayoría a Concejales con el 66% del total de hechos a nivel nacional, a alcaldes el 19%, a diputados electos el 13% y a Gobernadores electos el 1%. Los hechos más recurrentes fueron las amenazas, que representan el 85%, seguido de los atentados 8% y asesinatos con el 5%.

Tabla 1. Violencia política pos electoral

Cargo	Amenaza	Asesinato	Atentado	Intento de secuestro	Secuestro	Total general
Alcalde Electo	57	1	9			67
Concejal Electo	189	17	18	1	3	228
Concejal Encargado	1					1
Diputado Electo	43	1	1			45
Gobernador electo	2					2
Gobernador encargado	1					1
Total general	293	19	28	1	3	344

Fuente: Misión de Observación Electoral

Departamentos con mayor número de hechos de violencia política

Los departamentos con mayor proporción de hechos violentos son Caquetá con el 15%, Tolima con el 13%, seguido de Huila con el 10%, Casanare con el 7% y Antioquia con el 6% (ver tabla 2).

Proporcionalmente, los departamentos que presentan mayor número de amenazas son Caquetá, Tolima, Huila y Putumayo, que suman el 41% del total de amenazas del país. Los departamentos con mayor número de atentados son Atlántico con el 14% del total, seguido de Antioquia, Cauca, Tolima, César y Córdoba con el 10% cada uno (ver tabla 3).

Tabla 2 Municipios con mayor número de registros de hechos de violencia política

Departamento	Municipio	Número de hechos registrados
Caquetá	Florencia	25
Casanare	Yopal	18
Tolima	Ataco	15
Huila	Neiva	13
Caquetá	San Vicente del Caguán	12
Tolima	Ibagué	9
Antioquia	Medellín	8
Caquetá	Cartagena del Chairá	7
Huila	Campoalegre	7

Fuente: Misión de Observación Electoral

Tabla 3. Distribución geográfica de los hechos de violencia política en Colombia

Departamento	Cantidad	Porcentaje
Caquetá	52	15%
Tolima	46	13%
Huila	33	10%
Casanare	24	7%
Antioquia	22	6%
Putumayo	20	6%
Norte de Santander	18	5%
Cauca	14	4%
Arauca	13	4%
Magdalena	12	3%
Valle del Cauca	12	3%
Bolívar	11	3%
Cesar	11	3%
Santander	8	2%
Atlántico	7	2%

(Cont.)

Sucre	7	2%
Nariño	5	1%
Bogotá D.C.	4	1%
Caldas	4	1%
Cundinamarca	4	1%
Meta	4	1%
Córdoba	3	1%
La Guajira	3	1%
Chocó	2	1%
Risaralda	2	1%
Boyacá	1	0%
Quindío	1	0%
San Andrés	1	0%
Total	344	100%

Fuente: Misión de Observación Electoral

Los departamentos que tienen mayor número de ocurrencias de asesinatos son Valle del Cauca, con el 31%, seguido por

Antioquia, Magdalena, Cauca y Cundinamarca con el 10% cada uno como lo muestra la tabla 4.

Tabla 4. Municipios con ocurrencia de asesinatos

Departamento	Municipio	Número de asesinatos
Valle del Cauca	La Victoria	1
Valle del Cauca	Cartago	1
Valle del Cauca	La Victoria	1
Valle del Cauca	Buenaventura	1
Valle del Cauca	Caicedonia	1
Valle del Cauca	Toro	1
Antioquia	Peque	1
Antioquia	Tarazá	1
Magdalena	Pueblo Viejo	1
Magdalena	Ciénaga de Oro	1
Cauca	San Sebastián	1
Cauca	Sucre	1
Cundinamarca	Tocancipá	1
Cundinamarca	Gachancipá	1

Fuente: Misión de Observación Electoral

Partidos políticos afectados por hechos de violencia política

Los partidos políticos con mayor afectación por hechos de violencia son el Partido Liberal con el 19%, Partido de la U con 19% y Par-

tido Conservador con el 15% (ver tabla 5). No existe un patrón de conducta que permita identificar que la violencia ha estado dirigida hacia determinados partidos, como refleja la tabla 4 la gran mayoría de partidos en Colombia han sido víctimas de este tipo de actos.

Tabla 5. Partidos políticos afectados por hechos de violencia política.

Partido Político	Cantidad	Porcentaje
Partido Liberal	66	19%
Partido de la U	61	18%
Partido Conservador	51	15%
Partido Cambio Radical	36	10%
Por determinar ¹	24	7%
Partido Verde	20	6%
PIN	16	5%
Polo Democrático	15	4%
ASI	15	4%
MIO	12	3%
Firmas	10	3%
AICO	6	2%
MIRA	5	1%
AFROVIDES	5	1%
Coalición	2	1%
Total general	344	1

1 En la información recolectada por la Misión de Observación Electoral no se especifica el partido político ni género, sólo se conoce el cargo.

Fuente: Misión de Observación Electoral

Violencia política por género

El tema de violencia política discriminada por género no puede ser descartado, los hechos de violencia política contra mujeres representa el 10% de los hechos totales en Colombia en el periodo en estudio (ver tabla 6). En 14 departamentos del país se

han presentado casos de violencia política, encontrando que los departamentos con mayor número de ocurrencias son Huila con el 27%, Tolima con el 15%, Casanare con el 4% y Putumayo con el 3%. Los hechos más utilizados contra la mujer fueron la amenaza con el 99% del total y el atentado con el 1%.

Tabla 6. Municipios con ocurrencia de hechos de violencia política contra la mujer

Departamento	Municipio	Número de hechos de violencia política
Huila	Neiva	4
Huila	Garzón	3
Casanare	Yopal	3
Huila	Campoalegre	2
Tolima	Ataco	2
Putumayo	Mocoa	2
Norte de Santander	Villa del Rosario	2
Tolima	Villarrica	1
Tolima	Ibagué	1
Tolima	Cajamarca	1
Casanare	Nunchía	1
Putumayo	Puerto Asís	1
Magdalena	Santa Marta	1
Magdalena	Concordia	1
Arauca	Arauquita	1
Bolívar	Cartagena	1
Boyacá	Paipa	1
Caldas	Norcasia	1
Caquetá	Florencia	1
Cundinamarca	Mosquera	1
La Guajira	Manaure	1
San Andrés	San Andrés	1
Total		33

Fuente: Misión de Observación Electoral

Los Partidos políticos que presentan mayor proporción de mujeres afectadas son

AICO con el 33%, PIN con 19%, Liberal y Conservador con el 12% cada uno (ver tabla 7).

Tabla 7. Distribución por género de hechos de violencia política.

Género	Cantidad	%
Hombre	289	84%
Mujer	33	10%
NS ²	22	6%
Total general	344	100%

2 Ibíd.

Fuente: Misión de Observación Electoral

Descripción de hechos violentos en el departamento con más afectados.

El departamento más afectado por hechos de violencia política es Caquetá, a continuación describiremos la situación encontrada en este departamento.

Caquetá

“La dinámica regional del suroeste colombiano se ha caracterizado por ser territorio de colonización, frontera agraria en expansión... y presencia de grupos armados al margen de la ley, impulsados por el narcotráfico.”¹ En este territorio han hecho presencia grupos de guerrilla, paramilitares y los grupos emergentes llamadas Bandas Criminales, que han extendido el conflicto a zonas urbanas y rurales del departamento de Caquetá.

En el tiempo de estudio, en Caquetá se registraron 52 hechos violentos que representan el 15% del total nacional, concentrándose en los municipios de Florencia,

San Vicente del Caguán, El Doncello, Cartagena del Chairá, Milán y El Paujil (ver tabla 8).

En los 7 municipios donde se registraron hechos de violencia política, los partidos políticos más afectados fueron el Partido Liberal con el 17%, Partido Conservador con el 15%, Partido de la U con el 13% y Cambio Radical con el 10% del total de hechos en el departamento. El 1% de los afectados fueron mujeres.

Tal como nos muestra el mapa, existe tres corredores de violencia política, uno al sur-oeste de Colombia, conformado por los departamentos de Tolima, Huila, Caquetá y Putumayo, que entre los 4 departamentos suman el 44% del total nacional de hechos violentos en Colombia; el segundo en la costa atlántica que suma el 17% de los casos registrados y el tercero entre los departamentos de Arauca y Casanare que registran el 11% del total.

Tabla 8. Registro de hechos de violencia política en Caquetá

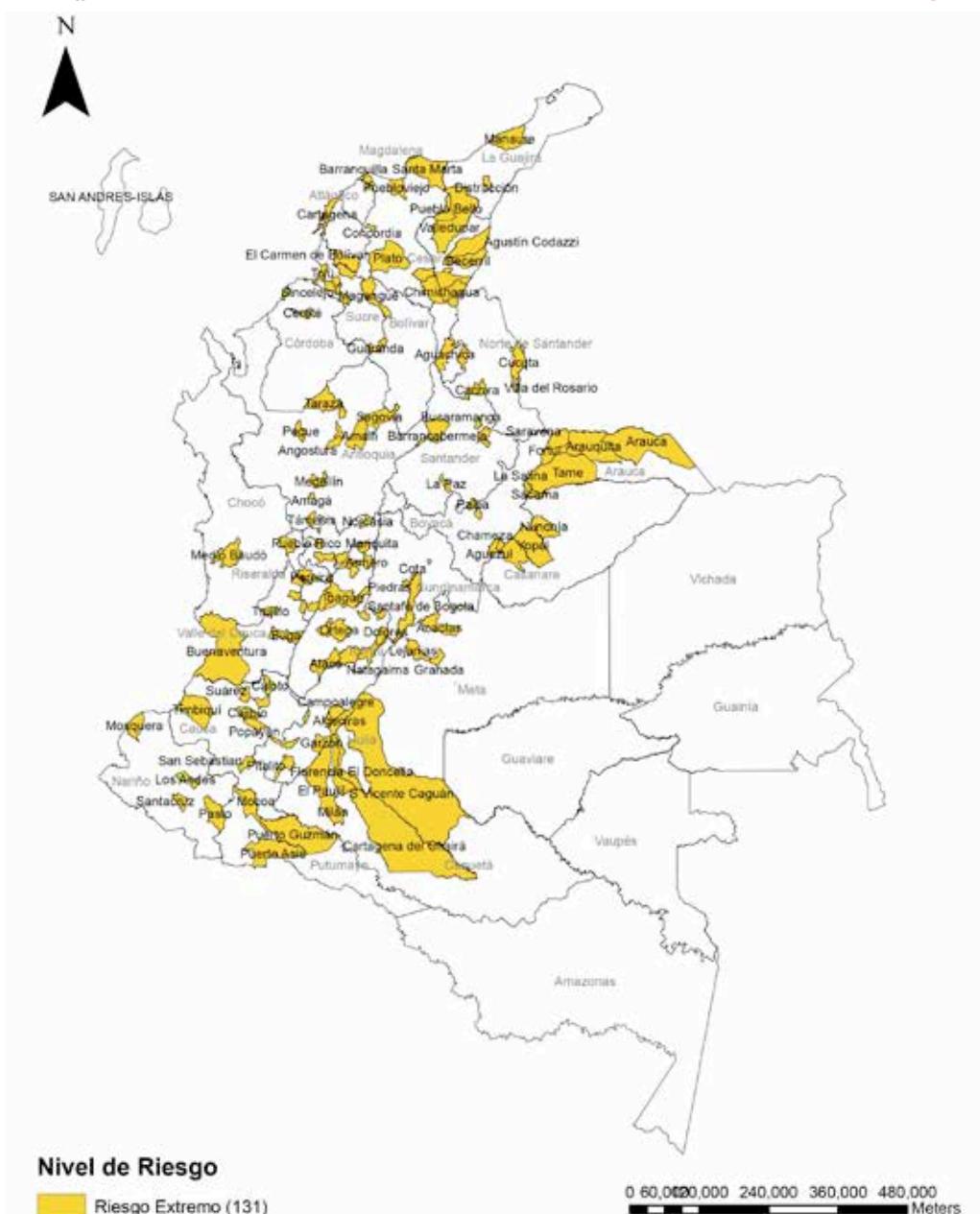
Municipio	Cargo	Atentado	Amenaza
Florencia	Concejal electo		13
Florencia	Diputado electo		12
San Vicente del Caguán	Concejal electo		11
San Vicente del Caguán	Concejal electo	1	
El Doncello	Concejal electo		5
Cartagena del Chairá	Concejal electo		6
Cartagena del Chairá	Alcalde electo		1
Milán	Concejal electo		1
Milán	Alcalde electo		1
Paujil	Alcalde electo		1

¹ Misión de Observación Electoral. Monografía Político Electoral DEPARTAMENTO DE CAQUETÁ 1997 a 2007. Consultado el 13 de enero de 2014. En: http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/caqueta.pdf



Mapa # 19

Riesgo electoral por violencia política



Riesgo electoral por presencia y acciones unilaterales por parte de las guerrillas y los neoparamilitares. Metodología de Construcción de la Base de Datos del Conflicto Armado Colombiano de CERAC

MARGARITA MARÍN, GABRIELA GUTIÉRREZ,
JORGE RESTREPO

Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos, CERAC

En este reporte se presenta la metodología de construcción de la base de Base de Datos del Conflicto Armado Colombiano de CERAC -BDCAC-, de la cual se obtendrá la información de presencia por grupo participante y de número de acciones unilaterales para los diferentes municipios de Colombia en el periodo del 15 de diciembre de 2012 al 15 de diciembre de 2013.

La Base de Datos del Conflicto Armado Colombiano de CERAC -BDCAC- está construida con información documentada sobre violencia política y violencia de conflicto armado colombiano, reportada por múltiples fuentes de acceso público, las cuales son monitoreadas diariamente, recopiladas y codificadas.

El sistema de información en el que es codificada, cuenta además con la capacidad para integrar, conciliar y estudiar las divergencias de los eventos¹ codificados. Los eventos, están compuestos de diferentes campos: localización político-administrativa, topónimos, área de localización, temporalidad, grupos participantes, acciones, afectaciones, y tipos de afectación. La información de afectación, tiene además tres componentes diferentes: grupo responsable de la acción, grupo afectado, acción que causa la afectación, y número de personas afectadas.

CERAC se basa en la definición de conflicto propuesta por Esteban y Ray (1999), quienes definen el conflicto como una *situación en*

¹ Los eventos codificados por CERAC, pueden tratarse de un hecho aislado a una serie de hechos relacionados entre sí que ocurren en un espacio y tiempo determinado.

la que grupos sociales con intereses opuestos, y que no cuentan con mecanismos adecuados de decisión colectiva, incurren en pérdidas para incrementar la probabilidad de obtener resultados más acordes a sus preferencias.

Teniendo en cuenta la definición de conflicto y de violencia, la recopilación de información de CERAC, se basa en 3 fuentes académicas, 2 fuentes de organizaciones sociales eclesiásticas, 17 fuentes de instituciones estatales, 2 fuentes de instituciones estatales internacionales, 48 ONG internacionales, 77 ONG nacionales, 12 organismos internacionales, y 104 fuentes de prensa. Cada una de estas fuentes es revisada con diferente periodicidad, que puede ser diaria, semanal, mensual, o trimestral.

Después de que la información es recopilada tras la revisión de cada una de estas fuentes, la información es codificada. La estructura básica de codificación puede dividirse en 6 partes:

1. Información básica del evento
2. Características del evento (ataque o combate)
3. Acciones del evento
4. Grupos victimarios o participantes
5. Grupos víctima
6. Victimización individual

92

Un evento de violencia puede ser reportado en más de una fuente, lo que genera que haya más de un reporte por cada evento. Es posible que un reporte contradiga o tenga más información que la registrada por otro, de manera que es posible encontrar divergencias en la información de un mis-

mo evento, por tanto, los reportes pueden contener información convergente, divergente o complementaria. Los eventos con **divergencias** son eventos que cuentan con información en algunos campos o variables, contradictoria o diferente, en la cual se debe escoger la información correcta, o la mejor información, proceso llamado solución de divergencias. Si los reportes son **convergentes** en todas sus variables, éste no necesitará una metodología de solución de divergencias. En los eventos con información **complementaria** se pueden encontrar variables o campos con diferente información que no necesariamente es una contradicción o divergencia, sino una complementariedad.

El proceso de solución de divergencias² consiste en contrastar todos los reportes de un mismo evento, y de acuerdo a ciertos criterios de selección, se escoge el reporte que mejor y más información tenga del evento. Para lograr esto, CERAC crea un **evento sintético**, el cual tiene en cuenta diferentes criterios³, los cuales tienen un orden prioritario, pero este orden puede variar según el campo o la variable del reporte.

Finalmente, de la información de cada uno de los eventos sintéticos se utilizarán las siguientes variables:

Localización: Se tendrán en cuenta sólo los eventos ocurridos en Colombia. Esta información se presenta por medio de co-

² Basado en *Protocolo de solución de divergencias de información de SARAC*.

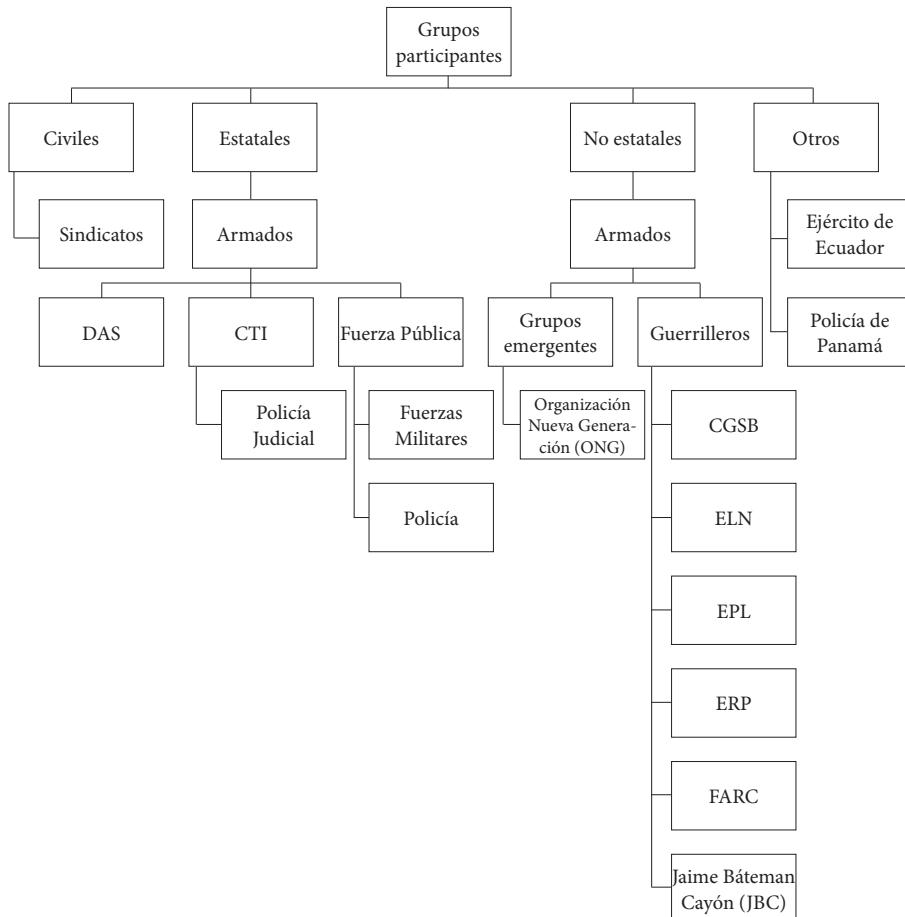
³ Los criterios son: moda, especificidad de la información, jerarquización de fuentes, valor mínimo positivo, mediana, valor medio, y reporte más actual.

dificación establecida por el Departamento Nacional de Estadística (DANE), y puede representar desde información de Colombia en general, hasta a nivel municipal. En este reporte se emplean los reportes municipales ocurridos entre el 15 de diciembre de 2012 y el 15 de diciembre de 2013.

Grupos participantes: Los grupos participantes se dividen en 6 grupos como primer nivel (civiles, desmovilizados, esta-

tales, no estatales, no identificado, y otros grupos). Cada uno de estos grupos tiene hasta 3 subgrupos o jerarquías. Teniendo en cuenta los eventos en los que las FARC ha participado, los datos con los que cuentan para llevar a cabo ésta investigación, están organizados como lo indica la Ilustración 1. En este reporte se utilizarán los datos de eventos que involucran a los grupos armados estatales y no estatales.

Ilustración 1. Jerarquía de grupos participantes

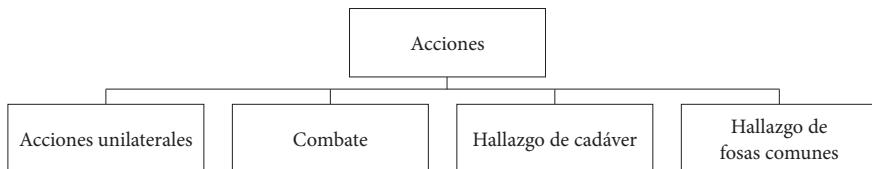


Fuente: Elaboración propia con base en las Tablas de SARAC

Acciones: CERAC tiene en cuenta cuatro tipos de acciones: acciones unilaterales, combates, hallazgo de cadáver y hallazgo de fosas. Sin embargo, éstas no son excluyentes la una de la otra, pues un mismo evento puede tener varios tipos de acciones,

o varias acciones unilaterales. Dentro de las acciones unilaterales puede haber hasta 49 tipos de acciones diferentes, sin embargo, la base que se usó finalmente con los eventos en los que participaba las FARC, resultó como lo indica la ilustración 2.

Ilustración 2. Jerarquía de acciones



Fuente: Elaboración propia con base en las Tablas de SARAC

Dentro de las acciones unilaterales, se encuentran más específicamente:

- Accidente
- Acción ofensiva
- Acción ofensiva fallida
- Allanamiento
- Allanamiento Ilegal
- Amenaza
- Ataque desde aeronave
- Bloqueo de Vías
- Constreñimiento
- Desactivación
- Deserción
- Destrucción
- Emboscada
- Emboscada fallida
- Evento propaganda
- Explosión intencional
- Explosión intencional fallida
- Hallazgo
- Hostigamiento
- Hostigamiento fallido
- Incautación
- Incendio
- Incendio fallido
- Incidente
- Incursión
- Incursión fallida
- Instalación
- Instalación fallida
- Interferencia electoral
- Masacre
- Paro armado
- Persecución aérea
- Reclutamiento forzado
- Registro y control
- Registro y control fallido
- Registro y control ilegal
- Rescate
- Rescate fallido
- Retención ilegal
- Robo
- Robo fallido
- Sabotaje
- Secuestro masivo

- Secuestro masivo fallido
- Toma
- Toma fallida
- UXO

En el caso específico de este reporte se utilizarán las acciones unilaterales agregadas.

Bibliografía

Esteban, J. & Ray, D., 1999. "Social Decision Rules Are Not Immune to Conflict," Papers 22, El Instituto de Estudios Economicos de Galicia Pedro Barrie de la Maza.

El riesgo electoral asociado a las acciones armados y presencia de actores ilegales

GERMÁN ROBAYO CABRERA

Investigador del Observatorio de la Democracia de la MOE

Introducción

A continuación se presentarán los resultados obtenidos de la investigación en torno a los departamentos que pueden tener mayor riesgo de acciones unilaterales por parte de grupos al margen de la ley, en este caso Neoparamilitares y Guerrilla (FARC y ELN). También es propósito de este estudio señalar los municipios con presencia de los actores armados antes mencionados, esto con el fin de evidenciar los riesgos que pueden existir en las elecciones a realizarse en 2014 en el territorio nacional.

A. Riesgo electoral por acciones unilaterales de los grupos armados ilegales

Se realizó una clasificación en base a tres niveles de riesgo como método de categorización: riesgo medio, riesgo alto y riesgo extremo⁴. Esta tipificación se realizó con el fin de poder identificar y clasificar cuales son los departamentos y municipios que podrían tener una gran afectación para el normal desarrollo del certamen democrático.

Riesgo asociado a las acciones de grupos neoparamilitares

Uno de los actores que fueron objeto de investigación son los Neoparamilitares y la posible incursión por medio de acciones unilaterales que pueden tener en las elecciones de Congreso y Presidente de 2014.

⁴ Los niveles de riesgo se obtuvieron de acuerdo al número de acciones unilaterales por municipio ocurridos entre el 15 de diciembre de 2012 y el 15 de diciembre de 2013.

Para las elecciones de 2014 se tiene que en 69 municipios hay riesgo por acciones de grupos neoparamilitares, de estos, 49 tie-

nen riesgo medio, 15 riesgo alto y 5 riesgo extremo (ver tabla 1 y mapa 20).

Tabla 1. Número de municipios en riesgo por acciones unilaterales por parte de grupos de Neoparamilitares.

	Medio	Alto	Extremo	Total	Número de departamentos en riesgo de acciones unilaterales de grupos Neoparamilitares
Total de municipios según el nivel de riesgo	49	15	5	69	21

Fuente: CERAC y cálculos propios de la MOE.

Luego del estudio realizado, se puede señalar que en 21 departamentos existe el riesgo que este actor armado se manifieste de manera violenta. El departamento de Córdoba es el que obtiene mayor porcentaje

con municipios en riesgo, mientras que Magdalena, Huila y Meta son los departamentos que menos municipios tienen con este problema (ver tabla 2).

Tabla 2. Riesgo por acciones unilaterales de los neoparamilitares por departamento.

Departamento	Porcentaje de Municipios con riesgo de Grupos Neoparamilitares	Número de municipios con Niveles de riesgo por departamento			Total
		Medio	Alto	Extremo	
Antioquia	11%	9	4	1	14
Córdoba	23%	4	3	0	7
Valle Del Cauca	17%	5	1	1	7
Santander	6%	4	1	0	5
Chocó	13%	2	1	1	4
La Guajira	20%	2	1	0	3
Cesar	12%	2	0	1	3
Norte de Santander	8%	2	0	1	3
Cauca	7%	3	0	0	3
Bolívar	7%	2	1	0	3
Nariño	5%	3	0	0	3
Caquetá	13%	2	0	0	2
Atlántico	9%	1	1	0	2
Boyacá	9%	1	1	0	2
Sucre	8%	1	1	0	2
Arauca	14%	1	0	0	1
Caldas	4%	1	0	0	1
Meta	3%	1	0	0	1
Magdalena	3%	1	0	0	1
Huila	3%	1	0	0	1
Cundinamarca	1%	1	0	0	1

Fuente: CERAC y cálculos propios de la MOE.

Es necesario mencionar que en 5 departamentos existe riesgo extremo, Valle de Cauca, Chocó, Cesar, Norte de Santander y Antioquia. Es importante señalar que de estos departamentos dos ciudades capitales están en esta clasificación: Valledupar y Cúcuta. Buenaventura siendo uno de los principales puertos de Colombia también se ve afectado por este flagelo; y no menos importantes están los municipios de Apartadó y Carmen del Darién. Es relevante indicar que los departamentos con riesgo extremo están distribuidos en la parte Noroccidental del país, al igual que el resto de municipios que están en riesgo de acciones unilaterales por parte de los Neoparamilitares.

Riesgo asociado a las acciones de grupos guerrilleros

Por otra parte, el riesgo de acciones unilaterales por parte de la Guerrilla, hace que

se tenga una gran atención en el territorio nacional teniendo en cuenta el proceso de paz que se está dando en la Habana con las FARC. Es posible señalar que en 25 departamentos del país existe algún tipo de riesgo en el cual la guerrilla podría efectuar alguna acción militar que pueda alterar el orden público en las elecciones de Congreso y presidente 2014.

El número de municipios con riesgo identificado por acciones de la guerrilla asciende a 174 (ver tabla 3 y mapa 21), de los cuales, 76 tienen riesgo medio, 70 riesgo alto y 28 riesgo extremo.

A continuación se presenta la tabla 4 con los datos de riesgo por acciones unilaterales por parte de la guerrilla, que pueden demostrar de manera más efectiva la situación que existe en los departamentos respecto a este tema.

Tabla 3. Número de municipios en riesgo por acciones unilaterales por parte de grupos de Neoparamilitares.

	Medio	Alto	Extremo	Total	Número de departamentos en riesgo de acciones unilaterales de Guerrilla
Total de municipios según el nivel de riesgo	76	70	28	174	25

Fuente: CERAC y cálculos propios de la MOE.

Tabla 4. Riesgo por acciones unilaterales de la guerrilla por departamento.

Departamento	Porcentaje de Municipios con riesgo de guerrilla	Niveles de riesgo por departamento				Total
		Medio	Alto	Extremo		
Antioquia	18%	7	8	7	22	
Cauca	18%	6	11	5	22	
Nariño	12%	11	2	2	15	
Chocó	10%	10	3	0	13	
Norte de Santander	10%	2	7	3	12	
Caquetá	8%	3	5	2	10	
Meta	8%	4	6	0	10	

(Cont.)

Departamento	Porcentaje de Municipios con riesgo de guerrilla	Niveles de riesgo por departamento			Total
		Medio	Alto	Extremo	
Huila	7%	7	2	0	9
Tolima	7%	5	4	0	9
La Guajira	6%	4	3	1	8
Valle del Cauca	6%	4	4	0	8
Putumayo	6%	0	4	3	7
Arauca	5%	0	1	5	6
Casanare	3%	2	2	0	4
Bolívar	2%	2	1	0	3
Guaviare	2%	0	3	0	3
Boyacá	2%	0	2	0	2
Cesar	2%	2	0	0	2
Córdoba	2%	1	1	0	2
Cundinamarca	2%	2	0	0	2
Magdalena	1%	1	0	0	1
Quindío	1%	1	0	0	1
Risaralda	1%	0	1	0	1
Santander	1%	1	0	0	1
Sucre	1%	1	0	0	1

Fuente: CERAC y cálculos propios de la MOE.

Es importante destacar que en 8 departamentos existe riesgo extremo; Antioquia, Arauca y Cauca La tabla 5 presenta los

municipios con riesgo extremo de acciones unilaterales por parte de la guerrilla.

Tabla 5. Municipios en riesgo extremo por acciones unilaterales por parte de la guerrilla.

Departamento	Municipio	Departamento	Municipio
Antioquia	Apartadó	Cauca	Caldono
Antioquia	San Andrés	Cauca	Santander De Quilichao
Antioquia	Valdivia	Cauca	Timbiquí
Antioquia	Briceño	Cauca	Argelia
Antioquia	Toledo	Cauca	Caloto
Antioquia	Anorí	La Guajira	Barrancas
Antioquia	Ituango	Nariño	Policarpa
Arauca	Fortul	Nariño	Tumaco
Arauca	Arauca	Norte de Santander	Convención
Arauca	Saravena	Norte de Santander	El Tarra
Arauca	Tame	Norte de Santander	Tibú
Arauca	Arauquita	Putumayo	Valle Del Guamuez
Caquetá	El Doncello	Putumayo	Orito
Caquetá	San Vicente Del Caguán	Putumayo	Puerto Asís

Fuente: CERAC y cálculos propios de la MOE.

El mapa de riesgo de acciones unilaterales por parte de la guerrilla refleja que la mayor parte del riesgo está concentrado en el suroccidente del país seguido por las zonas fronterizas y gran parte del departamento de Caquetá.

En conclusión, es la guerrilla quien presenta mayor riesgo de incursión con acciones unilaterales para el proceso electoral, en comparación con los grupos Neoparamilitares, quienes poseían tradicionalmente zonas que ahora se ven influenciadas por la guerrilla. Otro aspecto

que se debe tener en cuenta, es que los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca y Chocó se ven afectados por parte de estos dos grupos armados.

Un grupo de municipios que es necesario tener en cuenta por la intensidad del riesgo que tienen es aquel en donde confluye el riesgo tanto por acciones de la guerrilla como de neoparamilitares. Para las elecciones de 2014 se identificaron 23 municipios ubicados principalmente en los departamentos de Antioquia, Chocó, Caquetá, Cauca, Norte de Santander y La Guajira (ver tabla6).

Tabla 6. Municipios con riesgo de acciones unilaterales por parte de grupos de Guerrilla y Neoparamilitares.

Departamento	Municipios con riesgo de acciones unilaterales de guerrilla y Neoparamilitares
Antioquia	Amalfi
Antioquia	Mutatá
Antioquia	Tarazá
Antioquia	Apartado
Antioquia	Valdivia
Antioquia	Briceño
Arauca	Saravena
Caquetá	Florencia
Caquetá	El Doncello
Cauca	Corinto
Cauca	Santander De Quilichao
Chocó	Carmen Del Darién
Chocó	Riosucio
Córdoba	Puerto Libertador
Córdoba	Tierralta
Cundinamarca	Soacha
Huila	Campoalegre
La Guajira	Dibulla
La Guajira	Maicao
Nariño	Tumaco
Norte de Santander	Ocaña
Norte de Santander	Teorama
Valle del Cauca	Buenaventura

Fuente: CERAC y cálculos propios de la MOE.

B. Presencia de actores armados ilegales

La variable de presencia lo que pretende es identificar en qué departamentos y municipios hay presencia de Guerrilla y Neoparamilitares. La presencia armada en un territorio es un indicador de riesgo que refleja la posibilidad de acciones de coerción e intimidación por parte de grupos ilegales sobre la población civil.

Presencia de las FARC

En 203 municipios tienen presencia los grupos guerrilleros (ver mapa 22 y tabla 7) agrupados en 25 departamentos del país.

Tabla 7. Número de municipios con presencia de guerrillas

Total de municipios con presencia de Guerrilla.	203
Total Departamentos con presencia de Guerrilla	25

Fuente: CERAC y cálculos propios de la MOE.

Es importante señalar que existen departamentos en los cuales hay más de la mitad de municipios con presencia de guerrilla. Uno de los casos más importantes es el de Arauca, en donde de sus 7 municipios en 6 hay presencia de las FARC, le siguen, Caquetá con el 75% de sus municipios con presencia, Guaviare con 75%, Putumayo con 62%, Cauca con 60% y La Guajira con el 53% (ver tabla 8).

Tabla 8. Número de municipios con presencia de guerrilla por departamento.

Departamento	Municipios con Presencia de Guerrilla	Porcentaje de Presencia de los municipios por departamentos
Arauca	6	86%
Caquetá	12	75%
Guaviare	3	75%
Putumayo	8	62%
Cauca	25	60%
La Guajira	8	53%
Chocó	15	48%
Meta	12	41%
Casanare	6	32%
Norte de Santander	12	30%
Nariño	18	28%
Valle del Cauca	11	26%
Huila	9	24%
Tolima	11	23%
Antioquia	25	20%
Bolívar	5	11%
Quindío	1	8%
Cesar	2	8%
Risaralda	1	7%
Córdoba	2	7%
Sucre	1	4%
Magdalena	1	3%
Boyacá	4	3%
Cundinamarca	3	3%
Santander	1	1%
Bogotá	1	0%

Fuente: CERAC y cálculos propios de la MOE.

Como conclusión, y luego del análisis realizado, existe una gran presencia de guerrilla en el territorio colombiano. Es posible mencionar, que estos grupos pueden estar buscando que luego del proceso de paz con las FARC logren tener zonas electorales en donde podrán tener su capital político, si bien es cierto que el proceso de paz no se ha consolidado en el momento de la publicación del libro, es posible que este grupo armado comience a consolidar sus feudos políticos.

Presencia de los grupos neoparamilitares

En lo referente a la presencia de grupos neoparamilitares, en 82 municipios se tiene registro de la misma (ver tabla 9 y mapa 23). La investigación muestra que 22 departamentos tienen presencia de este actor armado durante las elecciones. Antioquia es el departamento con más municipios con presencia

seguida por Córdoba y Valle del Cauca. Además de los departamentos antes señalados, la Guajira y Chocó tienen el 20% de sus municipios con presencia de este grupo.

Tabla 9. Número de municipios con presencia de grupos neoparamilitares

Total de municipios con presencia de grupos neoparamilitares	82
Total departamentos con presencia de grupos neoparamilitares	22

Fuente: CERAC y cálculos propios de la MOE.

Existen 11 ciudades capitales de departamento con presencia de Neoparamilitares. Estas son: Medellín, Barranquilla, Bogotá, Cartagena, Valledupar, Montería, Santa Marta, Bucaramanga, Sincelejo, Cali y Cúcuta. La tabla 10, señala la cantidad de municipios con presencia de este grupo armado y el porcentaje que estas representan según la cantidad de municipios por departamento.

Tabla 10. Número municipios con presencia de Neoparamilitares por departamento

Departamento	Municipios con Presencia de Neoparamilitares	Porcentaje de Presencia de los municipios por departamentos
Córdoba	11	37%
La Guajira	4	27%
Valle del Cauca	10	24%
Chocó	7	23%
Antioquia	22	18%
Norte de Santander	7	18%
Arauca	1	14%
Atlántico	3	13%
Caquetá	2	13%
Cesar	3	12%
Meta	3	10%
Cauca	4	10%
Bolívar	4	9%
Sucre	2	8%
Santander	5	6%
Nariño	3	5%

(Cont.)

Departamento	Municipios con Presencia de Neoparamilitares	Porcentaje de Presencia de los municipios por departamentos
Caldas	1	4%
Magdalena	1	3%
Huila	1	3%
Boyacá	2	2%
Cundinamarca	1	1%

Fuente: CERAC y cálculos propios de la MOE.

A manera de conclusión, luego de estudiar la presencia de los grupos armados tanto guerrilla como Neoparamilitares, se evidencia que están en una lucha por el control del pacífico colombiano y zonas claves para la economía de cada uno de ellos. Asimismo es importante señalar que

33 municipios ubicados en 13 departamentos existe presencia de los dos actores antes mencionados: Antioquia, Arauca, Caquetá, Cauca, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Huila, La Guajira, Meta, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca (ver tabla 11).

Tabla 11. Municipios con presencia de Guerrilla y de Neoparamilitares.

Departamento	Municipio	Departamento	Municipio
Antioquia	Apartadó	Chocó	Riosucio
Antioquia	El Bagre	Córdoba	Tierralta
Antioquia	Valdivia	Córdoba	Puerto Libertador
Antioquia	Amalfi	Cundinamarca	Soacha
Antioquia	Briceño	Huila	Campoalegre
Antioquia	Mutatá	La Guajira	Maicao
Antioquia	Tarazá	La Guajira	Dibulla
Antioquia	Zaragoza	Meta	La Macarena
Arauca	Saravena	Meta	Mapiripán
Caquetá	El Doncello	Nariño	Tumaco
Caquetá	Florencia	Nariño	Samaniego
Cauca	Guapi	Norte de Santander	Teorama
Cauca	Santander De Quilichao	Norte de Santander	Ocaña
Cauca	Corinto	Valle del Cauca	Buenaventura
Chocó	El Litoral Del San Juan	Valle del Cauca	Jamundí
Chocó	Alto Baudó	Valle del Cauca	Cali
Chocó	Carmen Del Darién		

Por otro lado, es la guerrilla el grupo armado con más zonas en cuanto a presencia se refiere en comparación con los grupos de Neoparamilitares. Sin embargo, este último grupo armado tiene una influencia considerable en los territorios de los cuales

históricamente han tenido dominio, como es el caso de los departamentos de la Guajira, Córdoba y Sucre.

De esta manera, es pertinente exponer como ha venido variando a través del tiempo la presencia de estos grupos armados.

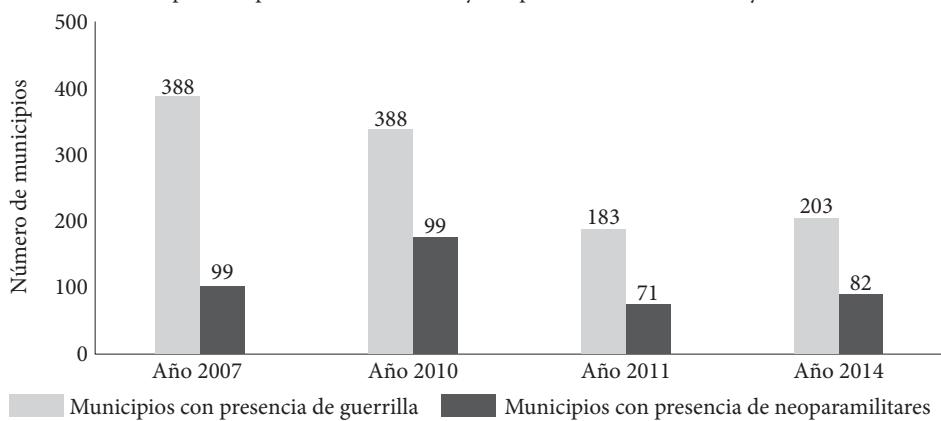
Para el caso de la guerrilla, a partir de 2007 ha venido en un significativo descenso en cuanto a zonas de presencia de este grupo armado; si bien es cierto este decrecimiento ha estado presente entre el 2007 y 2014, es posible señalar que respecto al año 2011 aumentó la manifestación de este actor en los municipios del país en comparación con el año 2014 (ver gráfico 1)

Por otra parte, los grupos de Neoparamilitares no han tenido un cambio significativo en los periodos que han sido objeto de nuestro estudio con excepción del año 2010, en donde su presencia aumentó en casi el doble respecto a los otros años de estudio. Para el año 2014, la cantidad de municipios con presencia de este grupo ar-

mado tuvo un incremento de 11 municipios respecto al año 2011.

Para concluir, si bien es cierto que a través del periodo comprendido entre 2007 y 2014 ha disminuido de manera significante en cuanto a la presencia de Guerrilla y Neoparamilitares, sigue existiendo un número importante de municipios perjudicados por este fenómeno. Es posible señalar que el conflicto ha tomado una dinámica diferente, ya que el Estado colombiano ha venido desarrollando programas de desmovilización y reinserción de los miembros de estos grupos armados al margen de la ley. Otra posible explicación puede ser que el gobierno nacional ha recuperado zonas que antes eran dominadas por la Guerrilla y los Neoparamilitares.

Grafico 1. Municipios con presencia de Guerrilla y Neoparamilitares entre 2007 y 2014.



Fuente: CERAC, cálculos MOE.



Mapa # 20

Riesgo por acciones unilaterales de los grupos neoparamilitares para las elecciones de 2014

N



Niveles de Riesgo

- [Yellow square] Riesgo Medio (49)
- [Orange square] Riesgo Alto (15)
- [Red square] Riesgo Extremo (5)

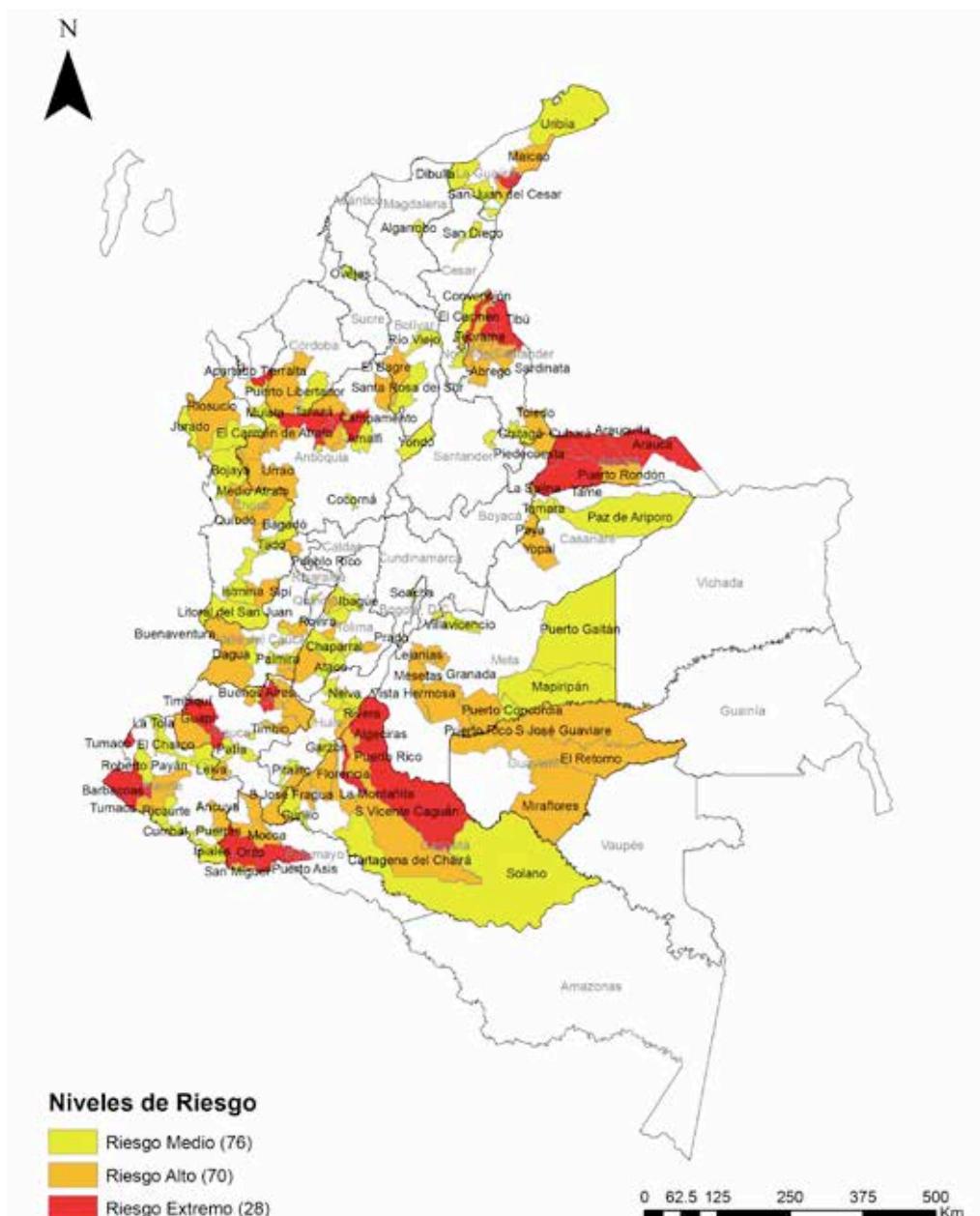


Mapa # 21

Riesgo por acciones unilaterales de los grupos guerrilleros para las elecciones de 2014



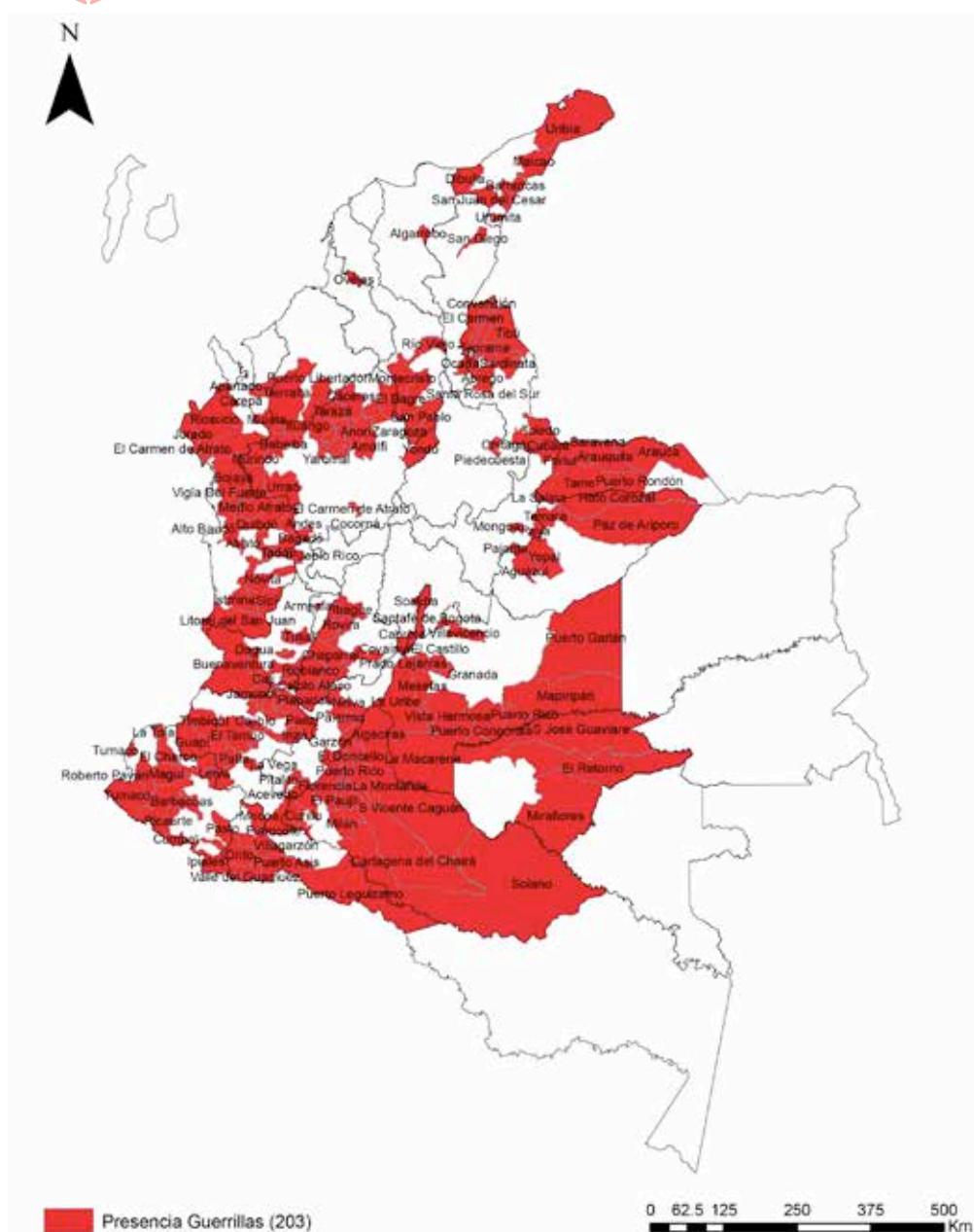
Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos





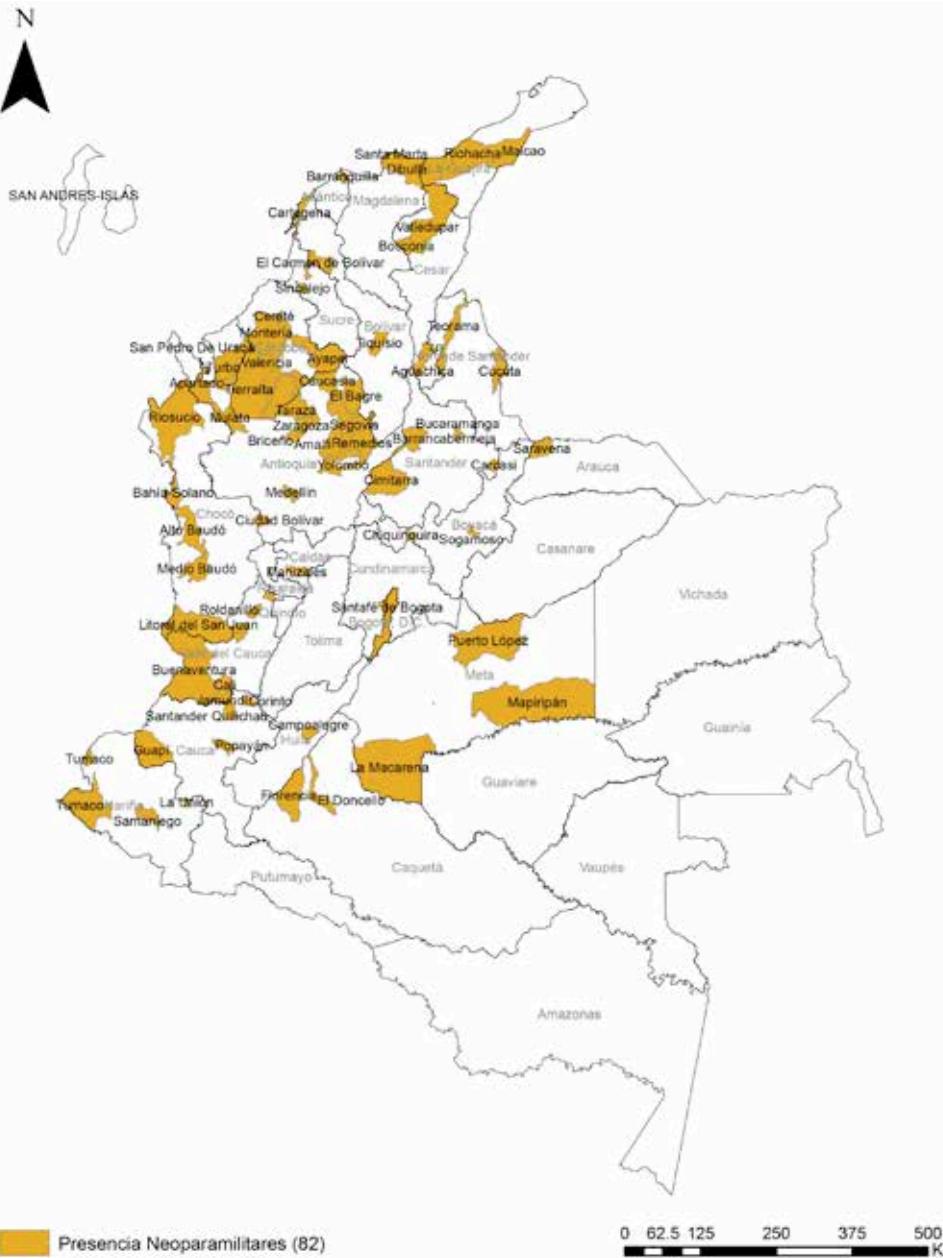
Mapa # 22

Presencia de los grupos guerrilleros en las elecciones de 2014





Mapa # 23 Presencia de los grupos neoparamilitares en las elecciones de 2014



Mapa de riesgo por violaciones a la libertad de prensa. Elecciones 2014

JONATHAN BOCK RUIZ, EMMANUEL VARGAS PENAGOS
Fundación para la Libertad de Prensa, FLIP

Introducción

El proceso electoral que vivirá Colombia para elegir Congreso y Presidente de la República en los meses de marzo y junio del presente año, se enmarca en una coyuntura excepcional por la que atraviesa el país. Los diálogos entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC que busca la terminación del conflicto interno y que se desarrollan en Cuba, la oposición al proceso encabezada por el expresidente Álvaro Uribe, que impulsa su propio proyecto político tanto al Congreso como a la Presidencia; y el cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, son sin duda elementos que impactarán el ejercicio del periodismo en su conjunto, condicionando retos mayúsculos en términos de protección, de garantías al cubrimiento noticioso, retos que aumentan si se tiene en cuenta la eventual transformación que tenga el conflicto, pues es una de las principales causas de agresión contra la prensa.

Bajo estas condiciones, la Fundación para la Libertad de Prensa –FLIP– recuerda que el periodismo y la libertad de expresión juegan un papel fundamental durante los procesos electorales, pues es precisamente durante este periodo cuándo el ciudadano debe estar mejor informado y así ejercer su derecho al voto de manera libre y segura. Además, porque también debe cumplir con su función de dar a conocer de forma equilibrada las propuestas de los partidos y los candidatos, resaltar las necesidades que deben ser solucionadas, informar sobre las reglas de juego electorales y

denunciar irregularidades que vician la voluntad ciudadana.

Sin embargo, es durante este espacio de tiempo en el que se presentan más limitaciones al ejercicio periodístico, cuando mayores dificultades existen a la hora de acceder y dar a conocer información que debe ser pública, y los riesgos a los que enfrentan son muy diversos y cada vez más sofisticados.

Los periodistas pueden ponerse en riesgo por denunciar hechos de corrupción electoral, indagar sobre los antecedentes y pretensiones de candidatos, partidos y financiadores; o incluso, por asumir determinada postura editorial. Además, de ser blanco de las distintas formas de estigmatización y otras más sutiles como la censura indirecta, el acoso judicial y el fenómeno de la autocensura.

El mapa de riesgo que se presenta tiene el objetivo de identificar los municipios del país dónde existe mayor probabilidad de ataques contra la prensa, por el cubrimiento del proceso electoral que se desarrollará en el primer semestre de 2014. El capítulo se divide en 3 grandes secciones, la primera es el contexto de los periodistas que cubren temas políticos, seguido de la clasificación del nivel de riesgo municipal por violaciones a la libertad de prensa durante procesos electorales y finaliza con unas anotaciones y recomendaciones para autoridades competentes, veedores electorales, periodistas y sociedad civil en general.

Violaciones a la libertad de prensa durante procesos electorales

La sutileza como arma (el silencio impuesto y sutil)

Existe otro tipo de ataques más ingeniosos contra la prensa que las agresiones físicas y las amenazas. Esto es conocido como censura indirecta. La FLIP ha identificado que las dos formas de esta modalidad más usadas en el país son el acoso judicial y las presiones por pauta publicitaria. La primera, está relacionada con el uso de mecanismos judiciales para dificultar la labor del periodista y, eventualmente, conseguir una sanción en contra del mismo, demanda por injuria y calumnia o tutelas que pretenden trasladar el debate público de ideas a un escenario judicial. La otra, consiste en que los posibles afectados por publicaciones de los medios de comunicación “compran” el silencio de los periodistas a cambio de otorgarles o mantenerles el presupuesto de publicidad.

Estas modalidades de censura son muy difíciles de monitorear porque muchas veces los medios de comunicación lo asumen como un asunto interno o, en algunos casos, lo ven como parte del oficio. No obstante, la FLIP ha podido evidenciar que estos asuntos suelen causar malestar en las regiones, que pueden verse acentuados en elecciones, época en la que los candidatos buscan tener una imagen limpia frente al público y en gran parte ese objetivo depende de lo que publiquen o dejen de publicar los periodistas.

Si hablas te denuncio

Los funcionarios públicos, especialmente los de elección popular tienen una intimidad reducida. Esto quiere decir que la sociedad, y los periodistas, están facultados constitucionalmente para conocer y revelar asuntos de la vida personal y pública de estos, pues son asuntos de interés general. Por otro lado, estos funcionarios suelen tener mayores posibilidades de rebatir las críticas de la prensa ante el público, fortaleciendo una democracia deliberante y abierta. A pesar de esto, se ha evidenciado que en muchos casos es más fácil denunciar al periodista, buscar que guarde silencio y enviar un mensaje que intimide a otros comunicadores.

Uno de los casos más emblemáticos sobre acoso judicial a los medios de comunicación en Colombia está precisamente relacionado con el proceso electoral. Se trata del pleito entre el periodista de Fusagasugá, Luis Agustín González, y la política tradicional de Cundinamarca, Leonor Serrano de Camargo.

En 2008, Serrano, quien había sido Alcaldesa de Fusagasugá y gobernadora de Cundinamarca, tenía aspiraciones de llegar al Senado de la República. En vista de esto, González escribió una editorial en su medio de comunicación, Cundinamarca Democrática, en la que hacía varias críticas fuertes a la gestión de Serrano en dichos cargos.

La respuesta de Serrano fue denunciar a González por injuria y calumnia, pues consideró que se había vulnerado su honra y su buen nombre. El proceso con-

tinuó durante varios años en los que, tanto Serrano como la Fiscalía, desconocían el interés público que tenía la opinión sobre asuntos políticos. En 2011, el periodista fue condenado en primera instancia a 20 meses de prisión y 20 salarios mínimos de multa por ambos delitos. Luego, en 2012, el Tribunal Superior de Cundinamarca absolvió al periodista por el delito de Calumnia pero mantuvo en firme la sentencia por injuria.

Curiosamente, cuando el caso llegó a la Corte Suprema, la Fiscalía solicitó que se absolviera al periodista y finalmente, en julio de 2013, fue absuelto por el alto tribunal. Uno de los principales argumentos fue que al estar hablando de un asunto político de interés general, las eventuales afectaciones a Serrano, debían ceder para garantizar la libertad de expresión de González y la posibilidad de que la ciudadanía pudiera conocer distintos puntos de vista sobre quienes aspiran a representarlos.

A pesar de que el resultado fue positivo, se debe resaltar que buena parte del daño contra el periodista se consumó. González tuvo que ocupar su tiempo en la vigilancia del proceso penal durante más de cinco años y fue calificado como un criminal a pesar de estar ejerciendo legítimamente su derecho a la libertad de opinión, tal y como fue confirmado por la Corte Suprema.

Por otro lado, la FLIP ha evidenciado un incremento en la cantidad de casos de acoso judicial. Un ejemplo es Norte de Santander, donde se han reportado cinco casos de procesos judiciales durante 2013. En Ocaña, la FLIP ha recibido información de tres casos de denuncias penales contra

periodistas que se referían a posibles irregularidades de la administración local.

Por otro lado, el 15 de diciembre de 2013, El Nuevo Día, de Ibagué, publicó un especial en el que afirman que este mecanismo de censura “se ha convertido en la nueva fórmula para acallar e intimidar al periodista que pone en evidencia un hecho que resulta ‘incómodo’ para ciertas personas o sectores”.

En dicho informe cuentan, por ejemplo, cómo el periodista José Iván Ramírez ha tenido que afrontar ocho procesos penales en los que tiene como contra parte, entre otros, al exalcalde de Ibagué, Jorge Túlio Rodríguez; al coordinador del directorio departamental del Partido Liberal, Mauricio Jaramillo; y al exsenador (fallecido) Luis Humberto Gómez Gallo. Esto ejemplifica claramente el acoso judicial como medida para clausurar judicialmente una deliberación llamada a ser pública.

Censura de estómago

En el informe, “País Lejano y Silenciado”, la FLIP contó sobre una dinámica conocida como el “periodismo de estómago”, en el cual los periodistas terminan “convertidos en cobradores de noticias, en comerciantes de la información, en publicistas o en relacionistas públicos de los poderes que suministran los avisos.”

La FLIP ha evidenciado que en elecciones existen periodistas que suelen aliar-se con uno u otro candidato a cambio de la pauta publicitaria de su campaña. O en otros casos, el candidato condiciona al periodista para que sea benévolos con él a

cambio de otorgarle contratos de publicidad sobre los que pueda influir cuando sea elegido.

En este sentido, es importante destacar que en el Índice de Libertad de Expresión y Acceso a la Información, del Proyecto Antonio Nariño-PAN, incluyó este aspecto dentro de la variable de ambiente político.

En este, las regiones Central y Pacífica fueron las peor calificadas con 31,1 y 39,3 puntos de 100 posibles. Además de esto, se puede ver que en la encuesta 2012 del PAN, hecha a más de 700 periodistas en todo el país, muestra que el 79% de los encuestados respondieron afirmativamente a la pregunta de si cree que algunos medios de comunicación evitan publicar temas delicados por miedo al cierre, pérdida de la pauta publicitaria o sanciones administrativas. Esto se junta con que un 72% de los periodistas consideraron que el presupuesto de publicidad no había sido otorgado de manera transparente. Por otro lado, el 57% de estos consideraron que los gobiernos departamentales ejercieron presión por medio de este rubro presupuestal. Estos datos circundan el poder político local que entrará en contienda electoral en el año 2014.

Violencia contra la prensa en el 2013

El 2013 fue un año que dejó preocupantes ataques contra la prensa, como el atentado contra el jefe de investigaciones de la Revista Semana, Ricardo Calderón; el exilio de los periodistas Gonzalo Guillén, León Valencia, el investigador Ariel Ávila y la columnista e investigadora Claudia López, contra quienes habría un plan para asesinarlos; y los

asesinatos del periodista Edinson Molina, el 11 de septiembre en Puerto Berrio (Antioquia), y el de José Darío Arenas, voceador y corresponsal del periódico el Extra del Quindío, en el municipio de Caicedonia (Valle), el 28 de septiembre de 2013.

Hasta el 15 de diciembre de 2013, la FLIP documentó 120 casos que dejaron 180 periodistas atacados.

Otro hecho importante como afectación a la libertad de prensa fue lo que sucedió durante las protestas sociales que se presentaron en el tercer trimestre del año, en distintas regiones del país. La FLIP documentó un total de 24 agresiones que afectaron a 43 periodistas que se encontraban realizando su trabajo. Dieciséis de estas agresiones fueron cometidas por agentes de la Fuerza Pública, en su mayoría, miembros del ESMAD y de la Policía.

Esta situación no solo evidencia la falta de garantías que tienen los periodistas y que marca un precedente de lo que pueda ocurrir durante el periodo de elecciones, sino que recuerda que el Estado colombiano sigue en mora de acatar a cabalidad el fallo en su contra, proferido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso de Richard Vélez, periodista que fue agredido en el año 1996, cuando se encontraba cubriendo las ‘Marchas cocaleras’.

En septiembre de 2012, el Alto Tribunal, condenó al Estado colombiano a capacitar a la fuerza pública en temas de libertad de prensa y le ordenó la adopción de medidas especiales para garantizar el libre ejercicio periodístico. A pesar de ésta condena, lo cierto es que persisten los excesos de la

fuerza pública en el control de las manifestaciones sociales, atropellando las garantías para el libre cubrimiento periodístico.

El espejo de elecciones anteriores

Durante el periodo de las elecciones presidenciales y legislativas de 2010, y la época pre electoral de las elecciones locales de 2011, la FLIP registró un total de 36 violaciones a la libertad de prensa, relacionadas con el trabajo periodístico en época electoral: 13 amenazas, 6 tratos inhumanos y degradantes, 14 obstrucciones al trabajo periodístico, 1 atentado contra infraestructura de medios, 1 secuestro y 1 desplazamiento forzado.

Los municipios con riesgo extraordinario para ese periodo de análisis fueron los siguientes: Apartadó (Antioquia), Arauca (Arauca), Arauquita (Arauca), Bogotá (Cundinamarca), Magangué (Bolívar), Toribio (Cauca), Calamar (Guaviare), Villavicencio (Meta), Pasto (Nariño), Cartago (Valle del Cauca).

Puntualmente, durante las elecciones locales de 2011 se registraron intimidaciones, agresiones y presiones indebidas a los medios de comunicación por parte de campañas políticas y administraciones locales, especialmente a través de la pauta publicitaria.

Varios periodistas locales consultados en ese entonces por la FLIP, reconocieron la existencia de un ambiente de autocensura durante el proceso electoral. Algunos temas conocidos y de interés público, no fueron publicados por los periodistas por razones de seguridad o por temor a per-

der la pauta publicitaria con los candidatos electos.

“Nos hemos convertido en vendedores de propaganda y la calidad de la información queda un poquito relevada”, relataba un periodista de Buenaventura, Valle del Cauca.

También se evidenció una activa participación de los periodistas y los medios de comunicación en las campañas electorales, incluso creando enfrentamientos entre los mismos periodistas, como sucedió en Barranquilla, Atlántico. En columnas de opinión se hicieron varios señalamientos por defender o atacar a determinados candidatos locales.

Riesgo municipal por violaciones a la libertad de prensa en las elecciones de 2014

Metodología

Para efectos de elaboración del mapa, la FLIP usó principalmente la fuente de registros que tiene de violaciones a la libertad de prensa y que se alimenta del monitoreo de su Red de Alerta y Protección a Periodistas (RAP).

Para la elaboración de este mapa se tomaron en cuenta las agresiones contra la prensa que registró la FLIP durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 15 de diciembre de 2013. Se seleccionaron los casos que están directamente relacionadas con el proceso preelectoral, así como los ataques de violencia política, que hayan sido cometidos por funcionarios públicos municipales, departamentales o nacionales.

El criterio para considerar que un municipio se encuentra en riesgo extremo es que se hayan presentado casos de violaciones a la libertad de prensa que estén directamente relacionados con el cubrimiento de procesos electorales, campañas, manifestaciones, actividades o eventos proselitistas durante época preelectoral de 2014. También fechas de elecciones atípicas o de algún mecanismo de participación ciudadana.

En riesgo alto se clasifican los municipios que hayan presentado violaciones a la libertad de prensa que estén relacionadas con el cubrimiento a funcionarios públicos, líderes políticos y fuerza pública, durante el periodo señalado. En riesgo medio se ubican los municipios en los que se hayan registrado violaciones a la libertad de prensa que estén relacionadas con el cubrimiento a funcionarios públicos, líderes políticos y fuerza pública durante el periodo señalado y que se considere como un acto aislado, con una agresión menor.

Principales resultados para las elecciones de 2014

El seguimiento arrojó que 25 municipios de 16 departamentos del país presentan algún nivel de riesgo de violaciones a la libertad de prensa para las elecciones de 2014.

Tal como se evidencia (ver mapa 24), el nivel de riesgo medio se encuentra el mayor porcentaje de municipios en riesgo con el 44%, seguido por el nivel alto con el 32% de los municipios y finalmente, el riesgo extremo tiene una participación del 24% de los municipios en riesgo.

De los 32 departamentos, Cundinamarca presentó el mayor número de municipios en riesgo 4, seguido de Antioquia y Norte de Santander con 3, Caldas y Sucre con 2 municipios en algún nivel de riesgo.

En nivel de riesgo extremo, el departamento con mayor número de municipios es Antioquia con 2, seguido de La Guajira, Norte de Santander, Sucre y Valle del Cauca con 1 municipio en riesgo extremo (ver tabla 1).

Tabla 1. Número de municipios en riesgo por departamento

Departamento	Número de municipios en Riesgo Medio	Número de municipios en Riesgo Alto	Número de municipios en Riesgo Extremo	Total general
Antioquia		1	2	3
Arauca	1			1
Boyacá	1			1
Caldas	2			2
Cauca		1		1
Chocó		1		1
Córdoba	1			1
Cundinamarca	1	3		4
Guaviare	1			1
Huila		1		1
La Guajira			1	1
Norte de Santander	1	1	1	3
Quindío	1			1
Risaralda	1			1
Sucre	1		1	2
Valle del Cauca			1	1
Total	11	8	6	25

Fuente: FLIP

Resultados comparados con las elecciones de 2007, 2010, 2011 y 2014

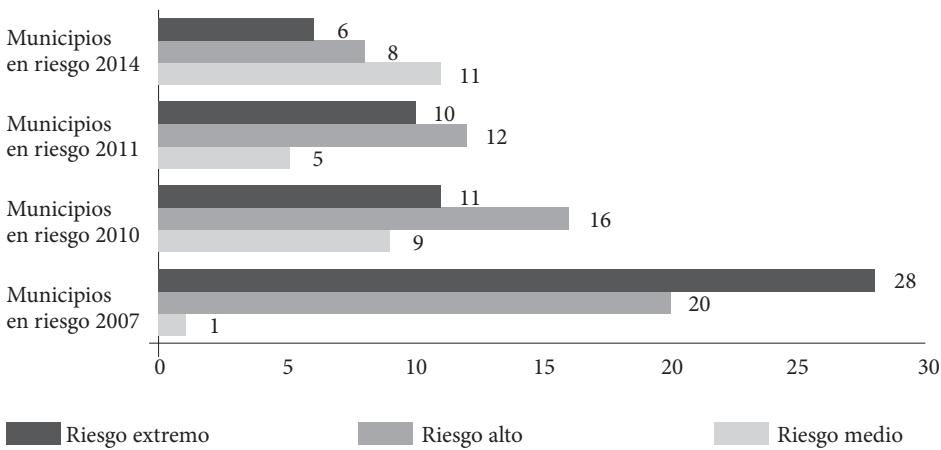
Comparando los resultados del número de municipios en riesgo, se puede afirmar que

las acciones en contra de la libertad de prensa en períodos electorales han disminuido, reflejado en el total de municipios en riesgo como se evidencia en la tabla 2 y en el gráfico 1.

Tabla 2. Número de municipios en riesgo discriminado por año de elección

Riesgo	Municipios en riesgo 2007	Municipios en riesgo 2010	Municipios en riesgo 2011	Municipios en riesgo 2014
Riesgo Medio	1	9	5	11
Riesgo Alto	20	16	12	8
Riesgo Extremo	28	11	10	6
Total	49	36	27	25

Gráfico 1. Agregado de municipios en riesgo 2007-2014



Fuente: FLIP

La variación del número de municipios en riesgo muestra una disminución constante en las últimas 3 elecciones, sin embargo, la variación para las elecciones que se avecinan presentan una reducción menor (7%) al que se venía presentando para las elecciones de 2010 (27%) y 2011 (25%).

Para las elecciones de 2011, el número de municipios en riesgo en el país disminuyeron un 25%, siendo los municipios en riesgo medio los que más disminuyeron su

participación con un 44%, mientras que para las elecciones de 2014, en comparación con las de 2011, el total de municipios en riesgo tuvo una disminución del 7%, producto de la reducción del número de municipios en riesgo alto y en riesgo extremo en un 33% y 40% respectivamente, sin embargo, se debe prestar especial atención a los municipios en riesgo medio, ya que presentó un aumento significativo para las próximas elecciones 120% (ver tabla 3).

Tabla 3. Variación del número de municipios en riesgo

Nivel de riesgo / Variación	2007-2010	2010- 2011	2011- 2014
Riesgo Medio	800% ¹	-44%	120%
Riesgo Alto	-20%	-25%	-33%
Riesgo Extremo	-61%	-9%	-40%
Total	-27%	-25%	-7%

1 El alarmante 800% que aumentaron los municipios en riesgo medio para las elecciones de 2010 es el resultado del aumento de 1 a 9 municipios en dicho riesgo.

Fuente: FLIP

Existen 18 municipios en 16 departamentos cuya aparición en los mapas de riesgo electorales por violación a la libertad de prensa ha sido recurrente en al menos en 3, de las 4 elecciones en comparación como evidencia la tabla 4. Municipios como Arauca, Barranquilla, Valledupar, Villavicencio Pas-

to, Barrancabermeja, Sincelejo y Cartago han presentado algún nivel de riesgo para las anteriores 3 elecciones, sin embargo para las que se avecinan no reflejan algún nivel de riesgo, lo que las excluye del mapa para 2014 pero no las elimina de un particular seguimiento y rastreo para las próximas elecciones.

Tabla 4. Municipios con riesgo recurrente para las elecciones de 2007, 2010, 2011 y 2014.

Departamento	Municipio	Nivel de riesgo 2007	Nivel del riesgo 2010	Nivel de riesgo 2011	Nivel de riesgo 2014
Antioquia	Medellín	3	3	0	2
Arauca	Arauca	3	2	3	0
Arauca	Saravena	3	0	1	1
Atlántico	Barranquilla	3	1	1	0
Bogotá, D.C.	Bogotá, D.C.	2	2	3	2
Cauca	Popayán	2	3	1	2
Cesar	Valledupar	3	3	2	0
Córdoba	Montería	3	1	0	1
Guaviare	San José del Guaviare	1	1	1	1
Huila	Neiva	2	1	0	2
Meta	Villavicencio	1	1	3	0
Nariño	Pasto	3	1	3	0
Norte de Santander	Cúcuta	2	2	0	2
Norte de Santander	Ocaña	3	1	0	1
Risaralda	Pereira	2	2	0	1
Santander	Barrancabermeja	3	2	2	0
Sucre	Sincelejo	3	2	2	0
Valle del Cauca	Cartago	3	3	3	0

Fuente: FLIP

Consideraciones finales

1. Un proceso electoral, en el marco de un escenario del proceso de negociación, es una situación previsiblemente compleja para las garantías del periodismo.
2. Según el diagnóstico realizado por la FLIP, el proceso electoral suele vulnerar la libertad de prensa de manera acentuada, bien sea por ataque directos contra los periodistas y medios de comunicación; porque se maneja la pauta publicitaria como forma de chantaje o porque es más restrictivo el acceso a la información.
3. La labor periodística debe estar protegida de manera especial por las autoridades durante la época electoral. No es

Igualmente, es importante destacar que el cubrimiento de historias relacionadas con la financiación de campañas o pactos entre partidos y grupos al margen de la ley, puede implicar serios riesgos para los periodistas.

aceptable permitir algún tipo de presión o intimidación contra los reporteros, ni limitaciones arbitrarias a su trabajo cuando pretenden informar a la ciudadanía sobre temas que son de interés público.

4. El cubrimiento periodístico de los procesos electorales es vital para la democracia. Los medios de comunicación proveen información esencial a la ciudadanía para ejercer su derecho fundamental al voto. Permitir que el electorado tenga suficiente información sobre los candidatos, su financiación, los programas políticos y el desarrollo en general del proceso electoral, es clave para que se vote de manera libre, informada y responsable. El acompañamiento, la veeduría y la visibilidad que los medios de comunicación hacen de los procesos electorales, le dan mayor transparencia a los comicios y permite denunciar oportunamente el fraude.
5. Se invita a los periodistas a dejar claro los roles que tendrán durante las elecciones. Las inclinaciones políticas y los compromisos con algunos candidatos deben separarse de su trabajo periodístico. No hacerlo va en contravía de la ética periodística y puede convertirse en una fuente de riesgo. Si bien en el escenario electoral la labor periodística tiene una protección acentuada, también es cierto que ese estatus depende de la distancia y balance que, con respecto a los candidatos, asuman los comunicadores en el ejercicio de su labor

La FLIP hace algunas recomendaciones a las autoridades electorales, a la fuerza pública y a los periodistas de cara a las elecciones locales de 2014:

- Garantizar que los periodistas estén presentes y se respete su integridad durante el cubrimiento de votaciones, ruedas de prensa, lanzamiento de campañas y cualquier otro escenario donde haya actores que generen información de interés público.
- Abstenerse de decomisar, borrar, inspeccionar, botar o dañar cualquier material periodístico. Hacerlo puede tener consecuencias penales y disciplinarias.
- Garantizar el Acceso a la Información que producen los órganos que integran la organización electoral, la fuerza pública y en general, todas las entidades del Estado. Solo se puede restringir el acceso a la información cuando haya una reserva establecida de manera específica en la Constitución o la ley. El Acceso a la Información no se puede negar a través de decretos, resoluciones o circulares.
- Se recomienda a los periodistas fortalecer sus técnicas de investigación en cubrimiento de elecciones, capacitarse en medidas de autoprotección y conocer los canales de denuncia oficiales ante cualquier agresión. También incluir en sus agendas informativas recursos pedagógicos sobre el proceso electoral.

Mapa # 24
**Riesgo por violaciones a la libertad
 de prensa para las elecciones de 2014**



N



SAN ANDRES-ISLAS



119

Niveles de Riesgo

- [Yellow square] Riesgo medio (11)
- [Orange square] Riesgo alto (8)
- [Red square] Riesgo extremo (6)

0 62.5 125 250 375 500 Km

Cartografía de riesgo electoral por desplazamiento forzado para las elecciones de 2014

FABIO LOZANO
CODHES

Introducción

El desplazamiento forzado en Colombia es un fenómeno que afecta a gran parte de la población, trascendiendo en aspectos de la vida cotidiana de las familias afectadas y de las familias que los reciben en sus entornos. La variable sujeto de estudio en este capítulo es la implicación del desplazamiento forzado en el sistema electoral y por lo tanto en la democracia local y nacional. En la primera parte, se trata el desplazamiento forzado como un atentado directo a la democracia; en la segunda, se estudia como la negación del libre ejercicio electoral; en la tercera sección, se enmarca el fenómeno geográficamente por riesgo, finalizando con un recuento de la situación en general y algunas anotaciones para tener en cuenta por las autoridades y veedores del certamen electoral.

El análisis se hace sobre los datos de desplazamiento individual obtenidos en la Red Nacional de Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; y de desplazamiento masivo suministrada por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento- Codhes-, entre el 1 de enero DE 2013 y el 30 de noviembre de 2013.

El desplazamiento, un atentado contra la democracia

El desplazamiento es ante todo un mecanismo de dominio político sobre las poblaciones y en ese sentido un atentado general contra la democracia, al negar el ejercicio de la autonomía, la libre voluntad de

las personas y los pueblos y la participación bien informada y efectiva en las decisiones sobre los asuntos que afectan la búsqueda de la garantía de los derechos inalienables. Este atentado se ocasiona en varios sentidos, algunos de los cuales nos permitimos enumerar brevemente a continuación.

1. El desplazamiento se produce como una expresión de ejercicios de disputa o consolidación de dominio territorial por parte de diferentes actores. Algunos de estos actores son señalados dentro del marco del llamado “conflicto armado interno” y se clasifican de diversa manera según perspectivas diferentes de análisis¹. Pero además de las diferencias en la tipificación de los actores responsables del delito, es necesario considerar el desplazamiento en relación con los intereses de carácter económico y político que se mueven, mediante los actores armados y más allá de estos. Estos intereses buscan consolidar un poder que garantice el control de la extracción o cultivo, transformación y comercialización de recursos que generan rentabilidades y que proporcionan insumos energéticos o de materia prima. Así el desplazamiento es expresión de un ejercicio violento de poder realizado mediante

diferentes grupos armados detrás de los cuales hay actores económicos de carácter nacional e internacional.

2. Por otra parte, como bien quedó enunciado en la Sentencia T – 025 de la Corte Constitucional el desplazamiento es expresión de todo un Estado de Cosas Inconstitucional asentado en la multiplicidad de derechos que resultan vulnerados, en la extensión del fenómeno en el ámbito nacional, en la alta proporción de colombianos que resultan afectados, en las múltiples instituciones que deben responder ante el hecho. Este factor de crisis de la constitucionalidad y de la democracia continúa dándose, ocho años después de dicha sentencia, en tanto, en promedio, cada año más de un cuarto de millón de personas ha sido afectado por el desplazamiento². En el año 2012 fueron según las estimaciones de CODHES, 256.590 personas y se calcula que para 2013 la cifra superará también las 200.000.
3. Dentro de los derechos políticos democráticos más fuertemente vulnerados por el desplazamiento se destacan los de libre asociación y libre expresión, pues “en no pocas oportunidades, el hecho del desplazamiento se produce por la pertenencia de la persona afectada a determinada agrupación o comunidad a la cual se le atribuye cierta orientación respecto de los actores en el conflicto armado y por sus opiniones políticas”³. El desplazamiento igual-

¹ Así mientras algunos hablan de Fuerza Pública y Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML) a los que, en algunos casos, agregan las denominadas Bandas Criminales (BACRIM), otros hacen alusión a Fuerza Pública, Guerrillas o grupos subversivos, Paramilitares y Grupos Post-desmovilización (GPD).

² Ver Documentos CODHES 25. (CODHES, 2012)

³ (Corte Constitucional, 2004)

mente se ha dirigido de una manera especialmente directa contra líderes sociales y miembros de partidos políticos afectando los tejidos y espacios de participación democrática.

4. El desplazamiento forzado, o en un sentido más profundo el desarraigo, constituye igualmente una negación de la democracia en tanto conforma una sistemática, prolongada y ampliamente difundida vulneración a los derechos de los pueblos. En efecto, el desplazamiento se concentra muy fuertemente en regiones de territorialidades indígenas, afrocolombianas, y afectan de manera muy importante a comunidades ROM y riales. Muchas de las expresiones de los derechos de los pueblos son transgredidas en el ímpetu arrasador que desplaza.
5. Por otra parte, el desplazamiento conduce a la hegemonía basada en el temor y la fuerza, de determinados sectores políticos en localidades y regiones. Con el tiempo, esta ilegítima e ilegal hegemonía que vulnera el derecho al ejercicio democrático, se invisibiliza, en la medida en que se consolidan poderes de sometimiento y se instaura el imperio del miedo, de manera que ya no son necesarias amenazas, masacres, asesinatos u otros actos que llevan al desplazamiento, para lograr la obediencia. Quienes se quedaron o quienes se reubicaron acatan las órdenes de los grupos victimarios, sin que éstos perpetren un acto violento actual.

El desplazamiento como negación del libre ejercicio electoral

Además de la negación radical y sistémica de la democracia ejecutada en el constante y prolongado ejercicio de un masivo desplazamiento y por tanto de un estado de cosas inconstitucional, el hecho conforma un impedimento al ejercicio del derecho a elegir y ser elegido. El desplazamiento es así una contravención al ejercicio electoral.

Esta contravención se puede producir por asuntos de carácter operativo. Uno de ellos tiene que ver con la posibilidad de la inscripción de la cédula en el nuevo lugar de llegada. Este evento, para estas elecciones, se supera en buena medida en tanto las inscripciones están abiertas hasta fechas muy cercanas a las elecciones. Sin embargo, esto no supera el hecho de que las personas van a tener que: hacer una gestión adicional en el ejercicio mismo de una nueva inscripción; votar en una nueva circunscripción ante candidatos seguramente desconocidos o, en todo caso, sin la misma significación que tenían en sus lugares de origen; encontrarse desconectado de las redes y tejidos sociopolíticos que hacen parte natural de los procesos electorales.

Por otra parte, el desplazamiento sucede como amenaza al ejercicio electoral libre y consciente, no sólo como hecho previo a las elecciones sino como suceso posterior a estas, en la medida en que se produce como castigo sobre poblaciones, según índices de votación de determinados partidos. Es decir, algunos actores han realizado acciones generadoras de desplazamiento (masacres, amenazas, señalamientos, asesinatos selec-

tivos) en determinados localidades dependiendo de si los resultados favorecieron o no a determinado candidato.

Cartografía del riesgo por desplazamiento

Teniendo en cuenta los anteriores análisis que justifican la asunción del desplazamiento como un factor de riesgo electoral muy importante, hemos definido los niveles de riesgo según las categorías acordadas en este estudio de la siguiente manera (ver tabla 1):

- En *riesgo extremo* se consideran los municipios en los que se ha presentado durante el último año uno o más eventos de desplazamiento masivo de acuerdo con el seguimiento hecho por Codhes

mediante confrontación de fuentes de información. Igualmente se han vinculado en esta categoría los municipios cuya tasa de desplazamiento, entre 1 de enero y 30 de noviembre de 2013, está por encima de 1.230 personas por cien mil habitantes. Para el efecto, se utilizó la información suministrada por la Red nacional de Información RNI, de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, UARIV.

- En *riesgo alto* se han incluido los municipios cuya tasa entre 1 de enero y 30 de noviembre de 2013 oscila entre 320 y 1.229 desplazados por cien mil habitantes.
- En *riesgo medio* se han incluido los municipios cuya tasa de desplazamiento oscila entre 105 y 320 desplazados por cada 100.000 habitantes.

Tabla 1. Metodología para el hallazgo de riesgos

Riesgo	Criterio
Extremo	Tasa de desplazamiento > 1.230 personas por cien mil habitantes y/o ocurrencia de uno o más desplazamientos masivos
Alto	Tasa de desplazamiento entre 320 y 1.229 desplazados por cien mil habitantes
Medio	Tasa de desplazamiento entre 105 y 320 desplazados por cada 100.000 habitantes.

Fuente: Codhes

A continuación se va a definir por nivel de riesgo, los municipios y departamentos sobre los cuales las autoridades competentes deben tener especial cuidado dadas las condiciones de desplazamiento que presentan.

Para las elecciones de 2014 se identificaron 297 municipios en riesgo por desplazamiento con implicaciones electorales, de estos, el 17% está en riesgo medio, el 13% en riesgo alto y el 6% en riesgo extremo (ver mapa 25 y tabla 2).

Tabla 2. Resumen de número de municipios por riesgo

Riesgo	Número de Municipios en Riesgo	Porcentaje de Municipios en Riesgo en Colombia
Extremo	71	6%
Alto	140	13%
Medio	186	17%
Total	397	36%

Riesgo Electoral Extremo

En un primer nivel, nos encontramos entonces con el riesgo extremo suscitado por el desplazamiento forzado de carácter masivo, es decir, aquel que incluye 10 familias o 50 personas o más, en un mismo evento. Para 2013 hasta el 31 noviembre, Codhes constató 105 eventos de desplazamiento masivo que afectaron aproximadamente a 27.406 personas pertenecientes a 7.053 familias de 13 departamentos. El número total de municipios afectados por desplazamiento masivo y, por tanto, en situación de *riesgo extremo* ascendió a 50. (ver mapa 26).

Los factores de generación del desplazamiento masivo y, por lo tanto, de riesgo electoral están relacionados con los intereses de apropiación y dominación territorial en torno al uso o extracción de los recursos naturales existentes y el despeje o dominio de la zona con fines militares o para el tránsito de personal, armas o productos de uso ilícito.

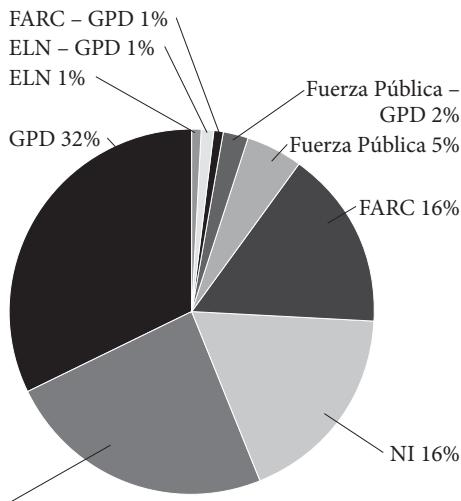
Un análisis de los presuntos responsables según las diversas fuentes, nos lleva a la tipificación de grupos armados, dentro de la que es necesario registrar varios hechos:

- Hay una marcada diferencia entre acciones de actores armados contra población civil y enfrentamientos entre actores armados que generan efectos entre la población civil. En el primer caso, se trata de amenazas, bombardeos o ametrallamientos, reclutamientos forzados, asesinatos selectivos, órdenes de desalojo, anuncios de tomas, sembrado de minas antipersonal, presencia invasora del ac-
- tor armado sobre los territorios y las posesiones civiles, entre las que con frecuencia se encuentran escuelas o habitaciones familiares. En el segundo caso, se trata de combates entre actores armados con fines estratégicos de carácter militar y/o económico que se producen en escenarios donde hay población civil que se ve de diversas maneras afectada.
- Dentro de los actores armados se encuentran aquellos con una muy clara identidad sean legales (Fuerza Pública) y subversivos (FARC, ELN); y otros con identidades más difusas y discutibles que en el argot oficial se han denominado BACRIM o se incluyen dentro de una denominación difusa como Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOML). En este escrito y en general en el trabajo de Codhes se emplea el término Grupos Post Desmovilización, GPD para hacer alusión a los grupos de carácter paramilitar cuyas estructuras continuaron funcionando con diversas denominaciones y alianzas y continúan ejerciendo acciones de sometimiento despojo y desplazamiento sobre la población que, como ya está dicho, constituyen un factor de vulneración clara de los derechos democráticos y específicamente de riesgo muy fuerte en el ejercicio electoral.
- En un porcentaje bastante alto (16%) de los desplazamiento masivos, la identidad del actor responsable no se ha podido establecer claramente debido a falta de información de las fuentes o precisamente a las confusiones y ame-

nazas generados por los actores armados sus alianzas y sus traiciones.

Sobre los responsables más claramente identificados es posible anotar que la mayor parte de las agresiones que generan este tipo de desplazamiento son hechas contra la población civil por parte de grupos armados. Es decir no obedecen directamente al enfrentamiento entre combatientes. *En efecto el 66,3% de los desplazamientos masivos se han producido por la acción de un actor armado contra población civil.* Dentro de estos ataques el actor con mayores transgresiones es el de los grupos post-desmovilización (GPD) quienes acumulan el 29,8%. En segunda instancia las responsabilidades corresponden a las FARC y a actores no Identificados cada uno con el 15,4%. A ello se agregan acciones de la Fuerza Pública en un 4,8% y del ELN en un 1,0%. Si a estos datos añadimos los desplazamientos múltiples⁴, como se aprecia en la Gráfica 1, tenemos un mayor nivel de transgresiones por parte de los GPD (32,3%) y las demás tendencias se mantienen con pequeñas variaciones en las cifras. Esto nos permite inferir que las dos terceras partes de las agresiones que suscitan el riego extremo electoral referidas al ítem específico del desplazamiento masivo, no son efecto directo de la disputa ideológico política, sino de una acción directa de actores armados contra población civil desarmada lo que a todas luces niega cualquier ejercicio de la democracia.

Gráfica 1. Presuntos responsables de desplazamientos masivos y múltiples



Fuente: CODHES

El desplazamiento generado por el enfrentamiento entre actores armados corresponde al 33,7% para los masivos o al 29,2% si se incluyen masivos y múltiples. De ellos la casi totalidad se deben a los enfrentamientos entre FARC y Fuerza Pública que constituyen el 28,8% (masivos) o el 24% (masivos y múltiples). Luego, en cifras menos significativas, aparecen combates entre Fuerza Pública y GPD (2,9%) y enfrentamientos entre guerrillas y GPD (1,9%).

Ahora, en un segundo nivel, ubicamos en riesgo extremo 21 municipios más, teniendo en cuenta la tasa de expulsión individual generada en el año 2013 según los datos de la UARIV. Se totalizan así 71 municipios distribuidos en 15 de los departamentos del país. Es decir, un 6,3 % de los municipios del país se encuentra en riesgo extremo de frente al proceso electoral debido a las condiciones de desplazamiento

⁴ Entendemos aquí por desplazamiento múltiples aquellos que incluyen entre 3 y 9 familias o entre 10 y 49 personas.

forzado que están generando. Estos municipios se ubican especialmente en (ver tabla 3):

- Antioquia (13 municipios);
- Departamentos del Pacífico: Chocó (7 municipios), Valle (4 municipios), Cauca (12 municipios) y Nariño (9 municipios)

- Del Sur occidente: Putumayo (5 municipios) y Caquetá (9 municipios).

A ellos se agregan Norte de Santander (4 municipios), Córdoba (2 municipios) y Atlántico, Guaviare, la Guajira, Magdalena, Meta y Tolima, (cada uno con un municipio).

Tabla 3. Municipios en Riesgo Extremo por Departamento

Departamento	Municipios
Antioquia	Apartadó, Armenia, Briceño, El Bagre, Ituango, Medellín, Segovia, Tarazá, Toledo, Turbo, Vegachí, Zaragoza, Sabaneta
Atlántico	Barranquilla
Caquetá	Cartagena del Chairá, Curillo, La Montañita, Milán, Puerto Rico, San José Del Fragua, San Vicente Del Caguán, Solita, Albania.
Cauca	Argelia, Buenos Aires, Caloto, El Tambo, Guapi, López, Miranda, Morales, Piamonte, Suárez, Timbiquí, Toribio
Chocó	Bagadó, Bajo Baudó, El Carmen de Atrato, El Litoral del San Juan, Nuquí, Riosucio, Sipí
Córdoba	Montería, Tierralta
Guaviare	San José Del Guaviare
La Guajira	Riohacha
Magdalena	Santa Marta
Meta	San Juanito
Nariño	El Rosario, Francisco Pizarro, Leiva, Linares, Magüí, Ricaurte, San Andrés de Tumaco, Santacruz, Policarpa
Norte de Santander	El Tarra, Hacarí, Ocaña, Sardinata
Putumayo	Orito, Puerto Asís, Puerto Guzmán, Puerto Leguízamo, Valle del Guamuéz
Tolima	Coyaima
Valle del Cauca	Buenaventura, Cali, Calima, Pradera

Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, UARIV y CODHES

La garantía del ejercicio de los derechos electorales, en estos municipios, implicaría contundentes acciones de control y sometimiento de los actores generadores del mismo y de las actividades económicas que les impulsan. Según lo dicho, en su orden, es necesario actuar preventivamente sobre los GPD, responsables de la tercera parte de estos desplazamientos y las FARC responsables de aproximadamente 2 de cada 10 de estos desplazamientos. Pero de manera más profunda y radical son necesarias medidas que eviten las diversas formas

de violencia en torno a: las actividades de producción, transformación y comercialización de sustancias psicoactivas, la explotación minera especialmente la relacionada con oro; la extracción de recursos de generación y uso de energía (hidrocarburos, palma aceitera, carbón, hidroelectricidad).

Riesgo electoral alto

En el rango de riesgo electoral alto se encuentran 140 municipios de 23 departamentos (ver tabla 4).

Tabla 4. Municipios en riesgo alto por departamento

Departamento	Número de Municipios en Riesgo Alto	Porcentaje de municipios en riesgo alto por departamento
Amazonas	1	9,1%
Antioquia	20	16,0%
Arauca	2	28,6%
Bolívar	5	10,9%
Caquetá	6	37,5%
Casanare	1	5,3%
Cauca	12	28,6%
Chocó	12	40,0%
Córdoba	1	3,3%
Cundinamarca	1	0,9%
Guainía	1	11,1%
Guaviare	3	75,0%
Huila	11	29,7%
Meta	9	31,0%
Nariño	18	28,1%
Norte de Santander	3	7,5%
Putumayo	3	23,1%
Risaralda	2	14,3%
Santander	2	2,3%
Tolima	21	44,7%
Valle del Cauca	4	9,5%
Vaupés	1	16,7%
Vichada	1	25,0%

El panorama de riesgo se amplia de manera destacada en algunos departamentos. Por una parte se constata la ampliación de municipios de departamentos que ya estaban incluidos en el riesgo extremo con lo cual se refleja una dinámica común en el ámbito regional y no una situación de individualidades municipales. Antioquia y los departamentos del Pacífico ratifican su situación crítica. Igualmente se amplía la zona para los departamentos de Caquetá, Putumayo y Norte de Santander.

Por otra parte, en este nivel, regiones que no aparecían en alto riesgo, van a mostrar un gran porcentaje de sus municipios

afectados. Dentro de ellos, cabe destacar departamentos de la zona andina, especialmente Tolima y Huila en los que se incluyen 21 y 11 municipios respectivamente que corresponden a cerca del 45% de sus municipios en el primer caso y a 30% en el segundo caso. A ellos se suman los departamentos de Meta, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada.

Riesgo Electoral Medio

En este ámbito se incluyen 186 municipios adicionales pertenecientes a 28 departamentos (ver tabla 5).

Tabla 5. Municipios por Departamento en riesgo medio

Departamento	Número de Municipios en Riesgo Medio	Porcentaje de Municipios en Riesgo Medio
Amazonas	1	9,1%
Antioquia	30	24%
Arauca	4	57,1%
Bolívar	7	15,2%
Boyacá	4	3,3%
Caldas	2	7,4%
Caquetá	1	6,3%
Casanare	4	21,1%
Cauca	12	26,2%
Cesar	4	16%
Chocó	8	25,8%
Córdoba	8	26,7%
Cundinamarca	8	6,9%
Guainía	1	11,1%
Huila	18	48,6%
La Guajira	2	13,3%
Magdalena	4	13,3%
Meta	9	31%
Nariño	9	14,1%
Norte de Santander	11	27,5%
Putumayo	2	15,4%
Quindío	3	25%
Risaralda	1	7,1%
Santander	4	4,6%
Sucre	3	11,5%

(Cont.)

Departamento	Número de Municipios en Riesgo Medio	Porcentaje de Municipios en Riesgo Medio
Tolima	10	21,3%
Valle del Cauca	15	35,7%
Vichada	1	16,7%

Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, UARIV

El riesgo electoral medio nos muestra simplemente una ratificación de las zonas críticas, en un ejercicio que en síntesis complementa, los departamentos ya afectados, con municipios que antes no estaban incluidos. En excepción a lo dicho, encontramos departamentos como Boyacá, Quindío, Cesar y Sucre cuyo número de municipios incluidos no es en todo caso relativamente alto.

La situación general

De acuerdo con estas valoraciones encontramos un total de 397 municipios en riesgo que representan el 35,3 % de los municipios del país: 6,3% en riesgo extremo, 12,4% en riesgo alto y 16,5% en riesgo medio.

Se conforma así una especie de ancha herradura del riesgo que tiene su curva central en el Pacífico y extiende su área crítica por Antioquia, Sur de Bolívar, Norte de Santander y Arauca en el Norte y por Putumayo, Caquetá, Huila, Tolima, Meta, Guaviare y Vichada en el Sur.

Como se puede apreciar en el mapa 25, hay una concentración del riesgo especialmente en el occidente del país.

Finalmente es necesario estar alerta frente a zonas y municipios en los que aparentemente no habría mucho riesgo electoral y que aparecen en nuestros mapas en blanco. Por una parte no se trata necesariamente de que allí no se haya generado

desplazamiento recientemente y, por otra parte, un análisis riguroso requiere perspectiva no solo inmediatas sino históricas.

En efecto, como se advirtió antes, se eligieron, para este análisis, los municipios que estaban por encima de la mediana de desplazamiento en relación con la población existente. Es decir todos los municipios que estaban por debajo, se consideran en riesgo inferior al medio y, por tanto, no se contemplaron en esta aproximación.

Por otra parte, en muchos municipios estamos asistiendo a la consolidación del dominio de actores ilegales o ilegítimos que han usado la violencia y el desplazamiento para dicha consolidación. En otros términos, las llamadas “parapolítica” o “farcopolítica” y semejantes se han consolidado de tal manera que las poblaciones se encuentran sometidas y los desplazamientos se reducen en intensidad y registro. Ello hace invisible el acto negador del ejercicio de los derechos democráticos. Esta advertencia cabe especial aunque no únicamente, para la región Caribe.

Bibliografía

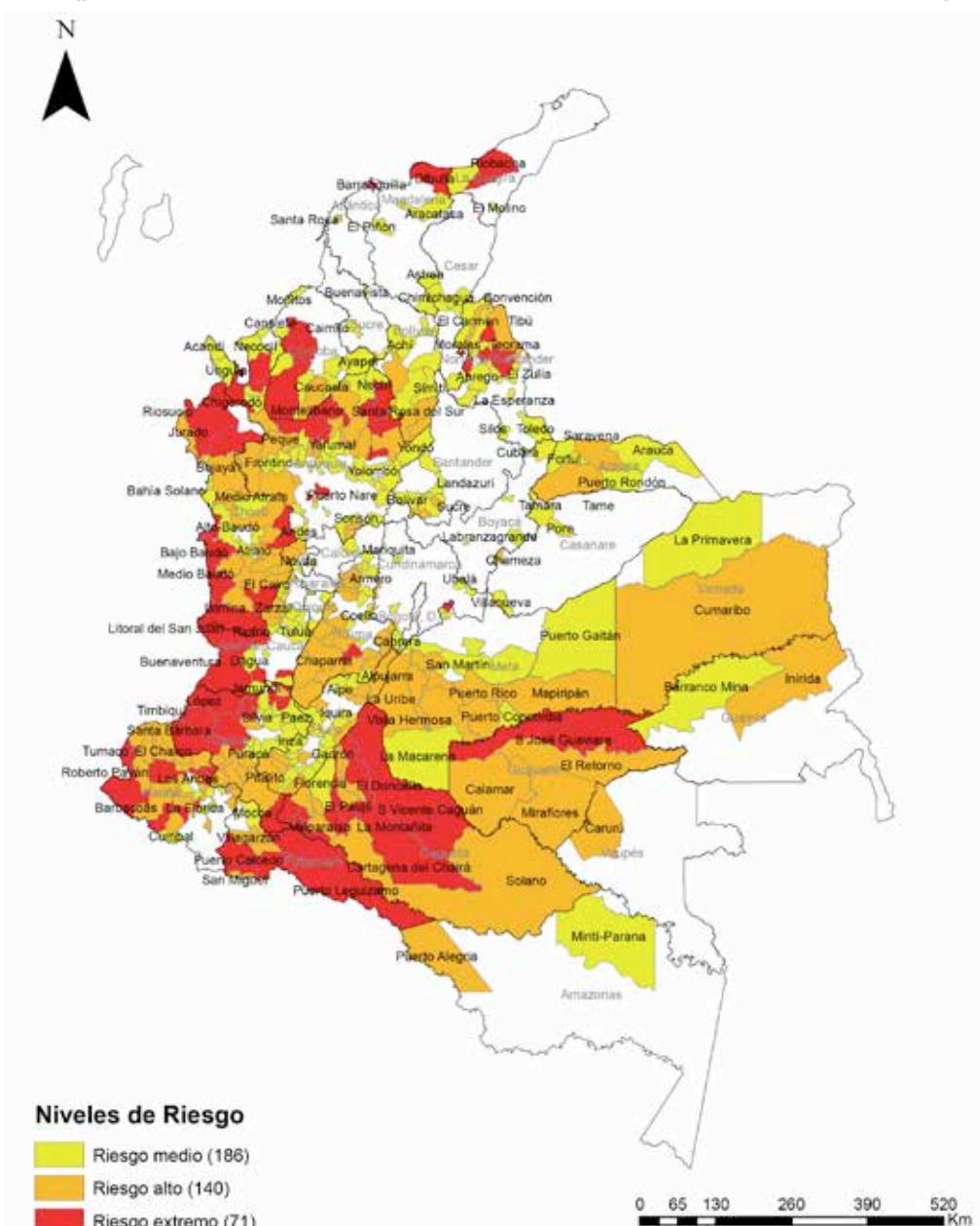
CODHES. (2012). *Desplazamiento Creciente y Crisis Humanitaria Invisible*. Bogotá: Ediciones Antropos.

Sentencia T - 025 (Corte Constitucional 22 de Enero de 2004).



Mapa # 25

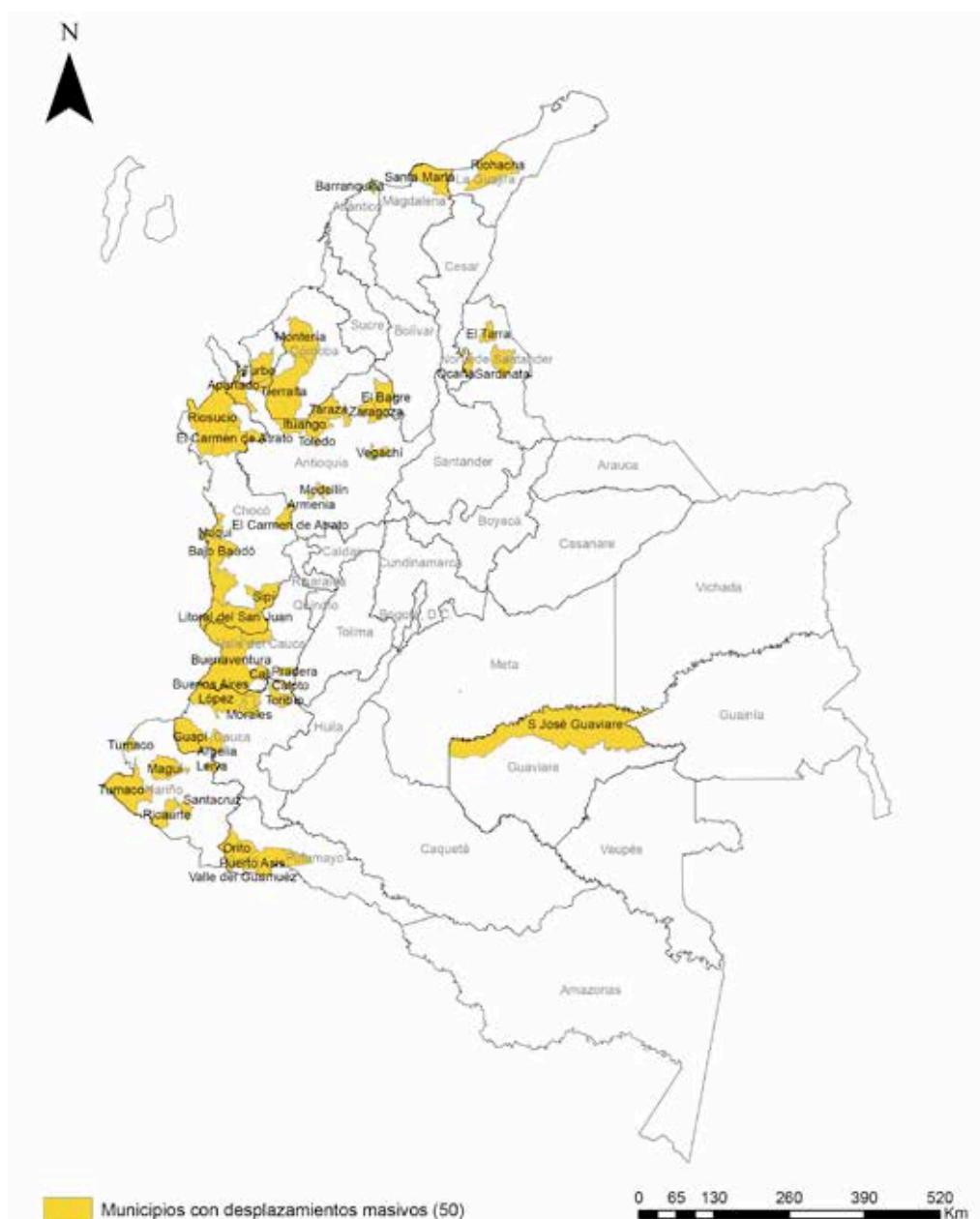
Riesgo por desplazamiento para las elecciones 2014





Mapa # 26

Riesgo por desplazamiento masivo para las elecciones de 2014



Riesgo electoral, de violencia, y confianza en instituciones estatales

MIGUEL GARCÍA SÁNCHEZ

Profesor Asistente

Departamento de Ciencia Política

Universidad de los Andes

Desde hace varios años la Misión de Observación Electoral (MOE) ha identificado la incidencia de algunas situaciones que ponen en riesgo los procesos electorales a nivel municipal. Por una parte, la MOE identifica el riesgo electoral, particularmente relacionado con el fraude. Esta medida tiene en cuenta indicadores tales como: votos nulos, tarjetones no marcados, participación electoral y votaciones atípicas. Por otro lado, la MOE también identifica el riesgo de violencia. Este último, agrupa indicadores de violencia política, presencia de actores armados ilegales, acciones armadas, desplazamiento y violaciones a la libertad de prensa.

Estas situaciones definitivamente afectan el normal desarrollo de los procesos electorales: El fraude y los actos de violencia pueden alterar los resultados electorales, la competencia política, o la misma realización de los comicios. Sin embargo, más allá del efecto que el riesgo electoral y el riesgo de violencia pueden generar sobre el normal funcionamiento de los procesos electorales, y consecuentemente sobre el funcionamiento de la democracia, vale la pena preguntarse si estas situaciones terminan por afectar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y por esta vía la legitimidad del Estado. Es así que este artículo analiza ¿cuál es la relación entre la incidencia de riesgos electorales y de violencia, sobre la percepción de confianza institucional de los ciudadanos? Para responder esta pregunta, este trabajo hace uso tanto de los indicadores municipales de riesgo electoral y de riesgo de violencia, producidos por la MOE, como de una encuesta de opinión pública realizada a poco más de 3.000 colombianos en 2013.

La idea central que se desarrollará en las siguientes páginas es que aquellos ciudadanos que habitan zonas con antecedentes de riesgo electoral o riesgo de violencia, tienen calificaciones de confianza en las instituciones estatales y en las organizaciones públicas significativamente menores que las de sus conciudadanos que habitan municipios no afectadas por tales riesgos. En particular, se estudiará el impacto de los riesgos electoral y de violencia sobre la confianza ciudadana en las siguientes instituciones: el gobierno nacional, la alcaldía municipal, los partidos políticos, el Consejo Nacional Electoral (CNE), y las fuerzas armadas (FF.AA.).

Junto con esta introducción, este trabajo se desarrollará en cinco partes. La segunda, desarrolla brevemente una discusión sobre confianza institucional, y propone unas hipótesis de trabajo. La tercera parte, presenta los datos que se utilizarán en este estudio y la metodología con que serán analizados. Posteriormente, la cuarta parte presenta los resultados del análisis de datos, y la última parte esboza una breve conclusión.

Confianza en las instituciones públicas

La literatura sobre confianza individual en instituciones públicas puede agruparse en tres grandes corrientes analíticas. La primera propone que ciertas características de la personalidad tendrían un efecto en las percepciones ciudadanas de confianza. Así, algunos individuos poseen una visión

optimista de la vida, están dispuestos a ayudar a otros y tienen una orientación hacia la cooperación y la confianza interpersonal. Como consecuencia, este tipo de personas suelen también confiar en las instituciones públicas (Newton & Norris 2000).

Una segunda aproximación atribuye las variaciones de las evaluaciones individuales de confianza a ciertas situaciones y experiencias de la vida de los individuos. Por ejemplo, la educación, la participación comunitaria, o la vinculación a asociaciones voluntarias serían todas experiencias que tendrían un impacto positivo sobre las percepciones individuales de confianza institucional (Doring 1992, Inglehart 1999, Mischler & Rose 1997)

Finalmente, otros estudios atribuyen las variaciones de la confianza institucional a las percepciones ciudadanas sobre el desempeño institucional (Espinal, Hartlyn, & Kelly, 2006; Mishler & Rose, 1997; Catterberg & Moreno 2005 Chang & Chu 2006). Aspectos como la inflación, el crecimiento económico, o la calidad de los servicios públicos, afectan la percepción que tienen los ciudadanos del desempeño gubernamental y consecuentemente de la confianza institucional. Esta aproximación analítica ha demostrado tener una gran capacidad para explicar las variaciones en la confianza institucional.

Esta última aproximación sugiere además que los contextos locales de tipo social y político son fundamentales a la hora de entender la confianza institucional (Levi & Stoker, 2000). Así, los factores de carácter individual no pueden explicar enteramente las acciones y opiniones de los ciudadanos.

Junto con estos factores, las actitudes políticas deben ser entendidas en términos de la relación de las personas con el entorno y los factores ambientales que afectan las opiniones individuales (Huckfeldt 1986). Así, la confianza institucional en tanto una opinión individual, dependería del contexto social y político en el que se ubican los individuos. De acuerdo con los estudios sobre el impacto del contexto social en la conducta política, existen por lo menos dos mecanismos a través de los cuales los ambientes políticos y sociales pueden afectar las preferencias y acciones políticas de los ciudadanos. En primer lugar están los contextos impuestos estructuralmente (Huckfeldt, 1986; Huckfeldt & Sprague, 1987). Éstos son condiciones sociales y políticas externas al individuo que pueden tener un efecto directo sobre la conducta política debido a que limitan las experiencias y decisiones de los ciudadanos. Tal es el caso de factores como la composición étnica y socioeconómica de un vecindario, la distribución de preferencias políticas en el lugar de trabajo, o la violencia política. Por otra parte, aparecen los contextos sociales y políticos definidos en términos de redes sociales. Estas son interacciones interpersonales, que aunque son producto de decisiones individuales, se ven afectadas por las oportunidades y limitaciones del contexto social (Huckfeldt & Sprague, 1987). Aquí el contexto tiene una influencia sobre la conducta de los individuos en la medida en que las personas intercambian sus puntos de vista con otros ciudadanos o son expuestas a nueva información.

Las situaciones de riesgo electoral y de riesgo de violencia hacen parte del contexto estructural que rodea la formación de opiniones y preferencias políticas de los ciudadanos. Los ciudadanos que viven en municipios donde organizaciones legales o ilegales, o incluso algunos individuos, han afectado los procesos electorales vía corrupción, fraude electoral, ataques contra la organización electoral, o intimidación de los votantes, entre otros eventos, confiarían menos en las instituciones públicas que aquellos colombianos que viven en zonas no afectadas por este tipo de eventos. Esto dado el efecto negativo que estas prácticas generan sobre el funcionamiento transparente de los procedimientos democráticos.

Si las autoridades públicas conviven o son afectadas por situaciones de riesgo electoral y de violencia, los ciudadanos pueden percibir que las organizaciones del estado, las instituciones públicas, y los mismos individuos que representan dichas organizaciones, son incapaces o no están dispuestos a garantizar funcionamiento transparente de la democracia o la seguridad ciudadana. Consecuentemente, es posible que los ciudadanos desconfíen de dichos agentes e instituciones. Más evidente resulta la pérdida de confianza en las instituciones estatales y públicas cuando son los representantes de éstas quienes terminan involucrados en situaciones como el fraude electoral o la violencia política.

Si bien no existen antecedentes de estudios que indaguen por el posible vínculo entre situaciones de riesgo electoral y riesgo de violencia, y las evaluaciones ciudadanas

de confianza institucional, la relación descrita en los párrafos anteriores se sustenta en algunos hallazgos de la literatura. Por un lado, la mayoría de los estudios sobre confianza institucional han demostrado que ésta es una función del desempeño de los gobiernos en materias como la economía y la provisión de seguridad (Espinal, et al., 2006; Mishler & Rose, 2001). Lo que propone este texto es entonces que el riesgo electoral y el riesgo de violencia son factores contextuales que afectan la capacidad de las instituciones públicas para desempeñar adecuadamente sus funciones, y que como consecuencia la confianza ciudadana en dichas instituciones se verá negativamente afectada. En síntesis, los ciudadanos confiarán poco en unas instituciones cuya capacidad para ofrecer las condiciones óptimas para el funcionamiento y competencia democráticas, estaría limitada o afectada por las situaciones de riesgo electoral o de violencia.

Por otro lado, estudios recientes sobre el caso colombiano han demostrado que los contextos sociales y políticos pueden afectar las evaluaciones de confianza institucional de los ciudadanos. Por ejemplo, existe evidencia de que la confianza de los ciudadanos en la alcaldía municipal y en la policía decrece con la mayor incidencia de cultivos de coca (García 2011 y 2014).

Teniendo en cuenta la anterior discusión, este trabajo propone las siguientes hipótesis:

- H1. En los municipios con una mayor incidencia de riesgo electoral, las

percepciones ciudadanas de confianza hacia instituciones estatales y públicas, vinculadas con los procesos electorales (alcaldía, partidos, CNE), serán significativamente menores que las de aquellas personas que viven en zonas sin incidencia de riesgo electoral.

- H2. En los municipios con una mayor incidencia de riesgo de violencia, las percepciones ciudadanas de confianza hacia instituciones estatales y públicas, encargadas de la seguridad ciudadana (el gobierno nacional, y las fuerzas armadas), serán significativamente menores que las de aquellas personas que viven en zonas sin incidencia del riesgo de violencia.¹

Las intuiciones teóricas formuladas hasta este punto suponen que el riesgo electoral y el riesgo de violencia, entendidos como un contexto estructural, estarían teniendo un efecto homogéneo sobre las percepciones de confianza institucional. Sin embargo, la literatura sobre los efectos de los contextos sociales en las opiniones y conducta políticas ha demostrado que éstos tienen un impacto variable según ciertas características de los individuos (Gimpel & Lay, 2005; Huckfeldt & Sprague, 1993; Weatherford, 1982). Desde este punto de vista es válido preguntar ¿qué tipo de individuos serían más “resistentes” a la incidencia del riesgo electoral y al riesgo de

¹ Como se mencionó anteriormente las instituciones que serán analizadas en este trabajo son: el gobierno nacional, la alcaldía municipal, los partidos políticos, el Consejo Nacional Electoral (CNE), y las fuerzas armadas.

violencia? Un estudio acerca del impacto de los contextos violentos en la participación e intención de voto en Colombia, demostró que los simpatizantes de los partidos minoritarios fueron más susceptibles al efecto de los contextos violentos que quienes se identificaron como militantes de los partidos tradicionales (García, 2009). Considerando los resultados de la literatura, se podría pensar que si la confianza institucional es una función de las percepciones sobre el desempeño gubernamental, estas percepciones podrían moderar la relación entre factores contextuales y confianza en las instituciones del estado. Así, el vínculo negativo que se propone entre incidencia riesgo electoral y de violencia y confianza institucional, se podría ver neutralizado o aminorado para aquellos ciudadanos que tienen percepciones positivas de la economía o de la provisión de bienes públicos hecha por agentes estatales. Esto supone que a pesar de que las situaciones de riesgo electoral y de violencia pueden afectar el adecuado funcionamiento de la democracia y la provisión de bienes públicos por parte de los agentes gubernamentales, los ciudadanos que perciben positivamente el desempeño de las instituciones de gobierno no retirarán su confianza de estas organizaciones, a pesar vivir en un contexto afectado por el riesgo electoral y el riesgo de violencia.

Datos y método

Para el análisis de la relación entre riesgo electoral y riesgo de violencia y confianza institucional, este artículo utiliza informa-

ción de carácter individual así como de tipo agregado o contextual. La información de nivel individual proviene de una encuesta nacional que llevó a cabo en 2013 el Barómetro de las Américas de la Universidad de Vanderbilt y la Universidad de los Andes. Esta encuesta fue dividida en dos muestras. La primera es un estudio representativo a nivel nacional que incluye 1.507 adultos de 47 municipios de todas las regiones geográficas colombianas (Bogotá, el Atlántico, el Pacífico, el Altiplano, el Occidente y los antiguos territorios nacionales). La segunda es una muestra de 1.505 adultos, representativa de los municipios afectados por el conflicto armado. La última muestra entrevistó a individuos provenientes de 63 municipios. Para resumir, el estudio del Barómetro de las Américas entrevistó 3.012 adultos en 103 municipios colombianos,² a quienes se les aplicó el mismo cuestionario.

A nivel contextual este trabajo incluye datos, para los 103 municipios, sobre riesgo electoral y riesgo de violencia. Dada la información disponible sobre variables de nivel individual (nivel 1) y de nivel municipal (nivel 2), este estudio se sustenta en una base de datos de tipo jerárquico.

Descripción de las variables

La variable dependiente de este estudio mide qué tanto confían los ciudadanos en: el gobierno nacional, la alcaldía municipal,

² Las dos muestras incluyen 103 municipios y no 110 como se desprende de sumar el número de municipios incluidos en las dos muestras, esto debido a que 7 municipios aparecen en las dos muestras.

los partidos políticos, el Consejo Nacional Electoral (CNE), y las fuerzas armadas. Para capturar esta actitud se usó la siguiente pregunta tipo: “¿hasta qué punto tiene usted confianza en (*nombre de la institución*)?”. A nivel contextual se incluyen, en primer lugar, la variable *Riesgo electoral*. Esta variable se mide en una escala de 0 a 3, donde cada valor indica varios niveles riesgo electoral. En segundo lugar, este estudio también considera el riesgo de violencia. Esta variable también se mide en una escala de 0 a 3, donde valores más altos sugieren un mayor riesgo de violencia. En ambos casos un puntaje de 0 indica que no existe riesgo electoral o de violencia.

Debido a que este análisis trabaja con una estructura jerárquica de datos, es posible controlar los efectos de variables de carácter individual. Es por esto que se incluyen una serie de factores sociodemográficos y algunas variables que, según la literatura, tendrían alguna relación con las percepciones de confianza. Estos son: urbanización, educación, edad, provisión de servicios públicos, género, conocimiento político, identificación con el partido del presidente, y evaluación sociotrópica de la economía.³

Estrategia analítica

Para analizar la relación entre riesgo electoral y de violencia, y confianza institucional, se estimaron varios modelos multinivel, donde confianza institucional fue modelada en el nivel-1. En la estimación jerárquica

las ecuaciones de nivel-1 se encuentran anidadas en el nivel-2, que aquí corresponde a municipios. Para este artículo se estimaron tres tipos de modelos multinivel: el no condicional, el condicional sin interacciones y el condicional con interacciones entre niveles.

El modelo no condicional predice la variable confianza institucional dentro de cada unidad de nivel-1, con tan sólo un parámetro de nivel-2, el intercepto β_{0j} , el cual representa el promedio de la variable dependiente entre unidades de nivel dos, es decir municipios. Adicionalmente, este modelo proporciona información acerca de la variabilidad de la variable dependiente para cada uno de los dos niveles (dentro de un municipio y entre municipios). Al comparar los componentes de varianza, se puede identificar el cambio en la variable dependiente que se puede atribuir a factores contextuales versus factores individuales, y por tanto proporciona información acerca de si los factores de nivel contextual deben ser considerados para modelar la variable dependiente (Raudenbush y Bryk 2002, 23). Para todas las instituciones analizadas se encontró una variación significativa, de municipio a municipio, en los promedios de confianza. Esto significa, que dicha variación puede ser atribuible a variables contextuales, como el riesgo electoral o de violencia.⁴

Después de la estimación del modelo no condicional, el siguiente paso fue la elaboración de varios modelos condicionales,

³ Una descripción detallada de estas variables se presenta en el apéndice A.

⁴ Por razones de espacio no se presentan los modelos no condicionales. Los resultados pueden ser solicitados al autor.

sin interacciones, para explicar el cambio en la variable dependiente. Este tipo de modelo tiene en cuenta predictores de nivel-1 y nivel-2, e intenta entender por qué algunos municipios tienen promedios de confianza institucional más altos que otros. En este modelo, las unidades de análisis del nivel-1 son individuos, y el valor de la variable dependiente para cada persona es una función de sus características individuales. En el nivel-2 las unidades de análisis son los municipios, y el intercepto de la ecuación de nivel-1 es la variable dependiente que será explicada por ciertos factores contextuales (Raudenbush y Bryk 2002), particularmente el riesgo electoral y el riesgo de violencia.

Finalmente, los modelos condicionales con interacciones entre niveles pretenden establecer si el vínculo entre indicadores de riesgo y confianza institucional, se encuentra moderado por características individuales. En el contexto de los modelos jerárquicos, dichas interacciones se capturan modelando algunas de las pendientes de la ecuación de nivel-1, las cuales corresponden a las variables individuales, como funciones de factores contextuales (Raudenbush y Bryk 2002).

Resultados

Los modelos condicionales, que se presentan en el Cuadro 1, sugieren que los indicadores contextuales de riesgo electoral y de riesgo de violencia, tienen algunos de los efectos esperados sobre la confianza institucional. El incremento del riesgo electoral

tiene un impacto negativo y significativo sobre la confianza de los ciudadanos en: la alcaldía municipal, los partidos, el CNE y las FF.AA. En otras palabras, un aumento del riesgo de fraude electoral para las elecciones locales de 2011, está correlacionado con una reducción en los niveles de confianza ciudadana en las instituciones antes mencionadas. Considerando la magnitud de los coeficientes, la mayor reducción en confianza institucional, asociada a un aumento del riesgo electoral, se da para los partidos y las FF.AA. En el primer caso, al pasar de ninguno al mayor nivel de riesgo electoral, la calificación de confianza institucional pasa de 30,35 a 18,37; esto es, una reducción de 12 puntos en la escala de confianza.⁵ En el caso de la confianza en las FF.AA., al pasar de 0 a 3, en la escala de riesgo electoral, la confianza en esta institución cae de 59,58 a 48,12. Es decir una reducción de 11,5 puntos en la escala de confianza. Para la alcaldía y en el CNE, la reducción en los puntajes de confianza, cuando se pasa de 0 a 3 en la escala de riesgo, es de más o menos 6 puntos.

En el caso del riesgo de violencia, los resultados que se presentan en el Cuadro 1 indican que esta situación sólo se relaciona, negativa y significativamente, con la confianza en el gobierno nacional y en las FF.AA. La variación en la confianza ciudadana hacia las otras instituciones no parece estar asociada al aumento del riesgo de violencia, con la excepción de la confianza en la alcaldía, la cual paradójicamente aumenta junto con el incremento del riesgo

⁵ La confianza institucional fue medida en una escala de 0 a 100.

Cuadro 1. Modelos jerárquicos condicionales de confianza institucional

V.D.: Confianza institucional	Modelo 1 Gobierno Nacional	Modelo 2 Alcalde	Modelo 3 Partidos	Modelo 4 CNE	Modelo 5 FF. AA.
	Coeficiente (E.E. Robusto)				
	Efectos fijos				
Predictores de nivel-2					
Intercepto (y00)	41.142*** 2.625	37.853*** 2.464	28.159*** 2.640	40.845*** 2.738	53.592*** 3.295
Riesgo electoral 2011	-1.805 1.154	-2.138‡ 1.124	-3.996*** 1.035	-1.914‡ 0.979	-3.820** 1.559
Riesgo de violencia 2011	-2.527** 0.828	1.446‡ 0.847	0.867 0.812	-1.237 0.786	-1.870‡ 1.081
Predictores de nivel-1					
Urbanización	1.894 1.810	0.624 1.731	-0.396 1.848	0.184 1.880	2.398 2.069
Educación	-0.008 0.213	0.024 0.197	-0.273‡ 0.164	-0.095 0.231	0.064 0.210
Edad	0.147* 0.063	0.028 0.064	0.029 0.050	-0.011 0.048	0.072 0.057
Calidad servicios públicos	0.119** 0.038	0.371*** 0.036	0.037 0.033	0.063‡ 0.032	0.054 0.038
Género (mujer)	1.637 1.458	-0.506 1.131	-0.262 1.077	1.315 1.713	-0.902 1.664
Conocimiento político	-0.023 0.036	-0.054 0.033	0.037 0.028	0.024 0.031	-0.012 0.042
Identidad partidista (partido del presidente)	5.572 3.465	1.522 3.629	0.273 3.319	5.189 4.327	7.253* 3.237
Evaluación sociotrópica de la economía	0.111*** 0.024	0.023 0.022	0.017 0.017	0.020 0.023	-0.023 0.035
Efectos aleatorios					
Componentes de varianza					
Efecto a nivel municipio τ^2	38.120***	26.107***	32.457***	10.324	63.749***
Efecto a nivel individual σ^2	6.174	5.109	5.697	3.213	7.984
Confiabilidad del intercepto	0.392	0.309	0.394	0.142	0.472

Nota: ***p<.001. **p<.01. *p<.05. ‡ Sig.<.10

de violencia. Al observar con más detalle los resultados, se hace evidente, que dada la magnitud de los coeficientes de la variable independiente riesgo de violencia, la mayor reducción, cuando este tipo de riesgo pasa de su mínimo a su máximo nivel, se da para la confianza en el gobierno nacional cuyo puntaje cae 7,6 puntos al pasar de 48,74 a

41,16, en la escala de confianza. La reducción en la confianza hacia las FF.AA., cuando se pasa de 0 a 3 en la escala de riesgo, es de 5,6 puntos. Esto es una reducción en la escala de confianza de 59,79 a 54,18.

Estos resultados sugieren, primero, que los contextos de riesgo electoral y de violencia definitivamente están relacio-

nados con las calificaciones de confianza institucional de los ciudadanos. Segundo, el riesgo de violencia es el factor contextual que más incidencia tiene sobre la reducción de la confianza. Al menos para el grupo de instituciones analizadas. Tercero, los ciudadanos que viven en municipios que experimentaron un riesgo de fraude electoral en las elecciones locales de 2011, confían menos en instituciones como la alcaldía, los partidos, el CNE y las FF.AA, todas ellas organizaciones estatales o públicas involucradas en la realización de los procesos electorales o protagonistas de estos. De hecho, es la confianza en los partidos, la que más disminuye cuando el riesgo electoral aumenta. Esto indica que, cuando las elecciones locales han estado empañadas por sospechas o eventos de fraude electoral, los ciudadanos castigan más severamente a sus políticos y a sus colectividades políticas. La ciudadanía parece tener claro que cuando el riesgo electoral aumenta, es muy probable que los responsables de estas situaciones sean los partidos. Por otro lado, llama la atención que la confianza en las FF.AA., una institución no política, esté correlacionada negativamente con el aumento del riesgo electoral. Esto probablemente se debe a que los ciudadanos esperan que las autoridades militares o de policía sean capaces de bloquear eventos como el fraude electoral, el cual tiene lugar normalmente el día de las elecciones. Así, cuando en una localidad aumenta el riesgo electoral, los ciudadanos pasan la cuenta de cobro de esta situación a las FF.AA. Cuarto, el riesgo de violencia solamente se relaciona con la

confianza ciudadana en aquellas instituciones que se encargan de velar por la seguridad. Ese es el caso del gobierno nacional y las FF.AA. Esto deja claro que los contextos políticos no afectan por igual las evaluaciones ciudadanas de confianza de todas las instituciones, y que los individuos saben qué esperar o demandar de cada institución pública. Aquí llama la atención, algo que se mencionó anteriormente, el aumento de la confianza en la alcaldía municipal en municipios de mayor riesgo de violencia. Este resultado puede indicar que en municipios que han sufrido mayores amenazas de violencia, los ciudadanos respaldan con más fuerza a la principal autoridad local. No obstante, esta interpretación requiere un análisis más detallado.

Además del vínculo entre factores contextuales y confianza institucional, los modelos que se presentan en el Cuadro 2 indican que algunas variables de nivel individual se relacionan con las variaciones en la confianza institucional. Como lo sugiere la literatura, hay evidencias de que cuando los ciudadanos tienen una percepción positiva de la prestación de los servicios públicos, confían significativamente más en las instituciones estatales. Particularmente, en el gobierno nacional, el alcalde local y el CNE. Las personas de mayor edad, y quienes tienen una evaluación positiva de la economía nacional, confían más en el gobierno nacional. Las personas más educadas confían menos en los partidos. Finalmente, quienes se identifican con el partido del presidente confían significativamente más en las FF.AA.

Cuadro 2. Modelos jerárquicos de confianza institucional con interacciones entre niveles

V.D.: Confianza institucional	Modelo 1 Gobierno Nacional	Modelo 2 Alcalde
	Coeficiente (E.E. Robusto)	Coeficiente (E.E. Robusto)
Efectos fijos		
Predictores de nivel-2		
Intercepto (γ_{00})	41.364*** 2.643	38.010*** 2.480
Riesgo electoral 2011	-1.797** 1.159	-2.101‡ 1.128
Riesgo de violencia 2011	-2.558 0.836	1.429‡ 0.847
Predictores de nivel-1		
Urbanización	1.715 1.826	0.504 1.732
Educación	-0.018 0.216	0.024 0.197
Edad	0.145** 0.064	0.027 0.064
Calidad servicios públicos	0.109** 0.037	0.369*** 0.035
Riesgo electoral		0.035 0.045
Riesgo de violencia	0.036 0.033	
Género (mujer)	1.641 1.455	-0.522 1.129
Conocimiento político	-0.024 0.035	-0.054‡ 0.033
Identidad partidista (partido del presidente)	5.548 3.458	1.379 3.646
Evaluación sociotrópica de la economía	0.108*** 0.025	0.023 0.022
Riesgo de violencia	0.013 0.022	
Efectos aleatorios		
Componentes de varianza		
Efecto a nivel municipio τ_{00}	38.840	25.747
Efecto a nivel individual σ^2	6.232	5.074
Confiabilidad del intercepto	0.396	0.306

Nota: ***p<.001. **p<.01. *p<.05. ‡ Sig.<.10

Si bien existe una relación entre los contextos de riesgo, electoral y de violencia, y las calificaciones ciudadanas de confianza hacia algunas instituciones, la pregunta que queda por responder es si esa relación, entre el contexto y las opiniones de confianza, cambian según ciertas opiniones de los ciudadanos. Para identificar el efecto moderador de algunas variables de tipo individual se corrieron varios modelos de confianza con interacciones entre niveles. Más específicamente, las variables de riesgo, que fueron significativas en el primer análisis, fueron “interactuadas” con las variables que capturan percepciones de desempeño (servicios públicos y estado de la economía), siempre y cuando estas variables hayan resultado significativas en el primer análisis. Así, sólo se corrieron modelos con interacciones entre niveles para confianza en el gobierno nacional y confianza en la alcaldía. El cuadro 3 presenta los resultados de estos modelos.

Aunque las variables riesgo electoral y riesgo de violencia no predicen significativamente la variación de las variables de nivel individual con las que fueron interactuadas (Cuadro 2), una exploración gráfica de los resultados, parece sugerir que efectivamente la relación entre las variables de riesgo y la confianza institucional, está condicionada por la opinión de los ciudadanos sobre la calidad de los servicios públicos y sobre el estado de la economía. La Gráfica 1 muestra que cuando las personas perciben que la calidad de los servicios públicos es muy mala, quienes viven en un municipio con el máximo nivel de riesgo de violencia tienen

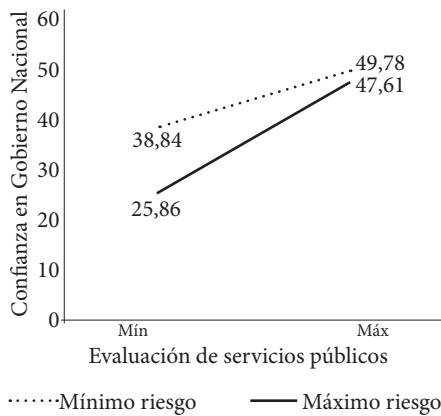
calificaciones de confianza en el gobierno 13 puntos más bajas que quienes viven en municipios sin este tipo de riesgo. Sin embargo, cuando la calificación de la calidad de los servicios públicos sube a su nivel máximo, el riesgo electoral parece no incidir sobre las opiniones ciudadanas de confianza hacia el gobierno. Es decir, las calificaciones de confianza son casi iguales independientemente del nivel de riesgo de violencia.

La Gráfica 3 muestra algo muy similar para la relación entre riesgo electoral y confianza en la alcaldía. Cuando las personas dan la peor calificación a la prestación de servicios públicos, la incidencia del riesgo electoral marca una diferencia de más o menos 11 puntos en las calificaciones de confianza en alcaldía. Así, cuando no hay riesgo electoral en el municipio la confianza en el ejecutivo local es de 20,2 puntos; cuando este riesgo llega a su nivel máximo la confianza institucional cae a 8,7 puntos. Sin embargo, esta diferencia desaparece cuando las calificaciones ciudadanas de calidad de servicios públicos llegan a su mayor nivel. La Gráfica 2 muestra que este contraste es menos evidente cuando la relación entre riesgo y confianza institucional es moderada por las evaluaciones de la economía nacional.

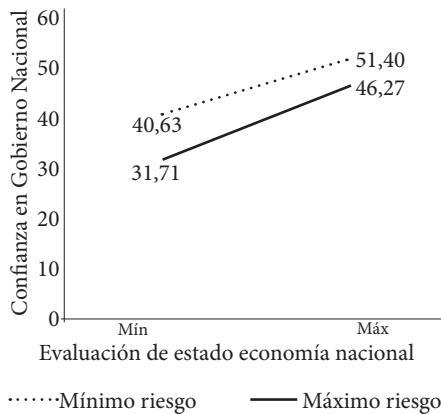
Aunque los resultados de estos modelos no son concluyentes, dado que las variables de riesgo no resultaron significativas estadísticamente cuando se las interactuó con los factores individuales, los ejercidos gráficos parecen sugerir que: el efecto negativo del riesgo electoral y de violencia, sobre la confianza institucional, se neutraliza si la calificación de la calidad de los servicios públicos

es muy buena. Esto quiere decir, por ejemplo, que la incidencia del fraude electoral no afectaría la confianza de los ciudadanos en la alcaldía, si ésta hace una muy buena gestión en términos de prestación de servicios públicos. Si por el contrario, a una situación de fraude electoral se le suma la incompetencia de la administración en la provisión de servicios, los ciudadanos retiraran casi por completo su confianza en la alcaldía.

Gráfica 1. Efecto de la evaluación de los servicios públicos sobre la confianza en el gobierno nacional, para distintos niveles de riesgo de violencia

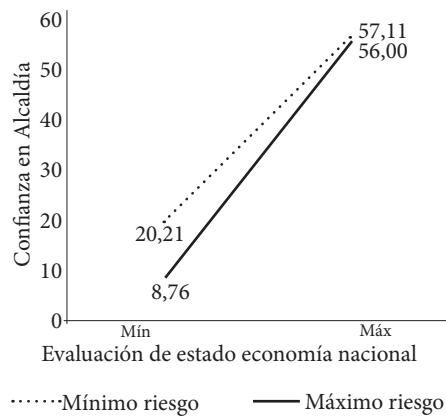


Gráfica 2. Efecto del estado de la economía nacional sobre la confianza en el gobierno nacional, para distintos niveles de riesgo de violencia



En síntesis, estos análisis muestran que el contexto de riesgo electoral tiene una clara incidencia sobre las calificaciones ciudadanas de confianza hacia las instituciones,⁶ sin embargo el desempeño, en términos de prestación de servicios públicos, de algunas de esas instituciones parece seguir siendo el elemento central sobre el cual los ciudadanos construyen sus evaluaciones de confianza institucional.

Gráfica 3. Efecto de la evaluación de los servicios públicos sobre la confianza en la alcaldía, para distintos niveles de riesgo electoral



6 Esto se sustenta en que en el Cuadro 2 los efectos directos de las variables de riesgo siguen siendo significativos.

Conclusiones

Este breve artículo exploró la relación entre la incidencia, a nivel municipal, del riesgo electoral y del riesgo de violencia, identificados por la MOE para 2011, y la confianza ciudadana en cinco instituciones (el gobierno nacional, la alcaldía municipal, los partidos, el CNE y las FF.AA.). La principal conclusión de este trabajo es que los contextos de riesgo electoral y de violencia definitivamente están relacionados con la confianza institucional. En aquellos municipios donde hubo una alta incidencia de riesgo electoral y de violencia en 2011, la confianza institucional registró en 2013 niveles significativamente menores que donde estas situaciones de riesgo no sucedieron.

Este trabajo también demostró que: (i) Los ciudadanos que viven en municipios que experimentaron un riesgo de fraude electoral en las elecciones locales de 2011, confían menos en instituciones como la alcaldía, los partidos, el CNE y las FF.AA, todas ellas organizaciones estatales o públicas involucradas en la realización de los procesos electorales o protagonistas de estos. Y (ii) el riesgo de violencia solamente se relaciona con la confianza ciudadana en aquellas instituciones que se encargan de velar por la seguridad. Ese es el caso del gobierno nacional y las FF.AA. Estos dos resultados indican que los contextos políticos de riesgo no afectan por igual las evaluaciones ciudadanas de confianza de todas las instituciones, y que los individuos saben qué demandar de cada institución pública.

Finalmente, este artículo encontró evidencia de que el efecto negativo del riesgo electoral y de violencia, sobre la confianza institucional, aparentemente se “neutraliza” si la provisión de servicios públicos es buena. Esta conclusión debe ser tomada como una hipótesis dado que la evidencia estadística no fue concluyente. Es decir, se necesitan nuevos estudios que exploren el papel moderador del desempeño de las instituciones en la relación entre riesgos contextuales y confianza institucional.

Bibliografía

- Catterberg, Gabriela y Alejandro Moreno, (2005), “The Individual Bases of Political Trust: Trends in New and Established Democracies”, *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 18, núm. 1, pp. 31-48.
- Chang, Eric C. C. y Yun-Han Chu, (2006), “Corruption and Trust: Exceptionalism in Asian Democracies?”, *The Journal of Politics*, vol. 68, núm. 2, pp. 259-271.
- Doring, Herbert, (1992), “Higher education and confidence in institutions”, *West European Politics*, vol. 15, núm. 2, pp. 126-146.
- García Sánchez, Miguel, (2009), “Political Violence and Electoral Democracy in Colombia. Participation and Voting Behavior in Violent Contexts”, Disertación doctoral, University of Pittsburgh.
- García Sánchez, Miguel, (2011), “Cultivos ilícitos, participación política y confianza institucional”, en Alejandro Gaviria y Daniel Mejía (eds). *Políticas antidroga en Colombia: éxitos fracasos y extravíos*, Bogotá: Uniandes.

- García Sánchez, Miguel, (2014), "Cultivos ilícitos y confianza institucional en Colombia", *Política y Gobierno*, vol. XXI, núm. 2, pp. 96-126.
- Gimpel, James G. y J. Celeste Lay, (2005), "Party Identification, Local Partisan Contexts, and the Acquisition of Participatory Attitudes", en Alan S. Suckerman (ed.), *The Social Logic of Politics. Personal Networks as Contexts for Political Behavior*, Philadelphia, Tempe University Press.
- Huckfeldt, Robert, (1986), *Politics in Context: Assimilation and Conflict in Urban Neighborhoods*, New York, Agathon Press.
- Huckfeldt, Robert y John Sprague, (1987), "Networks in Context: The Social Flow of Political Information", *American Political Science Review*, vol. 81, núm. 4, pp. 1197-1216.
- Huckfeldt, Robert y John Sprague, (1993), "Citizens, Contexts, and Politics", en Ada Finifter (ed.), *Political Science: The State of the Discipline II*. Washington D.C., American Political Science Association.
- Inglehart, Ronald, (1999), "Trust, Well-Being and Democracy", en Mark E. Warren (ed.), *Democracy and Trust*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Levi, Margaret y Laura Stoker, (2000), "Political Trust and Trustworthiness", *Annual Review of Political Science*, vol. 3, pp. 475-507.
- Mishler, William y Richard Rose, (1997), "Trust, Distrust and Skepticism: Popular Evaluations of Civil and Political Institutions in Post Communist Societies", *The Journal of Politics*, vol. 59, núm. 2, pp. 418-451.
- Newton, Kenneth y Pippa Norris, (2000), "Faith, Culture or Performance?", en Susan Pharr y Robert Putnam, *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton, Princeton University Press.
- Raudenbush, Stephen. W. y Anthony S. Bryk, (2002), *Hierarchical Linear Models. Applications and Data Analysis Methods*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- Weatherford, M. Stephen, (1982), "Interpersonal Networks and Political Behavior", *American Journal of Political Science*, vol. 26, núm. 1, pp. 117-143.

Apéndice A

Variables de nivel-1

Urbanización. Codificada como 1 si el encuestado vive en una zona urbana, y 0 si vive en una zona rural.

Educación. Años de educación formal de cada encuestado.

Edad. Número de años del encuestado.

Calificación de la calidad de los servicios públicos. Mide percepción del ciudadano sobre la calidad de los servicios públicos que presta el gobierno local. Esta medición se base en la pregunta: “¿Usted cree que la calidad de los servicios públicos que presta el municipio es: muy buena, buena, ni buena ni mala, mala o muy mala? Las respuestas se codificaron en una escala de 0 a 100.

Género. Codificada como 1 si el encuestado era mujer, y 0 si era hombre.

Conocimiento político. Mide la calidad y organización de los conocimientos políticos de

una persona. La variable es un índice basado en cuatro preguntas sobre conocimientos políticos generales: 1) “¿Sabe usted el nombre del presidente de Estados Unidos?”, 2) “¿Se acuerda usted de cuántos departamentos tiene Colombia?”, y 3) “¿Cuánto dura el periodo de gobierno del presidente de Colombia?”. Las respuestas positivas fueron sumadas y transformadas a una escala de 0 a 100.

Identificación con el partido del presidente. Se codificó 1 si el individuo se identificó con el Partido de la U, y 0 si se identificó con otros partidos.

Evaluación sociotrópica de la economía en la actualidad. Esta variable capta la opinión de los encuestados sobre la situación actual de la economía nacional. Se basó en la siguiente pregunta: “¿Cuál es su evaluación del estado de la economía nacional?”. Basada en una escala de 0 a 5, que fue invertida y transformada a una escala de 0 a 100.

Relación entre el Desempeño Institucional y Socioeconómico de los Municipios Colombianos y la Participación Electoral en Comicios Presidenciales y de Congreso

CARLOS ALBERTO JAIMES,
FERNANDO BARRIOS AGUIRRE
Universidad Jorge Tadeo Lozano

La participación electoral en Colombia ha sido tradicionalmente baja en comparación con los demás países de la región. En efecto, mientras en los demás países latinoamericanos la participación electoral tradicionalmente supera el 50%, pese a una secular tendencia decreciente, en Colombia esta variable alcanzó su máximo superior al 50% a comienzos de los 90, como consecuencia inmediata de la constitución de 1991 y por lo tanto esta variable oscila entre el 32 y el 55% en nuestro país.

Los elevados niveles de abstención electoral resultan preoccupantes pues restan legitimidad a los gobiernos y a las instituciones democráticas del Estado. Por esta razón, es importante entender qué relación existe entre la participación electoral y el desempeño institucional y socioeconómico de los municipios colombianos con el fin de identificar los mecanismos que eventualmente podrían desarrollarse para incrementar la legitimidad institucional del estado y los gobiernos.

Los Datos

147

Con base en información recopilada por la MOE de fuentes como el DNP, DANE, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Registraduría Nacional del Estado Civil, se constituyó una base de datos con las siguientes variables:

Participación Electoral – Porcentaje de la población apta para votar en cada municipio que efectivamente participa en los comicios. Se contó con información de participación electoral por mu-

nicipio en los comicios locales y nacionales para los años 2006, 2007, 2010 y 2011.

Índice integral de desempeño Municipal – Indicador compuesto producido por el DNP que da cuenta de la eficacia, eficiencia, el cumplimiento de requisitos legales, capacidades administrativas, desempeño fiscal y de gestión de los municipios del país.

Recaudo per cápita de Impuesto predial e ICA – Recaudo municipal de estos tributos medidos en millones de pesos.

Formación Bruta de Capital Fijo –Gastos de inversión que incrementan el acervo de capital existente en la economía medidas en miles de pesos.

Autonomía Fiscal – Entendida como el cociente entre los ingresos tributarios y los ingresos corrientes de los municipios.

Riesgos Electorales por Factores Electorales, por Violencia y Riesgo Combinado – Corresponden a los índices de riesgo electoral calculados por la MOE.

Resultados

Con el fin de establecer la relación que existe entre la participación electoral y las demás variables de desempeño municipal se corrieron diversos modelos de regresión lineal por el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) en los cuales la participación electoral es la variable dependiente y las demás; las explicativas. En este capítulo se transcriben los modelos que presentan los mejores ajustes para las elecciones presidenciales y de congreso realizadas en 2010. Los autores resaltan que los resultados aquí presentados, son estadísticamente idénticos

cuando dichos modelos se desarrollan para las elecciones nacionales y locales de 2006, 2007 y 2011 respectivamente, hecho que sugiere la existencia de cierta estabilidad estructural en la relación de dichas variables.

Por otra parte, dada la existencia de alta correlación estadística entre algunas de las variables explicativas (P. Ej. Autonomía fiscal y recaudo de predial e ICA), los modelos aquí presentados recogen las variables que, a juicio de los autores, ofrecen un panorama integral del desempeño institucional, sin presencia de multicolinealidad.

La Tabla 1 muestra que, frente a los municipios en los cuales el riesgo combinado¹ es cero, los municipios que presentan el Riesgo Combinado igual a 1 (riesgo medio) disminuyen su participación electoral en un 6%. Por su parte, los que tienen riesgo combinado igual a dos (riesgo alto), presentan una disminución del 5% en la participación en las elecciones presidenciales y del 2% en las de Congreso. Finalmente, el riesgo combinado igual a 3 (riesgo extremo) significa una pérdida en la participación electoral equivalente al 10%.

Por el lado de la autonomía fiscal, un incremento de un 1% en esta variable incentiva un incremento en la participación en las elecciones presidenciales equivalente al 6,7% para la primera vuelta y del 2.6% en la segunda vuelta. Sin embargo, esta misma variable pareciera desestimular la participación electoral en los comicios de congreso, en la medida en que un incremento de

¹ El riesgo combinado es cuando converge riesgo por factores de violencia y riesgo por factores indicativos de fraude electoral.

un 1% en la autonomía, se asocia con caídas del 5.2% en la participación en elecciones de Senado y Cámara. Estos resultados ponen en evidencia una clara diferencia entre las elecciones de Presidente y de Congreso, la cual merecería ser estudiada con mayor profundidad en análisis posteriores.

En relación con el índice integral de desempeño municipal, los resultados de los modelos sugieren que dicha variable tiene un efecto marginal nulo sobre la participación, hecho que podría explicarse porque el indicador recoge en gran medida factores de índole administrativo, los cuales no están próximos a los electores y por tanto

no afectan en modo alguno la decisión de votar o no.

Estadísticamente los modelos presentados incluyen variables significativas. Igualmente, la bondad de ajuste sugiere que para los electores hay una gran diferencia entre los comicios para Presidencia y para Congreso. En efecto: mientras que los modelos para elecciones presidenciales alcanzan el 20% en el R cuadrado; para las de Congreso solo explican el 12% de la participación. Estas medidas de bondad sugieren que en Colombia la participación obedece más a aspectos culturales, de difícil medición, que a factores o variables objetivas y medibles.

Tabla 1. Modelos de participación electoral en función del Riesgo Combinado, Autonomía Fiscal y desempeño Municipal para 2010.

Variables	Participación presidencial primera vuelta 2010	Participación presidencial segunda vuelta 2010	Participación Cámara 2010	Participación Senado 2010
Binaria Riesgo_Combinado = 1	-0.062*** [(0.014)]	-0.063*** [(0.014)]	-0.059*** [(0.014)]	-0.059*** [(0.014)]
Binaria Riesgo_Combinado =2	-0.053*** [(0.013)]	-0.056*** [(0.013)]	-0.027* [(0.015)]	-0.027* [(0.015)]
Binaria Riesgo_Combinado =3	-0.110*** [(0.014)]	-0.109*** [(0.014)]	-0.092*** [(0.012)]	-0.092*** [(0.012)]
Relación entre ingresos tributarios sobre ingresos corrientes 2010	0.067*** [(0.013)]	0.026** [(0.013)]	-0.052*** [(0.011)]	-0.052*** [(0.011)]
Desempeño de los municipios en materia fiscal, administrativa, cumplimiento de m	0.002*** [(0.000)]	0.002*** [(0.000)]	-0.001*** [(0.000)]	-0.001*** [(0.000)]
Constante	0.321*** [(0.014)]	0.314*** [(0.013)]	0.589*** [(0.012)]	0.589*** [(0.012)]
Observaciones	1,092	1,091	1,092	1,092
R-cuadrado	0.224	0.204	0.124	0.124
R-cuadrado ajustado	0.220	0.200	0.120	0.120
Standard errors in brackets				
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1				

Fuente: Cálculos de los autores, MOE.

La Tabla 2 reúne versiones estandarizadas de los modelos presentados en la Tabla 1. Esta tabla confirma lo señalado anteriormente: entre las variables anali-

zadas, las variables de riesgo combinado y autonomía fiscal son las que mayor efecto tienen sobre la participación electoral en los municipios colombianos.

Tabla 2. Modelos en variables estandarizadas de participación electoral en función del Riesgo Combinado, Autonomía Fiscal y desempeño Municipal para 2010.

Variables	Participación presidencial primera vuelta 2010	Participación presidencial segunda vuelta 2010	Participación Cámara 2010	Participación Senado 2010
Binaria Riesgo_Combinado = 1	-0.062*** [(0.014)]	-0.063*** [(0.014)]	-0.059*** [(0.014)]	-0.059*** [(0.014)]
Binaria Riesgo_Combinado =2	-0.053*** [(0.013)]	-0.056*** [(0.013)]	-0.027* [(0.015)]	-0.027* [(0.015)]
Binaria Riesgo_Combinado =3	-0.110*** [(0.014)]	-0.109*** [(0.014)]	-0.092*** [(0.012)]	-0.092*** [(0.012)]
Relación entre ingresos tributarios sobre ingresos corrientes 2010 (estandarizada)	0.016*** [(0.003)]	0.006** [(0.003)]	-0.012*** [(0.003)]	-0.012*** [(0.003)]
Desempeño de los municipios en materia fiscal, administrativa, cumplimiento de (estandarizada)m	0.030*** [(0.003)]	0.030*** [(0.003)]	-0.018*** [(0.003)]	-0.018*** [(0.003)]
Constante	0.483*** [(0.003)]	0.456*** [(0.003)]	0.488*** [(0.003)]	0.488*** [(0.003)]
Observaciones	1,092	1,091	1,092	1,092
R-cuadrado	0.224	0.204	0.124	0.124
R-cuadrado ajustado	0.220	0.200	0.120	0.120
Robust standard errors in brackets				
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1				

Fuente: Cálculos de los autores, MOE.

Recomendaciones

150

Con base en lo anteriormente expuesto y en aras de avanzar en el logro de mayores niveles de legitimidad de los poderes ejecutivo y legislativo, la acción del Estado debe estar encaminada a garantizar mayor transparencia en los procesos electorales a través de un mayor control a los índices de violencia y de

los riesgos por factores electorales, recogidos en la variable riesgo combinado.

Igualmente, pareciera ser fundamental para el incremento en la participación electoral el desarrollo campañas agresivas de sensibilización de los electores en las que se vincule de manera más estrecha el bienestar de los electores y de sus municipios con participaciones más activas en los comicios.

La participación de las mujeres en la competencia electoral legislativa en Colombia

MARGARITA BATLLE, LAURA CAMILA BARRIOS
Universidad Externado de Colombia

I. Introducción

Las elecciones a celebrarse en marzo de 2014 serán los primeros comicios legislativos con ley de cuotas de género vigente para la inclusión de al menos un 30% de ambos géneros en todas las listas de candidatos. En ese sentido, surgen algunos interrogantes sobre el estado de este aspecto, fundamental para la democracia representativa, pensada desde la igualdad de oportunidades y acceso a la política. Así, es importante tener en cuenta cuál ha sido la participación histórica, al menos en las tres últimas elecciones, de mujeres en las listas de candidatos al Congreso y observar, especialmente, los cambios o continuidades que han tenido lugar luego de la ley estatutaria 1475 de 2011, que se aplicó por primera vez en las elecciones regionales y locales de 2011.

El mencionado debate, vuelve importante una reflexión que supera el análisis estrictamente cuantitativo, centrado en la cantidad de mujeres candidatas y mujeres electas legisladoras. Al reflexionar sobre temas más amplios como la calidad de la representación política y, en última instancia la calidad de la democracia colombiana, surgen interrogantes sobre quiénes son los políticos que representan a los colombianos en el Congreso de la República. Poner la mirada sobre las trayectorias, perfiles y vínculos de aquellos que protagonizan la política electoral en el país es relevante para poder conocer más sobre qué tipo de intereses llegan al legislativo y así comprender mucho de lo que sucede en términos

de agenda legislativa, de control político y de relación entre el poder económico y político que se encuentra por fuera de esta institución. En ese sentido, en este capítulo el interés está puesto sobre las mujeres que participan en política electoral en Colombia. Concretamente ¿cuáles son los perfiles de las mujeres que integran las listas de los diferentes partidos o movimientos políticos que compiten por curules en el Congreso de la República en las elecciones de marzo de 2014?

Por un lado, se observa en qué medida las mujeres compiten en listas de partidos tradicionales y nuevos y, específicamente, la cantidad de mujeres que cada uno de estos incluye en sus listas así como el éxito electoral de estas candidatas, medido a partir de la cantidad de ellas que llegan a ocupar una curul por cada partido específico. Por otro, se analiza su experiencia previa, en términos de trayectoria profesional, así como sus vínculos, familiares o no, con casas políticas y grupos poderosos local, regional o nacionalmente.

II. La llegada de mujeres al Congreso de la República de Colombia

152

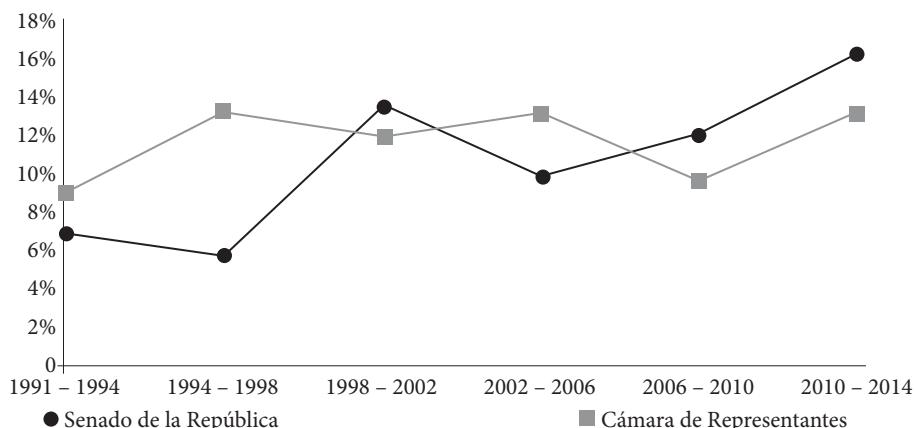
Desde el año 2000, la legislación colombiana ha ido adoptando diferentes medidas que buscan incentivar la participación de las mujeres en política. Ese año, se aprobó la ley estatutaria 581 de 2000, llamada Ley de Cuotas. Esta disposición “(...) no se limita a los más altos cargos del Estado, sino que incluye otros cargos decisarios. En efecto, la

Ley distingue entre los “cargos de máximo nivel decisorio” y “otros cargos decisarios”, pero establece que para los dos casos debe operar la cuota” (De Justicia, 2012:10), que se colocó en el 30%.

La ley estatutaria 1475 de 2011, mencionada anteriormente, estableció que, como mínimo el 30% de quienes integran las listas, en donde se elijan al menos cinco curules, debían ser de uno de los géneros. También en 2011 por medio de la ley 1434, se crea la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer en el Congreso de la República y, por medio del Plan Nacional de Desarrollo, se establece que el Gobierno desarrollará una política de equidad de género, impulsada por la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer.

A pesar de lo anterior, la baja participación política de la mujer sigue siendo preocupante. De acuerdo con el Informe Parlamentario Mundial de 2012, aunque Colombia no se ubica dentro de los países con la más baja representación de las mujeres en los Congresos, sí continúa presentando una escasa participación femenina en este órgano, pues la misma se encuentra en un rango entre 10 y el 18 por ciento superando a países de la región como Brasil en donde hay una escasa participación, entre 0 y 10 por ciento de mujeres en el Parlamento, pero por debajo de otros países que han conseguido aumentar significativamente estos indicadores, como en el caso de Perú y México (ubicados en el rango de 18-27% de mujeres en las Cámaras) o Ecuador, Bolivia y Argentina (con el 27% y 54% de mujeres parlamentarias).

Gráfico 1. Mujeres en el Congreso de la República de Colombia (1991-2014)



Fuente: Misión de Observación Electoral (2013).

Al observar en qué medida existe una igualdad en la participación de hombres y mujeres en la política partidista, las estrategias llevadas a cabo por los partidos políticos colombianos respecto de la inclusión de mujeres es variada, esto revela el ranking realizado por PNUD (PNUD, 2013), que mide esta situación –a partir del funcionamiento y la toma de decisiones de estas organizaciones en tres dimensiones: la organizacional, la electoral y la programática– el panorama es variopinto¹.

Los resultados evidencian que, mientras el Partido Liberal (PLC) se ubica como el partido que mejor puntaje obtiene en el ranking, seguido muy de cerca por MIRA y un poco más lejos por el Partido Conservador (PCC), partidos más pequeños en

términos de representación y de reciente creación (incluso desaparecidos para las próximas elecciones) como el Partido de Integración Nacional (PIN), el Movimiento de Inclusión y Oportunidades (MIO), el Partido Verde (PV), el Movimiento Político Afrovides (Afrovides) y la Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), se encuentran en el final de la escala. El Partido Social de Unidad Nacional (PSUN) y Cambio Radical (CR) y el Polo Democrático Alternativo (PDA), se encuentran en la mitad de la tabla de posiciones.

En el Gráfico 1 se pueden observar los resultados de las últimas seis elecciones parlamentarias que muestran los bajos niveles de mujeres electas en los últimos 20 años en Colombia. Pese a incrementos menores de un período a otro, la cantidad de mujeres elegidas para el Senado y la Cámara de Representantes sigue estando lejos de los estándares internacionales, los cuales, aunque varían dependiendo del caso concreto, plantean que existen, en promedio

¹ En estas tres dimensiones se encuentra estructurada la medición realizada por el Ranking de Género realizado por el PNUD (2013), en conjunto con IDEA Internacional y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD).

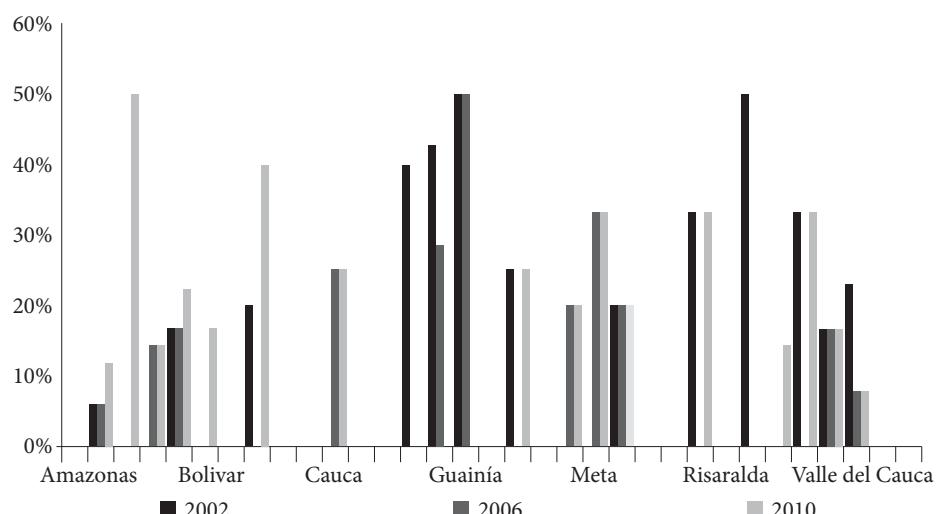
en el mundo, un 19,25% de parlamentarias mujeres².

En el mismo sentido, el Cuadro 2 se puede evidenciar que en las últimas elecciones parlamentarias (2002, 2006 y 2010) un número no menor de departamentos no han logrado elegir mujeres a la Cámara de Representantes (Amazonas, Boyacá, Caquetá, Casanare, Cesar, Chocó, Guaviare, La Guajira, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda, Vichada, Vaupés,).

Lo anterior se evidencia en mayor medida en el Mapa 27, el cual evidencia las diferencias en términos de llegada de mujeres

a ocupar una curul en la Cámara de Representantes en las elecciones de 2002, 2006 y 2010 en los diferentes departamentos del país. El mapa distingue entre: a) aquellos departamentos en los que se ha elegido al menos una mujer en cada una de estas tres elecciones; b) los departamentos en los que han llegado mujeres a la Cámara de Representantes en alguna de estas tres elecciones, aunque no necesariamente en las tres y c) aquellos en los que ninguna curul ha sido ocupada por una mujer en las tres elecciones consideradas³.

Cuadro 2. Escaños obtenidos por mujeres en las elecciones de 2002, 2006 y 2010 para la Cámara de Representantes



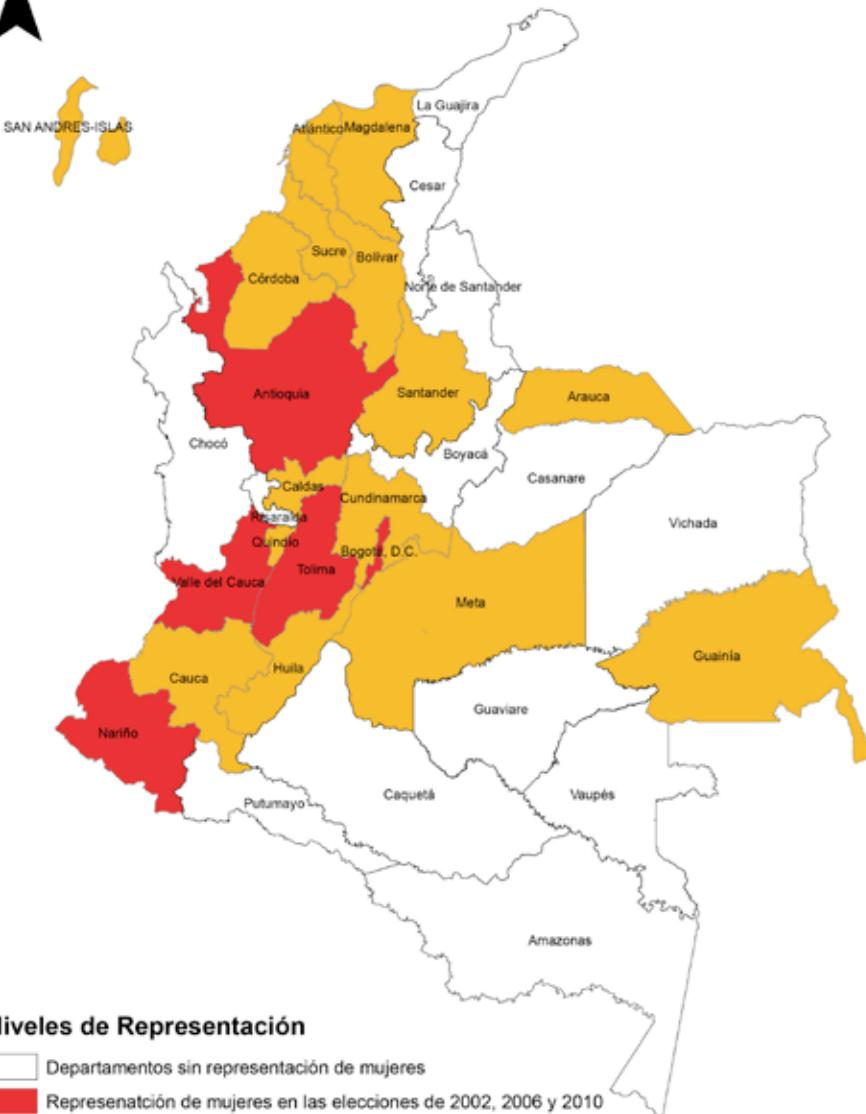
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

² Cabe destacar que, aunque más alta que en Colombia, esta cifra es baja, sobre todo si se tiene en cuenta que solamente el 17% de las Cámaras Bajas del mundo cuentan con más del 30% de mujeres legisladoras (Informe Parlamentario Mundial, 2012:110).

³ San Andrés y Providencia eligieron a una mujer en 2002, 2006, 2010.

Mapa # 27
Representación de mujeres en la
Cámara de Representantes por Departamento

N



El mapa evidencia que, de los 32 departamentos, solo cinco han escogido históricamente a mujeres para la Cámara de Representantes, mientras que trece han elegido a una mujer en alguna de las elecciones (2002, 2006 o 2010), y los catorce faltantes no tuvieron ninguna mujer como Representante para estos períodos. De esta forma, en departamentos como Amazonas, en donde solo se asignan dos curules, no se ha electo a una mujer para la Cámara de Representantes⁴. Igualmente pasa con Boyacá (6 curules), Caquetá (2 curules), Casanare (2 curules), Cesar (4 curules), Chocó (2 curules), Guaviare (2 curules), La Guajira (2 curules), Norte de Santander (5 curules), Putumayo (2 curules), Risaralda (4 curules), Vaupés (2 curules) y Vichada (2 curules)⁵.

Por otra parte, en las circunscripciones como Bogotá a la que se le asignan 18 curules, en las elecciones de 2002, 2006 y 2010 por lo menos tres mujeres fueron elegidas como Representantes a la Cámara. Asimismo, aunque la proporción de mujeres sigue siendo baja, en circunscripciones como Antioquia (17 curules), Cundinamarca (7 curules) y Valle del Cauca (13 curules) se eligieron mujeres en todas estas elecciones.

No obstante, hay departamentos como Tolima que tiene asignadas solo 6 curules y que también ha elegido mujeres en 2002, 2006 y 2010; lo mismo ocurre con Atlántico (7 curules), Caldas (5 curules), Cauca (4 curules), Santander (7 curules), que por lo menos en alguna elección han escogido a mujeres para que los representen en el Congreso de la República.

En términos cuantitativos, queda claro que el panorama es variopinto y que, mientras en algunos departamentos la llegada de mujeres al Congreso ha sido mayor y más sostenida en el tiempo, en otros, por el contrario, hasta las elecciones de 2010, ninguna mujer ha ocupado una curul. Diferentes investigaciones sobre el tema han indagado sobre la incidencia de diferentes variables sobre la llegada de mujeres a cargos de elección popular, lo cual puede verse afectado por: a) determinadas características del sistema electoral; b) la cultura política y, c) las características específicas de la ley (Archenti y Tula, 2008: 14).

La literatura, llama la atención sobre el tipo de lista que utilizan los partidos para presentar a sus candidatos. En Colombia, al existir la posibilidad de la lista cerrada y el voto preferente, el resultado de la implementación de las cuotas, puede variar ostensiblemente en cada caso, teniendo en cuenta que, según han mostrado algunos estudios, este tipo de incentivo es más efectivo en los países con listas cerradas, así como en aquellas circunscripciones donde se elige un número mediano o grande de curules y donde se establecen posiciones predeterminadas para las mujeres en las listas (Htun y Jones, 2002).

⁴ Sin embargo, es necesario tener en cuenta en este punto que el tamaño de la circunscripción electoral importa, pues “cuanto mayor es el número de curules por proveer, mayor es el número de candidatas con posibilidad de ser electas. En circunscripciones pequeñas (...), [los partidos] siempre van a preferir un candidato “seguro”, que, en nuestras condiciones históricas y culturales, por lo general es un varón” (Bernal, 2011, p. 95).

⁵ Lo mismo ocurre en las circunscripciones afro, indígena, de colombianos en el exterior y minorías políticas.

Investigaciones recientes destacan que la ley de cuotas aplicada en las elecciones locales y regionales de 2011 no logró, en esa elección específica y teniendo en cuenta los resultados a Asambleas departamentales, que la mayor inclusión de mujeres en las listas se reflejara en un crecimiento sustitutivo de la cantidad de mujeres electas diputadas (Ortega y Camargo, 2012).

Sin embargo, superando la aproximación exclusivamente numérica, en términos de cantidad de mujeres participando en política y llegando a cargos de elección popular, desde una aproximación cualitativa, es relevante analizar los perfiles de las mujeres que participan en política electoral en Colombia, especialmente aquellas que logran asegurarse una curul en el Congreso, ya sea en el Senado o en la Cámara de representantes. En la próxima sección de este capítulo se reflexiona sobre los perfiles de las mujeres congresistas en el periodo 2010-2014, con el objetivo de conocer más sobre las características de las mismas específicamente en términos de cargos desempeñados con anterioridad a las elecciones y relaciones con partidos, grupos políticos o familias políticas regionales y locales.

III. Las mujeres del Congreso: trayectorias y vínculos

III.a La labor de los partidos políticos

En 2010, fueron elegidas 37 mujeres para ocupar una curul en el Congreso de la República, de estas, 17 eran Senadoras. De las diez más altas votaciones, seis fueron para muje-

res: Gilma Jiménez del PV (207.799⁶ votos), Dilian Francisca Toro del PSUN (151.624 votos), Olga Suárez Mira del PCC (122.742 votos), Arleth Patricia Casado del PLC (134.083 votos), Liliana María Rendón del PCC (109.128 votos) y, por último, Myriam Alicia Paredes del mismo partido (104.204).

Por su parte, en la Cámara de Representantes 20 mujeres resultaron electas. Entre estas, las votaciones más altas le correspondieron a Ángela María Robledo del PV (158.415 votos)⁷, Gloria Stella Díaz del MIRA (82.252 votos)⁸, Nidia Marcela Osorio del PCC (48.961 votos), Mercedes Eufemia Márquez del PIN (44.144 votos), Sandra Elena Villadiego del PSUN (35.723 votos), Marta Cecilia Ramírez Orrego del PCC (34.941 votos) y Nancy Denise Castillo García del PLC (33.307 votos).

Para estas elecciones, el PCC inscribió 13% de mujeres en la lista y estas lograron el 22% de los votos, es decir que la relación es directa entre las mujeres incluidas y los votos aportados. Por su parte, el PLC incluyó 25% de mujeres en su lista, quienes le otorgaron cerca del 23% de votos a su partido; el PSUN registró 19% de mujeres en la lista las cuales lograron 17% del total de votos para el partido; el Polo Demo-

⁶ Votos tomados de los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

⁷ Cabe aclarar que para las elecciones de 2010 las listas a la Cámara de Representantes por Bogotá del Partido Verde fueron cerradas, por lo tanto esta votación no es exclusivamente de esta candidata sino del partido en su totalidad, sin posibilidad de discriminar por candidato.

⁸ Al igual que en el Partido Verde, las listas de MIRA fueron cerradas.

crático que tuvo pocas mujeres en su lista (7,8%) obtuvo igualmente pocos votos por parte de las mujeres (6,6%); el PIN presentó 17,6% de mujeres que le dieron el 14% de la votación; finalmente, el Partido verde, inscribió el 12% de mujeres y aunque solo una logró una curul esta fue la mayor votación (Gilma Jiménez) (Bernal, 2011).

Así, se puede concluir que, aunque existen excepciones como CR –que incluyó 25,8% de mujeres en su lista y estas solo lograron darle el 13,6% de votos– los partidos sí contribuyen a que haya una mayor o menor participación de las mujeres en la política mediante la construcción de sus listas. Así pues, como se observó, no sería incorrecto afirmar que las mujeres no son candidatas seguras que le garanticen votos a sus partidos, dado que si se observan los últimos resultados electorales, la relación es casi que directa entre las mujeres incluidas en las listas y los votos que estas le aportan a sus partidos.

Ahora bien, analizando las listas que inscribieron los partidos para las elecciones a Senado de 2014 se puede ver que el partido que más incluyó mujeres en sus listas fue el MIRA (40,8%), seguido del Uribe Centro Democrático (UCD)⁹ (40%), el PSUN (32%), Opción Ciudadana (OC) anteriormente PIN, (31,9%), CR (31%), el PLC (31%), el PDA (30,9%), el PV (30%), y el Partido Conservador (PCC) (30%).

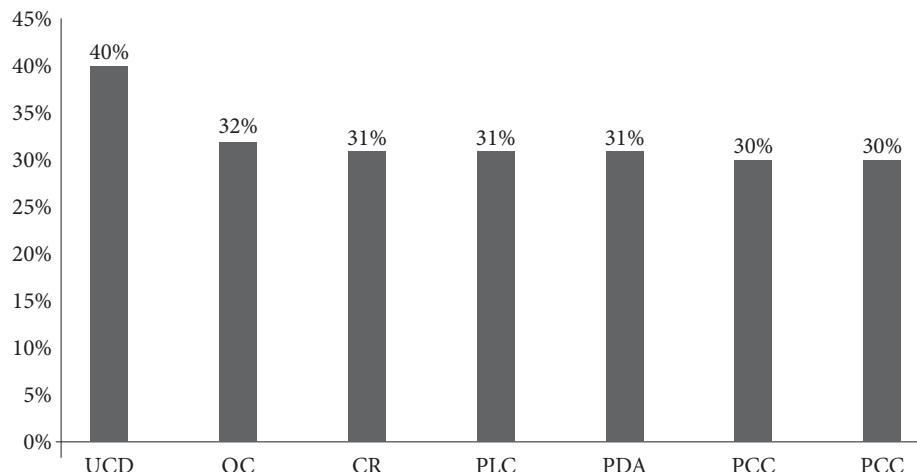
Lo anterior muestra que la implementación de la cuota creada por la ley 1475 de 2011 ha conducido a un avance, pues ha aumentado el número de mujeres inscritas en las listas. Esta misma tendencia se puede observar en la Cámara de Representantes. Sin embargo, el porcentaje sigue siendo bajo en comparación con el de los hombres inscritos, por lo que esta falta de inclusión de mujeres sigue representando un riesgo para que la participación política de las mujeres aumente de manera efectiva.

Sumado a lo anterior, observando con más detalle estas listas, los primeros cinco renglones están ocupados, en su gran mayoría, por hombres. Por ejemplo, en las listas al Senado, ni el PCC, ni el PSUN, ni el PV tienen mujeres ocupando estos puestos. Por el contrario, el PLC, CR, OC, el PDA, MIRA y UCD sí incluyeron mujeres dentro de estos primeros reglones.

Respecto del éxito de los partidos políticos a la hora de ubicar mujeres en el Congreso, en el Senado de la República, en 2002, diez mujeres fueron elegidas, de las cuales seis lo hicieron bajo las etiquetas de uno de los dos partidos tradicionales, tres por partidos relativamente nuevos (como MIRA y Cambio Radical) y una fue candidata de coalición. En 2006, hubo doce mujeres escogidas senadoras, de las cuales diez pertenecían a un partido relativamente nuevo (PSUN, CR, PDA y MIRA) y dos eran de un partido tradicional (PLC). Ahora bien, en las elecciones de 2010, de las 17 senadoras escogidas, siete compitieron por alguno de los dos partidos tradicionales, mientras que diez lo hicieron en las listas de partidos relativamente nuevos (PSUN, CR, PDA, PV, MIRA y PIN).

⁹ Si bien Uribe Centro Democrático (UCD) es un grupo significativo de ciudadanos, a lo largo de este capítulo se lo analizará bajo el rótulo de partido, bajo el entendido de que partido político es todo aquel grupo de ciudadanos que, mediante elecciones, busca colocar a sus candidatos en cargos públicos (Sartori, 1980).

Gráfico 2. Porcentaje de mujeres inscritas en las listas, elecciones legislativas 2014



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, datos preliminares.

La llegada de mujeres al Congreso ha atravesado diferentes caminos desde 2002 a la fecha. En ese momento, la mayoría de las Senadoras provenían de partidos tradicionales para 2006 la situación fue totalmente contraria ya que fueron las pertenecientes a partidos nuevos las que alcanzaron una mayor cantidad de curules. Por último, en las elecciones de 2010 la pertenencia de las Senadoras a partidos tradicionales y nuevos fue más equitativo, de 7 y 10 respectivamente. De todas maneras, es importante destacar que de las senadoras más votadas en esta última elección, cuatro eran de partidos tradicionales y dos de partidos relativamente nuevos.

Ahora bien, la tendencia en Cámara de Representantes varía un poco, pues en 2002 de las 21 Representantes elegidas, siete pertenecían a un partido tradicional y 14 eran de otros partidos; en 2006, de las 16 mujeres elegidas, cuatro pertenecían a una

partido político tradicional y doce a uno no tradicional; finalmente, en las elecciones de 2010, de las 21 Representantes que se eligieron, once eran de un partido tradicional y las 10 restantes hacían parte de otros partidos, situación que equilibra la balanza entre tradicionales y nuevos a la hora de medir su éxito en ubicar mujeres en el Congreso de la República.

Contrariamente a lo que sucede en el Senado, cuatro de las representantes más votadas en Cámara eran de un partido no tradicional como el Partido Verde, MIRA, el PIN, y el PSUN y solo una era de un partido tradicional (PCC).

III.b ¿Quiénes son estas mujeres?

Al realizar una descripción sobre las mujeres que llegan a competir electoralmente –con o sin éxito– por un puesto en el Congreso, es necesario tener en cuenta dos cuestiones que son relevantes a la hora de llegar

a formar parte de una lista electoral: por un lado, la trayectoria previa de las mujeres que son candidatas o resultaron electas y por otro, los perfiles de las mujeres que alcanzan a formar parte de dichas listas y, por otro, la relación de estas mujeres con grupos políticos específicos no institucionales, como casas o familias políticas.

Así, la mayoría de estas mujeres han tenido ya una trayectoria política dentro del Congreso y van por la reelección, también hay Representantes a la Cámara que desean escalar al Senado, mientras que otras son figuras públicas. A continuación se muestra un cuadro que reúne las principales características de estas mujeres.

Así, si se tienen en cuenta las mujeres que sí se encuentran incluidas dentro de los primeros cinco renglones de estas listas, se puede ver que la mayoría ha tenido ya una trayectoria política dentro del Congreso y van por la reelección en el Senado; hay Representantes a la Cámara electas para el periodo 2010-2014 y que desean escalar al Senado; finalmente, hay figuras públicas que nunca han ocupado un cargo de elección popular.

De esta manera, entre las mujeres que van por la reelección al Senado en las elecciones de 2014 se encuentran Arleth Patricia Casado de López del PLC, Daira de Jesús Galvis Méndez de CR, Doris Clemencia Vega de OC, Teresita García Romero de este mismo partido y por último, Viviane Morales que, aunque no estuvo en el Congreso 2010-2014, ya había sido legisladora en periodos anteriores.

Por otra parte, aquellas Representantes a la Cámara que desean alcanzar una

curul ahora en el Senado, se encuentran Alba Luz Pinilla del PDA y Gloria Stella Díaz de MIRA. Igualmente, entre las mujeres que son figuras públicas y que no han ocupado un cargo de elección popular se encuentran, entre otras, al observar los primeros renglones de las listas, María del Rosario Guerra, ex Ministra de Comunicaciones, por el UCD, Ana Mercedes Gómez, ex Directora del periódico El Colombiano, también por el UCD y Claudia López, analista política, por el PV.

En el caso del Senado, se tienen en cuenta las trayectorias políticas de 17 mujeres electas para el periodo 2010-2014¹⁰. Lo que se puede apreciar en el Cuadro 4, es que de estas 17 mujeres elegidas en 2010, siete han ostentado un cargo de elección popular en el nivel departamental o local y de estas, tres estuvieron también en la Cámara de Representantes; dos incursionaron por primera vez en este último órgano y luego dieron el salto al Senado; y, seis solamente han sido Senadoras de la República (ocho si se incluye a las dos mujeres no electas, que llegaron por reemplazos).

¹⁰ En este análisis, se incluye a Gilma Jiménez, Dilian Francisca Toro, Piedad Zuccardi, Piedad Córdoba y a Amparo Arbeláez, puesto que aunque actualmente no están ocupando el cargo por diversos motivos, algunas de ellas, como ya se mencionó, fueron las votaciones más altas de 2010. Asimismo, se tiene en cuenta a Astrid Sánchez Montes de Oca y a Doris Clemencia Vega Quiroz, pues aunque no fueron elegidas en 2010 y están reemplazando a otros Senadores, se postularon nuevamente al Senado para las elecciones de 2014.

Cuadro 4. Trayectoria política de las Senadoras actuales

Nombre	Partido o movimiento político	Cargos de elección popular que han ocupado	Busca reelección en 2014
Amparo Arbeláez Escalante	PLC	Concejal de Armenia, diputada y Gobernadora de Quindío	No
Arleth Patricia Casado de López	PLC	Senadora	Si
Piedad Córdoba	PLC	Concejala de Medellín y Representante a la Cámara	No
Daira de Jesús Galvis Méndez	CR	Concejala de Cartagena	Si
Nora María García Burgos	PCC	Representante a la Cámara (reemplazo)	Si
Teresita García Romero	PIN	Senadora	Si
Gilma Jiménez	PV	Concejala de Bogotá	No
Maritza Martínez	PSUN	Senadora	Si
Alexandra Moreno Piraquive	MIRA	Senadora	No
Karime Mota y Morad	PSUN	Representante a la Cámara	No
Myriam Alicia Paredes Aguirre	PCC	Gobernadora de Nariño, Concejala de Guachucal y Pasto, Diputada de Nariño y Representante a la Cámara	Si
Gloria Inés Ramírez Ríos	PDA	Senadora	No
Liliana María Rendón Roldán	PCC	Concejala de Medellín y Representante a la Cámara	No
Astrid Sánchez Montes de Oca	PSUN	Senadora	Si
Olga Lucía Suárez Mira	PCC	Concejala de Bello Alcaldesa de Bello	Si
Dilian Francisca Toro	PSUN	Concejala de Guacarí Alcaldesa de Guacarí	No
Doris Clemencia Vega Quiroz	PIN	Senadora	Si
Claudia Jeanneth Wilches	PSUN	Senadora	No
Piedad Zuccardi	PSUN	Senadora	No

Ante esto, se puede decir que no solo la Cámara de Representantes es utilizada como trampolín para llegar al Senado de la República, sino que también los cargos de elección popular a nivel local son una plataforma para que las candidatas se den a conocer y obtengan un caudal electoral que les puede facilitar su llegada al Senado, pues el 41,17% de las mujeres elegidas ocuparon uno de estos puestos como alcaldesas, concejales, diputadas o gobernadoras. Incluso, si se analizan estos perfiles se puede ver que es más común que hayan sido elegidas para uno de estos cargos que como Representantes a la Cámara, pues

solo el 29,4% de las senadoras ha sido solo Representante.

Ahora bien, aunque de las seis senadoras más votadas en 2010, cinco ocuparon alguno de estos cargos, si se tienen en cuenta las trayectorias políticas de las siete votaciones más altas de la Cámara¹¹ –incluyendo aquellas que se presentaron en lista cerrada– se puede observar que hay una gran diferencia, puesto que solamente una había sido elegida por voto popular para ocupar un cargo a nivel local (ver Cuadro 5).

¹¹ Se tienen en cuenta las siete porque las dos primeras correspondieron a Ángela Robledo y Gloria Stella Díaz, quienes fueron escogidas en una lista cerrada.

Cuadro 5. Trayectoria política de las cinco votaciones más altas de mujeres para la Cámara de Representantes

Nombre	Partido	Cargos de elección popular que ha tenido	Elecciones 2014
Ángela María Robledo	PV	Representante a la Cámara	Sí
Gloria Stella Díaz	MIRA	Representante a la Cámara	Sí, al Senado
Nidia Marcela Osorio	PCC	Concejal de Itagüí	Sí, al Senado
Mercedes Eufemia Márquez	PIN	Representante a la Cámara	No
Sandra Elena Villadiego Villadiego	PSUN	Representante a la Cámara	Sí, al Senado
Marta Cecilia Ramírez Orrego	PCC	Representante a la Cámara	Sí, al Senado
Nancy Denise Castillo García	PLC	Representante a la Cámara	Sí

Sin embargo, de las 20 Representantes elegidas en 2010, diez mujeres (incluyendo a Nidia Marcela Osorio) ocuparon un cargo local de elección popular, es decir que el 50% de las mujeres que fueron elegidas para la Cámara de Representantes han sido alcaldesas, concejales o diputadas. Por lo tanto, se puede inferir que la trayectoria política de las mujeres que llegan al Congreso puede ser una variable representativa que influye en el electorado y que podría contribuir a mejorar la participación política de la mujer.

Por otro lado, si se proyecta una mirada a las elecciones de 2014, se puede ver que de las senadoras (elegidas y que están reemplazando otros senadores), nueve aspiran en las elecciones de 2014 para obtener nuevamente la curul, mientras que diez no desean o no pueden tener la reelección por diferentes motivos. Por su parte, de las Representantes a la Cámara (elegidas y que están reemplazando otros senadores¹²⁾), ocho quieren dar el salto al Senado de la República, ocho van por la reelección y cuatro no se postularon para continuar su cargo.

Por lo tanto, se evidencia que, aunque sea en menor proporción, muchas Representantes utilizan ese cargo para luego acceder al Senado. Igualmente, se puede ver que cuando se llega a este último, es mayor la proporción de las congresistas que dejan su cargo en comparación con la Representantes a la Cámara, pues estas tienden o a querer reelegirse o a dar el salto al Senado, pero no a retirarse de la corporación. Es decir, que si bien lo local contribuye para que las mujeres pasen de arena local al juego político nacional, en este también pueden comenzar por la Cámara, ya que son elegidos por sus mismos entes descentralizados donde ya han obtenido votos, para luego pasar al Senado de la República.

Finalmente, es necesario resaltar que muchas de las mujeres que han sido elegidas o como Senadoras o como Representantes a la Cámara han heredado un caudal político de sus familias o han estado respaldadas por personas que tienen una gran influencia y que desde la cárcel, otro cargo o el mismo anonimato, desean continuar en el juego político del país. Así, en el Cuadro 6 se pueden identificar estos nexos.

A grandes rasgos, se puede apreciar que varias de las Senadoras que resulta-

¹² Lucero Cortés Méndez fue retirada de su cargo y Amanda Ricardo de Páez llegó a la corporación para reemplazar a José Ignacio Bermúdez Sánchez.

ron electas para el periodo 2010-2014 –o que han accedido a una curul como reemplazo de otro legislador/a de su lista– tienen clanes familiares que las respaldan o algún personaje de la vida política que les brinda su apoyo. En total, once de las 19 Senadoras ya mencionadas, es decir 57,89% de las Senadoras, se relaciona con algún actor de este tipo y, muchas veces con más de uno.

Tomando en cuenta las cinco votaciones más altas en la Cámara de Representantes, la situación es similar, dos de estas legisladoras tenían algún tipo de nexo al momento de participar en las elecciones. Este es el caso de Mercedes Eufemia Már-

quez, esposa del ex Alcalde de San Marcos, Sucre, y que recibió el respaldo de Teresita García Romero (Senadora); y Sandra Elena Villadiego, fórmula de Piedad Zuccardi y esposa de Miguel Rangel, investigado por presuntos nexos con paramilitares. Una situación similar tiene lugar con otras cuatro Representantes, por lo tanto, aunque en menor proporción (30%), se puede observar que tanto en Senado como en Cámara recursos como el capital electoral familiar, el apoyo de grupos o casa políticas poderosas regional o localmente, así como el respaldo de ilegales, son un factor de peso a la hora de que las mujeres alcancen una curul en el Congreso colombiano.

Cuadro 6. Vínculos políticos de las Senadoras.

Nombre	Partido	Vínculos políticos y familiares
Arleth Patricia Casado de López	PLC	Juan B. Casado (papá): Diputado a la asamblea de Córdoba, Alcalde de San Andrés de Sotavento Juan Carlos Casado (hermano): Alcalde de San Andrés de Sotavento Juan Manuel López (esposo): Representante a la Cámara, Senador Libardo López Gómez (papá de Juan Manuel López): Jefe político de Mayorías Liberales Edmundo López Gómez (tío de Juan Manuel López): Representante a la Cámara, Senador Jesús María López Gómez (tío de Juan Manuel López): Alcalde, Gobernador Libardo López Cabrales (hermano de Juan Manuel López): Gobernador de Córdoba
Daira de Jesús Galvis	CR	Alberto Gil: detenido en la Picota, reemplazó su curul con el apoyo de Enilse López (alias la Gata) Juan José García Taboada (Papá): Diputado a la Asamblea de Bolívar. Gabriel García Taboada (Tío): Concejal de El Carmen de Bolívar
Teresita García Romero	PIN	Álvaro García Romero (Hermano): Consolidó el Movimiento Nacional Progresista, Alcalde de Ovejas, Sucre, Representante a la Cámara y Senador. Condenado por la Masacre de Macayepo y sus nexos con paramilitares. Juan José García Romero (Hermano): Senador, condenado por desvío de auxilios parlamentarios.

(Cont.)

Nombre	Partido	Vínculos políticos y familiares
Teresita García Romero	PIN	Gabriel Antonio García Romero (primo): Concejal y Alcalde de Cartagena. Piedad Zuccardi (cuñada): investigada por presuntos vínculos con paramilitares.
Maritza Martínez	PSUN	Luis Carlos Torres (esposo): Diputado a la Asamblea y Gobernador del Departamento del Meta, Senador por Cambio Radical de 2006 a 2008. Investigado por supuestos vínculos con los paramilitares.
Karime Mota y Morad	PSUN	Eduardo Pulgar (esposo): Exconcejal de Barranquilla Recibió el respaldo electoral de su hermano, encargado de la ayuda humanitaria en municipios de Antioquia.
Liliana María Rendón Roldán	PCC	Respaldada por el gobernador de Antioquia, Luis Alfredo Ramos.
Astrid Sánchez Montes de Oca	PSUN	Rafael Sánchez (papá): Concejal de Quibdó, diputado de la Asamblea. Luz Marina Montes de Oca (mamá): Diputada Patrocinio Sánchez (hermano): Alcalde de Quibdó y gobernador del Chocó, condenado por irregularidades en contratos.
Olga Lucía Suárez Mira	PCC	Odín Sánchez (hermano): condenado en julio del 2011 por nexos con el paramilitarismo. Óscar Suárez Mira (hermano): Ex congresista, se le abrió una investigación por parapolítica.
Dilian Francisca Toro	PSUN	Investigada por presuntos nexos con los paramilitares y por lavado de activos
Doris Clemencia Vega Quiroz	PIN	Luis Alberto Gil Castillo (esposo): fundador del PIN (Opción Ciudadana), condenado por parapolítica
Piedad Zuccardi	PSUN	Investigada por presuntos nexos con los paramilitares Juan José García (esposo): condenado por peculado Álvaro García Romero (cuñado): condenado por paramilitarismo.

IV. Breve reflexión para concluir

Para concluir, se puede decir que hay varios factores que pueden llegar a incidir en el aumento o la disminución de la participación política de la mujer en un órgano como el Congreso, entre estos están los tamaños de las circunscripciones, la existencia de una Ley de cuotas, el tipo de lista utilizada, la labor de selección de candidatos de los partidos políticos, la carrera política, y los recursos a los que tienen acceso las mujeres a la hora de hacer política, sean estos econó-

micos o políticos. Aunque estos no son los únicos y no influencian definitivamente al electorado, sí es indispensable tenerlos en cuenta a la hora de hacer el respectivo análisis de cara las elecciones de 2014.

Como ya han destacado numerosos trabajos sobre el tema, en Colombia la llegada de la mujer al Congreso de la República no ha aumentado en la cantidad y con el ritmo que se pretendía con normas como la ley de cuotas. Esto puede observarse concretamente en el mapa descrito anteriormente, donde queda evidenciado que 13

departamentos nunca han tenido una mujer electa representante a la Cámara.

Si bien hay un consenso sobre la incidencia de factores institucionales sobre los efectos de la ley de cuotas y, en consecuencia, la llegada de mujeres a la política, aquí el papel de los partidos políticos y sus dirigentes es fundamental. Son ellos los que controlan, aún en el presente, la llegada de las personas a las listas, es decir, el proceso de selección de candidatos. La responsabilidad de los partidos es impostergable, de ellos y de un trabajo juicioso de reclutamiento y acompañamiento, depende que las mujeres encuentren, en la política electoral, un espacio propicio para desarrollarse profesionalmente.

En ese sentido, es importante tener en cuenta quiénes son aquellos que ocupan una curul en el legislativo o que compiten para lograrlo, en este caso, específicamente las mujeres que se embarcan en esta carrera. El panorama presenta perfiles diferentes, sin embargo, la experiencia política en cargos de elección popular locales y/o regionales así como el apoyo de grupos o familias políticas, es una constante, especialmente en las mujeres electas Senadoras. Esta situación se da también en Cámara de Representantes, pero en menor medida.

Al respecto, si bien la ley de cuotas representa un avance en términos de garantías para la participación en política electoral de las mujeres, es imprescindible reflexionar sobre quiénes son estas mujeres y, sobre todo, cuáles son los recursos económicos o políticos que les permiten acceder, primero a una lista y, después al Congreso de la Re-

pública. Está claro que un aumento significativo en la llegada de mujeres al Congreso es deseable, sin embargo, también es importante poner la lupa sobre los perfiles de las mujeres que llegan así como los grupos o intereses a los que responden. De modo contrario, no estaremos caminando de manera exitosa a la renovación de la política, a la llegada de nuevas miradas a la agenda legislativa y, eventualmente, a mayor equidad de género en la política; todos estos cambios como elementos que contribuirían a una democracia de mayor calidad.

Bibliografía

- Archenti, N. y Tula, M. I. (2008) *Mujeres y Política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta.
- Bernal, A. (2011). Elecciones parlamentarias de 2010: análisis de la inclusión de las mujeres. *Colombia Internacional* (74), pp. 89-118.
- Guzmán, D. E y Molano, P. (2012) Ley de Cuotas en Colombia: avances y retos Diez años de la Ley 581 de 2000, Documentos de Discusión No 13, Junio, De Justicia.
- Htun, M. (2002). Mujeres y Poder Político en Latinoamérica. En I. I. Assistance, *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los Números* (pág. 19-44). Estocolmo: International IDEA.
- Unión Interparlamentaria y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2012) *Informe Parlamentario Mundial. La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria*. Nueva York: PNUD.

- Misión de Observación Electoral (2013) *Igualdad de Género y el empoderamiento de las mujeres.* Disponible en http://moe.org.co/home/doc/moe_nacional/2013/IGUALDAD%20DE%20GÉNERO%20Y%20EL%20EMPODERAMIENTO%20DE%20LAS%20MUJERES.pdf
- Ortega, B. y Camargo, G.(2012) “La nueva Ley de cuotas en Colombia. El caso de las Asambleas Departamentales, 2007-2011” en Wills Otero, L. Y Batlle, M. (comps).
- Política y Territorio. *Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2011.* Bogotá: PNUD-IDEA-NIMD pp. 197-220.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2013) *Ranking de Igualdad de mujeres y hombres en los partidos y movimientos políticos.* Bogotá: PNUD.
- Sartori, Giovanni (1980) *Partidos y Sistemas de partidos.* Madrid: Alianza Editorial. Edición original de 1976.



Universidad del Rosario

La variación del censo electoral como factor de riesgo electoral

Observatorio
de Procesos
Electorales
OPE
Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad del Rosario

YANN BASSET Y CAMILO VARGAS BETANCOURT
Universidad del Rosario

Introducción

El censo, o potencial electoral, se refiere a la cantidad de personas que según los registros de la Registraduría Nacional están inscritas para votar en una elección. Múltiples factores coinciden en la transformación constante de esta variable. En primer lugar, la tendencia al crecimiento demográfico es un factor que claramente debe incidir sobre una variación continua. Así mismo, al considerar particularidades geopolíticas del país, se encuentran más factores que deben ser tenidos en cuenta. En sociedades asentadas sobre un espacio tan dilatado como Colombia, con amplias zonas rurales y grandes centros urbanos dispersos, desde hace décadas se ha experimentado una migración económica, desde el campo hacia la ciudad, de población que busca los ingresos relativamente mayores que ofrecen los sectores económicos de los entornos urbanos.

Así mismo, debe considerarse como un factor de gran peso el desplazamiento de población por motivos relacionados con el conflicto armado. La escala de este fenómeno, abordado en otros capítulos de este libro, debe ser tenida en cuenta al analizar el comportamiento del censo electoral a nivel nacional. Por último, es también importante mencionar la depuración del censo realizada por la Registraduría. El momento en el que se realice una actualización de datos para eliminar personas inscritas que han fallecido o que se han trasladado a otro lugar, es un factor que también incide sobre la medición de esta variable.

Este capítulo muestra los resultados de un estudio comparativo de la variación del censo electoral en cada municipio del país, entre las últimas cinco elecciones (locales de 2003, 2007 y 2011, y nacionales de 2006 y 2010).

Luego de comparar la variación porcentual de una elección a otra, se da evidencia de grandes tendencias de variación (amplios grupos de municipios donde los promedios de variación son similares) que pueden ser explicadas gracias a los factores estructurales previamente mencionados¹. Con base en esto, se han despejado pequeños grupos de municipios en donde la variación del censo electoral es atípica, en relación con esos grandes promedios nacionales. Las atipicidades pueden deberse a causas distintas de esos factores estructurales, como a manipulaciones puntuales del censo con fines electorales, lo que se conoce en Colombia como la trashumancia electoral. Por este motivo este breve estudio adquiere un carácter experimental, y se constituye en un antecedente para eventualmente considerar en el futuro la variación del censo como un elemento más para el estudio de los mapas de riesgo electoral.

Resultados

Para realizar este estudio se tomaron los datos de potencial electoral por municipio dados por la Registraduría en las mencionadas elecciones², y se calculó la variación porcentual de una elección a otra (2003 – 2006, 2006 – 2007, 2007 – 2010 y 2010 – 2001). Luego, observando simultáneamente las cuatro variaciones en todos los municipios, se construyeron 5 grandes grupos de municipios con dinámicas asociadas al censo electoral muy similares entre sí³.

La siguiente gráfica (grafico 1) muestra el promedio nacional de variación entre cada elección para los 1098 municipios de los que se tienen datos de censo electoral desde el 2003, junto con el promedio de variación de

² Excepto en los casos en los que no se realizaron las elecciones por atipicidad en los períodos o por orden público, algo que sucedió especialmente en las elecciones locales de 2003, por lo que se tomó el dato de los reportes de elecciones en fechas atípicas.

Tampoco se toman en cuenta para esta medición los 20 corregimientos departamentales que conforman la mayoría del territorio de Amazonas, Vaupés y Guainía. Aunque allí también se llevan a cabo elecciones y hay datos de censo electoral, su reducido peso demográfico hace que pequeñas variaciones nominales reflejen grandes variaciones porcentuales, tergiversando la medición.

³ Técnicamente, este resultado se obtiene gracias a un algoritmo llamado Clasificación Ascendente Jerárquica, que agrupa nuestros municipios en categorías homogéneas desde el punto de vista de las variables estudiadas. Así, se constituyen las categorías de manera tal que se maximiza las diferencias de las variables entre municipios pertenecientes a categorías distintas, y se minimiza las diferencias de las mismas entre municipios pertenecientes a una misma categoría.

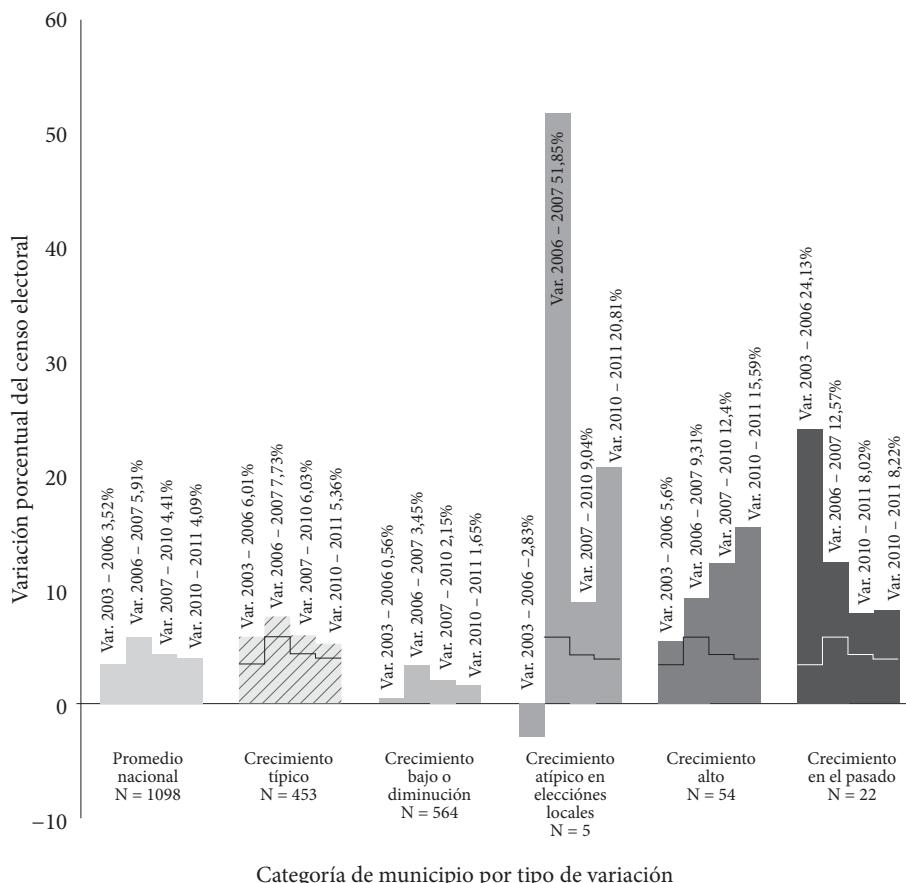
¹ Es importante señalar que este porcentaje de variación es sensible al nivel del censo del municipio. Un municipio con pocos electores puede registrar variaciones mucho más importantes que un municipio grande con un cambio de pocos electores potenciales adicionales de una elección a otra en valor absoluto. Para minimizar este problema, no se tomaron en cuenta los corregimientos para efectuar los cálculos, pero de todos modos, es importante recordar este límite estadístico del análisis.

cada conjunto de municipios y un indicador comparativo del promedio nacional. La distribución espacial de estas categorías en el país se muestra en los mapas anexos.

Existen dos grandes grupos mayoritarios. Uno, que hemos denominado ‘crecimiento típico’, compuesto por 453 municipios (barra a rayas), se caracteriza por un constante crecimiento del censo electoral en un sentido similar pero en escala ligeramente superior al promedio

nacional. El segundo grupo mayoritario, que denominamos ‘crecimiento bajo o disminución’, reúne 564 municipios en los cuales, en promedio, el censo electoral también crece, de forma similar al promedio nacional pero en menor escala (barra aguamarina). Este grupo reúne numerosos municipios en los que la variación del censo de una elección a otra a veces es incluso negativa. Por ello, en general hay un crecimiento, pero en promedio más bajo.

Gráfico 1. Categorías de municipios clasificados según el tipo de variación porcentual del censo electoral



Fuente: Cálculos del Observatorio de Procesos Electorales – OPE, Universidad del Rosario.

Estos dos grupos representan lo que se puede denominar como un comportamiento estructural de la variación del censo electoral. Como se ve en el mapa 28 de playas de colores, el grupo de ‘crecimiento bajo o disminución’ abarca numerosos municipios ubicados, sobre todo, en las zonas montañosas del país, desde Nariño hasta el centro de Antioquia al occidente y Norte de Santander al oriente. También cubre una concentración de municipios en Caquetá, y otros dispersos en Chocó y los Llanos.

Si se observa el mapa que relaciona las categorías de municipios con el tamaño de su censo electoral (ver mapa 29), representado en círculos sobre las cabeceras municipales, se evidencia que este grupo mayoritario corresponde en su mayor parte a pequeñas poblaciones, mientras que la

categoría de ‘crecimiento típico’ cobija a las grandes y medianas ciudades ubicadas en medio de las mismas zonas geográficas, con las notables excepciones de Manizales, Armenia y Bucaramanga. Esto corrobora la tendencia histórica de migración poblacional hacia las grandes ciudades.

Ahora bien, es interesante observar la existencia de tres categorías minoritarias donde la variación del censo es atípica.

En primer lugar, la categoría de ‘crecimiento atípico en elecciones locales’ es un pequeño grupo de 5 municipios, diferenciados en el cálculo con respecto de los demás municipios del país debido al aumento comparativamente muy alto que presentó su censo electoral entre las últimas elecciones nacionales y las locales (2006 – 2007 y 2010 – 2011), como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 1. Municipios con aumentos del censo atípicamente altos antes de elecciones locales

Departamento	Municipio	Variación 2010 - 2011	Variación 2007 - 2010	Variación 2006 - 2007	Variación 2003 - 2006
Antioquia	San Pedro de Urabá	8,47	9,04	66,28	-26,27
Cauca	Piamonte	20,61	11,63	53,53	2,39
Cauca	Santa Rosa	17,41	5,18	38,72	-6,12
Chocó	Carmen del Darién	36,69	3,57	67,30	12,10
Cundinamarca	Mosquera	20,87	15,80	33,41	3,76

Fuente: Cálculos del Observatorio de Procesos Electorales – OPE, Universidad del Rosario.

San Pedro de Urabá es una excepción, pues la enorme variación sólo se presenta para las elecciones de 2007, mientras que había experimentado un gran descenso del censo entre 2003 y 2006. Una característica importante de señalar en este conjunto es que la gran volatilidad puede estar relacionada con el impacto del conflicto armado en las regiones de Antioquia, Chocó y Cau-

ca en las que se encuentran casi todos estos municipios, especialmente en términos de desplazamiento y retorno de población.

No obstante, no es descartable que cambios de tal magnitud en el censo electoral tengan que ver con el interés de actores políticos o económicos, relacionados con los grupos armados presentes en estas zonas, por acceder a cargos de elección

popular mediante la movilización y la inscripción de personas en estas circunscripciones. Estas hipótesis pueden servir de base a estudios focalizados que expliquen las verdaderas causas de estos cambios.

En contraste con lo anterior, es bastante llamativa la presencia del municipio de Mosquera (Cundinamarca) en esta categoría, pues no se ubica en una región impactada por el conflicto armado. También es de resaltar que además de la elevada variación porcentual del censo para las elecciones locales, este municipio también es el que presenta la variación más alta del grupo para las elecciones nacionales de 2010, con un 15,8 % de aumento, muy por encima del 4,41 % de aumento del promedio nacional. Con miras a las elecciones de 2014, es interesante comparar ese dato con los cálculos de riesgo por participación⁴, donde Mosquera fue calculado con un riesgo alto por alta participación en elecciones presidenciales (aunque no en las elecciones al Congreso).

En cuanto a la segunda categoría, denominada ‘crecimiento alto’, hay que señalar que es un conjunto de 54 municipios

ubicados en su mayoría en zonas semiperiféricas del país, en el sentido de que son principalmente municipios alejados de las grandes concentraciones poblacionales, pero en varios casos su peso demográfico es relativamente significativo⁵. En promedio, todos estos municipios se caracterizan por un aumento progresivo del censo electoral en niveles atípicamente altos en comparación con el promedio nacional. De hecho, mientras que el ritmo de crecimiento del censo tiende a disminuir en el promedio nacional luego de 2007, en esta categoría hay un aumento progresivo del ritmo de crecimiento. Todos estos son indicios llamativos de riesgo electoral.

En la siguiente tabla se puede observar la variación porcentual entre las últimas tres elecciones (2007 – 2010 y 2010 – 2011). Para entender distintas dinámicas de variación del censo dentro de esta categoría, se han dividido los municipios entre aquellos en los que el censo aumenta más para las últimas elecciones nacionales y aquellos en los que esto sucede para las últimas elecciones locales.

⁴ Ver en este mismo libro el capítulo “Riesgo por participación electoral”.

⁵ Además de los poblados municipios de Cundinamarca y Antioquia, señalados en el mapa (en color naranja), en esta categoría entran municipios con censos electorales de alrededor de 20.000 personas en Cumaribo, Arauquita o Barrancas, y de 85.000 en Uribia.

Tabla 2. Municipios con crecimiento progresivo y atípicamente alto del censo electoral

Depto.	Municipio	Variación 2010 - 2011	Variación 2007 - 2010
Antioquia	Sabaneta	3,96	18,94
Casanare	Recetor	1,28	28,91
Casanare	San Luis de Palenque	11,12	15,26
Chocó	Atrato	4,72	26,30
Chocó	Cértegui	5,13	19,98
Córdoba	Buenavista	12,98	18,44
Cundinamarca	Cota	15,21	25,52
Cundinamarca	Paratebueno	9,13	10,40
La Guajira	Dibulla	3,60	19,36
La Guajira	La Jagua del Pilar	-13,17	44,29
La Guajira	Uribia	13,08	14,49
Magdalena	Algarrobo	13,92	16,70
Meta	Barranca de Upía	9,59	32,66
Meta	Puerto Gaitán	28,30	38,88
Meta	Restrepo	14,38	17,42
Norte de Santander	Santiago	10,99	11,73
Santander	Sabana de Torres	15,36	17,78
Sucre	Morroa	2,01	18,94
Antioquia	Girardota	12,86	11,79
Bolívar	Montecristo	29,50	10,02
Boyacá	Paya	19,74	1,60
Cesar	La Jagua de Ibirico	19,72	6,52
Cundinamarca	Cogua	15,62	5,97
Cundinamarca	Funza	21,38	10,98
Cundinamarca	Gachancipá	19,14	4,82
Cundinamarca	Pulí	17,52	6,62
Cundinamarca	Tocancipá	15,28	8,87
Chocó	Juradó	17,63	8,76
Chocó	Medio Atrato	18,85	3,55
Huila	Acevedo	17,04	6,55
Huila	Suaza	14,28	7,49
La Guajira	Albania	31,23	18,23
La Guajira	Barrancas	14,75	10,26
Magdalena	Nueva Granada	15,62	11,47
Magdalena	Sabanas de San Ángel	21,03	4,15
Meta	Cabuyaro	25,12	6,21

(Cont.)

Depto.	Municipio	Variación 2010 - 2011	Variación 2007 - 2010
Meta	Cubarral	18,54	4,46
Meta	La Macarena	32,78	1,08
Meta	Uribe	21,38	9,65
Meta	Puerto Concordia	21,20	-2,82
Meta	San Carlos de Guaroa	20,45	3,55
Nariño	Mosquera	14,19	8,72
Nariño	Ricaurte	17,92	11,56
Norte de Santander	Bucarasica	18,18	5,01
Norte de Santander	El Tarra	19,45	8,41
Norte de Santander	Hacarí	17,17	5,66
Norte de Santander	Los Patios	15,11	12,05
Norte de Santander	Puerto Santander	16,13	10,26
Norte de Santander	Teorama	19,40	6,04
Arauca	Arauquita	17,67	4,22
Casanare	Monterrey	18,44	10,89
Putumayo	Villagarzón	17,03	9,15
Vaupés	Taraíra	16,16	11,31
Vichada	Cumaribo	12,86	10,77

Fuente: Cálculos del Observatorio de Procesos Electorales – OPE, Universidad del Rosario.

Mientras que en algunos casos ambas variaciones son similares, y una es solo ligeramente superior a la otra, es llamativo que en otros casos se presenta un crecimiento muy elevado sólo para una de las dos elecciones. Como ya se dijo, las razones de estos cambios pueden obedecer a actualizaciones del censo por parte de la Registraduría, o a fenómenos económicos o de orden público que impliquen el desplazamiento y el reasentamiento de personas que se inscriben en nuevos municipios para ejercer su derecho al voto. No obstante, otra causa para los aumentos atípicamente altos del censo electoral que esta categoría muestra puede ser el interés de grupos políticos por movilizar personas y hacerlas inscri-

birse como votantes en otros municipios, con el fin de obtener votos suficientes para acceder a cargos de elección popular, alterando así el correcto funcionamiento de los mecanismos electorales. En este sentido, es interesante la división señalada en la tabla, puesto que en caso de haber ‘trasteos’ de votos, los resultados pueden señalar, que tal comportamiento puede ser causa de actores políticos en busca de cargos de elección a nivel municipal o departamental, y en qué caso pueden estar tras cargos de elección a nivel nacional.

Considerando los factores de riesgo para las elecciones nacionales de 2014, es útil contrastar los municipios con aumentos del censo atípicamente altos para las últi-

timas elecciones nacionales con el análisis de riesgo por alta participación⁶. De esos primeros 18 municipios de la tabla anterior, Buenavista, Cértegui, La Jagua del Pilar, y Recetor tienen riesgo medio por alta participación en las elecciones al Senado y a la Cámara, y Morroa tiene riesgo alto. En cuanto a las elecciones a la Presidencia, Sabaneta, Cota, Barranca de Upía, Recetor y San Luis de Palenque fueron calificados con riesgo medio por alta participación. Es decir que en esos municipios coinciden aumentos atípicamente altos del censo electoral en las últimas elecciones nacionales con participaciones atípicamente altas (frente al promedio nacional) en las mismas. Estos

resultados son indicios de riesgo electoral, útiles para guiar futuras investigaciones que expliquen si esos aumentos del censo para elecciones donde hay una participación atípicamente alta pueden ser provocados por alteraciones y manipulaciones al correcto funcionamiento del proceso electoral.

Por último, la categoría de ‘crecimiento en el pasado’, como muestra la gráfica 1, se caracteriza por un aumento del censo electoral entre 2003 y 2006 desproporcionadamente alto en comparación con el promedio nacional. En la siguiente tabla se muestran las variaciones porcentuales de esos municipios:

Tabla 3. Municipios con elevado aumento del censo electoral en el pasado

Departamento	Municipio	Variación 2010 - 2011	Variación 2007 - 2010	Variación 2006 - 2007	Variación 2003 - 2006
Bolívar	Arenal	6,59	7,27	11,18	16,97
Bolívar	Cantagallo	0,64	15,21	12,86	46,59
Bolívar	Regidor	0,70	10,79	6,85	26,93
Bolívar	San Pablo	7,31	4,67	10,94	19,39
Bolívar	Tiquisio	8,55	8,10	13,28	16,77
Boyacá	Cubará	6,11	12,33	20,73	21,30
Cauca	López de Micay	8,68	7,79	13,87	18,49
Cauca	Villa Rica	13,86	8,83	36,64	19,76
Cesar	Pueblo Bello	17,74	5,10	15,23	26,89
Chocó	Alto Baudó	9,81	3,30	9,74	27,59
Chocó	Bagadó	10,14	8,18	10,23	16,12
Chocó	Medio Baudó	3,83	7,33	14,68	25,93
Chocó	Medio San Juan	5,24	2,82	2,93	27,07
Chocó	Río Quito	4,39	6,95	12,79	19,45
Chocó	Unión Panamericana	5,28	10,09	12,47	27,58
Cundinamarca	El Rosal	21,81	10,41	24,93	22,83

⁶ Ver en este mismo libro el capítulo “Riesgo por participación electoral”.

(Cont.)

Departamento	Municipio	Variación 2010 - 2011	Variación 2007 - 2010	Variación 2006 - 2007	Variación 2003 - 2006
Guaviare	Calamar	11,45	7,52	10,40	18,11
La Guajira	Hatonuevo	12,67	6,35	2,23	20,42
Nariño	Magüí Payán	2,83	9,32	2,77	25,18
Nariño	Nariño	5,21	8,24	10,15	40,08
Nariño	Providencia	7,94	0,93	4,65	26,73
Sucre	Coveñas	9,99	14,92	16,98	20,75

Fuente: Cálculos del Observatorio de Procesos Electorales – OPE, Universidad del Rosario.

Esta categoría reúne municipios donde existió un riesgo electoral a mediados de la década pasada, pues la variación del censo refleja atipicidades que llevaron a un muy elevado aumento (de 24,13 % en promedio) de las personas inscritas para votar en esos municipios entre 2003 y 2006, en relación con el promedio nacional (de apenas 3,52%). Aunque la característica que reúne a esta categoría es ese aumento pasado, vale la pena resaltar algunos municipios donde se repiten grandes aumentos porcentuales del censo entre las últimas elecciones nacionales (2010) y las últimas locales (2011) en comparación con el aumento del promedio nacional (4,09 %). Es el caso de la última variación porcentual en El Rosal (21,81 %), Pueblo Bello (17,74 %), Villa Rica (13,86 %) y Hatonuevo (12,67 %), por mencionar los cuatro más representativos, que se caracterizan también por ser de los pocos municipios de esta categoría cuyo censo electoral supera las 10.000 personas.

En conclusión, el análisis de la variación del censo electoral ofrece una variable cuya observación es útil para resaltar ma-

nipulaciones al proceso electoral que las demás variables pueden no entrever. Además, una ventaja del estudio de esta variable es la posibilidad de usar datos tanto de las elecciones nacionales como de las locales pues, en principio, el tipo de elección no debería incidir sobre el comportamiento de la variación del censo electoral.

En este sentido, es interesante observar que los municipios con variaciones atípicas suelen presentar comportamientos muy disímiles antes de unas elecciones locales y de unas nacionales. Esto puede reflejar la presencia de actores políticos interesados en manipular el proceso electoral mediante la movilización de inscritos para votar, y puede mostrar también en qué tipo de cargos (de nivel nacional, departamental o municipal) están interesados esos actores políticos.

Por estas razones, la observación de esta variable debe continuar, en la medida en la que las atipicidades señaladas ofrecen indicios útiles para la detección de alteraciones efectivas al funcionamiento de los mecanismos democráticos.

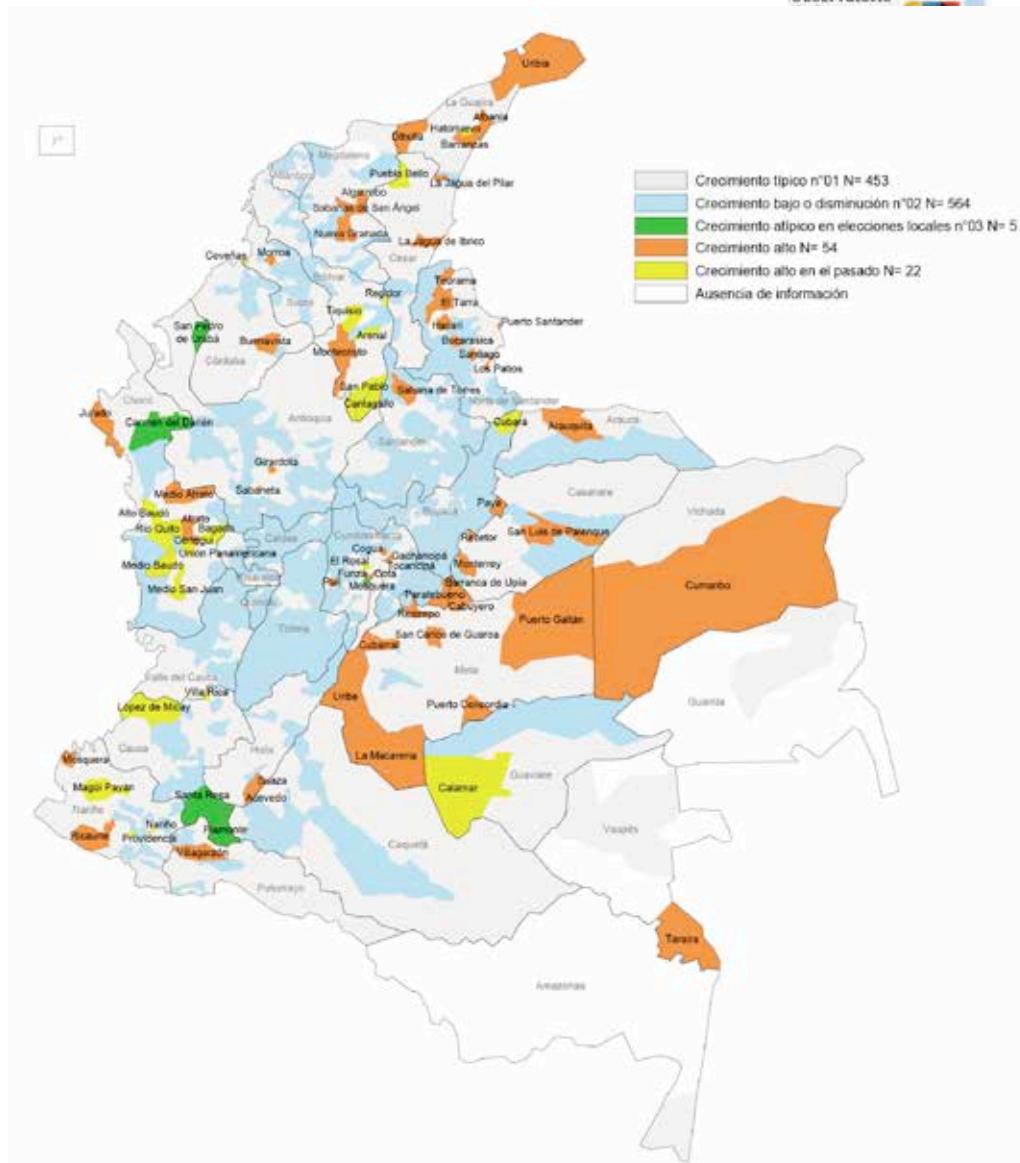


Mapa # 28 Variación del censo electoral 2003 – 2011



Universidad del Rosario

Observatorio



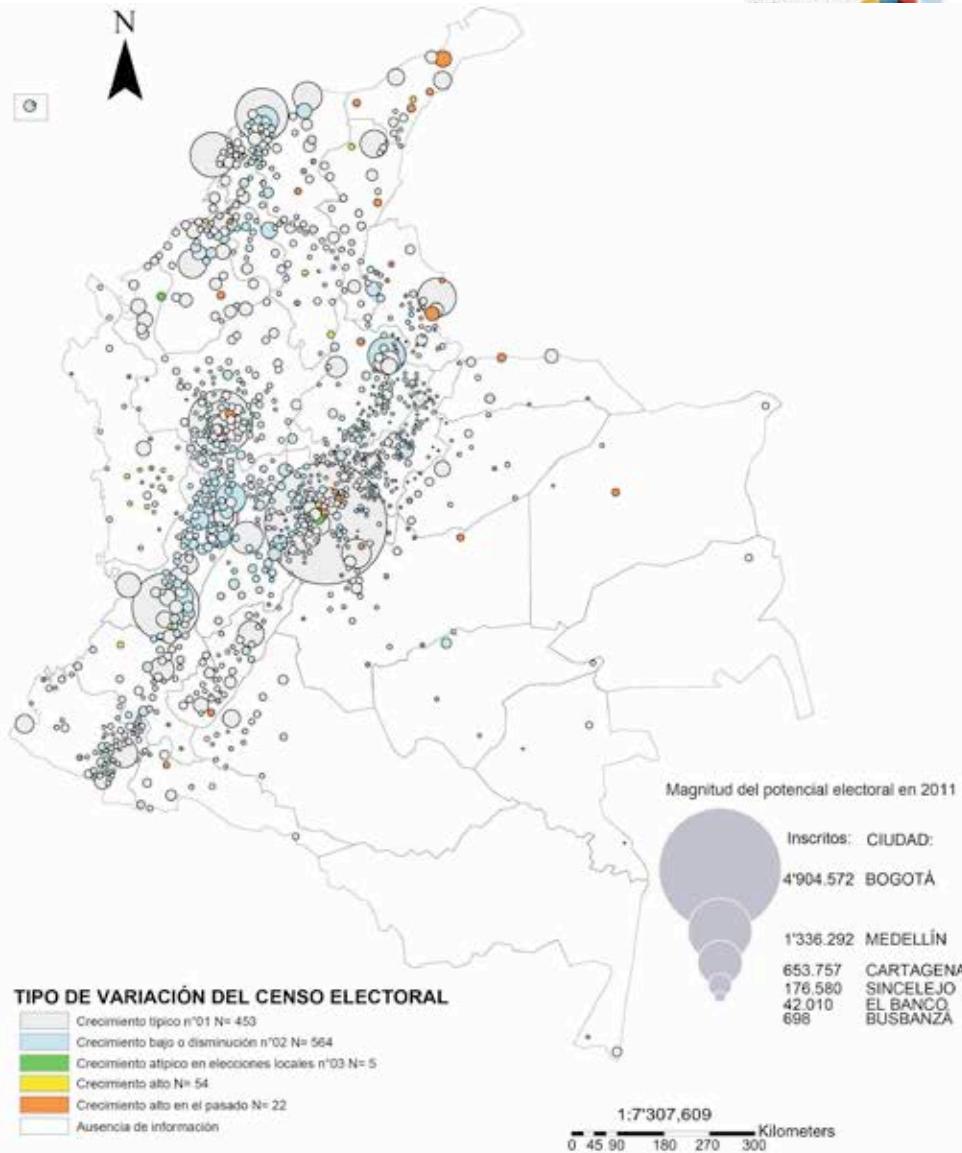


Mapa # 29
Variación del censo electoral frente
al potencial electoral por municipio
2003 – 2011



Universidad del Rosario

Observatorio



Votando por la tierra: Las elecciones 2014 y el futuro de la reparación a las víctimas del conflicto armado

JUAN DAVID VELASCO*

Introducción

Las políticas de atención y reparación a las víctimas del conflicto armado se juegan su futuro en las elecciones de Senado y Cámara de Representantes. Primero porque la próxima legislatura será definitiva para ordenar y monitorear la ejecución de una porción de los \$54,9 billones que fueron destinados para las víctimas en un plazo de 10 años¹.

Y segundo porque está en juego la representación política de las víctimas en el Congreso, situación que además de ser histórica², podría constituirse en una amenaza para los intereses defendidos por terratenientes, narcotraficantes y testaferros que no ven con buenos ojos la restitución de tierras que inició desde el 2011³.

* Polítólogo de la Universidad Javeriana con cursos de Maestría en el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia. Agradezco a Jennifer Vargas, Alonso Tobón, Fabián Acuña, Ana María Cristancho, Catalina Toquica y Juan Felipe Rubio, por su invaluable ayuda en la preparación de este artículo.

¹ Artículo 19 de la Ley 1448 de 2011 y Documento CONPES 3726.

² Uprimny & Sánchez (2010) sostienen que se ha formado un aparente consenso nacional por la restitución de bienes rurales para la población desplazada, algo que es histórico pues los temas de uso y distribución de la tierra habían estado por lustros fuera de la discusión pública.

³ Por ejemplo, Gutiérrez (2010) plantea que la sobrerepresentación política de los terratenientes en el Congreso ha sido una constante histórica que ha obstaculizado cualquier iniciativa de reforma agraria y de modernización en el campo.

Por tanto, son múltiples los riesgos que obstaculizarían el desarrollo de elecciones libres, competitivas y transparentes en los municipios más afectados por el conflicto armado. Por un lado, la restitución como oportunidad histórica genera riesgos para la participación política de las víctimas en tanto modifica parcialmente el *statu quo* en la tenencia de la propiedad rural⁴.

Por otro lado, la restitución como acción concreta del Estado, plantea riesgos asociados con el acceso a los recursos para las víctimas y la manipulación clientelista de éstos. En esa lógica, el presente artículo busca identificar tanto los riesgos electorales que se desprenden de la reparación y la restitución de tierras, así como los riesgos que podrían tener las próximas elecciones en la viabilidad política de la Ley 1448 de 2011.

Para cumplir con dicho objetivo, se organizó el artículo en tres partes: en la primera parte, se describen los riesgos a los que están expuestos las víctimas cuando buscan participar en política electoral o cuando presentan solicitudes de reparación en contextos en los cuales persisten los grupos armados no estatales.

En la segunda parte, se plantea cómo la persistencia de la parapolítica en algunas regiones podría obstaculizar la restitución

de tierras. Por último, en la tercera parte se realizan unas conclusiones y se propone una agenda futura de investigación.

Riesgos electorales que se desprenden de la reparación a las víctimas

Existen dos clases de riesgos que podrían obstruir el desarrollo de elecciones libres, competitivas y transparentes en diversas regiones del país: *los riesgos por fuera del proceso de reparación y restitución de tierras, y los riesgos por dentro del proceso*.

Los riesgos por fuera se derivan de una ventana de oportunidad que se abrió para la protección jurídica de los bienes despojados, enajenados o usurpados de la población desplazada. Es decir, son una clase de riesgos relacionados con el accionar violento y antidemocrático de agentes que buscan atemorizar a las víctimas para que no presenten o persistan en sus reclamaciones de formalización y restitución de tierras.

Y por otra parte, los riesgos por dentro están relacionados con fallas institucionales en la implementación de la Ley 1448 de 2011 y el documento CONPES 3726⁵, que incentivan a diferentes agentes a manipular a las víctimas para obtener un provecho económico o político.

⁴ Aunque los intentos de modificar la estructura agraria son tímidos y podrían tardarse siglos (Gutiérrez, 2013), una eventual firma del acuerdo de paz en La Habana podría conducir a una modernización del campo colombiano, mediante la actualización catastral, el control de la frontera agrícola, el crédito para el campesino y la seguridad jurídica para la agricultura minifundista (Londoño, 2013).

Los riesgos por fuera

La violencia contra organizaciones de víctimas y sus líderes, se constituye en un riesgo

⁵ Para una excelente crítica a las fallas del diseño institucional de la Ley 1448 de 2011, véase Gutiérrez (2013) y Vargas (2014).

que limita la efectividad de la Ley 1448 de 2011, y por ende, restringe el cumplimiento integral de sus derechos políticos y civiles, lo que propicia un nuevo ciclo de victimización y refuerza a su vez el asilamiento de la población afectada por el conflicto armado⁶.

Desde que inició el proceso de restitución, se han documentado 17 casos de asesinatos y 80 amenazas de muerte contra reclamantes de tierras y sus líderes (Human Rights Watch, 2013)⁷. Los asesinatos buscaron obstruir el activismo de las víctimas para hacer efectivo su derecho a la restitución de predios abandonados o despojados (Human Rights Watch, 2013).

Desde la perspectiva del riesgo electoral, la violencia contra reclamantes de tierras y sus líderes puede afectar el desarrollo de comicios libres y competitivos en dos sentidos: 1. Desestimulando la participación electoral de las víctimas; 2. Debilitando los procesos organizativos de las víctimas para evitar que se presenten como candidatos a elecciones y logren la movilización de recursos necesarios para hacer elegir a candidatos de su preferencia.

A la fecha, la Unidad Nacional de Protección (UNP) ha registrado amenazas

creíbles de muerte a defensores de Derechos Humanos, líderes sociales y reclamantes de tierras en 91 municipios distribuidos en 24 departamentos⁸. Chocó, Antioquia, Bolívar y Cesar son los departamentos más críticos, pues concentran aproximadamente el 58% de los casos donde se presentan riesgos de re-victimización (homicidio o lesiones personales)⁹.

Para identificar el nivel de riesgo de cada municipio se hizo lo siguiente: primero, se promedió en los 91 municipios el número de medidas de protección otorgadas por la UNP –ya que éstas indican si hubo una amenaza creíble de daño físico para un líder social o reclamante de tierra- (el promedio fue 4,75); segundo, se calculó la desviación estándar (el resultado fue 7,60); y tercero, se construyeron tres niveles de riesgo (extremo, alto y medio).

Los municipios en riesgo extremo fueron los que presentaban valores iguales o superiores a la suma del promedio y una desviación estándar (es decir, >12). Los municipios en riesgo alto fueron los que presentaban valores iguales o mayores al promedio y menores a la suma de una desviación estándar (es decir, $>4<12$). Y los municipios en riesgo medio, fueron los que

⁶ Uprimny & Sánchez (2010: 15 -16) sostienen que además de la visión de “justicia correctiva” que busca corregir la ilegalidad del despojo y reparar el daño causado, también se debe introducir la visión de la “justicia de reconocimiento” que significa reivindicar el papel del campesinado en la sociedad para promover su inclusión en el Estado nacional.

⁷ La Fundación Forjando Futuros calcula que entre el 2008 y el 2013, han asesinado a 65 reclamantes de tierras (Caracol Radio, 20 de noviembre de 2013).

⁸ La UNP ha otorgado medidas de protección a 452 personas en 91 municipios, según le informó esta entidad al programa “Vote A Conciencia” de RCN La Radio.

⁹ Cabe resaltar que para Human Rights Watch (2013), las amenazas de muerte han sido el método más frecuente utilizado por los grupos sucesores de los paramilitares y los ‘Ejércitos Anti Restitución’ para sabotear el proceso de restitución de tierras.

presentaban valores menores al promedio ($>0<4$), ver mapa 30.

De esa forma, el Carmen del Darién (Chocó), Riosucio (Chocó), Mutatá (Antioquia)¹⁰, Apartadó (Antioquia), Chigorodó (Antioquia), San Juan de Nepomuceno (Bolívar), Valledupar (Cesar), Pueblo Viejo (Magdalena) y Montería (Córdoba), son los municipios en **riesgo extremo** de presentar casos de autocensura y constreñimiento a la participación política y electoral de las víctimas y sus líderes como producto del terror y el miedo que han generado en los últimos tres años las organizaciones armadas que se oponen a la reparación y la restitución de tierras¹¹.

Por su parte, en Chigorodó (Antioquia) y Apartadó (Antioquia) se presenta un “riesgo adicional”: que la violencia homicida ejercida contra la organización Tierra y

Vida¹², debilite los procesos organizativos de las víctimas para evitar que la candidata a la Cámara de Representantes por Antioquia, Carmen Palencia, pueda movilizar los recursos necesarios para ser elegida.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta el riesgo que potencialmente tiene la Asociación de Víctimas de Apartadó-Carepa (Asovima), quién candidatizó al ex guerrillero del Ejército Popular de Liberación (EPL), Mario Agudelo, a la Cámara de Representantes de Antioquia por la Alianza Social Independiente (ASI). Por su pasado en la guerrilla, por la búsqueda de representación política para las víctimas en el Congreso y por los antecedentes de amenazas, este candidato y Asovima, podrían verse afectados por el accionar violento de organizaciones armadas que buscan anular la restitución de los predios despojados en el Urabá.

¹⁰ Especialmente en el corregimiento de Belén de Bajirá.

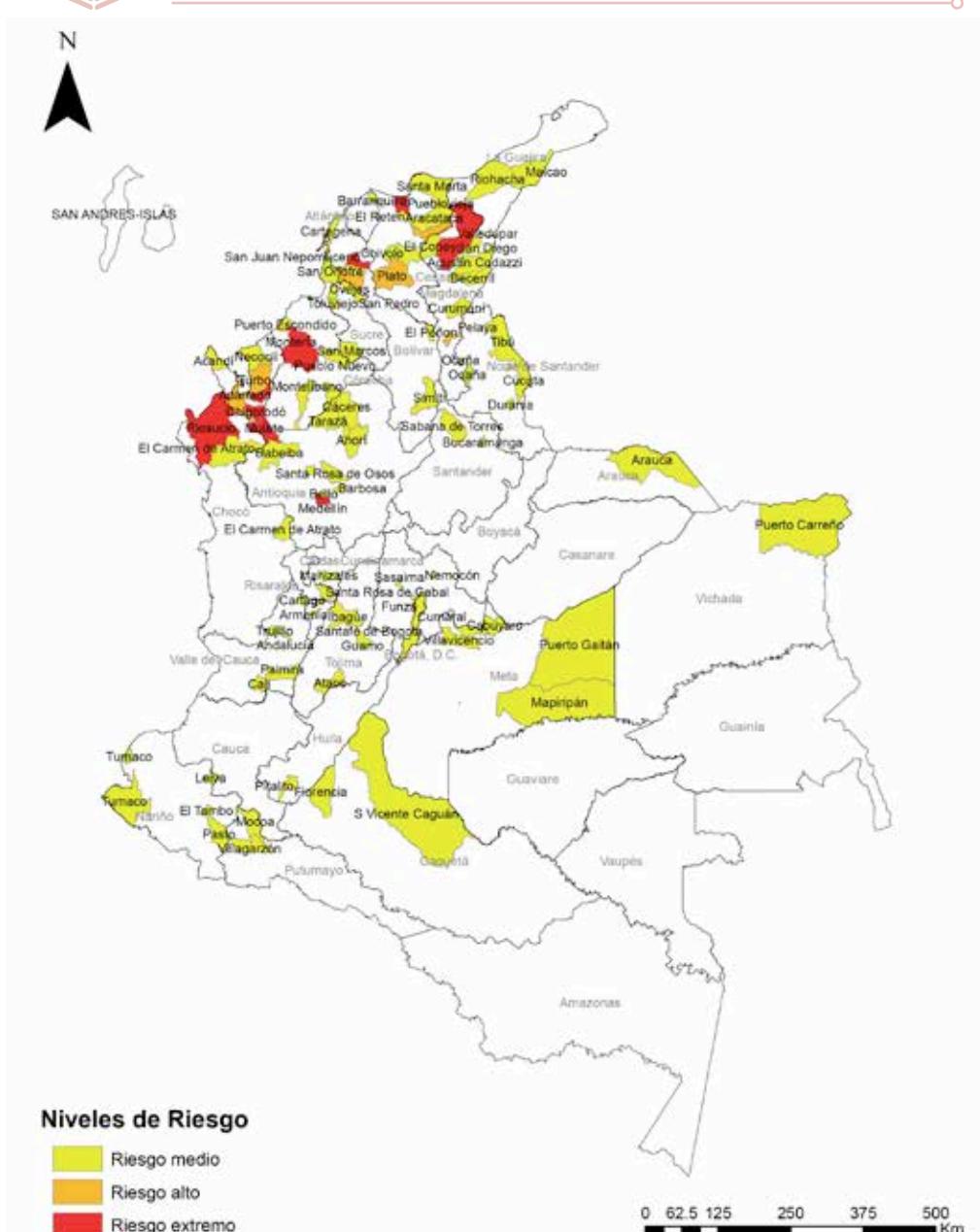
¹¹ Muchas de las víctimas y líderes sociales amenazados de muerte, han dejado sus municipios de residencia y se han desplazado a las capitales de los departamentos por motivos de seguridad. Por tal razón, se excluyeron las capitales como Bogotá, Cali, Cartagena, Barranquilla, Ibagué, Cúcuta y Villavicencio de la lista de los municipios en riesgo extremo y alto (a pesar de que sus valores se ubican en esos niveles de riesgo), pues la presencia territorial de organizaciones armadas que se oponen a la restitución en dichas ciudades es minúscula o incluso, inexistente. La única capital que sí se incluyó en el listado de municipios en riesgo extremo fue Medellín porque allí hace proselitismo político en defensa de las víctimas, el director de la Fundación Forjando Futuros y ganador del Premio Nacional de Paz, Gerardo Vega, quién en el último año debió salir del país por amenazas de muerte.

¹² En los últimos cuatro años, han sido asesinados 5 integrantes de la organización Tierra y Vida, y su directora (y hoy candidata a la Cámara de Representantes por el Partido Liberal), Carmen Palencia, ha sido víctima de amenazas y atentados.



Mapa # 30

Riesgo electorales asociados a la reparación de las víctimas



Los riesgos por dentro

Por diseño institucional, la Ley 1448 de 2011 y el documento CONPES 3726 no permiten que las entidades territoriales reciban dinero directamente de la Nación para financiar proyectos de atención y reparación a las víctimas, sin antes presentar proyectos que cumplan con estándares nacionales de planeación¹³.

Esta medida se utilizó para evitar la manipulación clientelista de los recursos para las víctimas del conflicto armado¹⁴. Sin embargo la realidad de los municipios es otra: muchos alcaldes se han quejado porque los requisitos para formular proyectos y lograr su aprobación, son inalcanzables para sus capacidades institucionales y de lobby¹⁵.

Por ejemplo, los alcaldes y gobernadores que quieran recibir financiación de los OCAD, deben presentar proyectos que son aceptados o rechazados por la Comisión Rectora¹⁶, quién decide por regla de

mayoría simple. Para que un proyecto sea financiado, las entidades territoriales deben convencer -política y técnicamente- a diversos funcionarios públicos del nivel nacional, que tienen trayectorias, afiliaciones partidistas y visiones diferentes sobre el conflicto armado¹⁷.

Igualmente, para que un proyecto sea apalancado por el Fondo de Cofinanciación, se deben poner de acuerdo más de dos alcaldes o gobernadores para presentar una propuesta colectiva, y además deben presentar un plan de inversiones que tiene que contar con asignaciones presupuestales de cada entidad territorial interesada en el proyecto¹⁸.

Este tipo de diseño institucional aumenta los problemas de acción colectiva, pues la capacidad de incidencia que tiene un alcalde sobre otro, llega a ser incluso nula en los municipios de sexta categoría¹⁹. Es por

de las regiones productoras de minerales o hidrocarburos; un Senador y un Representante a la Cámara de la Comisión Quinta del Congreso (este representante tiene voz pero no tiene voto).

¹³ El presupuesto para atender y reparar a las víctimas se debe sacar del Sistema General de Participación (SGP) en los rubros de salud, educación y agua potable, y de proyectos que presenten las entidades territoriales ante los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) y el Fondo de Cofinanciación de la Unidad de Víctimas.

¹⁴ Entrevista con funcionaria de la Unidad de Víctimas, Bogotá, 20 de diciembre de 2013.

¹⁵ Entrevista con funcionaria de la Unidad de Víctimas, Bogotá, 20 de diciembre de 2013.

¹⁶ En la Comisión Rectora tienen asiento y capacidad de voto: el Ministro de Minas y de Hacienda (o sus delegados); el director de Planeación Nacional (DNP); un representante de los gobernadores de las regiones productoras de minerales o hidrocarburos; un representante de los alcaldes

17 Entrevista con funcionaria de la Unidad de Víctimas, Bogotá, 20 de diciembre de 2013

¹⁸ El documento CONPES 3726 establece que cada una de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de las Víctimas (SNARIV) deben formular proyectos específicos de política y deben identificar dentro de sus programas existentes a la población víctima beneficiaria de los mismos. Esto es problemático si se tiene en cuenta la dispersión institucional y la inconsistencia en la implementación de la política de víctimas por parte de las 37 entidades públicas del nivel nacional, subnacional y local que constituyen el SNARIV (véase en este punto, el excelente trabajo crítico de Vargas, 2014).

¹⁹ Entrevista con funcionaria de la Unidad de Víctimas, Bogotá, 20 de diciembre de 2013

eso que un riesgo derivado de este diseño para las próximas elecciones, es que los candidatos al Senado y la Cámara de Representantes logren cooptar y alinear a los alcaldes, y a las organizaciones de víctimas.

En esa lógica, la coyuntura electoral aumenta el riesgo de *manipular a las organizaciones de víctimas y sus representantes locales para financiar o acceder a proyectos de asistencia humanitaria, vivienda de interés social y prioritario, cupos escolares, acueductos y puestos de salud*. Por ejemplo, se han denunciado casos en Puerto Rico (Meta), Vistahermosa (Meta) y Villavicencio (Meta), en los que se les exige a las organizaciones de víctimas o sus representantes, alinearse con el alcalde –que a su vez apoya a un candidato a la Cámara de Representantes y Senado- para recibir financiación²⁰.

Sin embargo, las organizaciones de víctimas y sus representantes, no son una simple masa electoral que espera ser movilizada por políticos oportunistas. Las víctimas y sus representantes, también tienen intereses económicos y políticos que entran en choque²¹. En algunos municipios –por ejemplo en Puerto Rico (Meta)- se han presentado conflictos entre organizaciones de víctimas por el acceso a los recursos de atención humanitaria y por la búsqueda de financiación para proyectos de vivienda de interés prioritario²².

¿Se constituye el legado de la parapolítica en un impedimento para la restitución de tierras?

No todos los congresistas condenados por parapolítica tuvieron un papel activo en la creación y promoción de grupos paramilitares²³, y no todos los congresistas se beneficiaron de la misma manera de su vínculo con los jefes paramilitares (Velasco, inédito). Una de las diferencias sustanciales es que algunos congresistas favorecieron la entrada de los paramilitares y contribuyeron financieramente a su expansión, porque buscaban defender –e incluso, aumentar– sus activos rurales (Velasco, inédito).

Según el material probatorio recopilado por la Corte Suprema de Justicia (CSJ), fueron los parlamentarios Álvaro García Romero (Sucre)²⁴, Jorge Luis Feris Chadid (Sucre) y Gonzalo García Angarita (Tolima)²⁵, quienes de manera activa contribuyeron a la entrada y expansión territorial de los paramilitares.

Según la CSJ, estos ex congresistas hicieron que los ejércitos paramilitares defendieran sus patrimonios y los de sus aliados ganaderos y comerciantes, y además hicie-

²⁰ Entrevista con funcionaria de la Unidad de Víctimas, Bogotá, 20 de diciembre de 2013.

²¹ Entrevista con funcionario de la Unidad de Víctimas, Ibagué, 01 de abril de 2013.

²² Entrevista con funcionaria de la Unidad de Víctimas, Bogotá, 20 de diciembre de 2013.

²³ La gran mayoría de sentencias condenatorias contra los parapolíticos establecen que es posterior a la entrada de los grupos paramilitares que se realizó su intervención en la política regional, es decir, que es después de su consolidación como poder armado que decidieron entablar relaciones con los políticos (Velasco, inédito).

²⁴ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Proceso No. 8205

²⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Proceso No. 27941

ron que éstos por medio de la coerción, lograran restringir la ascendencia que tenían otras élites políticas sobre la población y los recursos estatales (Velasco, inédito; Ávila & Velasco, 2012).

Por otro lado, varios de los congresistas condenados por parapolítica son terratenientes o derivan parte de su riqueza económica de la explotación de grandes hectáreas de tierra para dedicarlas a la ganadería o la agricultura: se trata de Salomón Saade, Piedad Zuccardi (Juan José García), Jairo Merlano, Miguel de la Espriella, Álvaro García, William Montes, Luis Eduardo Vives Lacouture, Alfonso Campo Escobar, Vicente Blel, entre otros (Velasco, inédito).

El hecho de que algunos de los parapolíticos condenados sean terratenientes, no significa *per se* que éstos y sus herederos representen obstáculos para el proceso de restitución de tierras. Sin embargo, la evidencia indica que en los municipios microfocalizados para la restitución de tierras, donde a la vez se han registrado amenazas de muerte contra reclamantes de tierras y líderes sociales, los parapolíticos y sus herederos han tenido las máximas votaciones a Senado y Cámara de Representantes en los comicios de 2002, 2006 y 2010 (ver tabla 1 y 2 en anexos).

Dicho de otro modo: algunos de los municipios en los que se va a ejecutar la política de restitución de tierras en los próximos años, son los mismos municipios donde se registran altas tasas de votación por los parapolíticos y sus herederos, y son los mismos municipios donde se han presentado casos de violencia contra recla-

mantes de tierras. ¿Coincidencia?

Por ejemplo, en los municipios del Urabá antioqueño (Apartadó, Mutatá, Neococlí y Turbo), los parapolíticos tuvieron las mayores votaciones en los comicios de 2002 y 2006. A la fecha, en estos municipios sólo se ha emitido una sentencia de restitución de tierras, lo que abre dudas sobre el papel que cumple la clase política regional en preservar la estructura inequitativa de propiedad de la tierra.

En los Montes de María, los diferentes grupos parapolíticos – los García, en Sucre y Bolívar, y los Ángel en Bolívar– mantienen su hegemonía electoral en los municipios focalizados para la restitución de tierras, con la situación particular de que en las próximas elecciones, la competencia con otras familias vinculadas con la parapolítica será mayor²⁶.

En los departamentos de Bolívar y Sucre (y en especial, en la región de los Montes de María), la restitución de predios abandonados o despojados es lenta: por ejemplo, en Bolívar se han registrado 5.077

²⁶ En las próximas elecciones de 2014, familias tradicionales como los Blel, intentarán recuperar su poder a través de la candidatura al Senado de Nadia Blel Scaff por el Partido Conservador –esta familia se vio fuertemente afectada con la judicialización de Vicente Blel (Ávila & Velasco, 2012)–. Así mismo, Luz Stella Cáceres, hija del parapolítico condenado Javier Cáceres, será candidata al Senado por el Partido Conservador (La Silla Vacía, 8 de diciembre de 2014). Por último, el hijo de los ex congresistas Juan José García y Piedad Zuccardi (condenada por parapolítica), Andrés Felipe García Zuccardi, se presentó como candidato al Senado por el Partido de la U (El Espectador, 5 de diciembre de 2013).

solicitudes y se han proferido sentencias en 10 casos (0,19%), y en el departamento de Sucre se han presentado 1.058 solicitudes y se han proferido 25 sentencias (2,36%).

Y en Magdalena, los parapolíticos condenados Jorge Luis Caballero, Alfonso Campo Escobar, Salomón Saade, Luis Eduardo Vives, Miguel Pinedo Vidal y Trino Luna, mantienen su influencia electoral en los municipios focalizados para la restitución de tierras (Aracataca, Chivolo, El Plato, Fundación, Pueblo Viejo y Sábanas de San Ángel) a través de familiares o amigos²⁷. Así las cosas, la restitución va a paso tortuga pues se han presentado 2.113 solicitudes y únicamente se han emitido sentencias en 18 casos (0,85%).

Conclusiones

En algunos municipios afectados por el conflicto armado se presentan riesgos electorales asociados con la implementación de las políticas de víctimas y restitución de tierras, y con la parapolítica. Por un lado, con

la Ley 1448 de 2011, se abrió una ventana de oportunidad para que las víctimas fueran reparadas y tuvieran una mayor incidencia en espacios de formulación de políticas.

Sin embargo, esa oportunidad se está viendo opacada en regiones como Montes de María, Urabá, Sur de Córdoba y los municipios riveños del Magdalena por la presencia de actores armados que a través de la violencia buscan intimidar a las víctimas y sus líderes, para que no persistan en sus reclamaciones y además, para que no tengan la capacidad de organizarse para presentar candidatos y hacerlos elegir por vías democráticas.

Un hallazgo encontrado que deberá ser profundizado en futuras investigaciones, es que en los municipios donde coinciden dos variables (focalización para la restitución de tierras, y amenazas contra líderes sociales y reclamantes de tierras), las votaciones en los últimos tres comicios de Senado y Cámara (2002, 2006 y 2010), privilegian a los candidatos vinculados con la parapolítica.

Esto abre nuevamente un debate clásico en la literatura colombiana (Gutiérrez, 2010) sobre el impacto que tiene la representación de las élites terratenientes en el Congreso sobre el futuro de las políticas de modernización del campo y de reforma agraria. Así, será en las próximas elecciones donde se juegue el futuro de la reparación y la restitución de tierras para las víctimas del conflicto armado.

²⁷ Para las elecciones de 2014, Raúl Vives Lacouture se presentó como candidato al Senado por el Partido Conservador, con el propósito de revitalizar la ascendencia política de su familia en el departamento de Magdalena tras la judicialización de su hermano Luis Eduardo Vives Lacouture por parapolítica. Por otro lado, José Luis Pinedo Campo, candidato a la Cámara de Representantes por Cambio Radical, retomará la ascendencia de las familias Pinedo y Campo sobre la política regional, tras el declive electoral de dichas familias en los últimos comicios, pues la judicialización de los ex congresistas Miguel Pinedo Vidal y Alfonso Campo Escobar debilitó mucho el poder político de estas familias en el departamento (Ávila & Velasco, 2012).

Referencias bibliográficas

- Ávila, A., Velasco, J. (2012). "Democracias en Venta. Partidos, Corrupción Electoral, Violencia y Crimen en Colombia (2007-2011)". Bogotá: Taller de Edición Rocca.
- Gutiérrez, F. (2010). Land and Property Rights in Colombia: Change and Continuity. *Nordic Journal of Humans Rights, volume* (28), pp. 230-261.
- Uprimny, R., Sánchez, C. (2010). Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia. *Documentos de trabajo*, No. 5, Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- Human Rights Watch (2013). Los riesgos de volver a casa. Violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia. Impreso en Estados Unidos.
- Velasco, J. (inédito). La parapolítica revisada: armas, votos y negocios en la provincia colombiana, 2002 – 2014. Tesis de grado para optar por el título de Magíster en Estudios Políticos en el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia.
- La Silla Vacía (8 de diciembre de 2013). El tarjetón conservador. Caciques y cuestionados, por menos votos. Versión en línea: <http://lasillavacia.com/historia/el-tarjeton-conservador-muchos-caciques-menos-votos-46255>
- Caracol Radio (20 de noviembre de 2013). Desde 2008 han asesinado a 65 reclamantes de tierras en el país. Versión en línea: [http://www.caracol.com.co/noticias/regionales/desde-2008-han-asesinando-a-65-reclamantes-de-tierras-en-el-pais/20131120/nota/2019801.aspx">regionales/desde-2008-han-asesinando-a-65-reclamantes-de-tierras-en-el-pais/20131120/nota/2019801.aspx](http://www.caracol.com.co/noticias/)
- Vargas, J. Análisis comparativo de los diseños institucionales que regulan la participación de las víctimas en Colombia: antes y después de la Ley 1448 de 2012, *Estudios Socio-Jurídicos*, 2014, 16, (1)
- Gutiérrez, F. Un trancón fenomenal. Un análisis de las demoras del proceso de restitución. Bogotá: Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria.
- Departamento Nacional de Planeación (30 de mayo de 2012), Documento CONPES 3726. Disponible en línea: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=Tkr7QU7Isso%3D&tabid=1475>
- Londoño, R (3 de junio de 2013). Acuerdos sobre el tema agrario: entre el presente y el futuro de la paz. En Fundación Razón Pública. Disponible en línea: <http://www.azonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/6876-acuerdo-sobre-el-tema-agrario-entre-el-presente-y-el-futuro-de-la-paz.html>
- El Espectador (5 de diciembre de 2014). Los herederos. Versión en línea: <http://www.el espectador.com/noticias/temadeldia/los-herederos-articulo-462524>

ANEXOS

Tabla 1. Evolución del voto por candidatos vinculados con la parapolítica en municipios que están focalizados para la restitución de tierras y que han registrado amenazas contra líderes sociales y reclamantes de tierras

Departamento	Municipio	Elecciones legislativas 2002			Elecciones legislativas 2006			Elecciones legislativas 2010		
		Cámaras	No. de votos	Senado	No. de votos	Cámara	No. de votos	Senado	No. de votos	Cámara
Antioquia	Necoclí	Manuel Dario Ávila Peralta*	3,724	Luis Alberto Céren**	2,253	Guillermo Céren***	601	Óscar Suárez Mira***	678	No se presentan casos
Turbo	Manuel Dario Ávila Peralta*	Rubén Darío Quintero*	402	428	No se presentan casos	Humberto Builes Correa*	271	No se presentan casos	579	No se presentan casos
Bolívar	Carmen de Bolívar	Manuel Dario Ávila Peralta*	4,205	Rubén Darío Quintero*	2,757	Ángela María Machado**	1,241	Antonio Valencia Duque*	2,632	No se presentan casos
Antioquia	Necoclí	Manuel Dario Ávila Peralta*	4,378	Rubén Darío Quintero*	1,874	Guillermo Céren**	1,747	Antonio Valencia Duque*	2,331	Sandra Elena Villadiego**
Antioquia	Turbo	Manuel Dario Ávila Peralta*	6,961	William Montes*	3,370	Miguel Ángel Rángel***	1,695	William Montes*	1,924	Piedad Zuccardi*
Antioquia	Bolívar	Carmen de Bolívar	6,961	William Montes*	3,370	Miguel Ángel Rángel***	1,695	William Montes*	2,331	Villadiego**

Departamento	Municipio	Elecciones legislativas 2002				Elecciones legislativas 2006				Elecciones legislativas 2010			
		Cámara	No. de votos	Senado	No. de votos	Cámara	No. de votos	Senado	No. de votos	Cámara	No. de votos	Senado	No. de votos
Bolívar	San Jacinto	Loher Diaz*	1,258	Vicente Blé Saad	1,207	Lidio García Turbay**	655	Piedad Zuccardi*	1,071	Sandra Villadiego*	3,055	Piedad Zuccardi*	3,418
	San Juan	José María Nepomuceno Imbett*	1,689	Jesús Puello Chamie*	3,092	Miguel Ángel Rangel*	3,103	Piedad Zuccardi*	3,548	Sandra Villadiego**	2,045	Piedad Zuccardi*	2,789
Magdalena	Aracataca	Jorge Luis Caballero*	2,466	Salomón Saade*	1,635	Jorge Luis Caballero*	3,601	Luis Eduardo Vives Lacouture*	3,066	Roberto José Herrera*	2,473	Manuel Mazenet*	2,295
	Chivolo	José Rosario Gamarrá*	4,609	Dieb Maloof*	4,463	Alfonso Escobar*	932	Luis Eduardo Vives Lacouture*	868	Carlos Enrique Ávila Durán*	1,266	Fuad Rapag*	946
El Plato	Jorge Luis Caballero*	10,650	Salomón Saade*	8,927	Rodrigo de Jesús Roncallo*	3,433	Jorge Castro Pachecho*	3,337	No se presentan casos	Manuel Mazenet*	4,146		
	Fundación	Jorge Luis Caballero*	4,449	Miguel Pinedo Vidal**	1,493	Jorge Luis Caballero*	3,726	Mauricio Pimiento	1,376	No se presentan casos	Fuad Rapag*	2,795	

Departamento	Municipio	Elecciones legislativas 2002			Elecciones legislativas 2006			Elecciones legislativas 2008			Elecciones legislativas 2010		
		Cámara	No. de votos	Senado	No. de votos	Cámara	No. de votos	Senado	No. de votos	Cámara	No. de votos	Senado	No. de votos
Magdalena	Pueblo Viejo	Alfonso Ocampo Escobar**	1,070	Miguel Pinedo Vidal*	1,525	Alfonso Campo Escobar*	1,718	Miguel Pinedo Vidal**	1,453	Carlos Nery López Carbonó*	1,334	Manuel Mazenet*	1,504
	Sábanas de San Ángel	José Rosario Gamarrá*	2,879	Dieb Maloof*	2,262	Fuad Rapag*	150	Jorge Castro Pacheco*	1,661	Carlos Nery López Carbonó*	701	Manuel Mazenet*	1,289
Córdoba	Montería	Eleonora Pineda*	15,195	Juan Manuel López*	33,182	No se presentan casos		Juan Manuel López*	25,647	Raymundo Méndez Bechara**	15,08	Nora García Burgos*	25,59
	Valencia	Eleonora Pineda*	5,924	Miguel de la Espriella*	5,727	Musa Besaile Fayad*	2,642	Juan Manuel López*	3,008	No se presentan casos		Arelth Casado*	3,002
Valle del Cauca	Trujillo	No se presentan casos		No se presentan casos		No se presentan casos				No se presentan casos		No se presentan casos	
Meta	Cabuyaro	No se presentan casos		No se presentan casos		No se presentan casos		Luis Carlos Torres*	466	Claudia Marcela Amaya*	463	Maritza Martínez*	554
	Cumaral	No se presentan casos		No se presentan casos		No se presentan casos		Luis Carlos Torres*	1,809	Claudia Marcela Amaya**	291	Maritza Martínez*	458

Departamento	Municipio	Elecciones legislativas 2002			Elecciones legislativas 2006			Elecciones legislativas 2008			Elecciones legislativas 2010		
		Cámara	No. de votos	Senado	No. de votos	Cámara	No. de votos	Senado	No. de votos	Cámara	No. de votos	Senado	No. de votos
Meta	Mapiripán	No se presentan casos	No se presentan casos	No se presentan casos	No se presentan casos	Luis Carlos Torres*	304	Marcela Amaya*	1,117	Maritza Martínez*	1,411		
	Puerto Gaitán	No se presentan casos	No se presentan casos	No se presentan casos	No se presentan casos	Luis Carlos Torres*	552	Marcela Amaya*	595	Maritza Martínez*	318		
Norte de Santander	Ocaña	No se presentan casos	No se presentan casos	No se presentan casos	No se presentan casos	No se presentan casos	No se presentan casos	No se presentan casos	No se presentan casos	No se presentan casos	No se presentan casos		
	Tibú	No se presentan casos	No se presentan casos	No se presentan casos	No se presentan casos	Álvaro García Romero*	1,374	Erik Morris**	882	Álvaro García Romero*	1,508	Eufenia Márquez*	2,273
Ovejas	Muriel Benito Revollo*	1,113	García Romero*									Teresita García Romero	2,438
	San Onofre	Muriel Benito Revollo*	Jairo Merlano Fernández**	4,490	No se presentan casos	Muriel Benito Revollo*	4,755	Eufenia Márquez*	4,027	Teresita García Romero	4,792		
Sucre	Tolú Viejo	Muriel Benito Revollo**	Alvaro García Romero*	1,392	Erik Morris**	1,180	García Romero*	1,915	Alvaro García Romero*	3,636	Teresita García Romero	2,490	

Departamento	Municipio	Elecciones legislativas 2002			Elecciones legislativas 2006			Elecciones legislativas 2010		
		Cámara votos	No. de Senado votos	No. de votos	Cámara votos	No. de Senado votos	No. de votos	Cámara votos	No. de Senado votos	No. de votos
Santander	Sabana de Torres	José Manuel Herrera Cely*	Carlos Arturo Clavijo*	919 casos	No se presentan casos	Luis Alberto Gil*	1,230 casos	No se presentan casos	No se presentan casos	No se presentan casos
Putumayo	Villa Garzón	No se presentan casos	No se presentan casos	No se presentan casos	No se presentan casos	No se presentan casos	No se presentan casos	No se presentan casos	No se presentan casos	No se presentan casos

* indica máxima votación en el municipio - ** indica segunda votación en el municipio - *** indica tercera votación en el municipio
Fuente: Elaboración propia con base a información proporcionada por la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Unidad Nacional de Protección

Tabla 2. Candidatos vinculados con la parapolítica que compiten por los votos en los municipios focalizados para la restitución de tierras

Departamento	Parapolítico condenado	Aval partidista	Heredero	Tipo de vínculo
Bolívar	Vicente Blel Saad	Colombia Viva	Nadia Blel Scaff	Partido Conservador
	Piedad Zuccardi	Partido de la U	Andrés García Zuccardi	Partido de la U
	Javier Cáceres Leal	Cambio Radical	Luz Stella Cáceres	Partido Conservador
	Miguel Ángel Range	Partido de la U	Sandra Elena Villadiego	Partido de la U
Magdalena	Jorge Luis Caballero	Apertura Liberal	Carlos Enrique Ávila Durán	Conyugal
	Miguel Pinedo Vidal	Cambio Radical	José Luis Pinedo Campó	PIN
	Alfonso Campo Escobar	Partido Conservador	Carlos Nery López	Cambio Radical
	Trino Luna Correa	Partido Liberal	Manuel Mazenet*	Familiar (hija)
Santander	Luis Eduardo Vives Lacouture	Convergencia Ciudadana	Raúl Vives Lacouture	Partido Conservador
	Luis Alberto Gil	Convergencia Ciudadana	Didier Tavera Amado	Opción Ciudadana
	Luis Alberto Gil	Convergencia Ciudadana	Doris Vega	Opción Ciudadana
	Álvaro García Romero	Colombia Democrática	Edmundo Pérez Santos	Opción Ciudadana
Córdoba	Jairo Merlano Fernández	Partido de la U	Teresita García Romero	Opción Ciudadana
	Reginaldo Montes	Cambio Radical	Mercedes Eufenia Vásquez	Opción Ciudadana
	Julio Manzur	Partido Conservador	Edmundo Pérez Santos*	Opción Ciudadana
	Juan Manuel López	Partido Liberal	Raymundo Méndez Bechara	Opción Ciudadana
	Julio Manzur Abdala	Partido Conservador	Nora García Burgos	Partido Conservador
			Arleth Casado de López	Partido Liberal
			José Luis Abdala Oliveira	Partido Conservador
				Familiar (primos)

*Indica que han sido destituidos por la Procuraduría General de la Nación

Fuente: Elaboración propia con base a El Espectador (5 de diciembre de 2013) y La Silla Vacía (8 de diciembre de 2013)

Votación de colombianos en el exterior



ALEJANDRA BARRIOS CABRERA
Directora de la Misión de Observación Electoral

Por primera vez en el análisis de riesgos electorales y de variables de contexto que inciden en el proceso electoral Colombiano se incluye una aproximación al comportamiento electoral de los colombianos residentes en el exterior. Colombia hace parte del grupo de países pioneros en América Latina en esta materia, permitiendo desde 1961 que en el exterior se ejerza el derecho al voto para la elección de Presidente de la República

Con el objetivo de ampliar los espacios de representación política, la Constitución del 91 estableció en el Artículo 171 que “*(...) los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República (...)*”. Este mismo espíritu se expresó en la elección a los Representantes en la Cámara, definiendo 5 curules especiales de la siguiente manera, 3 para minorías étnicas y 1 para minorías políticas y otra para colombianos en el exterior.

Finalizando el periodo legislativo en junio del 2013 se modificó la Constitución incrementándose en una curul la representación de la diáspora, es decir para el proceso electoral del 2014 por primera vez se elegirán dos curules. Para poder sumar una nueva curul a la existente de colombianos en el exterior fue necesario eliminar la de minorías políticas. Esta modificación constitucional se sumó a las realizadas en la Ley Estatutaria 1475 del 2011, donde se ampliaron tanto la jornada inscripción de cédulas como de la votación en el exterior.

Desde 1985 el DANE ha venido estimando la población de colombianos que residen permanentemente en el exterior. De acuerdo a esta institución, para el 2005 había una población de 3.378.345,

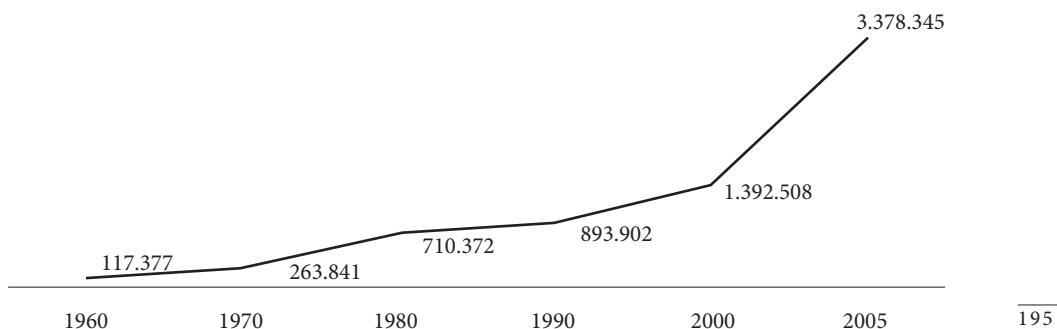
distribuidos de la siguiente manera: Estados Unidos (34,6%), España (23,1%), Venezuela (20,0 %), Ecuador (3,1%), Canadá (2,0%), Panamá (1,4%), México (1,1%), Costa Rica (1,1%) , y con un porcentaje mínimo Australia, Perú y Bolivia¹.

Es importante diferenciar entre los colombianos que residen permanentemente en el exterior frente a aquellos que residen por fuera por cortos periodos de tiempo. De igual manera, hay que distinguir entre aquellos que residentes de manera permanente por fuera del país y que se registran ante los consulados, de aquellos que no lo hacen, entre otros motivos por ser residentes ilegales en terceros países. Un estudio² realizado por la firma Ibernet Media & Consultants, con sede en Nueva York, estimó que al concluir el 2009 habría un total de 5.673 de colombia-

nos en diferentes países, y para el 2010 está cifra estaría alrededor de los 5 millones 600 mil colombianos. Estas estimaciones consideran tanto los que se han registrado, como aquellos que se han abstenido de realizar este trámite ante sus respectivos consulados, razón por la cual no hacen parte del censo electoral en este último caso.

Es necesario señalar que no es fácil encontrar datos actualizados, oficiales y públicos sobre el censo poblacional de la diáspora, ni sobre su comportamiento electoral. A la fecha de elaboración de este artículo no había sido posible obtener, por ejemplo, datos oficiales sobre el censo electoral de colombianos en el exterior por contienda electoral y puesto de votación habilitado en el extranjero para elecciones anteriores, al igual que información elec-

Grafica 1. Evolución total de migrantes colombianos 1960 - 2005



Fuente: Banco de datos CELADE y censos de población del DANE en <http://www.cancilleria.gov.co/node/142#sthash.ZhUBS2nP.dpuf>

¹ <http://www.cancilleria.gov.co/node/142#sthash.ZhUBS2nP.dpuf>

² <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/mas-de-5-millones-600-mil-colombianos-viven-hoy-fuera-del-pais/20100105/nota/933685.aspx>

toral desagregada por puesto de votación para las elecciones del 2002 y 2006.

Dicho esto, vale la pena anotar que el Congreso de la República tomó la decisión de aumentar las curules sin conocer de manera detalla la información electoral, ni tampoco es producto de procesos de reivindicaciones promovidas por movimientos sociales o asociaciones civiles, sino por medio de presiones ejercidas por algunos representantes de partidos políticos (González 2010). De igual manera, tampoco se han acompañado estas decisiones con acciones tendientes a activar la participación política en el extranjero.

Este artículo se divide en dos partes. En la primera se presentará el desarrollo legal reciente que ha tenido la reglamentación de la curul de Colombianos en el Exterior de la Cámara de Representantes, y en la segunda un análisis del comportamiento electoral de la diáspora en los dos últimos procesos electorales. Debido a que no fue posible encontrar información desagregada relativa de las elecciones del 2002, no se pudo determinar el comportamiento electoral en la totalidad de las elecciones a cámara en el exterior. Se finalizará el artículo con una serie de conclusiones acompañadas de recomendaciones tendientes a mejorar la calidad de este proceso electoral.

I. Derechos Electorales de los Colombianos en la Diáspora en la Cámara de Representantes.

La Constitución de 1991 estableció que los miembros del Congreso de la República se elegirán en el Senado de la República por circunscripciones nacionales, y en la Cámara de Representantes por circunscripciones territoriales, especiales e internacional. Es así como, actualmente los Colombianos residentes en el exterior están habilitados para votar en las elecciones presidenciales, de senado, y la circunscripción internacional de la Cámara de Representantes.

Esta circunscripción fue reglamentada por primera vez en el Gobierno de Andrés Pastrana mediante la Ley 649 de 2001, en la que se estableció, entre otras disposiciones, una sola curul en disputa, y para los candidatos una residencia mínima de cinco años en el exterior y el requisito de aval por parte de un partido o movimiento político.

En la primera elección que se llevó a cabo en el 2002 se permitió que los nacionales participaran. Esta decisión llevó a que finalmente, quien ocupó la curul sacara su mayoría de votos en el territorio Colombiano (6.299 votos) y no por fuera del país, donde ocupó la cuarta votación, pues solamente obtuvo 2.473 votos.

Tabla 1. Representantes elegidos para la curul de colombianos en el exterior (199X -2010)

Periodo	Nombre y Apellido	Movimiento o partido político	Votación
2002-2006	Jairo Martínez*	Partido Liberal Colombiano	8,772
2006-2010	Manuel José Vives	Partido de la U	9.319
2010-2014	Jaime Buenahora	Partido de la U	4,468

** No se encontró información en la Registraduría

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

En el 2005 la circunscripción internacional fue objeto de 2 reformas constitucionales (actos Legislativos 2 y 3 de 2005) en las que se aclara que para acceder a esta curul “sólo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior”³.

Así mismo, estos actos legislativos incorporaban párrafos transitorios en los que se establecieron que la circunscripción internacional debía de ser reglamentada por el Congreso de la República o en su defecto por el Gobierno Nacional. No obstante este mandato constitucional, el Congreso de la República no hizo uso de su facultad reglamentaria, y el Gobierno Nacional expidió el Decreto. Este Acto fue declarado inexequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-666 de 2006 debido a errores en su motivación. Así las cosas, hasta el 2011 la reglamentación de la circunscripción de colombianos en el exterior siguió siendo la ley 649 de 2001, anterior a las reformas constitucionales señaladas.

Luego, con la Ley Estatutaria 1475 del 2011 que reglamentó la reforma constitucional, mas conocida como reforma política del 2009, nuevamente se incorporaron algunas reformas, y no de poca monta, a la votación de los colombianos en el exterior. En primer lugar, se estableció en el artículo 51 que la duración de las votaciones en terceros países, tanto para la elección de servidores públicos como para los diferentes mecanismos de participación

ciudadana, deberá ser de una semana, iniciándose el “lunes anterior a la fecha oficial de la respectiva elección en el territorio nacional”⁴.

En segundo lugar, en el artículo 50, se contempla que la inscripción de ciudadanos en el exterior deberá estar abierta hasta los dos meses anteriores a la fecha de la respectiva elección. Se destaca que en el último mes, previo al cierre de inscripciones, las oficinas consulares deben estar abiertas todos los días, lo que incluye sábados, domingos y festivos.

Finalizando el periodo legislativo del 2013, el Congreso de la República reformó por tercera vez la circunscripción internacional a través del acto legislativo 01/13. En esta reforma, como ya se anotó, se sumó una curul a la ya existente, en detrimento de la de minorías políticas que fue suprimida. No se varió de esta manera el número de representantes en la Cámara por circunscripciones especiales. Así mismo, nuevamente se estableció que era en primer lugar el Congreso de la República quien debía reglamentar esta circunscripción, y de manera subsidiaria el gobierno nacional mediante Decreto. Nuevamente, el Congreso no legisló dejando en manos del gobierno nacional esta responsabilidad.

El gobierno nacional, en el mes de enero de 2014 expidió el Decreto 011 el cual establece los parámetros a través de los cuales se define quienes pueden votar en el exterior, el procedimiento para la conforma-

³ Actos legislativos 02 y 03 de 2005, artículo 176

⁴ Ley 1475 de 2011, Artículo 51

ción del censo electoral, los aspectos a tener en cuenta para efectuar una coordinación de las elecciones con los estados donde se llevarán a cabo las elecciones; los requisitos para las candidaturas, entre otros temas relevantes para el adecuado desarrollo de los procesos electorales en el exterior.

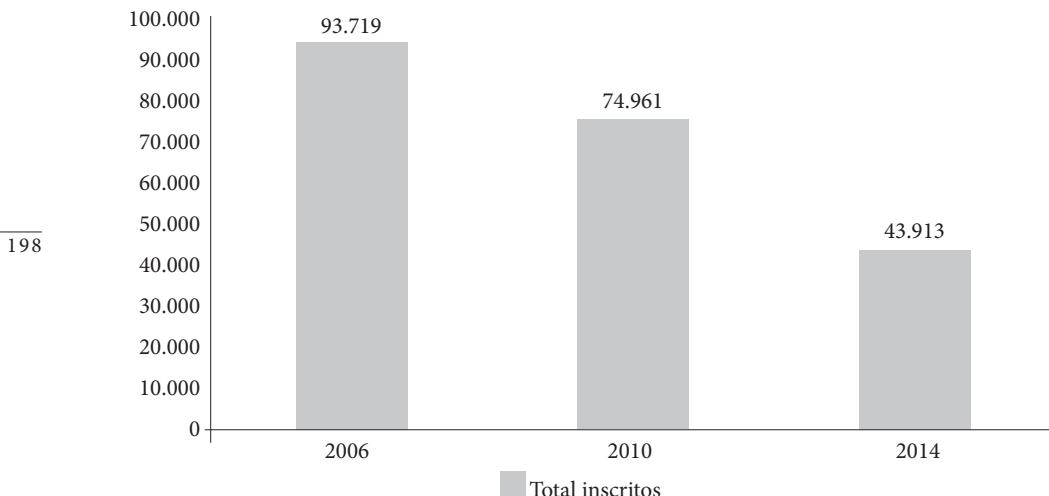
En lo referente a los escrutinios, que quizás es uno de los aspectos más problemáticos dado que es un periodo de 8 días, se definió que estos se realizarán diariamente, y se contará con resultados parciales que no serán publicados, sino una vez finalizada la jornada electoral en el territorio nacional, es decir el día domingo después de las 4 de la tarde. Situación que entra en contradicción con las facultades de los testigos electores, quienes en el territorio nacional tienen derecho a tener copia de las actas de los escrutinios de mesa.

2. Comportamiento Electoral de los Colombianos en el Exterior (2006 -2010 -2014)

2.1 Inscripción de cédulas en el exterior (2006, 2010, 2014)

En lo referente a la inscripción o registro de cédulas para el ejercicio del derecho al voto en el exterior, y como se observa en la gráfica 2, esta ha venido teniendo un comportamiento decreciente para los tres últimos procesos electorales (2006, 2010 y 2014). En el 2006 se inscribieron un total de 93.719 ciudadanos, en el 2010 fueron 74.961, lo que se traduce en un disminución del 20%. Para las elecciones del 2014 se han inscrito un total de 43.913 residentes en el exterior, disminuyéndose frente a las elecciones del 2010 en 20% y del 2006 en un 53%.

Grafica 2. Total de inscritos en el exterior

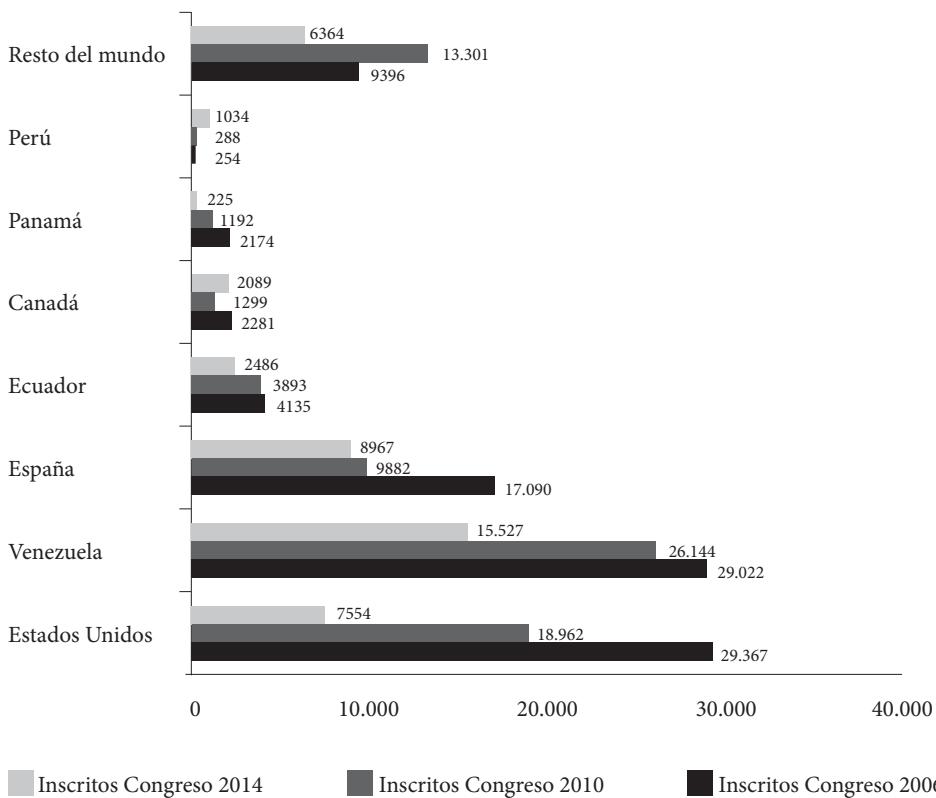


Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Cálculos MOE

Si observamos el comportamiento de las inscripciones por países, Venezuela, Estados Unidos, España, Ecuador, Canadá y Panamá concentran en promedio el 83% del total de ciudadanos registrados para las tres últimas elecciones. En su conjunto representaron el 90% de las inscripciones en

el 2006, el 82% en el 2010, y el 84% en el 2014. De igual manera vale la pena anotar que para las elecciones del 2014 se presentaron disminuciones de las inscripciones del 60% y 61% en Estados Unidos, y Panamá y Canadá, respectivamente.

Grafica 3. Inscritos por países 2006, 2010 y 2014.



Para las inscripciones finalizadas en 9 de enero del 2014 solamente dos países en América Latina incrementaron sus registros de votantes, Perú a razón del 259% y El Salvador del 2% frente al 2010. En Europa, fue Italia donde se obtuvo una mayor inscripción para el 2014, con un incremento

del 16% (60 personas). Suecia, que en 2006 había sido el país con el mayor número de inscritos, 212 ciudadanos, disminuyó para estas elecciones en un 30%. Como se puede observar en la tabla siguiente, en los 5 continentes fue consistente la disminución de inscripciones.

Tabla 2. Numero de inscritos por continente

	Inscritos 2006	Inscritos 2010	Inscritos 2014
África (3 países)	202	182	124
América (26 países)	71592	57919	31750
Asia (12 países)	288	559	464
Europa (17 países)	21045	14773	11623
Oceanía (2 países)	592	1528	278

Fuente Registraduría Nacional del Estado Civil

2.2. Participación Electoral en el exterior 2006 – 2010

El potencial de colombianos que pueden votar en el exterior se ha venido incrementando significativamente en los 2 últimos procesos electorales. En el 2006 se contó con un potencial de 273.687 de ciudadanos residentes en el exterior, que pasó a 415.118 para las elecciones del 2010, es decir tuvo un incremento del 52%.

No obstante lo anterior, este incremento no se reflejó en la votación, pues mientras en el 2006 participó el 15% del potencial general, para el 2010 esta cayó 4 puntos situándose en una participación del 11%, lo que se traduce en una abstención del 89% de la población.

Tabla 3. Potencial Electoral - Votación y Participación

	2006	2010	Variación
Potencial electoral	273.687	415.118	52%
Votación total	41.188	46.683	13%
% Participación	15%	11%	-27%

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Cálculos MOE

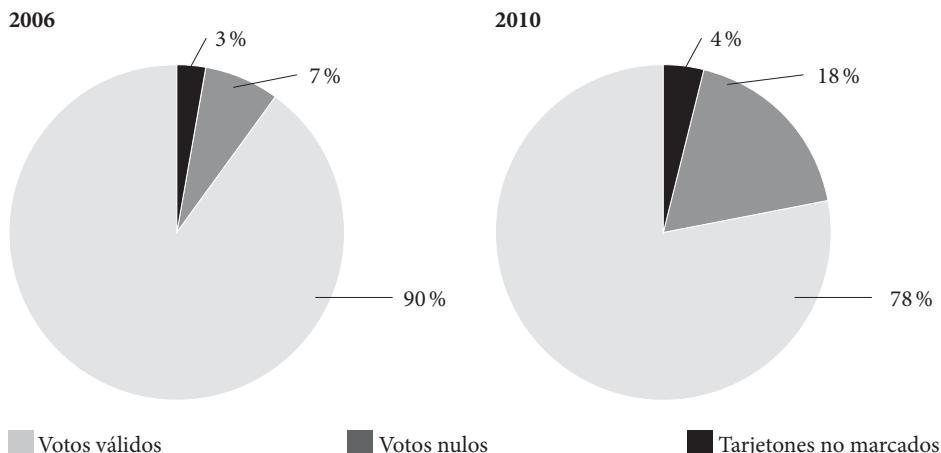
Como se puede observar, las votaciones en el exterior se caracterizan por su alta abstención. Mientras en el territorio Colombiano este porcentaje fue del 55.7% para el 2006 y de 52.3% para el 2010, mostrando una disminución de casi 4 puntos, en el exterior para estos mismos comicios fue del 85% y del 89%, respectivamente.

Si se mira de cerca el comportamiento comparado de los votos blancos, nulos y no marcados, se encuentra una disminución del 22% entre el 2006 y 2010 de los votos en blanco, frente a un incremento del 181% de los nulos. Este último fenómeno se podría explicar

por la complejidad de los tarjetones y muy posiblemente por el poco acceso que se tiene a la capacitación para el manejo de los mismos.

En lo referente a los tarjetas no marcadas, un incremento del 58% no deja de llamar la atención, pues son ciudadanos que se acercaron a las urnas de sus respectivos consulados y tomaron la decisión de depositar su voto sin marca alguna. Los votos válidos en el exterior, sin tener en cuenta el voto en blanco, representaron el 90% para el 2006 y el 78% para el 2010, lo que se encuentra dentro del promedio de la votación en el territorio colombiano.

Grafico 4. Composición de la votación

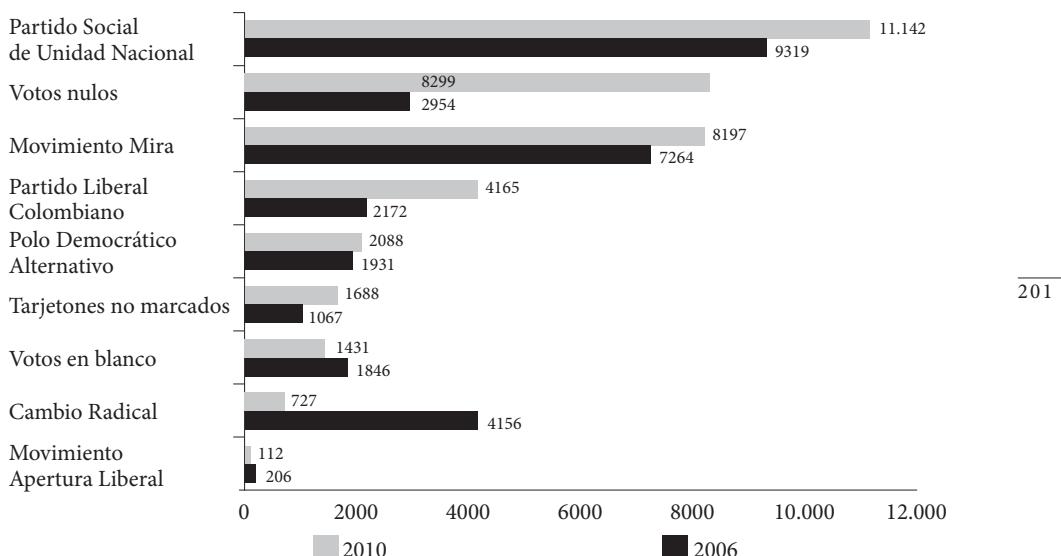


Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil – Cálculos MOE

En cuanto al comportamiento electoral por organización política, como ya se señaló el anteriormente, el Partido de la Unidad Nacional (partido de la U) ha ganado la curul en disputa en las dos últimas

elecciones. Este partido a logrado aumentar su votación entre el 2006 y el 2010 en un 20%, no obstante haber perdido el 15% de la misma en Estados Unidos, país donde concentra la mayor parte de sus electores.

Grafico 5. Comparación de votos por partidos



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil – Cálculos MOE

La segunda votación de Colombianos en el Exterior la tiene el Partido MIRA. Esta organización también ha crecido en su participación electoral y muy seguramente cuenta dentro de sus aspiraciones disputar la segunda curul en competencia para las elecciones 2014. El 83% de la votación de esta organización está concentrada en 4 países. La mayor se encuentra Estados Unidos (33%), seguido por España con el 29%, y finalmente por Ecuador y Venezuela con un 12% y 9%, respectivamente.

Cambio Radical que fue un competidor interesante en el 2006, ocupando el tercer lugar con el 10% de la votación. Sin embargo, para el 2010 esta organización cayó en un 83% en sus votos, lo que posibilitó que el Partido Liberal que pasara del 4 lugar con 2.172 votos (5%) en el 2006, al tercero con 4.065 (12%) en las últimas elecciones. El Polo Democrático Alternativo ha mantenido un caudal electoral estable, con un incremento entre una elección y otra que no es superior a los 60 votos.

Conclusiones

La curul de colombianos en el exterior en la Cámara de Representes ha sufrido 3 modificaciones constitucionales desde su creación por la Constitución de 1991. La última de ellas se efectuó en el 2013 incrementando a dos las curules en disputa, que se harán efectivas en las elecciones congresionales del 2014.

De igual manera, la Ley Estatutaria incorporó dos reformas importantes. De una parte estableció que el periodo de inscrip-

ciones de los ciudadanos en el exterior debe estar abierto hasta dos meses antes de las elecciones, incluyendo los fines de semana y festivos y de otra parte, quizás la reforma mas problemática, indicó que la duración del periodo de votación debe ser de una semana. Finalmente, estas elecciones estarán regidas por lo establecido en el Decreto 011 de 2014.

Estas reformas se hicieron a todas luces sin tener en cuenta el comportamiento electoral de los colombianos en el exterior. Es así como se puede observar que mientras de una parte nos encontramos frente a una abstención electoral extremadamente alta en el exterior, que promedia en las dos últimas elecciones el 87%. De otra, en el Congreso de la República se tomó la decisión de incrementar en una curul esta representación, al igual que el periodo de votación.

El comportamiento electoral de la diáspora ha venido decreciendo en los tres procesos electorales. Como se observó en el documento, las inscripciones de cédulas decayeron para el 2014 en un 53% frente a las del 2010 en casi todos los países donde se instalan las mesas de votación, y de manera particular en los seis donde tradicionalmente se ha concentrado la mayor votación, a saber Estados Unidos, Venezuela, España, Ecuador, Panamá y Canadá. De otra parte, Perú y Ecuador son los dos únicos países del continente donde se incrementó el número de inscritos.

Frente a la participación electoral, el potencial de colombianos en el exterior fue en el 2010 de 415.118 colombianos que con-

trasta con los 46.683 ciudadanos que efectivamente asistieron a las urnas. El efecto de esta abstención del 89% es que para elegir al representante de la diáspora bastaron en las últimas elecciones 4, 468 votos del total de votos válidos.

Es necesario que en la próxima legislatura se revise con mucho juicio las decisiones adoptadas en las últimas reformas, tanto constitucionales como de ley, a la luz del comportamiento electoral comparado ya de cuatro elecciones en el exterior.

De igual manera es necesario acompañar de cerca la implementación del Decreto 011 del 2014, pues muy seguramente se requerirán ajustes a los procedimientos diseñados, para lo cual es muy importante contar con las evaluaciones por electorales de los candidatos, los consulados, testigos electorales, jurados de votación y observadores electorales.

Bibliografía

González, Olga. “*El voto de los Colombianos en el Exterior: Elecciones entre disfuncionamiento y rebusque*”, en Revista Ciencia Política No 9, Enero-Junio 2010. Pag 62 – 77.

Departamento de Ciencia política de la Universidad Nacional. Bogotá -Colombia Registraduría Nacional del Estado Civil “Comunicado de Prensa No 139 de 2010”.

17 de junio de 2010. Bogotá - Colombia
<http://www.registraduria.gov.co>

<http://www.cancilleria.gov.co/node/142#sthash.ZhUBS2nP.dpuf>
<http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/mas-de-5-millones-600-mil-colombianos-viven-hoy-fuera-del-pais/20100105/nota/933685.aspx>

Acto Legislativo 02 de 2005 - Colombia

Acto Legislativo 03 de 2005 - Colombia

Ley Estatutaria 1475 de 2011 - Colombia

Decreto 011 de 2014 – Colombia

Congreso de la República. “Ponencia Segundo Debate. Segunda Vuelta, al proyecto de Acto Legislativo 12 de 2012 Senado, 116 de 2012 Cámara por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política para fortalecer la Representación en el Congreso de la República de los colombianos residentes en el exterior” 22 mayo 2013; Bogotá, Colombia.

Algunos determinantes del comportamiento de las denuncias electorales en Colombia: una mirada exploratoria

MAURICIO GARCIA VILLEGAS, JOSE RAFAEL ESPINOSA
Dejusticia

CAMILO MANCERA MORALES
Coordinador Jurídico de la MOE

Introducción

No hay democracia sin respeto por las reglas del juego electoral. Desde cualquier visión teórica sobre la democracia, ya sea maximalista o minimalista, el cumplimiento estricto de las reglas electorales es una premisa básica para que una sociedad sea realmente democrática.

Por eso, el Estado colombiano ha definido una serie de mecanismos judiciales especiales para proteger esas reglas del juego electoral. Así, en caso de que una elección viole una norma constitucional o legal, esa elección se puede demandar, a través de una acción de nulidad, ante un juez contencioso. La tutela también está disponible; en caso de que un derecho político esté siendo violado, o su violación sea inminente, los ciudadanos pueden presentar una tutela para que un juez garantice el derecho político involucrado. No solo eso: algunas violaciones serias de las reglas electorales, precisamente por su gravedad, han sido definidas como delitos y quien las cometía puede terminar en la cárcel.

En la práctica sin embargo, el uso de estos recursos judiciales no es homogéneo dado que el acceso al derecho es desigual. Quienes suelen acudir a estas acciones suelen tener un conocimiento especializado o al menos el capital necesario para acudir a un abogado que les asesore (La Rota, Lalinde, Santa, & Uprimny, 2013; Santos & García Villegas, 2001). En muchos casos, también, quienes demandan han perdido la contienda electoral y buscan, a tra-

vés de los estrados y abusando del derecho, modificar el resultado de la contienda. Pero también el acceso es desigual por cuestiones geográficas: no en todos los municipios el sistema judicial funciona y es percibido de la misma manera, y por esa razón en unos municipios los ciudadanos acuden más al sistema de justicia que en otros (Espinosa & Rodríguez Raga, 2011; García Villallegas & Espinosa, 2013).

Este capítulo parte de estas inquietudes y se pregunta cuáles son los factores que están asociados a un número alto de denuncias electorales¹. En otras palabras, ¿qué influye en que los ciudadanos acudan al sistema penal para hacer efectivas las reglas electorales?

Creemos que, en rasgos generales, esta pregunta tiene dos posibles respuestas. Por un lado, la respuesta que hace énfasis en el grado de *criminalidad* de un municipio. Según esta respuesta, los ciudadanos de un municipio formulan un mayor número de denuncias electorales porque en ese municipio la criminalidad es mayor. La lógica de

esta respuesta es simple: la relación entre la criminalidad real y las denuncias es clara, directa, sin intermediarios; las denuncias son un espejo de la criminalidad.

La otra respuesta no hace énfasis en el grado de criminalidad de un municipio, sino en su *capacidad institucional*. Según esta respuesta, el acceso al sistema de justicia está mediado por otros factores como, por ejemplo, la falta de confianza en el sistema. Un número bajo de denuncias electorales responde entonces no a una baja criminalidad sino a una baja confianza en el sistema judicial: la gente no denuncia porque no cree en que esa denuncia vaya a servir para algo.

Estas dos respuestas son apenas una caricatura de lo que en realidad puede estar sucediendo. Como veremos más adelante, al estudio sobre la relación entre criminalidad, capacidad institucional y denuncias electorales es más compleja y exige que esas dimensiones se estudien a la par, para explorar los riesgos de captura del Estado². Sin embargo, estas dos respuestas así planteadas, así sean caricaturescas, son útiles para presentar el propósito de la investigación.

Aquí intentamos hacer una primera mirada exploratoria, muy preliminar, para evaluar estas dos respuestas. Para eso cons-

¹ De acuerdo con la Ley 906 de 2004 (artículo 74), los delitos electorales son “no querellables”. Esto significa que para que el aparato penal se active (es decir, que un fiscal inicie una investigación y si es el caso haga una acusación ante un juez) no se necesita que los ciudadanos presenten una denuncia. Esto sí pasa, por ejemplo, en los delitos de lesiones personales o en delitos contra la honra y el buen nombre, por ejemplo. Sin embargo, que no se necesite una denuncia no significa que en efecto el aparato se active cada vez que hay un delito. Lo más frecuente es que un fiscal solo inicie una investigación por un delito electoral cuando ese presunto delito ha sido puesto en conocimiento por otra autoridad del Estado, como la Registraduría, o un ciudadano.

² Es posible que factores individuales, relacionados con las características específicas de los denunciantes, jueguen también un papel importante en que haya más o menos denuncias. Sin embargo, aquí nos limitamos exclusivamente a variables contextuales (como el grado de criminalidad o de capacidad institucional de un municipio) pues no contamos con información detallada de los denunciantes.

truimos tres modelos de regresión en los que incluimos una serie de variables, tanto de conflicto armado como de capacidad institucional del sistema de justicia, que exploran estas dos hipótesis alternativas.

Antes de continuar es preciso hacer dos aclaraciones metodológicas.

Nos concentraremos en los delitos electorales³ y no en todos los recursos judiciales (acciones de nulidad y acciones de tutela) por dos razones. En primer lugar, porque los delitos electorales se refieren a las conductas que el Estado entiende como las más graves de todas; por eso fueron tipificadas como delitos. En segundo lugar, por disponibilidad de información. La información existente sobre formulación de denuncias es más completa y sistemática que la información sobre el uso de la acción de nulidad o el uso de la tutela.

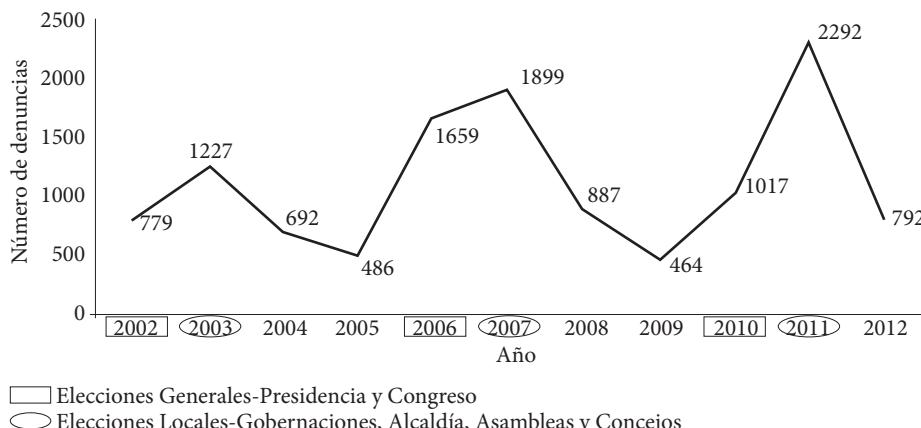
La segunda aclaración tiene que ver con la criminalidad real en un municipio. Infortunadamente, la información sobre la criminalidad electoral es precaria. En otros delitos como el homicidio este problema

de información es menos grave pues, por la propia naturaleza del homicidio, es difícil ocultar la comisión del delito. Además, existen entidades, como el Instituto de Medicina Legal, que llevan registros sobre las muertes en el país. En los delitos electorales el panorama es distinto, pues no tenemos cifras, ni siquiera aproximadas, sobre cuántos delitos electorales se cometan en el país. Para enfrentar ese problema aquí optamos por utilizar cifras sobre acciones armadas de las guerrillas y paramilitares. Partimos del supuesto de que es razonable pensar que en municipios con una fuerte actividad de los grupos armados la criminalidad electoral es mayor. Esta decisión metodológica no resuelve del todo el problema porque, a pesar de que uno de los principales riesgos electorales en Colombia es la violencia armada, ese no es el único factor de riesgo electoral. En ese sentido, estas cifras solo podrían brindar información sobre un tipo específico de criminalidad electoral, la criminalidad de los grupos armados. Esta información, sin embargo, nos parece en sí misma valiosa. Además, estas cifras también hablan del impacto que tiene cada uno de los actores armados en el uso del sistema penal para hacer efectivas las reglas electorales.

Una nota adicional sobre esta corta investigación. Estudiar los factores que determinan las denuncias electorales es una forma de estudiar el uso del sistema penal para proteger las reglas de juego democráticas. Esta investigación brinda información sobre qué influye en el hecho de que la gente acuda al sistema penal para tramitar

³ El Código Penal colombiano tipifica 11 conductas calificadas como delitos que afectan los derechos políticos de la ciudadanía, así como el correcto desarrollo del proceso electoral. Los delitos enlistados en la norma son: Perturbación del certamen democrático. Art. 386; Constituir al sufragante. Art. 387; Fraude al sufragante. Art. 388; Fraude en Inscripción de cédulas. Art. 389; Corrupción de sufragante. Art. 390; Voto fraudulento. Art. 391; Favorecimiento de voto fraudulento. Art. 392; Mora en la entrega de documentos relacionados con una votación. Art. 393; Alteración de resultados electorales. Art. 394; Ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédulas. Art. 395; Denegación de Inscripción. Art. 396.

Gráfica 1. Número de denuncias por delitos electorales 2002 - 2012



Fuente: FGN, cálculos MOE.

sospechas sobre la legalidad del proceso electoral. Claro, esto no nos dice mucho sobre qué tan eficaz es ese trámite, pero sí nos dice qué determina que haya acceso o no a ese trámite⁴. El acceso a la justicia es un primer paso para la consolidación del estado de derecho.

El texto está dividido en cuatro partes. La primera hace una descripción general de la evolución de las denuncias por delitos electorales en Colombia entre 2002 y 2012 (I). La segunda describe la metodología utilizada y presenta las variables tenidas en cuenta (II). La tercera contiene los resultados (III), mientras que la última cierra con algunas conclusiones y reflexiones cortas (IV).

⁴ Entre 2005 y 2012 se presentaron 12.194 denuncias por delitos electorales, solo se han formulado acusaciones para 261 y solo se han producido fallos para 66. A diferencia del delito de homicidio, en el que por cada cadáver debe haber una imputación, una acusación y una condena, en los delitos electorales no necesariamente por cada denuncia debe haber una imputación, una acusación y una condena.

La evolución de las denuncias electorales en Colombia: 2002-2012⁵

Entre el 2002 y 2012⁶, la Fiscalía General de la Nación recibió un total de 12.194 denuncias por delitos electorales. Sin embargo, como muestra la gráfica siguiente, el comportamiento anual de las denuncias varía según el tipo de proceso electoral que tiene lugar en cada año.

Los procesos electorales pueden ser elecciones generales (elección de Congreso y de Presidencia), elecciones de autoridades locales (gobernación, asamblea departamental, alcaldía, concejo, y ediles) o elecciones atípicas, que se han realizado a nivel

⁵ Los resultados presentados en este Título son extraídos del Estudio Realizado por la Misión de Observación Electoral MOE en el año 2013 titulado: "Denuncias por Delitos Electorales en Colombia 2002 – 2012" que se encuentra en trámite de publicación.

⁶ Los datos de los modelos abarcan el periodo de 2005 a 20102.

local para suplir vacancias absolutas. Cada proceso electoral trae consigo un contexto que modifica el comportamiento de la denuncia por parte de la ciudadanía, tal como se presenta a continuación.

Elecciones de Autoridades Locales (2003, 2007 y 2011)

Los años en que se presentan elecciones de autoridades locales son los que tienen un mayor número de denuncias. Esto se puede deber, entre otras cosas, a que en las elecciones locales se presenta un número mucho más alto de candidatos que en las otras elecciones. A manera de ejemplo, en las elecciones del año 2011 se presentaron a la contienda electoral 100.177 candidatos para suplir 18.242 cargos, mientras que para las elecciones de Congreso en el 2014 se inscribieron 2335 candidatos para 268 cargos⁷. Un número tan significativo de candidatos implica un número alto de personas que tienen un interés directo o personal en la contienda electoral y por lo tanto hay mayor riesgo de delitos o de acudir al sistema judicial cuando hay inconformidad con el resultado.

En las elecciones locales, además, ha habido un aumento constante de las denuncias. En 2003 hubo 1227, en 2007 hubo 1899 y en 2011 2292.

se observa un incremento sostenido de las denuncias, en las generales se presentó un pico en las convocadas en el 2006, lo que hace pensar que en ese año hubo un elemento atípico que generó este comportamiento particular.

Es importante tener en cuenta que fue hacia finales del 2005 que salió a la luz pública la relación entre los grupos paramilitares y los políticos, fenómeno conocido como “parapolítica”. La “parapolítica” impactó de manera clara la dinámica de todo el proceso electoral del 2006, tal y como se ha presentado en investigaciones desarrolladas por distintas organizaciones de la sociedad civil (López, 2010; Nuevo Arcoíris, 2007). En estas publicaciones se hace referencia a las investigaciones adelantadas en contra de los congresistas electos en el 2002 y el 2006 por su relación con grupos armados ilegales, lo que posteriormente se tradujo en materia judicial en investigaciones y condenas a candidatos al Congreso principalmente por el delito de concierto para delinquir, y en menor medida por delitos contra los mecanismos de participación democrática. En ese sentido, el mayor escrutinio que desataron las investigaciones por parapolítica pudo haber generado una especie de alerta sobre los vínculos entre política y criminalidad que se tradujo en un número de denuncias extraordinario.

Elecciones de Congreso y Presidencia (2002, 2006 y 2010)

Las denuncias en las elecciones generales tienen un comportamiento diferente a las de autoridades locales. Mientras que en las locales

Años no electorales, de elecciones atípicas (2004, 2005, 2008, 2009 y 2012)

En estos años no se llevaron a cabo procesos electorales a nivel nacional. Sin embargo, se realizaron elecciones locales atípicas con el

⁷ Fuente Registraduría Nacional del Estado Civil.

fin de cubrir faltas absolutas de los candidatos electos a cargos uninominales. Es así como en los años expuestos se llevaron a cabo 277 elecciones de este tipo para alcaldía y 7 para gobernador. Esto no significa que en los demás años de elecciones nacionales no puedan o no se hayan convocado elecciones atípicas, simplemente explica el que se presenten denuncias en años en los que no se realizan elecciones a nivel nacional.

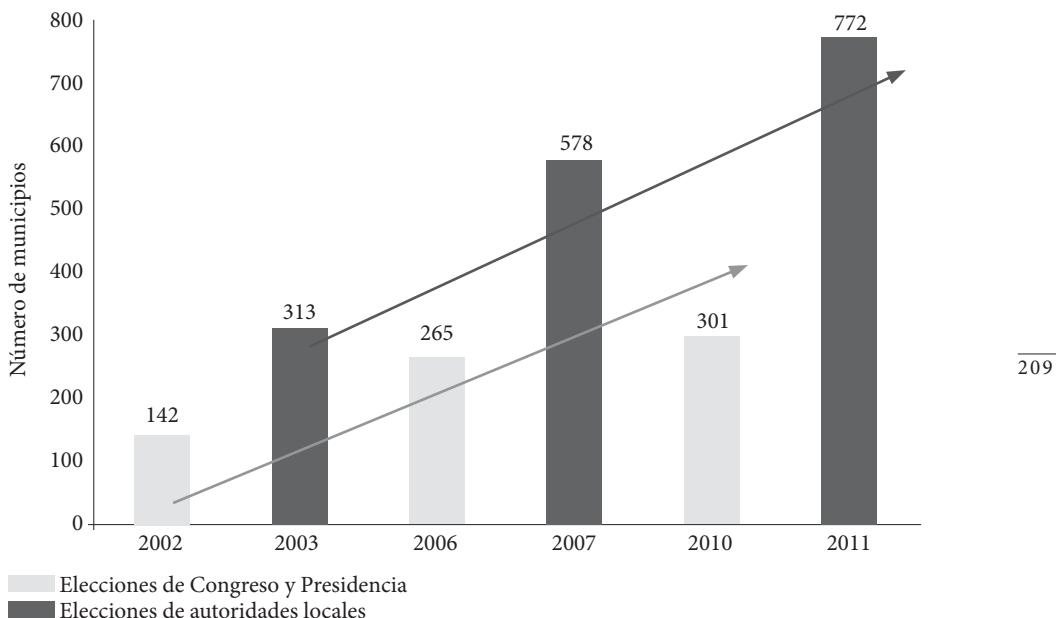
Aquí es importante hacer una distinción. No todos los años no-electorales se comportan de la misma manera. El número de denuncias es mayor en años no-electorales siguientes a años en los que se llevan a cabo elecciones locales. Este comportamiento probablemente obedece a que las elecciones de autoridades locales se llevan

a cabo al final del año, en octubre, y por esa razón pueden presentarse denuncias sobre ese certamen electoral hasta el siguiente año de manera rezagada.

Número de municipios con denuncias por delitos electorales

El número de municipios con denuncias por delitos electorales ha crecido entre los años 2002 y 2011. De esta manera al cotejar el comportamiento de las denuncias en años de elecciones generales y los de elecciones de autoridades locales de manera independiente, se encuentra que cada vez el número de municipios en los que se presentan denuncias por delitos electorales es mayor.

Gráfica 2. Número de municipios con denuncia por tipo de elecciones



Fuente: FGN, cálculos MOE.

Como muestran las gráficas anteriores, el tipo de proceso electoral influye directamente en el número de denuncias por delitos electorales. Sin embargo no es el único factor que interviene en la voluntad y posibilidad de la ciudadanía para denunciar. Partiendo de esta premisa se incluyeron dentro del análisis otras variables que dan cuenta de aspectos sociales e institucionales que afectan el que el ciudadano presente o no denuncias por este tipo de delitos.

La metodología

Para evaluar las dos hipótesis que planteamos al comienzo, construimos tres modelos de regresiones en los que se evalúa el impacto de variables de violencia y de capacidad institucional del sistema de justicia en el número de denuncias electorales⁸. Las variables de violencia incluidas fueron, para cada municipio y para el periodo 2005-2012: i) la tasa de acciones armadas de las FARC por cada 100.000 habitantes, ii) la tasa de acciones armadas de los paramilitares/bacrim por cada 100.000 habitantes, y iii) el número de acciones armadas de la fuerza pública del Estado⁹. Por su parte, las

variables de capacidad institucional incluidas miden el desempeño del sistema de justicia: i) Presencia de jueces de rango local¹⁰, ii) presencia de unidades locales de la Fiscalía¹¹, y iii) eficacia del sistema de justicia a nivel local¹²). Adicionalmente, incluimos

la población, esto por cien mil habitantes. La información la tomamos de la base de datos del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC). Agradecemos al equipo del Centro, y en especial a su director Jorge Restrepo, por facilitarnos el acceso a la información. Los datos presentados por CERAC están dados por acciones unilaterales que en este caso son hechas por las FARC, paramilitares y actores estatales. Los Datos del Conflicto Armado Colombiano de CERAC, está construida con información sobre violencia política y violencia de conflicto armado en Colombia; esta información fue compilada y codificada a partir de varias fuentes de acceso público.

¹⁰ Al calcular el número de jueces por municipio, este indicador tiene en cuenta la población y el tamaño del municipio. La información proviene del Consejo Superior de la Judicatura.

¹¹ Esta variable indica si en un municipio existe o no una unidad local de la fiscalía. La información fue reconstruida a partir de las resoluciones internas de la fiscalía vigentes a julio de 2012. Que en un municipio no exista unidad local de la Fiscalía no necesariamente significa que la Fiscalía no tenga competencia o no cumpla sus funciones. Los fiscales locales competentes en estos municipios son fiscales con sede en otros municipios que se deben trasladar hasta allí para investigar y si es el caso para actuar judicialmente. Sin embargo, como hemos podido comprobar en diferentes entrevistas y visitas, la falta de operaciones fijas en un territorio significa en la práctica, con mucha frecuencia, la inoperancia de la Fiscalía en ese municipio.

¹² Para más información sobre este indicador, ver García Villegas y Espinosa (2013). Este indicador valúa para cuántos de los homicidios que ingresaron al sistema se produjo una condena penal (condenas de homicidios/ingresos de homicidios). Tiene, sin embargo, una precisión

⁸ Las variables antes mencionadas se refieren al periodo comprendido entre el año 2005 y 2012. Nos concentraremos en estos años porque tomamos la información de la base de datos de la Fiscalía General de la Nación para el Sistema Penal Acusatorio, que solo entró en vigencia desde el año 2005.

⁹ Las variables de violencia están en forma de tasas, las cuales fueron obtenidas por medio del número total de acciones de cada uno de los actores antes mencionados por el promedio de

una variable de contexto sobre el grado de ruralidad del municipio¹³.

adicional. Al valorar el número de condenas respecto del total de ingresos tiene en cuenta la magnitud de la demanda de justicia del municipio. La fórmula que utilizamos fue la siguiente:

$$\frac{\text{Total de condenas}}{\text{Total de ingresos}} - \frac{(\text{Total de ingresos} - \text{Total de condenas})}{\text{Total de ingresos}}$$

arroja como resultado un conjunto de valores en una escala de -1 a 1, en la que -1 representa los municipios en los que no se produjo ni una sola condena para todos los casos que ingresaron; 1 representa los municipios en los que hubo condenas para todos los ingresos y 0 representa aquellos municipios en los que se produjeron condenas para la mitad de los casos que ingresaron. Para más información sobre la construcción del indicador se sugiere ver el trabajo de Leopoldo Fergusson, Juan Fernando Vargas y Mauricio Vela, de donde tomamos la idea sobre su formulación (Fergusson, Vargas, & Vela, 2013). Nos concentraremos en los homicidios porque, además de que es el delito con el menor subregistro, es funcional a esta medición pues por cada homicidio debe haber una condena (que es el resultado esperado con el que se mide la eficacia). Esto no aplica para otros delitos. Podría decirse, por ejemplo, que es deseable que un fiscal archive una investigación o que un juez declare la preclusión de un proceso que se siga por el robo de una caja de leche en un supermercado, para que dedique su tiempo y el de otros funcionarios a la investigación de delitos más graves, como un homicidio, por ejemplo.

¹³ El grado de ruralidad del municipio lo medimos a partir del índice de ruralidad calculado por el PNUD en el Informe de Desarrollo Humano de Colombia (2011). El indicador incluye una medida de densidad de población y la distancia que existe entre el municipio y las “ciudades grandes”. Al respecto ver el Anexo técnico del Informe.

El primer modelo es un modelo de Poisson¹⁴, en el que incorporamos las siguientes variables: existencia de unidad local de la Fiscalía, número de jueces, eficacia del sistema penal, número de acciones armadas de las FARC, número de acciones armadas de las AUC, el número de acciones armadas del Ejército y la cantidad de la población del municipio. En el segundo modelo, incluimos además la variable sobre el grado de ruralidad de los municipios pero excluimos la variable sobre población, pues el indicador de ruralidad está compuesto, en parte, por una medida de población. Finalmente, en el tercer modelo, además de las variables de los dos modelos anteriores, incluimos otras variables que dan cuenta de las interacciones entre las variables de desempeño institucional y acciones de los grupos armados ilegales.

¹⁴ Este tipo de regresiones son muy útiles cuando la variable dependiente es de conteo, en este caso, nuestra variable dependiente cuenta el número de denuncias electorales por municipio.

Los resultados

Los resultados obtenidos por los modelos se pueden apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 1. Modelos de Regresión.

	Modelo 1.	Modelo 2.	Modelo 3.
Total denuncias	Coef.	Coef.	Coef.
Jueces numero	0.103*** 0.021	0.015*** 0.002	0.009*** 0.002
Fiscalía	1.099*** 0.086	0.994*** 0.091	0.990*** 0.108
Impunidad	-0.021** 0.007	-0.015* 0.007	-0.012* 0.007**
FARC	-0.048* 0.018**	-0.013 0.018	-0.061* 0.025**
AUC	0.028* 0.010**	0.019 0.013	-0.035* 0.016**
Estateales	-0.007 0.005	0.002 0.006	0.012* 0.006**
Población	0.000*** 0.000		
Índice de ruralidad		-0.041*** 0.009	-0.037*** 0.008
Interacción (jueces X farc)			0.044*** 0.009
Interacción (jueces X auc)			0.026** 0.008
Interacción (auc X fiscalia)			-0.110 0.068
Interacción (farc X fiscalia)			-0.037 0.033
Interacción (impunidad X farc)			-0.004 0.003
Interacción (impunidad X auc)			-0.002 0.005

Nota: ***p<.001. **p<.01. *p<.05.

En general, el primer modelo indica que en aquellos municipios en donde la *presencia* de la justicia es mayor, hay también un mayor número de denuncias electorales.

En concreto, la existencia de unidad local de la fiscalía en el municipio y una alta presencia de jueces tienen una relación positiva con el número de denuncias. El efecto

de la *eficacia* de la justicia es distinto: a mayor eficacia, el número de denuncias tiende a ser menor. Este resultado es, sin duda, llamativo, y exige que se hagan estudios adicionales para explorar este efecto. Una posible lectura tentativa de estos efectos vistos en su conjunto podría ser la siguiente: la *presencia* del sistema (más jueces y la existencia de una sede en la Fiscalía) genera más denuncias, porque las personas logran acceder más fácilmente al sistema. Por su parte, el efecto opuesto de la *eficacia* del sistema (más eficacia, menos denuncias) es razonable en la medida en que las instituciones son lo suficientemente fuertes para disuadir a los criminales. Y como se cometen menos delitos electorales, hay entonces menos denuncias. Este resultado se vería respaldado por el efecto negativo que la población tiene en el número de denuncias. En las ciudades grandes, entonces, se producen proporcionalmente menos denuncias electorales y eso podría deberse a que, en la medida en que las instituciones de estas ciudades grandes son más fuertes, el número de delitos cometidos es menor. Como veremos más adelante, el modelo 3 brinda información adicional sobre esta relación.

Veamos ahora los efectos de las acciones de los grupos armados. En los municipios en los que las Farc tienen una actividad fuerte, el número de denuncias es menor. Con los paramilitares el resultado es el contrario: allí donde hay mayores acciones de los parás, hay también mayores denuncias. Estos resultados parecen mostrar las diferencias en la forma en que las guerrillas y

los parás se relacionan con el Estado: mientras que las Farc buscan anular al Estado (y por lo tanto su actividad tiene un efecto negativo sobre las denuncias), los paramilitares se relacionan estratégicamente con el Estado y no necesariamente buscan que las personas no acudan al Estado.

El modelo 2 confirma los resultados institucionales del modelo 1, pero muestra además un resultado llamativo de la ruralidad: los municipios más rurales tienden a tener un número menor de denuncias electorales. Además, los efectos significativos que en el modelo 1 tienen las acciones de las Farc y de los parás desaparecen cuando se incorpora la variable sobre ruralidad. Esto muestra, entonces, que más que las acciones de las Farc o de los parás, lo que incide en el número de denuncias es el grado de ruralidad del municipio.

La pregunta clave es, entonces, ¿cómo se relacionan esas dos dimensiones que estamos evaluando? ¿Cómo interactúan los grupos armados con la capacidad institucional para producir un efecto sobre el número de denuncias electorales?

El modelo 3 responde esta pregunta. Los resultados reproducen los patrones anteriores: en los municipios en donde hay más jueces y en donde existe una unidad local de la fiscalía el número de denuncias es mayor. Como en los modelos anteriores, a medida que aumenta la eficacia del sistema penal, el número de denuncias es menor. El efecto de las Farc se mantiene: en aquellos municipios en los que las Farc tienen una actividad fuerte, el número de denuncias electorales es menor. Lo mismo pasa con

la ruralidad del municipio: a medida que el municipio es más rural, el número de denuncias es menor.

Sin embargo, el valor agregado de este modelo consiste en que muestra cómo interactúan las variables de desempeño institucional y de violencia de los grupos armados para producir un efecto en las denuncias electorales. Los resultados son muy llamativos. Primero, el modelo muestra que siempre—independientemente del grado de acciones armadas en un municipio—una mayor presencia de jueces está asociada a un número mayor de denuncias electorales. No importa si la actividad de las Farc y de los parás es alta o baja: la presencia de jueces siempre tiene un efecto positivo sobre las denuncias.

Este no es el caso de la Fiscalía: en general, la existencia de una unidad local de la fiscalía tiene un efecto positivo sobre las denuncias electorales, pero ese efecto positivo desaparece cuando se tiene en cuenta la actividad de los grupos armados. En otras palabras, el efecto de la Fiscalía en las denuncias es sensible a la actividad de los grupos armados. La creación de una unidad local de la fiscalía generará más denuncias, siempre y cuando en ese municipio la actividad de los grupos armados no sea alta.

Algo similar sucede con el efecto negativo que tiene la eficacia del sistema penal sobre las denuncias. El modelo muestra que, en general, una mayor eficacia del sistema penal genera un menor número de denuncias (probablemente porque las instituciones más fuertes logran disuadir a los criminales y se cometan menos delitos

electorales). Sin embargo, este efecto desaparece cuando se incorpora la variable sobre violencia de los grupos armados. Este resultado sugiere, entonces, que la explicación inicial de la relación positiva entre una mayor eficacia del sistema penal y un menor número de denuncias depende de qué tantas acciones armadas hay en el municipio. A medida que aumentan las acciones armadas, tanto de Farc como de parás, esta explicación deja de ser relevante. Es decir, la relación entre eficacia del sistema y número de denuncias está condicionada por el accionar de los grupos armados en el municipio.

Conclusiones

En este capítulo intentamos responder a la pregunta sobre cuáles son los factores asociados a un número alto de denuncias electorales. En otras palabras, quisimos explorar cuáles pueden ser las razones que influyen en que en un municipio determinado los ciudadanos decidan acudir al sistema penal para hacer efectivas las reglas electorales.

Para este propósito, planteamos al inicio dos posibles respuestas algo caricaturescas: por un lado, un número alto de denuncias se relaciona con una alta criminalidad y, por el otro, un número alto de denuncias no tiene que ver con la criminalidad sino con el buen desempeño de las instituciones.

Los modelos muestran que ambas respuestas tienen algo de razón: no basta con analizar el impacto que tiene el desempeño institucional, por un lado, y la violencia cri-

minal de los grupos armados, por el otro, sobre las denuncias electorales. Es necesario combinar estas dos dimensiones del análisis para producir conocimiento no solo sobre los factores asociados a las denuncias electorales sino, además, sobre cómo opera el fenómeno de la captura del Estado. En este sentido, el modelo 3 es llamativo, y esperamos que sea un punto de partida para impulsar futuras investigaciones sobre el tema. El modelo muestra que, independientemente del nivel de criminalidad de los grupos armados, e independientemente del grupo armado involucrado, la presencia de jueces siempre produce un aumento en el número de denuncias electorales. Esto no ocurre con la Fiscalía: la existencia de una unidad local de la Fiscalía tiende a tener un efecto positivo sobre las denuncias electorales, pero ese efecto positivo desaparece cuando hay un cambio en el número de acciones de los grupos armados. Esto sugiere, entonces, que la Fiscalía es más sensible al accionar de los grupos armados que los mismos jueces. Algo similar sucede con la relación negativa entre eficacia de la justicia y el número de denuncias electorales. El modelo 3 muestra que esta relación depende del grado de criminalidad del municipio: en municipios con una actividad fuerte de los grupos armados, la eficacia del sistema deja de estar asociada a un número menor de denuncias electorales.

Estos resultados son apenas una mirada exploratoria y deben ser retomados en futuras investigaciones. Aquí hemos hecho un esfuerzo por medir el efecto que tiene el accionar de los grupos armados en el acceso

de los ciudadanos a la justicia penal electoral. Sin embargo, los resultados mantienen un margen de incertidumbre ocasionado por el espectro de la captura del Estado, pues no tenemos información sobre el grado y la manera en que los grupos armados neutralizan o anulan el sistema penal. En ese sentido, esperamos que este texto sea también una invitación a continuar los estudios sobre la medición de la captura del Estado en Colombia.

Creemos que este estudio deja al menos dos lecciones.

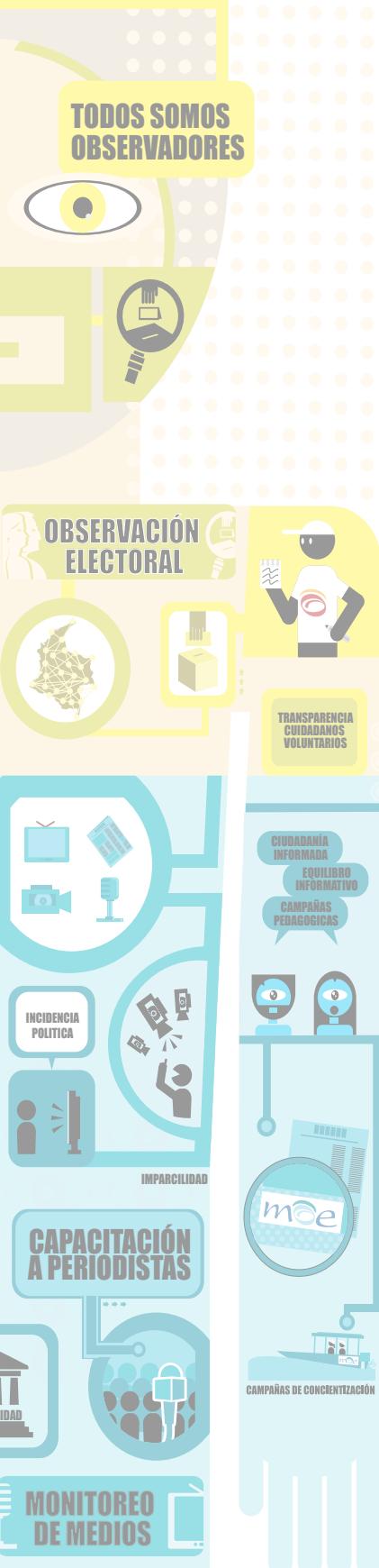
Primero, es importante estudiar qué tanto los ciudadanos acceden al sistema judicial para hacer efectivas las reglas electorales. Un primer obstáculo en la consolidación de una democracia fuerte es la falta de acceso a los instrumentos judiciales que busquen, precisamente, hacer efectivas las reglas de la democracia. Si ese acceso es difícil, es sesgado, es también difícil hablar de la existencia de una democracia fuerte. En ese sentido, una tarea urgente del Estado es facilitar el acceso y fortalecer los instrumentos judiciales para hacer efectivas, de manera transparente e imparcial, las reglas electorales. Esperamos que esta corta investigación—que, repetimos, tiene un carácter exploratorio y preliminar—sirva de invitación a continuar con esta línea de investigación.

Segundo, en el momento de pensar en políticas públicas para facilitar el acceso y fortalecer la justicia electoral, es importante hacerlo partiendo de la premisa de que es necesario diseñar políticas focalizadas regionalmente. Los retos del sistema de

justicia en regiones tradicionalmente ocupadas por la guerrilla son distintos a los retos del sistema de justicia en regiones ocupadas por grupos neoparamilitares. Pero, además, esta investigación muestra la importancia que tiene el fortalecimiento de las instituciones de justicia. No basta con aumentar la presencia de la Fiscalía, por ejemplo, pues cuando hay una actividad fuerte de los grupos armados el efecto sobre las denuncias desaparece. Además de aumentar la presencia, es necesario fortalecer la Fiscalía para que sea menos sensible al accionar de los grupos armados y mantenga el efecto positivo que tiene sobre el acceso a la justicia.

Referencias bibliográficas

- DNP. (2010). Evaluación del desempeño integral de los municipios. Informe del Departamento Nacional de Planeación. Departamento Nacional de Planeación.
- Espinosa, J. R., & Rodríguez Raga, J. C. (2011). Instituciones y cultura política: una mirada exploratoria a los municipios de Colombia. En Los estados del país. Instituciones municipales y realidades locales. Bogotá: Dejusticia.
- Fergusson, L., Vargas, J. F., & Vela, M. (2013). Sunlight Disinfects? Free Media in Weak Democracies. Bogotá: Uniandes.
- García Villegas, M. (2008). Jueces sin Estado. Bogotá: Siglo del Hombre - Dejusticia.
- García Villegas, M., & Espinosa, J. R. (2013). El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia. Bogotá: Dejusticia.
- La Rota, M., Lalinde, S., Santa, S., & Uprimny, R. (2013). La justicia al estrado. Necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia. Bogotá: Dejusticia.
- PNUD. (2011). Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá D.C.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Santos, B. de S., & García Villegas, M. (2001). El Caleidoscopio de las justicias en Colombia. Bogotá: Uniandes - Siglo del Hombre.
- Misión de Observación Electoral, (2012). Irregularidades y anomalías electorales en Colombia: elecciones locales 2011. Bogotá. Torre Blanca.
- Misión de Observación Electoral, (2011, agosto). Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales Colombia 2011. Bogotá. Torre Blanca.
- López, C. (2010, septiembre). Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano. Bogotá. Nomos Impresores.
- Corporación Nuevo arcoíris, (2007, agosto). Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos. Bogotá.
- Centro internacional para la Justicia Transicional, (2010). Procesos contra aforados constitucionales-Parapolítica-: compilación de decisiones de la Corte Suprema de Justicia. Bogotá. Alvi Impresores Ltda.
- Colombia. Consejo de Estado, Sección Quinta. (18 de febrero de 2005). Radicado. 11001032800020020036. Bogotá. CP: Reinaldo Chavarro Buriticá.



GRUPO TÉCNICO MAPAS DE RIESGO ELECTORAL

Un equipo de analistas independientes, universidades, centros de pensamiento y organizaciones sociales, convocados por la Misión de Observación Electoral, elaboró esta publicación gracias al apoyo de organismos de cooperación internacional. El compromiso de todos fue sólo uno: hacer análisis y recomendaciones que contribuyan a identificar los posibles riesgos del certamen electoral y las acciones institucionales para prevenirlos de manera que las elecciones ganen cada vez más en credibilidad, transparencia y legitimidad.



Con apoyo de:

