Mapas y factores de riesgo electoral

Elecciones de **autoridades locales**

Colombia 2015



Misión de Observación Electoral

Mapas y factores de riesgo electoral
Elecciones de autoridades locales
Colombia
2015

Consulte y descargue todos los datos
del Mapa de Riesgo Electoral en:



Mapas y factores de riesgo electoral

Elecciones de autoridades locales Colombia

2015

Con apoyo de:

SUECIA

USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

“Esta publicación se realizó gracias al apoyo del Pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.”

Konrad Adenauer Stiftung

Mapas y factores de riesgo electoral
Elecciones de autoridades locales Colombia 2015

Realización
Grupo Técnico Mapas de Riesgo Electoral – MOE

Alejandra Barrios Cabrera
Directora Nacional
Misión de Observación Electoral - MOE

Camilo Vargas Betancourt
Coordinador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia - MOE

Germán Robayo Cabrera
Sub Coordinador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia – MOE

Daniel Felipe Alonso López
Investigador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia – MOE

Diego Alejandro Rubiano
Investigador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia – MOE

Yann Basset
Director del Observatorio de Procesos Electorales – OPE
Centro de Estudios Políticos e Internacionales – CEPI
Universidad del Rosario

Felipe Guevara Merino
Investigador del OPE
Centro de Estudios Políticos e Internacionales – CEPI
Universidad del Rosario

Felipe Botero Jaramillo
Profesor asociado y Director de Posgrados
Departamento de Ciencia Política
Universidad de los Andes

Juan Federico Pino
Investigador
Universidad de los Andes

Bibiana Ortega
Investigador
Universidad de los Andes

Fabio Lozano
Coordinador del Sistema de Información e Incidencia en Derechos Humanos y Migración Forzada SIISDHES CODHES

Laura Fernanda Merchán
Asesora de documentación
Fundación para la Libertad de Prensa – FLIP

Emmanuel Vargas Penagos
Asesor de acceso a la información y coordinador legal
Fundación para la Libertad de Prensa - FLIP

Juan Camilo Ceballos Oviedo
Investigador del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas –ITEP
Transparencia por Colombia

María Alejandra Celis Galván
Investigadora del programa Transparencia en la Política
Transparencia por Colombia

Miguel García Sánchez
Profesor asociado del Departamento de Ciencia Política
Co-director del Observatorio de la Democracia
Universidad de los Andes

Sebastián Pantoja Barrios
Asistente de investigación del Observatorio de la Democracia
Universidad de los Andes

Fabián Acuña
Profesor asistente
Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
Pontificia Universidad Javeriana

Fredy Barrero E.
Director de proyecto
Observatorio Colombiano de Partidos Políticos

Eduardo Andrés Chilito
Jefe del Departamento de Ciencia Política
Universidad del Cauca

Luis Fernando Calvache
Docente de la Facultad de Derecho
Fundación Universitaria de Popayán

Andrés Edilberto Vargas
Politólogo, Universidad del Cauca
Magíster en Ciencias Políticas – FLACSO, Ecuador

Juan David Velasco
Profesor de la Facultad de Ciencias Política y Relaciones Internacionales
Pontificia Universidad Javeriana

Juan Felipe Rubio
Miembro del grupo de investigación sobre conflicto
Facultad de Economía
Universidad de los Andes

Mauricio Velásquez
Becario Colciencias
Candidato a doctor en ciencias políticas
Universidad de California, Los Ángeles – UCLA

Natalia Reyes Salas
Investigadora
Observatorio Político-Electoral de la Democracia – MOE

Luz Adriana Peña Peña
Profesional de incidencia política
Misión de Observación Electoral – MOE

ISBN: 978-958-58730-6-3
Primera Edición, agosto, 2015

Corrección de estilo
Fernando Antonio Murcia Sánchez

Diseño y diagramación:
Leonardo Cuellar
Director Creativo

Ilustraciones:
Eric Javier Muñoz Pérez

Impresión:
Arte Litográfico Ltda.
Bogotá, Colombia
Agosto, 2015

Los análisis y opiniones aquí expresados no reflejan necesariamente las opiniones de quienes apoyan esta publicación.

Tabla de contenido

11 **Índice de mapas**

13 **Miembros del Grupo Técnico de Mapas de Riesgo Electoral**

19 **Presentación**
Alejandra barrios cabrera
Directora Nacional de la Misión de Observación Electoral –MOE

29 **Análisis de los factores de riesgo para las elecciones de autoridades locales 2015**
Camilo Vargas Betancourt
Coordinador, Observatorio Político-Electoral de la Democracia,
Misión de Observación Electoral – MOE

57 **I. Riesgo por factores indicativos de fraude electoral**

59 **Mapa consolidado de riesgos electorales por comportamientos electorales atípicos – elecciones locales 2015**
Alejandra Barrios Cabrera
Directora, Misión de Observación Electoral – MOE

68 **Riesgo por niveles atípicos y por variaciones atípicas de participación electoral: elecciones locales 2003, 2007 y 2011**
Yann Basset y Felipe Guevara Merino
Observatorio de Procesos Electorales – OPE, Universidad del Rosario

81 **Factores de riesgo por anomalías en votos blancos, nulos y tarjetas no marcadas: elecciones locales 2003, 2007 y 2011**
Felipe Botero, Juan Federico Pino y Bibiana Ortega
Universidad de los Andes

111 **Limitaciones a la competencia: el dominio electoral como factor de riesgo. Elecciones locales 2003, 2007 y 2011**
Alejandra Barrios Cabrera
Directora, Misión de Observación Electoral – MOE
Daniel Felipe Alonso López
Investigador, Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

131 **II. Riesgo por factores de violencia**

133 **Mapa consolidado de riesgos por violencia**
Germán Robayo
Sub Coordinador, Observatorio Político-Electoral de la Democracia-
Misión de Observación Electoral - MOE

141 **Riesgo por presencia y acciones unilaterales de grupos armados ilegales 2015**
Germán Robayo Cabrera
Sub Coordinador, Observatorio Político-Electoral de la Democracia,
Misión de Observación Electoral – MOE

171 **Violencia política**
Daniel Felipe Alonso López
Investigador, Observatorio Político-Electoral de la Democracia,
Misión de Observación Electoral – MOE

186 **Desplazamiento y negación de la democracia**
Fabio Lozano
Codhes

202 **Mapa de riesgo por violaciones a la libertad de prensa. Elecciones 2015**
Laura Fernanda Merchán y Emmanuel Vargas Penagos
Fundación Para La Libertad de Prensa - FLIP

215 **III. Riesgo por factores indicativos de trashumancia electoral**

217 **El análisis de riesgo electoral asociado al fraude en inscripción de cédulas**
Camilo Vargas Betancourt
Coordinador, Observatorio Político-Electoral de la Democracia,
Misión de Observación Electoral – MOE

226 **Nivel de Censo Electoral frente al tamaño de la Población: riesgos a partir de la proporción de votantes por municipio**
Diego Alejandro Rubiano
Investigador, Observatorio Político-Electoral de la Democracia,
Misión de Observación Electoral – MOE

244 **Proceso de inscripción de cédulas: riesgos desde la zonificación y el cambio de la residencia electoral**
Diego Alejandro Rubiano
Investigador, Observatorio Político-Electoral de la Democracia,
Misión de Observación Electoral – MOE

264 **Riesgo por antecedente de trashumancia electoral: elecciones locales 2015**
Camilo Vargas Betancourt
Coordinador, Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

273 **IV. Análisis de contexto del riesgo electoral: elecciones locales 2015**

275 **Riesgo de fraude electoral, de corrupción administrativa y financiamiento de campañas en gobiernos locales 2012-2015**
Juan Camilo Ceballos O. y María Alejandra Celis G.
Transparencia por Colombia

291 **Incidencia del clientelismo según riesgo electoral y de violencia: un análisis de las elecciones presidenciales de 2014 en municipios de consolidación territorial**
Miguel García Sánchez y Sebastián Pantoja Barrios
Universidad de los Andes

314 **Consultas, avales y elección de candidatos en los Partidos Políticos para las elecciones regionales y locales del 25 de Octubre**
Fabián Acuña y Fredy Barrero E.
Pontificia Universidad Javeriana

325 **Violencia política y participación electoral: incidencia de los actores armados ilegales en las elecciones locales en Colombia**
Eduardo Andrés Chilito, Luis Fernando Calvache y Andrés Edilberto Vargas
Universidad del Cauca

338 **Poder terrateniente y límites a la democracia: un estudio exploratorio en municipios colombianos, 2002 – 2014**
Juan David Velasco y Juan Felipe Rubio
Pontificia Universidad Javeriana

350 **Cuando los votos nulos pueden cambiar los resultados de las elecciones: riesgo por votos nulos sobre la diferencia de votación entre ganador y segundo candidato a alcaldías**
Mauricio Velásquez
Candidato a doctor Universidad de California, Los Ángeles (UCLA)

357 **Participación política de mujeres en elecciones locales**
Natalia Reyes Salas
Investigadora, Observatorio Político-Electoral de la Democracia – MOE

Índice de mapas

28 **Mapa # 1. Riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia**

31 **Mapa # 2. Dimensión del potencial electoral de todos los municipios del país (2014)**

45 **Mapa # 3. Coincidencia de factores de riesgo indicativos de fraude en la votación y de trashumancia**

51 **Mapa # 4. Riesgo por vulnerabilidades socioeconómicas e institucionales [estatales]**

58 **Mapa # 5. Riesgo consolidado por factores indicativos de fraude electoral**

66 **Mapa # 6. Municipios sin riesgo en elecciones locales de 2011 donde aparece el riesgo para elecciones locales 2015**

76 **Mapa # 7. Riesgo por nivel atípico de participación electoral – Elecciones locales 2015**

77 **Mapa # 8. Riesgo por variación atípica de la participación electoral – Elecciones a gobernación 2015**

78 **Mapa # 9. Riesgo por variación atípica de la participación electoral – Elecciones a asamblea 2015**

79 **Mapa # 10. Riesgo por variación atípica de la participación electoral – Elecciones a alcaldía 2015**

80 **Mapa # 11. Riesgo por variación atípica de la participación electoral – Elecciones a concejo 2015**

103 **Mapa # 12. Riesgo por atipicidad en nivel de votos nulos – Elecciones a gobernación 2015**

104 **Mapa # 13. Riesgo por atipicidad en nivel de votos nulos – Elecciones a asamblea 2015**

105 **Mapa # 14. Riesgo por atipicidad en nivel de votos nulos – Elecciones a alcaldía 2015**

106 **Mapa # 15. Riesgo por atipicidad en nivel de votos nulos – Elecciones a concejo 2015**

107 **Mapa # 16. Riesgo por atipicidad en nivel de Tarjetones No Marcados – Elecciones a gobernación 2015**

108 **Mapa # 17. Riesgo por atipicidad en nivel de Tarjetones No Marcados – Elecciones a asamblea 2015**

109 **Mapa # 18. Riesgo por atipicidad en nivel de Tarjetones No Marcados – Elecciones a alcaldía 2015**

110 **Mapa # 19. Riesgo por atipicidad en nivel de Tarjetones No Marcados – Elecciones a concejo 2015**

127 **Mapa # 20. Riesgo por dominio electoral – Elecciones a gobernación 2015**

128 **Mapa # 21. Riesgo por dominio electoral – Elecciones a asamblea 2015**

129 **Mapa # 22. Riesgo por dominio electoral – Elecciones a alcaldía 2015**

130 **Mapa # 23. Riesgo por dominio electoral – Elecciones a concejo 2015**

132 **Mapa # 24. Riesgo consolidado por factores de violencia**

167 **Mapa # 25. Riesgo por presencia de grupos de Crimen Organizado**

168 **Mapa # 26. Riesgo por presencia de guerrillas**

169 **Mapa # 27. Riesgo por acciones unilaterales de grupos de Crimen Organizado**

170 **Mapa # 28. Riesgo por acciones unilaterales de guerrillas**

184 **Mapa # 29. Riesgo electoral por violencia política 2015**

185 **Mapa # 30. Eventos y víctimas de violencia política 2015**

200 **Mapa # 31. Riesgo por desplazamiento para las elecciones 2015**

201 **Mapa # 32. Riesgo por desplazamiento masivo para las elecciones 2015**

212 **Mapa # 33. Riesgo por violaciones a la libertad de prensa para las elecciones locales 2015**

213 **Mapa # 34. Denuncias por injuria y calumnia contra periodistas en años electorales 2006-2014**

225 **Mapa # 35. Mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de trashumancia electoral**

243 **Mapa # 36. Riesgo por nivel de censo electoral frente a censo poblacional 2014**

263 **Mapa # 37. Riesgo por nivel atípico de inscripción de cédulas 2015**

272 **Mapa # 38. Riesgo por antecedente de trashumancia electoral en 2011**

337 **Mapa # 39. Presencia de Grupos Armados Ilegales y participación electoral - 2011**

349 **Mapa # 40. Riesgo por coincidencia de dominio electoral y excesiva concentración de la propiedad rural**

356 **Mapa # 41. Riesgo por votos nulos sobre diferencia de ganador y segundo lugar en alcaldías**

370 **Mapa # 42. Porcentaje de mujeres electas en concejos municipales 2011**

371 **Mapa # 43. Porcentaje de mujeres electas en asambleas departamentales 2011**

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 de la Universidad de los Andes. Directora Nacional de la Misión de Observación Electoral desde su fundación en 2006.

Andrés Edilberto Vargas Rojas
Magíster en Ciencias Políticas de FLACSO, Ecuador. Politólogo de la Universidad del Cauca. Participó en centros de investigación enfocados en la relación entre conflicto y elecciones. Sus temas de interés son la democracia, sistemas políticos regionales y la Ciencia Política como campo disciplinario.

Ariel Ávila
Subdirector Académico de la Fundación Paz y Reconciliación – PARES. Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia y magíster en sociología de la misma universidad. Se ha desempeñado como profesor en la Universidad Externado de Colombia y en la Universidad Nacional. Co-autor del libro "Herederos del mal: Clanes, Mafias y Mermelada".

Bibiana Ortega
Politóloga de la Universidad Nacional, magíster en Administración y Gerencia Pública de la Universidad de Alcalá y estudiante de doctorado en Ciencia Política de la Universidad de los Andes.

Camilo Vargas Betancourt
Politólogo e internacionalista de la Universidad del Rosario. Máster en Sociología de lo político y de la acción pública del Instituto de Estudios Políticos (Sciences Po) de Bordeaux. Actualmente es coordinador del Observatorio Político-Electoral de la Democracia de la MOE.

Carlos Montoya
Sociólogo y politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana. Actualmente es el Coordinador de la línea Mafias, Ilegalidad y Política de la Fundación Paz y Reconciliación – PARES.

Daniel Felipe Alonso López
Politólogo de la Universidad de Los Andes con opción en Gobierno y Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la misma universidad. Actualmente investigador del Observatorio Político-Electoral de la Democracia de la MOE.

Diego Alejandro Rubiano
Politólogo de la Universidad del Rosario con estudios en la facultad de Jurisprudencia de la misma universidad. Actualmente es investigador del Observatorio Político-Electoral de la Democracia de la MOE.

Eduardo Andrés Chilito
Docente del Departamento de Ciencia Política de la Universidad del Cauca. Adelanta estudios de doctorado en Ciencia Política en la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Magíster en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana. Politólogo de la Universidad del Cauca.

Emmanuel Vargas Penagos
Abogado de la Universidad de los Andes con especialización en Periodismo de la misma institución. Trabajó durante cuatro años en la Fundación para la Libertad de Prensa – FLIP como asesor de Acceso a la información y como Coordinador legal. Actualmente se desempeña como asesor del Grupo de diseño, seguimiento y evaluación de Política Pública y Normas de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y como consultor en temas de acceso a la información pública.

Fabián Acuña
Politólogo y Magíster en Estudios Políticos del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente se desempeña como Profesor asistente de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana. Su trabajo se centra en el estudio de la relación entre el sistema político y el conflicto en Colombia, y el estudio de los partidos y sistemas de partidos en Colombia y el área andina.

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 Guevara Merino
Politólogo de la Universidad del Rosario, estudiante de Historia de la misma universidad. Investigador del Observatorio de Procesos Electorales – OPE del Centro de Estudios Políticos e Internacionales – CEPI de la Universidad del Rosario.

Fredy A. Barrero Escobar
Magíster en Estudios Políticos y Politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana. Dirige el Observatorio Colombiano de Partidos Políticos (próximo a salir). Se ha desempeñado como catedrático de las universidades Externado de Colombia, Javeriana, Sergio Arboleda y Central. Fue Decano Adjunto del programa de Política de la Sergio Arboleda. Sus trabajos académicos y de consultoría se centran en los partidos políticos, las elecciones y el desarrollo de la ciencia política.

Germán Robayo Cabrera
Politólogo de la Universidad de los Andes, con énfasis en política colombiana y relaciones internacionales. Candidato a especialista en Estadística Aplicada. Actualmente es Sub Coordinador del Observatorio Político-Electoral de la Democracia de la MOE.

Jorge A. Restrepo
Doctor en economía de Royal Holloway-Universidad de Londres, con estudios de posgrado en la Universidad de Cambridge y de pregrado en la Pontificia Universidad Javeriana. Es Director de CERAC, Profesor Asociado de Economía en la Pontificia Universidad Javeriana y analista de RCN-La Radio. Su trabajo académico se centra en el estudio de la seguridad, el análisis de los conflictos armados y la violencia, y su impacto sobre el desarrollo.

Juan Camilo Ceballos Oviedo
Politólogo e internacionalista con estudios sobre desarrollo en el Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES). Investigador del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP) de Transparencia por Colombia. Ha escrito recientemente sobre riesgos de corrupción en entidades territoriales, paramilitarismo y política en la región del Caquetá y disciplina partidista y coaliciones políticas en las elecciones presidenciales de 2014.

Juan David Velasco
Politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana y magíster en Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales – IEPRI de la Universidad Nacional. Actualmente es profesor de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Magíster en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia.

Juan Federico Pino
Politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana, magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes y estudiante de doctorado en Ciencia Política de la misma universidad.

Juan Felipe Rubio
Politólogo de la Universidad de los Andes. Miembro del grupo de investigación sobre conflicto de la Facultad de Economía.

Laura Fernanda Merchán
Politóloga con estudios complementarios de Género de la Universidad de los Andes. Actualmente se desempeña como Asesora de Documentación de la Fundación para la Libertad de Prensa – FLIP.

Luis Fernando Calvache
Maestrando en Sociología de la Universidad de Brasilia. Politólogo de la Universidad del Cauca. Docente de la Fundación Universitaria de Popayán.

Luz Adriana Peña Peña
Comunicadora social y periodista con énfasis organizacional de la Universidad Central. Fue investigadora del proyecto de Seguimiento a medios de comunicación en procesos político-electorales de la MOE. Desde la MOE ha entrenado a periodistas de medios nacionales, regionales y locales sobre herramientas para un efectivo cubrimiento de los procesos electorales con perspectiva de género. Actualmente es profesional de incidencia política de la MOE.

María Alejandra Celis Galván
Politóloga con Magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Investigadora del Programa de Transparencia en la Política de la Corporación Transparencia por Colombia. Colaboró en la construcción de los informes de Cuentas Claras en 2014, en la investigación sobre Financiación de Campañas Políticas en Colombia y en lo relacionado con la aplicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en organizaciones políticas.

María Fernanda Arocha
Politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana con énfasis en resolución de conflictos e investigación para la paz. Actualmente es investigadora del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos – CERAC.

Mauricio Velásquez
Becario Colciencias, candidato a doctor en ciencias políticas de la Universidad de California, Los Ángeles – UCLA.

Miguel García Sánchez
Ph.D. en Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh y Magíster en Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente es profesor asociado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes y co-director del Observatorio de la Democracia. Sus intereses académicos son el comportamiento electoral y la opinión pública, particularmente el impacto

de los contextos políticos y sociales sobre el comportamiento político individual y la formación y cambio de opiniones políticas.

Natalia Reyes Salas

Investigadora de temas político electorales. Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales y estudiante de la maestría de Gobierno y Políticas Públicas en la Universidad Externado de Colombia. Ha sido investigadora del Observatorio Político-Electoral de la Democracia, donde ha participado en numerosas investigaciones de la MOE.

Sebastián Pantoja Barrios

Politólogo, economista y estudiante de Maestría en Economía en la Universidad de los Andes. Sus intereses académicos se centran en estudios de economía política y opinión pública. Actualmente trabaja como asistente de investigación del Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes y como profesor auxiliar en la Universidad del Rosario.

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 – OPE.

Presentación

Alejandra barrios cabrera
Directora Nacional de la Misión de Observación Electoral –MOE

En el año 2007, un par de meses antes de las elecciones locales, que se llevaron a cabo el 28 de octubre, y con apenas un año largo de existencia de la Misión de Observación Electoral – MOE, el Grupo Técnico de MAPAS DE RIESGO ELECTORAL presentó al país un conjunto de 13 mapas que por primera vez daban cuenta a las autoridades, a los medios de comunicación y a la ciudadanía sobre los diferentes riesgos de carácter electoral y de violencia que podrían afectar las elecciones que se avecinaban.

A pocos meses de cumplir la primera década de existencia, este mismo grupo técnico, prácticamente estable en el núcleo de centros de investigación y universidades que lo componen, pero renovado en un alto porcentaje con jóvenes investigadores de la ciencia política y las elecciones, presenta nuevamente al país la quinta versión de los mapas con sus respectivos análisis de los retos y riesgos que afrontamos en el actual proceso electoral, en el que la ciudadanía decidirá quiénes serán los hombres y mujeres que por mandato popular serán los responsables, eso esperamos, de guiar los destinos de esta nación en los pos acuerdos de paz con las guerrillas más antiguas del continente.

No puedo seguir adelante sin señalar la falta que Juan Fernando Jaramillo (1958- 2012) sigue haciendo en las reuniones del grupo técnico. “Yo voy es a aprender Alejandra”, decía, pero cada pregunta suya, cada comentario, obligaba a afinar el análisis de las hipótesis y de los resultados obtenidos. Su sonrisa después de cada jornada de trabajo era suficiente para saber que íbamos por buen camino. Cómo haces de falta.

Otras plumas que tomaron la decisión de caminar por nuevos rumbos dando paso a quienes por primera vez ingresan al Grupo Técnico, espero sean los primeros en leer con su ojo crítico esta nueva entrega, y de antemano pidiendo disculpas a quienes mi frágil memoria haya traicionado, entre ellos: Claudia López, Felipe Jiménez, Sol Gaitán, Juan Carlos Rodríguez Raga, Gustavo Duncan, Laura Bonilla, Beatriz Franco, Juan G. Navarrete, Marco Romero, Guillermo Cuéllar, Patricia Muñoz, Catalina Cubaque, Pámela Atehortúa, Angélica Arias, Alejandro Muñoz, Andrés Morales, Rodrigo Losada, Margarita Battle, José R. Espinosa.

Esta publicación, como todas las anteriores, no hubiera sido posible sin la Cooperación Internacional que de manera permanente ha estado presente en este esfuerzo de largo aliento. A la Embajada de Suecia, a su embajadora Marie Andersson de Frutos en su insistencia de escuchar todas las voces de este país; a USAID y de manera especial a Peter Natiello y Lucy Malo, y a la KAS en cabeza de Hubert Gehring que junto a Margarita Cuervo han estado listos a promover el debate plural. Gracias por seguir creyendo y apostándole a la ciudadanía, a la investigación y a la academia.

Finalmente, todo el reconocimiento a los investigadores, sus equipos y organizaciones por el trabajo realizado durante este año. A cada una de ellas, de ellos, los conocerán a través de cada capítulo de esta publicación. Qué mejor presentación que los resultados de sus investigaciones, de sus análisis, de sus recomendaciones. Una vez más, en esta edición se reúnen hombres y mujeres que tomaron la decisión de poner sus conocimientos al servicio de la democracia. Ya tenemos la información, estamos listos: es hora de salir a la calle, vamos a observar estas elecciones, y las que hagan falta.

La brújula de los mapas

La presente publicación compila un total de 39 mapas resultantes de la georreferenciación de las variables que integran cada capítulo, y del cruce entre ellas en el aparte que corresponde al análisis de contexto. Así mismo, se presentan un mapa para cada uno de los dos factores determinantes de riesgo, el indicativo de fraude electoral y el de violencia; y un mapa final que consolida los dos factores anteriormente mencionados.

Diagrama 1. Estructura y contenido de los mapas de riesgo electoral 2015



A diferencia de las anteriores publicaciones, en ésta se dedica una sección, la tercera, a la trashumancia electoral. Este capítulo hace una mirada detallada sobre el censo electoral y su correlación con el censo poblacional; las anomalías detectadas en el actual proceso de inscripción de cédulas y el impacto de la trashumancia electoral en la definición de los gobernantes locales a través de tres artículos elaborados por Camilo Vargas y Diego Rubiano de la MOE. Los resultados de estos análisis no fueron incluidos en los mapas consolidados a fin de mantener la lectura comparable con los mapas de años anteriores, pero indiscutiblemente este es un conjunto de variables que deben tenerse en cuenta para la determinación de los riesgo electorales por el alto impacto que la trashumancia tiene en la definición de las autoridades locales, y los delitos conexos que la acompañan.

Es decir, a lo largo de las cuatro partes que componen esta publicación se hace una lectura de los diferentes factores y respectivas variables que impactan el proceso electoral con el objetivo de presentar alertas tempranas sobre aquellos aspectos que pueden poner en riesgo la transparencia y la autenticidad de los resultados electorales de octubre del presente año.

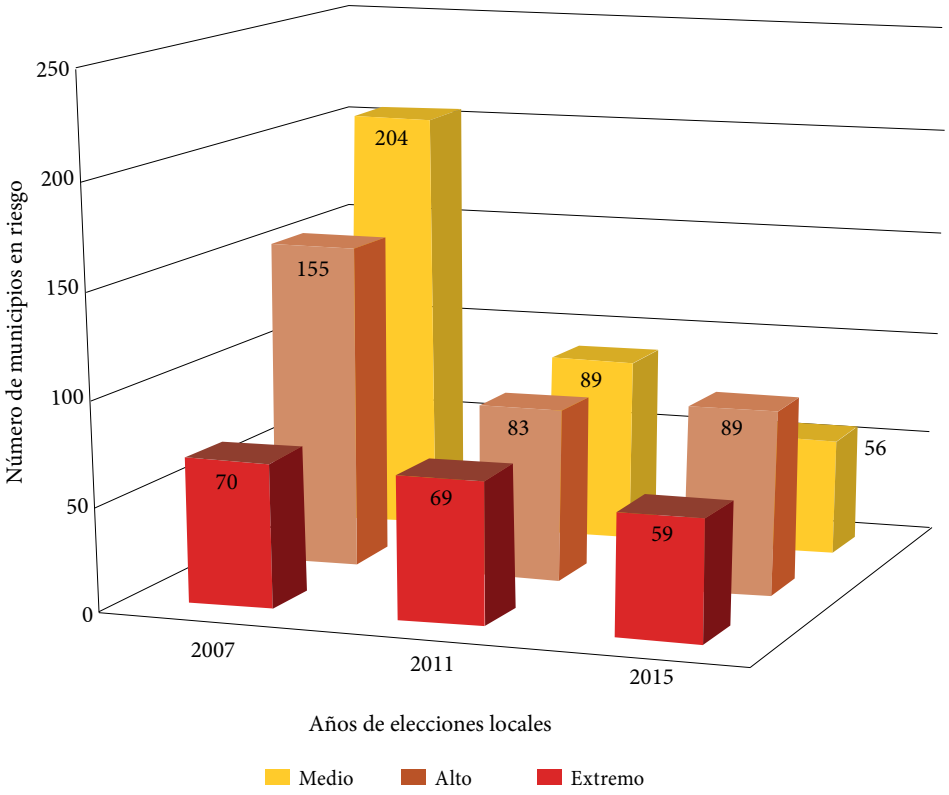
Finalmente, la cuarta y última sección comprende un conjunto de siete artículos, que desde diferentes aproximaciones, hacen un análisis de contexto de los riesgos electorales y la participación. Cada uno de estos artículos invita al debate, a la controversia, ameritando ser leídos pues permiten una mejor comprensión de la complejidad de las elecciones y de la manera en que las puede impactar cada acción o decisión que se tome o deje de tomar a lo largo del proceso preparatorio o específicamente el día de los comicios.

Algunos hallazgos

El mapa consolidado de riesgos electorales para las elecciones 2015 arroja que un total de 204 municipios presentan algún nivel de riesgo electoral. Si bien no es positivo que uno de cada cinco municipios se encuentre en riesgo electoral, la buena noticia es que este universo ha venido teniendo una disminución sostenida frente a las dos últimas elecciones locales, la caída más drástica es frente al 2007 con un 52,4%, y un poco más moderada con referencia al 2011, que fue del 15.3%.

La mayor disminución se encuentra en los municipios catalogados en riesgo medio que pasaron de 204 en el 2007 a 56 para los comicios que se avecinan. El número de municipios en riesgo medio se ha sostenido entre las locales de 2011 y las de octubre del presente año por debajo de los 90 municipios, después de que disminuyó casi en la mitad entre las elecciones del 2007 y 2011. La variación de los municipios en riesgo extremo no ha sido significativa, y es precisamente en ellos donde se encuentra el mayor reto, pues es en este grupo de 80 municipios donde confluyen la totalidad de anomalías electorales y de violencia relacionadas con el quehacer político, en sus manifestaciones más desproporcionadas, para las elecciones que se avecinan.

Gráfico 1. Riesgo consolidado en elecciones locales 2007-2015



Fuente: MOE.

Sumado a lo anterior, vale la pena prestar una atención aún mayor a los 10 municipios que se presentan en la tabla 1, que se han mantenido durante 12 años en riesgo extremo, así como a Suárez en el Cauca y Aguazul en Casanare, que suben de nivel de riesgo medio a extremo entre 2011 y 2015. Otros 15 suben de nivel alto a extremo, para el mismo periodo.

Tabla 1. Municipios en riesgo extremo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia en 2007, 2011 y 2015

#	Departamento	Municipio
1	Antioquia	Ituango
2	Caquetá	La Montañita
3	Caquetá	San Vicente del Caguan
4	Chocó	San José Del Palmar
5	Huila	Algeciras
6	Meta	Uribe
7	Norte de Santander	San Calixto
8	Norte de Santander	Tibu
9	Arauca	Arauquita
10	Arauca	Fortul

Fuente MOE.

Como se señaló en la segunda parte de la presentación, por primera vez se incluye la medición de riesgos desde el análisis del censo electoral, la inscripción de cédulas y la trashumancia electoral. Lo primero que hay que señalar es que, si este factor de riesgo se incluyera en la actual medición de riesgo indicativo de fraude electoral, nos encontraríamos con 335 municipios nuevos, es decir adicionales a los 487 municipios del consolidado, lo que generaría no solamente un incremento en las unidades territoriales con riesgo electoral, sino también en el nivel de riesgo de las mismas. Estos 335 municipios estarían en riesgo por trashumancia electoral.

Para las elecciones del 2011 se presentaron hechos de orden público, asonadas, en 72 municipios del país que atentaron contra la tranquilidad de la jornada electoral. 19 de ellas ocurrieron la semana anterior a las elecciones, 2 durante la jornada electoral y 53 una vez esta terminó, extendiéndose en algunos casos a la semana de escrutinio. El 76% de estos hechos se presentaron en municipalidades sobre las que se había advertido algún tipo de riesgo de indicativo de fraude electoral, incluyendo las que hoy se señalan dentro del universo de riesgo por trashumancia.

El impacto de la trashumancia electoral no es menor. Al observarse las diferencias porcentuales entre el candidato ganador y el segundo en votación en los municipios con asonadas, que se presentan en las tablas 2 y 3, salta a la vista que cada voto, en la mayoría de los casos, con clara excepción de Cepitá en Santander y Yopal en Casanare, fue definitivo para la declaración de la campaña ganadora.

Lo anterior no deja la menor duda, que una de las tareas más urgentes a la que se deben abocar las autoridades electorales es precisamente la depuración del censo electoral que no en pocos casos empieza a ser alterado por la trashumancia desde las elecciones de carácter nacional de presidencia y Congreso.

Tabla 2. Municipios con coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y trashumancia electoral 2015, en los que se presentaron asonadas en 2011

#	Departamento	Municipio	Diferencia % entre el ganador y la segunda votación
1	Atlántico	Piojó	4,5%
2	Bolívar	Arenal	11,9%
3	Boyacá	Sutamarchán	0,6%
4	Cesar	El Paso	4,5%
5	Chocó	San José del Palmar	2,7%
6	Córdoba	San José de Uré	5,0%
7	Córdoba	Momil	12,4%
8	Cundinamarca	Fómeque	7,5%
9	Magdalena	Sitionuevo	N/A *
10	Nariño	El Tablón	4,0%
11	Norte de Santander	El Tarra	5,2%
12	Santander	Cepitá	43,5%
13	Sucre	Colosó (Ricaurte)	0,6%

* En el municipio de Sitionuevo no hay resultados oficiales de las elecciones, que fueron declaradas desiertas precisamente como resultado de las asonadas.

Fuente: MOE con datos de Registraduría Nacional.

Tabla 3. Municipios con riesgo de trashumancia electoral 2015, en los que se presentaron asonadas en 2011

#	Departamento	Municipio	Diferencia % entre el ganador y la segunda votación
1	Antioquia	Sabaneta	0,3%
2	Atlántico	Juan de Acosta	0,9%
3	Atlántico	Ponedera	4,6%
4	Atlántico	Tubará	6,6%
5	Atlántico	Campo de La Cruz	7,5%
6	Bolívar	Villanueva	0,6%
7	Bolívar	San Estanislao	1,0%
8	Bolívar	Zambrano	1,3%
9	Boyacá	Moniquirá	1,5%
10	Boyacá	Pesca	1,8%
11	Boyacá	Turmequé	3,9%
12	Casanare	Yopal	38,1%
13	Cesar	Agustín Codazzi	0,6%
14	Córdoba	Sahagún	1,1%
15	Córdoba	Buenavista	14,6%
16	Cundinamarca	Cota	1,9%
17	Cundinamarca	Pulí	15,2%
18	La Guajira	Barrancas	15,4%
19	Magdalena	Chivoló	3,7%
20	Meta	Puerto Gaitán	6,3%
21	Meta	El Castillo	8,8%
22	Santander	Puerto Wilches	0,8%
23	Sucre	Sampués	11,3%
24	Valle	Calima (Darien)	0,5%
25	Valle	Riofrío	5,0%
26	Valle	Yumbo	10,5%

Fuente: MOE con datos de Registraduría Nacional.

Esta tarea retoma especial importancia en la medida que de manera clara la MOE ha identificado 69 municipios cuyo censo electoral es superior al censo poblacional proyectado para el 2015 por el DANE, como se explica de manera detallada en el artículo de Rubiano sobre censo electoral y tamaño de la población.

No puedo finalizar esta presentación sin hacer una breve referencia al tema de violencia y elecciones. El proceso de negociación en curso con las FARC, claramente genera una expectativa sobre el impacto del mismo en los comicios del mes de octubre. El año pasado, para la primera vuelta presidencial, por primera vez tanto las FARC

como el ELN cesaron de manera conjunta los ataque unilaterales entre el 20 y 28 de mayo. El balance en términos electorales fue altamente positivo, de manera particular en las regiones donde se encuentran ubicados los 205 municipios con presencia de ambas guerrillas[1]. Si bien no se reportaron más de cuatro acciones armadas, es necesario señalar que el efecto disuasivo para que la ciudadanía no saliera a votar que genera el llamado a paro armado, no se presentó.

Sin embargo, si bien para la segunda vuelta presidencial las FARC mantuvieron la tregua, no ocurrió lo mismo con el ELN, afectando el día de las elecciones de manera particular al departamento del Chocó, lo que obligó el traslado de mesas de votación a las cabeceras municipales del Alto Baudó, Río Quito, San José del Palmar y Nóvita (MOE, 2014), entre otros hechos de intimidación a votantes, jurados de votación y autoridades electorales. El 10 de junio, el Frente de Guerra Occidental del ELN había declarado paro armado.

Para las elecciones de octubre de 2015 la MOE presenta un total de 438 municipios en riesgo por factores de violencia electoral. 5 variables componen este factor de riesgo, a saber, la violencia política; la presencia de grupos armados ilegales (GAI) dentro de los cuales hacen presencia las guerrillas y las Bacrim o grupos de Crimen Organizado, como se denominan actualmente; las acciones unilaterales de los GAI, el desplazamiento forzado y la violación a la libertad de prensa.

El tema de los grupos de Crimen Organizado, acompañados del impacto en la transparencia de las elecciones, particularmente vía financiación de las campañas, del narcotráfico, el contrabando, la minería ilegal, la trata de personas y el tráfico de armas, no es despreciable. El sistema electoral colombiano tiene una gran deuda con la generación de medidas que de manera efectiva permitan hacer seguimiento real a la financiación de la política. Hoy, con los instrumentos que se tienen, es prácticamente imposible, y mucho menos con más de cien mil candidatos en contienda, al tiempo, y para las mismas elecciones.

El número de municipios en riesgo extremo por factores de violencia presenta un decrecimiento del 31%, mientras que los de riesgo alto pasaron de 71 en las locales del 2011 a 129 para este año, es decir un incremento del 82%. De los 32 Departamentos del país, cinco se encuentran directamente impactados por esta alerta por tener más del 90% de sus municipios en riesgo, estos son en su orden Arauca, Caquetá, Guaviare, Cauca y Chocó.

La tarea es monumental, pero no imposible.

1 Ver el capítulo de Robayo "Riesgo por Presencia y Acciones unilaterales de grupo Armados Ilegales 2015".

Referencias

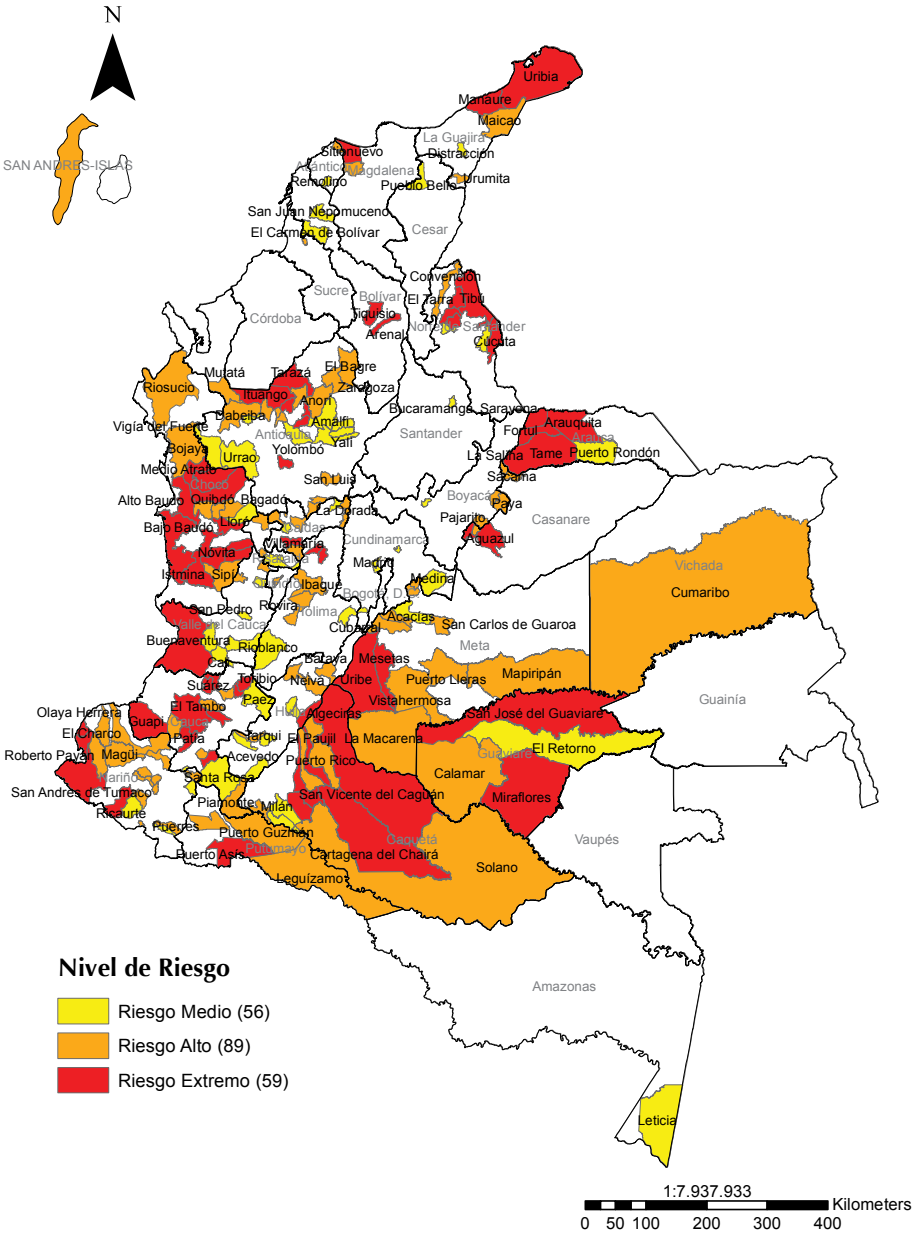
Misión de Observación Electoral MOE. (2014) *Segundo Informe MOE, Segunda vuelta presidencial*. Recuperado de http://moe.org.co/prensa/comunicados-de-prensa/357-segundo-informe-mision-de-observacion-electoralmoe-segunda-vueltapresidencial.

Frente de guerra occidental ELN. (2014, 10 de junio). *Comunicado a la opinión pública*. Recuperado de http://www.fgoccidental.org/index.php/comunicado/partes-de-combates/276-hostigamiento-del-eln .

MOE.(2014). *Irregularidades y anomalías electorales en Colombia: Elecciones Nacionales 2014*. Bogotá: Arte Litográfico Ltda.

Mapa # 1
Riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia

Misión de Observación Electoral



Misión de observación Electoral

Análisis de los factores de riesgo para las elecciones de autoridades locales 2015

Camilo Vargas Betancourt
Coordinador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

La democracia colombiana es un sistema contradictorio y paradójico, toda vez que, en sus dos siglos de existencia, se ha presentado una convivencia relativamente estable, y casi permanente, entre prácticas electorales legítimas y formas violentas de acción política[1]. Específicamente, en el contexto de la parapolítica, que llegó a dominar el sistema electoral entre finales de la década de 1990 e inicios de la década de 2000, surgió la Misión de Observación Electoral – MOE como una iniciativa ciudadana dirigida a demostrar que la observación de las dinámicas sospechosas halladas en los procesos electorales, así como el señalamiento de su coincidencia con fenómenos de violencia, es una forma eficaz de comprobar el involucramiento de la violencia en el funcionamiento de la democracia, y aún más, es una manera efectiva de prevenirlo.

Con este propósito nacieron los mapas de riesgo electoral de la MOE que, con el presente volumen, enfrentan su quinta elección, la tercera de autoridades locales. Así, el análisis actual refleja que para el año 2015, 487 municipios del país (el 43% de Colombia) tienen niveles considerables de riesgo electoral, 438 (el 39%) tienen niveles de riesgo por violencia, y en 204 municipios convergen ambos tipos de riesgo, lo que demuestra que este tipo de estudios sigue siendo de completa relevancia.

En ese sentido, el presente escrito muestra un panorama general de los diversos factores de riesgo estudiados a lo largo de los capítulos que componen este libro. Para ello, de forma preliminar, se ubicará

1 Una excepción notable es el periodo posterior a la reforma constitucional de 1910, tras la que el país vivió tres décadas de relativa paz.

al lector en una perspectiva a partir la cual pueda comprender qué es electoralmente el país, y cómo debe leer e interpretar los mapas presentados como resultado del estudio. Adicionalmente, se expondrá la metodología para el análisis del riesgo, desarrollada por el Equipo Técnico del Mapa de Riesgo Electoral convocado por la MOE, explicando el porqué de su pertinencia así como la manera en la que está estructurado este libro. En seguida, se expondrá el panorama de las amenazas a la democracia colombiana, mediante la presentación del mapa de riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia, principal producto del Mapa de Riesgo de la MOE para visibilizar la convergencia entre el uso de la fuerza y la intimidación y la corrupción a las elecciones. Por último, se hará un análisis de las vulnerabilidades de nuestro sistema electoral, sobre las cuales se fundamenta la posibilidad de hacerle trampa a la democracia.

A partir de este marco de análisis, se espera que el lector pueda ahondar en las múltiples causas de las irregularidades electorales en Colombia, con el fin de que las alertas tempranas generadas por la MOE sean capaces de producir reacciones pertinentes orientadas a garantizar la transparencia de las elecciones.

1. El país visto desde la dimensión electoral

El uso de la cartografía estadística como medio para visibilizar y entender los datos sociales es un método privilegiado por la MOE para explicar, desde la perspectiva del territorio, dónde y cómo se cometen las irregularidades electorales. Por este motivo, es fundamental entender qué nos dicen los datos y los mapas electorales.

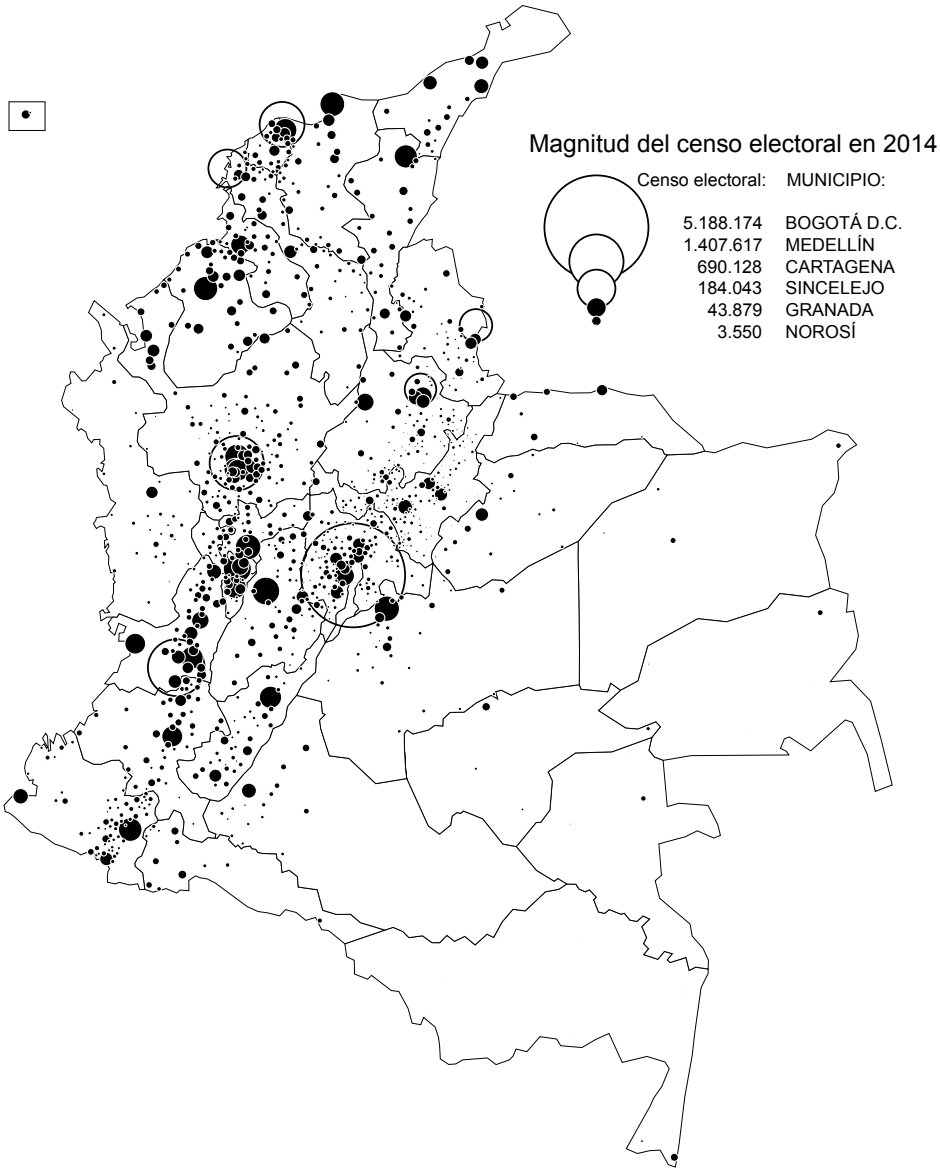
En un país con 48.203.405 habitantes, según las proyecciones oficiales para 2015 (DANE), los mapas de riesgo electoral muestran el comportamiento de los más de 30 millones de ciudadanos que componen el potencial de votantes[2]. Cómo votan los colombianos, e incluso el hecho de si lo hacen o no, son datos útiles para detectar los comportamientos normales, así como las dinámicas sospechosas en el funcionamiento de la democracia. No obstante, es importante tener en mente cómo es el país en términos electorales, cuando se lo ve representado cartográficamente.

A lo largo de todo este libro se encontrarán mapas donde el área de los municipios es coloreada para localizar en dónde se encuentran los factores de riesgo. Para dar una dimensión de lo que significan estos mapas hay que tener presente, como lo muestra el mapa 1, que el tamaño del potencial de votantes varía de manera bastante significativa entre los distintos municipios del país. Además, la mayor cantidad de los electores están concentrados en pequeñas poblaciones de la región Andina y del Caribe.

Igualmente, en el mapa se destacan los enormes reservorios de votantes que representan las grandes ciudades, que, a manera de referencia, concentran una tercera parte

2 Para las elecciones de Congreso de 2014 el censo electoral en el territorio nacional fue de 32.264.436 ciudadanos. Para 2015, esta cifra deberá crecer levemente.

Mapa # 2
Dimensión del potencial electoral de todos los municipios del país (2014)



del potencial de votantes colombianos[3]; esto resulta decisivo para unas elecciones de autoridades nacionales (Congreso y Presidencia). Sin embargo, en unas elecciones de autoridades locales como las de 2015, donde la elección se define municipio por municipio, la atención debe dirigirse especialmente a los pequeños círculos del mapa, pues en estas poblaciones la manifestación de la voluntad popular se define por estrechos márgenes, y la vulnerabilidad ante el fraude aumenta.

En todo caso, la experiencia colombiana observada por la MOE indica que el recurso a la ilegalidad como medio para acceder a la administración y corromper las elecciones se presenta en todo tipo de municipio del país. Sin embargo, por cuestiones de practicidad, el recurso a la violencia es un medio privilegiado por numerosos actores en los municipios pequeños.

Así, en este marco, tanto la observación del comportamiento electoral del país como la medición de variables complementarias visibilizan la actuación de actores dispuestos a usar la violencia y a no acatar las normas legales y democráticas. Finalmente, dicha aproximación es la base metodológica para construir indicadores de riesgo electoral.

2. Metodología para el estudio de riesgo electoral en Colombia

Si se hace un panorama de los trabajos realizados en Colombia en materia de mapas de riesgo del certamen democrático, se observa que la MOE, como organización de la sociedad civil, es pionera en el desarrollo de investigaciones y metodologías para la medición del riesgo electoral (Rocha 2014, pp. 31-32). Aunque numerosas organizaciones estatales han desarrollado sus propios mapas de riesgo, como la Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo y la propia Registraduría Nacional, la MOE ha logrado mantener la vigencia de sus análisis gracias a la consideración simultánea de múltiples factores y actores políticos, económicos y sociales que inciden en el funcionamiento del proceso electoral. Además, la MOE parte de la perspectiva de que las elecciones no son un episodio aislado del proceso político, sino que están estrechamente vinculadas con los certámenes electorales previos y posteriores, lo que requiere un análisis extendido en el tiempo. Esta perspectiva se aproxima a los estudios que piden un análisis de las elecciones a partir de la 'integridad electoral' (Londoño y Hoyos 2014, pp. 20-22).

En este sentido, conceptualmente el Mapa de Riesgo Electoral parte de una definición clásica de *riesgo*, el cual es entendido como el conjunto de *amenazas* a la transparencia y el correcto funcionamiento del sistema electoral, esto combinado con ciertas *vulnerabilidades* o puntos débiles del mismo (que también se pueden entender como faltas de *capacidades*), deja abierta la posibilidad (o el *riesgo*) de que se cometa fraude electoral[4].

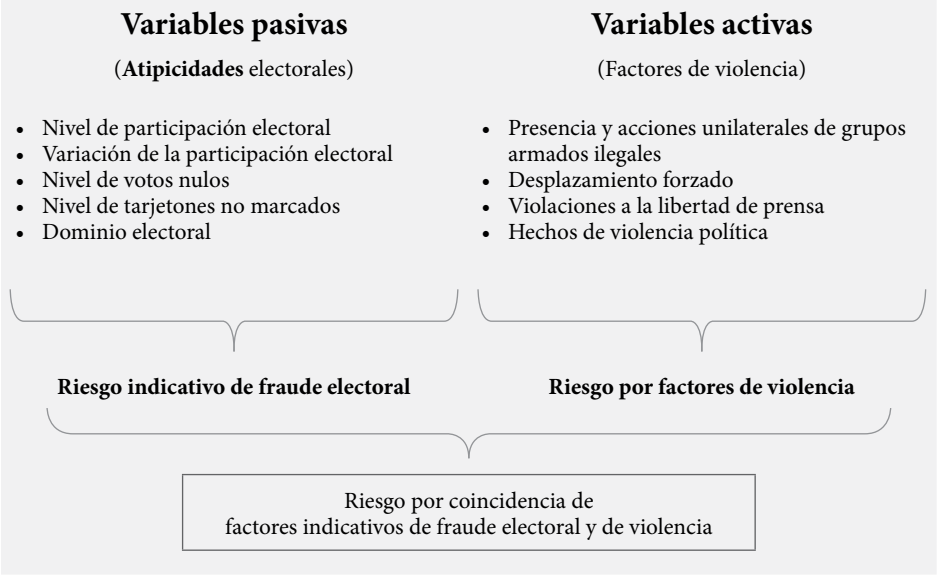
3 Esta es la proporción de electores concentrada por las siete ciudades más grandes del país: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta y Bucaramanga.

4 Esta conceptualización parte de una definición amplia y sociológica del *sistema electoral*, en tanto que se lo entiende como el conjunto de actores e instituciones formales e informales que funcionan en torno al proceso electoral como mecanismo de acceso y legitimación al ejercicio del poder

Así, para poder cuantificar el riesgo, el Equipo Técnico del Mapa de Riesgo Electoral convocado por la MOE partió de la observación analítica de los datos electorales. Al medir el comportamiento a lo largo del tiempo de distintas variables reflejadas en las votaciones, se evidenció que era posible detectar factores o *variables pasivas* de riesgo, es decir "hechos o acciones no violentas, pero irregulares" (MOE, 2007, p.5) en los resultados electorales. En otras palabras, se refieren a atipicidades que permiten sustentar la hipótesis de que en un municipio determinado han venido ocurriendo hechos fraudulentos en las elecciones.

Así mismo, desde el inicio de los Mapas de Riesgo fue posible medir factores o *variables activas* de riesgo; es decir, "hechos o acciones violentas que afectan directamente el debate electoral" (MOE 2007, p.5) y en general el funcionamiento del sistema electoral. Además, se hizo evidente la correlación que existe en muchos municipios del país entre las variables pasivas y activas. Es decir, la convergencia entre factores de violencia e irregularidades electorales, lo que ha permitido identificar, a lo largo de los años, el riesgo de incidencia de las distintas formas de la violencia sobre la transparencia de las elecciones. Siguiendo esta metodología, el Mapa de Riesgo Electoral 2015 responde a la siguiente estructura central:

Gráfica 1. Estructura de los Mapas de Riesgo Electoral 2015



Fuente: MOE

público. En este sentido, mientras que la *transparencia* del sistema se entiende como el apego de todos los actores a la legalidad, las *amenazas* y las *vulnerabilidades* se relacionan con la actuación de actores legales e ilegales, que comprenden a agentes del Estado, estructuras políticas (grupos de interés, líderes y partidos políticos, organizaciones criminales) y a la ciudadanía.

Desde esta perspectiva, la primera parte del presente libro está dedicada al análisis de las variables pasivas y la segunda parte aborda las variables activas. La integración de estas dos baterías de indicadores permite la conformación del *mapa de riesgo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia*, que se presenta al inicio de este capítulo. Adicionalmente, un análisis complementario de amenazas y vulnerabilidades del sistema electoral se realiza por medio de las últimas dos partes de esta obra. La tercera parte explora la creación de variables de riesgo por trashumancia electoral, mientras que la cuarta parte agrupa diversos análisis de contexto que giran en torno a las mediciones de riesgo y que aportan una visión integral y crítica de las fortalezas y debilidades de las elecciones en Colombia.

A continuación se detallan los principales resultados del conjunto de los Mapas y Factores de Riesgo Electoral para las elecciones de autoridades locales de 2015, observando, tanto desde las mediciones de riesgo como desde los análisis de contexto, los hallazgos hechos sobre las amenazas y vulnerabilidades que caracterizan a nuestro sistema electoral.

3. Amenazas a la democracia y riesgo electoral

Las amenazas al sistema electoral se pueden clasificar en dos grandes tipos: la violencia y la corrupción. Cada una de ellas involucra una gran diversidad de actores y procesos, y no son excluyentes entre sí; de hecho, la experiencia observada por la MOE muestra que tienden a ser complementarias. En ese sentido, estos son los principales hallazgos al respecto para el año 2015.

3.1 En 204 municipios del país coinciden el riesgo de fraude electoral y de violencia

Como lo muestra el mapa 2, en varias regiones del país convergen atipicidades que sugieren irregularidades reiteradas en las votaciones, con múltiples fenómenos de violencia. Dicha situación convierte a estos 204 municipios en una prioridad para la atención de las autoridades, medios de comunicación y ciudadanía, pues puede haber manipulación a las elecciones por medio del uso de la violencia.

La construcción de este indicador se hace mediante el cruce del *riesgo consolidado por factores indicativos de fraude electoral* y el *riesgo consolidado por violencia*. Al igual que en 2011 (Jiménez, 2011, pp. 45-49), todo municipio con coincidencia de riesgos consolidados, donde al menos uno de los dos indicadores tenga nivel extremo, queda en riesgo extremo por coincidencia de factores. Así mismo, todo municipio donde al menos uno de los dos indicadores consolidados esté en riesgo alto, queda con riesgo alto por coincidencia de factores. Los demás municipios tienen riesgo medio por coincidencia de factores.

Lo anterior dio como resultado que los 204 municipios con coincidencia (o riesgo combinado) están distribuidos entre 56 casos en riesgo medio, 89 en riesgo alto y 59 en extremo. Al observar su distribución

geográfica se identificaron nueve regiones distintas con concentración de riesgo combinado electoral y de violencia, que se describen a continuación:

1. Todo el norte de La Guajira y municipios del oriente como Distracción y Urumita.
2. Al norte de la región Caribe, en una franja que comienza al norte de la frontera entre Magdalena y Atlántico, y que se extiende hacia el sur-occidente por la región del Canal del Dique y hasta los Montes de María.
3. La región del Catatumbo, extendiéndose hasta el municipio de Cúcuta, que está en riesgo extremo por coincidencia de factores electorales y de violencia.
4. El sur de Bolívar, donde coinciden los municipios de Tiquisio y Arenal, ambos con riesgo combinado extremo.
5. El norte de Antioquia, desde el Nordeste y el Bajo Cauca hasta el Urabá.
6. Todo el litoral Pacífico del país, desde Riosucio en Chocó hasta Tumaco en Nariño, con numerosos casos de riesgo extremo.
7. La cordillera central, desde el suroriente antioqueño, pasando por casos de riesgo extremo entre Caldas y Tolima, y extendiéndose hacia el sur hasta la convergencia de los departamentos de Valle del Cauca, Cauca y Tolima.
8. La convergencia entre los departamentos de Boyacá, Casanare y Arauca, quedando en riesgo extremo toda la porción occidental de este último.
9. El Sur-Oriente colombiano, desde los municipios amazónicos de Putumayo y Caquetá, extendiéndose hacia el nororiente por todo el departamento del Guaviare, el sur del Meta y Cumaribo en Vichada. De esta región se desprende otra zona con riesgo combinado por el piedemonte llanero entre Meta y Cundinamarca.

En cada una de estas nueve regiones hay municipios en riesgo extremo por coincidencia de fraude electoral y violencia. Por este motivo, para priorizar los casos más preocupantes, a continuación se listan los 59 municipios en riesgo extremo por coincidencia de factores electorales y de violencia[5].

Tabla 1. Municipios en riesgo extremo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y de violencia

#	Municipio	Departamento
1	Angostura	Antioquia
2	Briceño	Antioquia
3	Campamento	Antioquia
4	Ituango	Antioquia
5	Medellín	Antioquia
6	Taraza	Antioquia
7	Arauquita	Arauca
8	Fortul	Arauca
9	Saravena	Arauca
10	Tame	Arauca
11	Arenal	Bolívar
12	Tiquisio (Pto Rico)	Bolívar
13	Manizales	Caldas
14	Cartagena del Chairá	Caquetá
15	El Doncello	Caquetá
16	La Montañita	Caquetá

(…/…)

5 Es pertinente mencionar que todas las bases de datos de los Mapas de Riesgo Electoral están disponibles para la consulta del público en *datoselectorales.org*.

(…/…)

#	Municipio	Departamento
17	Milán	Caquetá
18	San Vicente del Caguan	Caquetá
19	Aguazul	Casanare
20	Chameza	Casanare
21	Buenos Aires	Cauca
22	El Tambo	Cauca
23	Guapi	Cauca
24	Jambalo	Cauca
25	Patia (El Bordo)	Cauca
26	Popayan	Cauca
27	San Sebastián	Cauca
28	Suarez	Cauca
29	Sucre	Cauca
30	Toribio	Cauca
31	Alto Baudo (Pie de Pato)	Chocó
32	Bajo Baudo (Pizarro)	Chocó
33	Istmina	Chocó
34	Medio Atrato (Bete)	Chocó
35	Novita	Chocó
36	Quibdó	Chocó
37	San José del Palmar	Chocó

(…/…)

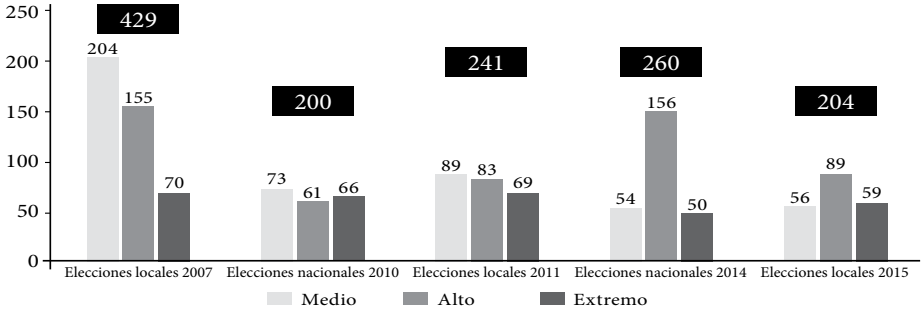
(…/…)

#	Municipio	Departamento
38	Tado	Chocó
39	Miraflores	Guaviare
40	San José del Guaviare	Guaviare
41	Algeciras	Huila
42	Manaure	La Guajira
43	Uribia	La Guajira
44	Sitionuevo	Magdalena
45	Mesetas	Meta
46	Uribe	Meta
47	Francisco Pizarro (Salahonda)	Nariño
48	Policarpa	Nariño
49	Ricaurte	Nariño
50	Tumaco	Nariño
51	Cúcuta	Norte de Santander
52	El Tarra	Norte de Santander
53	Hacari	Norte de Santander
54	San Calixto	Norte de Santander
55	Tibu	Norte de Santander
56	Puerto Asís	Putumayo
57	Libano	Tolima
58	Villahermosa	Tolima
59	Buenaventura	Valle

Fuente: MOE.

Al observar el comportamiento histórico de este riesgo combinado, medido por la MOE desde el inicio del Mapa de Riesgo, se pueden apreciar patrones de riesgo dignos de señalar, perceptibles en la gráfica 2.

Gráfica 2. Número de municipios en riesgo y nivel de riesgo por coincidencia de factores indicativos de riesgo electoral y de violencia 2007-2015



Fuente: MOE.

En términos generales, la coincidencia de riesgo electoral y de violencia ha disminuido frente a la primera medición, de 2007, lo que tiene gran relación con el contexto de violencia paramilitar de la época. Sin embargo, en 2010 se alcanzó un mínimo de 200 municipios en la coincidencia de estos dos factores, tendencia que se revirtió en 2011 y 2014, y que en 2015 casi se vuelve a alcanzar. Esto refleja que en términos absolutos el riesgo combinado presenta correlación con dinámicas de intensidad del conflicto armado, pues los picos coinciden, en 2007, con las últimas manifestaciones de los grupos paramilitares en proceso de desmovilización o de rearticulación en bandas criminales. Así mismo, esta variable en el año 2014 coincide con todo el periodo de confrontación armada entre las guerrillas y el Estado antes de las treguas unilaterales decididas por las FARC durante el 2015[6].

No obstante, hay que señalar con preocupación que, como se ve en la gráfica, el riesgo extremo oscila: aumenta ante elecciones de autoridades locales y disminuye en comicios de autoridades del nivel nacional. Al analizar la explicación de esta tendencia se ve que no obedece exclusivamente al comportamiento del riesgo electoral medido hasta ahora. De hecho, como lo señala Alejandra Barrios[7], el riego extremo exclusivamente electoral (excluyendo las variables de violencia) aunque mayor en 2015 que en las dos elecciones locales pasadas, es significativamente menor que en 2014. Además, como bien es demostrado por Chilito et. al.[8], un indicador tan importante de la calidad de la democracia como la participación electoral[9] no se ve afectado de manera automática por la presencia de grupos armados ilegales. Incluso, su análisis en este libro muestra que puede haber una relación positiva entre el ejercicio de la violencia política (que no es necesariamente cometida por grupos armados) y la alta participación, un hecho preocupante que llama a observar con precaución las dinámicas del riesgo por factores de violencia.

3.2 El conflicto disminuye, pero no la violencia

Los indicadores de riesgo por presencia y acciones unilaterales de los grupos armados ilegales en general disminuyen para 2015. Esto tiene estrecha relación con las fuertes operaciones militares y policiales que se desarrollan durante este año contra las grandes bandas de Crimen Organizado[10], así como

6 Para más detalles al respecto de las variables de presencia de grupos armados ilegales ver el capítulo de Germán Robayo "Riesgo por presencia y acciones unilaterales de grupos armados ilegales 2015".

7 En el capítulo "Mapa consolidado de riesgos electorales por comportamientos electorales atípicos".

8 Ver capítulo" Violencia política y participación electoral: incidencia de los actores armados ilegales en las elecciones locales en Colombia".

9 Este indicador dice qué porcentaje de los ciudadanos inscritos para votar ejerce su derecho al sufragio.

10 Para este libro se utiliza el concepto de Crimen Organizado para hacer referencia al tipo de grupos con estructuras armadas herederas de los grupos paramilitares y que también han sido denominados neo-paramilitares, Grupos post-desmovilización paramilitar y BACRIM. Este cambio se hace para armonizar con las definiciones oficiales usadas por las autoridades.

con los mencionados ceses al fuego hechos por las FARC en el marco del proceso de paz.

Sin embargo, el desescalamiento generalizado del conflicto no se refleja en una disminución de la violencia asociada a las elecciones. Como lo muestra el *mapa consolidado de riesgos por violencia*[11], los niveles de violencia consolidada de 2015 son inferiores a los de 2011 pero son mayores que los de 2014. Esto evidencia una tendencia que ya se había visto antes en los Mapas de Riesgo y es que la violencia asociada a lo electoral disminuye ante elecciones nacionales y aumenta con respecto a elecciones locales, tal y como oscila el riesgo extremo por coincidencia de factores electorales y de violencia.

Si la violencia aumenta en el periodo de 2014 a 2015, en pleno descenso de la intensidad del conflicto, hay fuertes razones para pensar que esto tiene que ver con otro tipo de acciones violentas ejercidas con motivo de las elecciones. En esta medida, es llamativo observar el comportamiento de las otras variables de violencia medidas por el Equipo Técnico del Mapa de Riesgo Electoral, distintas de las relacionadas con grupos armados ilegales.

Tabla 2. Número de municipios en riesgo por variables de violencia distintas de grupos armados ilegales 2011 -2015

	Elecciones de autoridades locales 2011	Elecciones de autoridades nacionales 2014	Elecciones de autoridades locales 2015
Riesgo por desplazamiento forzado	203	397	565
Riesgo por violaciones a la libertad de prensa	27	25	24
Riesgo por hechos de violencia política	77	67*	52

* El mapa de riesgo por violencia política de 2014 ilustra 131 municipios, que corresponden a hechos tanto de 2012 como de 2013. Para hacer el dato equiparable a los demás de la tabla, se toma la violencia registrada por la MOE en el año anterior a la realización de las elecciones de 2014.

Fuente: MOE con datos de CODHES, FLIP y MOE.

Al observar la tabla 2, un primer hecho preocupante es la tendencia de aumento en el número de municipios afectados por el desplazamiento forzado. Como concluye Fabio Lozano[12], este es un fenómeno que tradicionalmente ha sido relacionado con el conflicto armado entre el Estado y los grandes grupos armados al margen de la ley y, sin embargo, el desescalamiento del conflicto contrasta con la expansión geográfica del desplazamiento. Para CODHES, es fundamental ver otras causas del desplazamiento, como dinámicas vinculadas a explotaciones económicas legales e ilegales que tienen un impacto a gran escala sobre las personas y que se relaciona con su migración forzada,

11 Ver el capítulo de Germán Robayo "Mapa consolidado de riesgos por violencia".

12 Ver el capítulo "Desplazamiento y negación de la democracia".

lo cual redunda en un atentado contra los derechos políticos de los ciudadanos expropiados de su lugar de arraigo y que, en consecuencia, pierden la capacidad de participar electoralmente a nivel local.

En segundo lugar se destaca la muy leve disminución, que señala casi una constante, en los municipios en riesgo por atentados contra la libertad de prensa. A este respecto, es fundamental considerar que, como lo señalara la FLIP, estos hechos violentos se incrementan conforme avanza el proceso electoral, así que la medición expuesta en el presente libro establece un panorama de dicha variable que más precisamente es pre-electoral. Esto constituye un agravante porque refleja que el uso de la violencia en relación con la libertad de prensa, en el contexto del proceso electoral, es un medio al que se recurre desde los albores de las campañas políticas, y no ha mostrado grandes señas de mejoría en los últimos años. Antes bien, como lo señala la FLIP, los métodos de persecución a periodistas en el contexto electoral parecen complejizarse, tal y como lo sugieren los episodios de acoso judicial[12].

En tercer lugar, la violencia política (asesinatos, amenazas, secuestros y atentados contra candidatos y funcionarios de elección popular) muestra un decrecimiento importante, pero se mantiene en niveles alarmantes. Así, Daniel Alonso señala que para 2015 la violencia política se reduce en su magnitud y en el número de municipios en los que se presenta, pero se expande geográficamente. Adicionalmente, resalta que estos hechos no parecen tener una relación directa con la presencia de grupos armados ilegales de ningún tipo[13]. Es decir, la violencia política se ejerce como una práctica recurrente y generalizada en el territorio nacional, sin vinculación con organizaciones criminales visibles, pues se distingue como un medio de acción al que parecen recurrir campañas políticas en su búsqueda de acceso a la administración pública. Esto permite emitir una alerta no solo para el presente proceso electoral, sino frente al hecho de las prácticas violentas reiteradamente utilizadas por campañas en sucesivas elecciones: una preocupación que trasciende las dinámicas del conflicto armado.

De acuerdo a los datos mencionados, adquiere especial importancia la exploración de otras formas de violencia asociadas a lo electoral y que pueden complementar las mediciones de la MOE. Por ejemplo, en el Mapa de Riesgo de las pasadas elecciones nacionales Juan David Velasco (2014) había identificado 90 municipios en riesgo electoral relacionado con amenazas a la seguridad del programa de restitución de tierras y reparación de víctimas. Así mismo, para 2015 Velasco pone el énfasis en otros 22 municipios donde convergen formas de riesgo por dominio electoral con excesiva concentración de la propiedad de la tierra, lo cual redunda, como lo demuestra el autor, en formas de presión política y violenta sobre la administración pública y potencialmente sobre los electores[14].

12 Ver el capítulo "Mapa de riesgo por violaciones a la libertad de prensa. Elecciones 2015".

13 Ver el capítulo "Violencia Política".

14 Ver el capítulo de contexto "Poder terrateniente y límites a la democracia: un estudio exploratorio en municipios colombianos, 2002 – 2014".

3.3 El riesgo es distinto según el tipo de elección

Las elecciones de autoridades locales son en realidad tres, cuatro o hasta cinco elecciones simultáneas, dependiendo del municipio. En la mayoría del país los ciudadanos asisten al mismo tiempo a la elección del gobernador, los diputados de la asamblea, el alcalde y los concejales. Cada una se realiza por medio de un tarjetón distinto, por lo que cada una es independiente de las otras y está sujeta a alteraciones de la votación con fines fraudulentos.

Teniendo en cuenta lo anterior, para 2015 los indicadores de riesgo electoral del Mapa de Riesgo se han aplicado por separado con los datos electorales correspondientes a cada una de las cuatro elecciones mencionadas[15]. El resultado, como se puede ver en la tabla 3, es que cada elección se comporta de manera distinta.

Tabla 3. Número de municipios en riesgo en cada variable indicativa de fraude electoral por cargo a elegir

	Gobernación	Asamblea	Alcaldía	Concejo
Variación de la participación	60	70	102	114
Atipicidad en nivel de votos nulos	265	306	299	314
Atipicidad en nivel de tarjetones no marcados	143	154	278	107
Dominio electoral	214	159	193	258

Fuente: MOE.

La tabla 3 muestra el número de municipios que, según el cargo a elegir, quedan medidos con algún nivel de riesgo en estas cuatro de las cinco variables que componen la batería de los factores indicativos de fraude electoral[16]. Como se aprecia, existen grandes diferencias que se pronuncian según el tipo de elección y la variable.

La variación de la participación afecta a un mayor número de municipios en las elecciones del nivel municipal que en las de nivel departamental

Son especialmente llamativos los municipios afectados por esta variable en elecciones a alcaldía y concejo, por el siguiente motivo. La logística electoral indica que

15 El caso de JAL se excluye de los mapas de riesgo, pues no cubre la totalidad de los municipios y en este tipo de elección solo puede participar el 48% del potencial electoral del país. En cambio, las cuatro elecciones analizadas se realizan en la casi totalidad del territorio nacional, con las siguientes excepciones puntuales: el distrito capital de Bogotá no elige gobernador ni asamblea, y la isla de San Andrés, así como los 20 corregimientos departamentales de los departamentos de Guainía, Vaupés y Amazonas, no eligen alcaldes ni concejos (son territorios gobernados directamente por las gobernaciones).

16 Se excluye la medición del *riesgo por nivel de participación electoral*, que es la única variable electoral que no presenta grandes variaciones entre los cuatro tipos de elección. Por esta razón, en el capítulo que la aborda solo se estudia este tipo de riesgo con los datos de la elección de alcaldes. Ver "Riesgo por niveles atípicos y por variaciones atípicas de participación electoral: elecciones locales 2003, 2007 y 2011".

todos los ciudadanos deben recibir todos los tarjetones de las elecciones que se estén realizando[17] y los deben depositar en las urnas (es poco común que el jurado no los entregue, o que el ciudadano se los lleve). Por esta razón, el porcentaje de participación tiene variaciones mínimas dentro de un mismo municipio cuando se mide para gobernación, asamblea, alcaldía o concejo[18], pues siempre debe haber el mismo número de tarjetones. Por tal motivo, el hecho de que en un municipio se presenten variaciones atípicas de la participación en uno de los tipos de elección es una anomalía mayor, que debe ser indagada, pues sugiere que en alguno de los últimos comicios pudieron haber aparecido o desaparecido tarjetones de manera fraudulenta. Lo anterior podría explicar el porqué de la gran variación registrada en el número de votos depositados y constituiría un gran antecedente de riesgo a la transparencia de las próximas elecciones.

La atipicidad en el nivel de votos nulos es más pronunciada en la votación a las corporaciones públicas que a los cargos uninominales

Esto sugiere varias explicaciones, dos de ellas asociadas a la cultura electoral, pues con base en los resultados encontrados se puede mostrar que los ciudadanos no conocen o no están interesados en el funcionamiento de las corporaciones del nivel departamental y local y por eso anulan los votos. O bien, los votantes no entienden los tarjetones, que son más complejos en elecciones plurinominales (donde se presentan listas de partidos y movimientos con varios candidatos) que en las uninominales (donde se vota por un candidato identificado personalmente), y por esto no logran un voto efectivo. Una tercera explicación, más preocupante, sugiere el riesgo de que se den manipulaciones a los resultados electorales, mediante la anulación fraudulenta de votos válidos. Dicho fenómeno se podría estar presentando más en elecciones a corporaciones, donde es más difícil de identificar, que en las elecciones uninominales, en las que es más común que testigos electorales y campañas en general estén al tanto de sus votos.

En elecciones a alcaldes la manipulación de votos nulos puede ser definitiva

El riesgo por votos nulos no debe dejar de ser observado con atención en las votaciones uninominales, y especialmente en elecciones a alcaldes, donde la manipulación de pocos votos puede ser definitiva para cambiar la decisión de la mayoría de los ciudadanos. En este sentido, se invita a observar con atención el tipo de riesgo señalado por Mauricio Velásquez[19] para 232 municipios donde el número de votos nulos supera la

17 Excepto en el caso de consultas de partidos, en donde el ciudadano debe manifestar su intención de votar.

18 Según los cálculos de la MOE esta diferencia en la participación (según si se la mide para gobernación, asamblea, alcaldía o concejo en un mismo municipio) es de apenas 1,6% en promedio a nivel nacional.

19 Ver el capítulo de contexto "Cuando los votos nulos pueden cambiar los resultados de las elecciones: riesgo por votos nulos sobre la diferencia de votación entre ganador y segundo candidato a alcaldías".

diferencia de votación entre el ganador y el segundo lugar en alcaldías.

Adicionalmente, la MOE ha constatado que el riesgo de manipulación de los votos en estos casos puede derivar en fallas a la legitimidad del proceso que llevan incluso a alteraciones del orden púbico. Por ejemplo, de los 71 municipios que sufrieron asonadas en las elecciones de 2011, en 45 la diferencia de votos entre el ganador y el segundo fue de menos del 10% de los votos válidos, lo que en muchos casos significa algunas decenas de votos. Este contexto hace prioritario brindar todas las garantías de trasparencia en los municipios priorizados por los indicadores de riesgo por votos nulos.

El nivel atípico de tarjetones no marcados es un problema principalmente de las elecciones a alcaldía

Teniendo en cuenta los cuatro tipos de elección analizados, únicamente en las elecciones para alcaldías se presentan numerosos casos de riesgo alto por el bajo número de tarjetones no marcados. Sobre este aspecto se pueden plantear varias explicaciones. Puede pensarse que por ser esta la elección más próxima y conocida por los electores, sea normal que la mayoría de los ciudadanos vote correctamente y que se alcancen niveles tan bajos de tarjetas sin marcar. Sin embargo, existe la posibilidad de que en los municipios señalados en riesgo haya antecedentes de manipulaciones al voto, pues si una campaña logra infiltrar el proceso de conteo, es relativamente fácil marcar fraudulentamente a favor de algún candidato los tarjetones que los ciudadanos depositaron sin marcar, lo que explicaría los niveles atípicamente bajos de dicho tipo de votación en aquellos municipios en riesgo. Además, existen mayores incentivos para cometer este tipo de fraude en elecciones a alcalde que en todas las demás, pues es donde se presentan más estrechos márgenes de victoria; esto también explicaría el hecho de que este tipo de riesgo sea el más pronunciado en comicios a alcaldía.

El riesgo por dominio electoral se cierne tanto sobre la elección de gobernaciones como en la de concejales

Por último, es importante observar el comportamiento de la variable con la que se miden las 'limitaciones a la competencia' democrática. Esta variable de riesgo refleja una atípica falta de competencia electoral en las votaciones, desmesuradamente dominadas por un solo candidato o partido. Dado que este factor sugiere el riesgo de que se hayan conformado distritos electorales que excluyen el funcionamiento de la democracia, se llama la atención sobre la necesidad de garantizar, en estos casos, la igualdad de oportunidades para la competencia entre campañas electorales. Nuevamente, es relevante observar los municipios señalados por Velasco en su capítulo de contexto sobre dominio electoral y concentración de la tierra[20].

Así, se invita a los lectores a ahondar en los casos detallados por Botero et al.[21]

20 Ver nota 13.

21 Ver el capítulo "Factores de riesgo por anomalías en votos blancos, nulos y tarjetas no marcadas: elecciones locales 2003, 2007 y 2011".

y por Barrios y Alonso[22], de tal forma que tanto autoridades, como medios de comunicación y sociedad civil, podamos estar preparados para afrontar la complejidad del riesgo electoral y seamos capaces de prevenir el fraude relacionado con la manipulación de los votos.

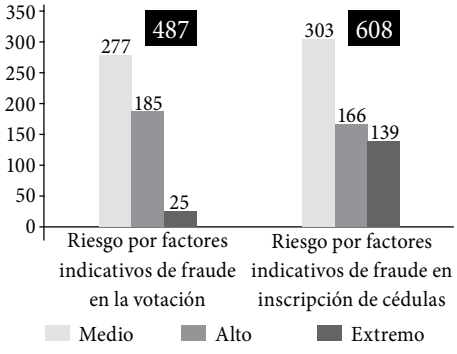
3.4 La trashumancia se destaca como amenaza temprana a la democracia

El objetivo del Mapa de Riesgo Electoral es generar alertas tempranas para prevenir a tiempo la alteración fraudulenta de las elecciones; así, la MOE ha observado cómo la corrupción electoral es también una empresa que se inicia con bastante antelación al día electoral. Uno de los pasos fundamentales en el camino hacia la manipulación fraudulenta del sufragio de los ciudadanos es hacerlos votar en lugares donde se facilite el control sobre su decisión. Por este motivo, uno de los mayores escenarios de corrupción al proceso electoral se presenta durante la 'inscripción de cédulas', periodo durante el cual los ciudadanos pueden cambiar su puesto de votación.

En esta medida, para 2015 la MOE ha desarrollado una serie de estudios sobre factores de riesgo indicativos de trashumancia electoral[23] que complementan el componente de las *variables activas*. Estas perspectivas del riesgo electoral permiten ampliar el espectro de los fraudes detectados por medio de las mediciones de riesgo. Por una parte, las variables electorales tradicionalmente analizadas en los Mapas de Riesgo (atipicidad en participación, votos nulos, tarjetones no marcados, dominio electoral) muestran atipicidades relacionadas con la votación. De otro lado, las variables indicativas del fraude en la inscripción de cédulas (atipicidad en el tamaño del censo electoral, en la inscripción de cédulas, y antecedentes de trashumancia) permiten observar atipicidades que se dan antes de las elecciones, durante los procesos de movilización de los ciudadanos de un puesto de votación a otro. En conjunto, ambos tipos de riesgo dan un panorama integral del riesgo por fraude electoral.

La importancia del análisis de las nuevas variables de riesgo indicativo de trashumancia se refleja en el gran número de municipios que ingresa a los mapas de riesgo. Si se compara el número de poblaciones en riesgo señalado por cada tipo de variable resulta llamativo ver la gran cantidad de casos comprendidos, como lo señala la gráfica 3.

Gráfica 3. Número de municipios en riesgo y niveles de riesgo por factores indicativos de fraude electoral y de fraude en inscripción de cédulas



Fuente: MOE.

22 Ver el capítulo "Limitaciones a la competencia: el dominio electoral como factor de riesgo: elecciones locales 2003, 2007 y 2011".

23 Ver la tercera parte del libro.

De esta forma, en la gráfica 3 se compara el número de municipios que comprenden los indicadores consolidados de cada tipo de riesgo electoral. Así, el riesgo asociado a la trashumancia tiene un número significativamente mayor de municipios (608) que el riesgo medido sobre la votación. Una razón que puede explicar esta disparidad es que las variables indicativas de fraude en la inscripción de cédulas muestran atipicidades que son más fáciles de asociar a comportamientos fraudulentos.

A este respecto, Diego Rubiano señala el caso de 69 municipios que para las elecciones de 2014 tenían más censo electoral que población proyectada por el DANE, lo que es a todas luces irregular; además de otros 167 municipios con demasiados votantes inscritos para el tamaño de su población[24]. Adicionalmente, en el presente libro[25] se expone un indicador de riesgo por antecedente de trashumancia, que reproduce una metodología de medición ideada por la Registraduría Nacional y que se basa en las inscripciones de cédulas anuladas por el Concejo Nacional Electoral (CNE) por haber sido fraudulentas[26]. Este indicador, de los pocos que es posible componer a nivel nacional con datos de irregularidades electorales efectivamente cometidas, señala a 727 municipios en riesgo, el 65% del país.

Otro aspecto para explicar el gran número de municipios en riesgo por trashumancia, ya no referente a la metodología sino relacionado con los riesgos del proceso electoral, es la probabilidad de que los fraudes se cometan en una magnitud muchísimo mayor durante todo el periodo pre-electoral, lo que incluso permitiría arreglar las elecciones de manera corrupta con la suficiente antelación como para culminar en votaciones aparentemente normales (y que por lo tanto no reflejan riesgo electoral).

Ante este panorama, es prioritario tener en cuenta tanto el riesgo indicativo de fraude en las votaciones, como el riesgo indicativo de fraude en la inscripción de cédulas. Ambos muestran facetas diferentes en las que el sistema electoral puede estar siendo corrompido. Por tal motivo, se llama la atención especialmente sobre los municipios donde coinciden las dos formas de riesgo, que son los mostrados en el mapa 3.

La complejidad territorial de las distintas formas de riesgo electoral anteriormente mencionadas llama a la planeación geográficamente diferenciada de las medidas de prevención de fraude electoral. Así, las regiones pintadas en amarillo son las que necesitan una vigilancia enfocada en la transparencia del sufragio y el escrutinio. Además, algunas zonas corresponden a las previamente descritas por concentrar el mayor riesgo por coincidencia de factores electorales y de violencia. Entre estos territorios se encuentra:

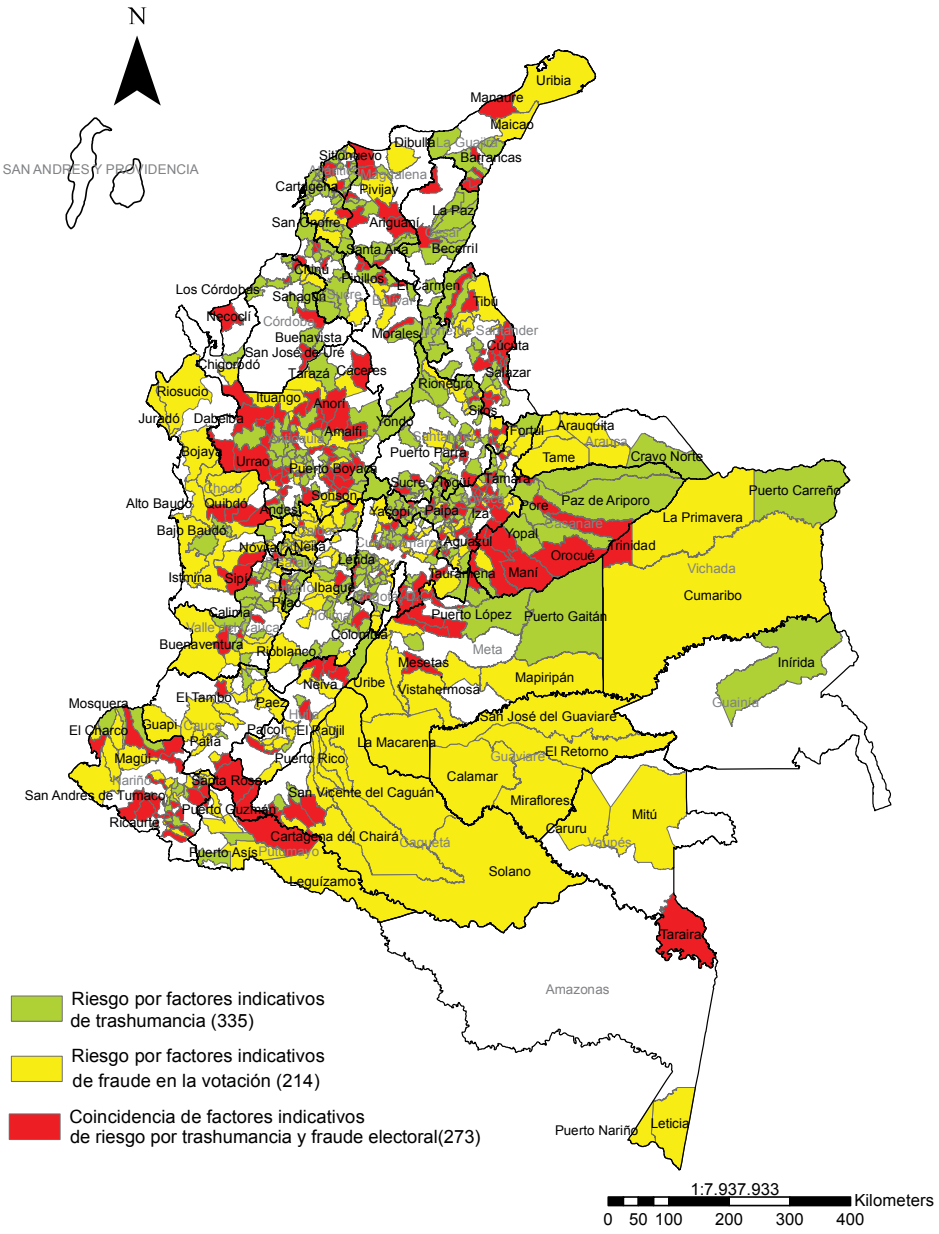
24 Ver el capítulo "Nivel de censo electoral frente al tamaño de la población: riesgos a partir de la proporción de votantes por municipio".

25 Ver "Riesgo por antecedente de trashumancia electoral: elecciones locales 2015".

26 La Registraduría Nacional se encarga de excluir las cédulas inscritas que incurren en vicios de forma, mientras que el CNE anula cédulas inscritas de manera fraudulenta (CNE 2015, p. 3)

Mapa # 3

Coincidencia de factores de riesgo indicativos de fraude en la votación y de trashumancia



- Todo el litoral Pacífico.
- El sur-Oriente amazónico desde Putumayo hasta Vichada.
- El sur de la cordillera Central.
- El departamento de Caldas y municipios aledaños.
- El occidente de Arauca y el norte de Boyacá.

Las regiones en verde, por su parte, necesitan una atención mucho más temprana en tanto que son las amenazadas por la trashumancia. Es necesario destacar que, en algunos territorios de dichas zonas como los que hacen parte de la región Caribe, hay una coincidencia de municipios donde se venía presentando una reducción del riesgo electoral. Esto sugiere la hipótesis de que las prácticas fraudulentas se pueden estar complejizando, para no ser detectadas fácilmente el día de las elecciones. A continuación se presentan las zonas afectadas exclusivamente por el riesgo de trashumancia:

- Desde el bajo Cauca, por el oriente y norte de Córdoba, cubriendo la mayor parte de Sucre, la ciudad de Cartagena y numerosos municipios de Bolívar, Magdalena y Atlántico.
- La franja oriental de los departamentos de Cesar y La Guajira.
- El Magdalena Medio desde Puerto Boyacá y Caldas hasta el sur de Cesar.
- Todo el occidente de Boyacá, vinculando a municipios aledaños de Santander y Cundinamarca.
- El departamento de Casanare y municipios del norte del Meta.
- El sur de Cundinamarca y el norte de Tolima.
- Quindío y el norte y occidente del Valle del Cauca.
- La zona entre el Occidente y el Valle de Aburrá en Antioquia.

Adicionalmente, las regiones en rojo requieren de una atención integral, pues el riesgo relativo al 'trasteo de votos' se vincula con el riesgo de fraude en el proceso mismo del voto y el conteo. Algunas zonas destacables en este aspecto son las siguientes:

- La región concéntrica a la zona de Antioquia previamente descrita.
- El sur-oriente de Chocó.
- La región andina de Nariño extendiéndose al paso de Cauca hacia Putumayo.
- El norte del Huila.
- El piedemonte llanero tanto entre Cundinamarca y Meta como entre Boyacá y Casanare, así como municipios de este último departamento hacia el río Meta.
- El centro y oriente de Boyacá, extendiéndose al oriente de Santander y el sur de Norte de Santander.
- Cúcuta y los municipios aledaños
- Municipios dispersos al norte del Caribe.

Finalmente, en estos resultados se vislumbra la importancia de emitir alertas tempranas sobre formas igualmente tempranas de configuración de los fraudes electorales.

3.5 Amenazas desde el financiamiento de campañas y la administración pública

Ante el panorama recién descrito de fraudes electorales que parecen maquinarse cada vez con más antelación y sutileza, es fundamental llamar la atención frente a la necesidad de observar otras facetas del proceso electoral que son cruciales para entender dónde se pueden presentar las irregularidades y cómo prevenirlas. Al respecto, es de gran valor el aporte de Transparencia por Colombia al análisis de contexto de los Mapas de Riesgo Electoral, pues visibiliza cómo la financiación de las campañas así como el grado de transparencia en el manejo de la administración pública constituyen espacios en los que se puede llegar a manifestar fuertemente la corrupción.

Así, Ceballos y Celis demuestran la gran pertinencia que tiene la integración de mediciones que se hace posible gracias a herramientas de cuantificación como Cuentas Claras, los Índices de Transparencia de las Entidades Públicas y los Mapas de Riesgo Electoral. Estas herramientas en su conjunto plantean valiosas pistas para detectar y prevenir la corrupción asociada al acceso y al manejo de los recursos públicos[27].

4. Vulnerabilidades a la democracia y riesgo electoral

Tras haber observado las múltiples manifestaciones de las *amenazas* que ponen en riesgo a la democracia, conviene detenerse en las *vulnerabilidades* del sistema electoral. Éstas son debilidades del sistema, es decir, aquellos aspectos, en los que las instituciones y los actores que rodean los procesos electorales, que reflejan la incapacidad de resistir a amenazas como las descritas en el apartado anterior.

4.1 Cultura política en el sistema democrático colombiano

Los estudios del riesgo electoral en Colombia han identificado cómo uno de los mayores puntos débiles de la democracia se encuentra en lo susceptibles, aquiescentes y a menudo cómplices, que son los ciudadanos a las prácticas fraudulentas de candidatos y políticos.

Lo anterior refleja, desde una perspectiva realista del sistema democrático, que a diferencia del ideal de dicho sistema político los votantes no se motivan autónomamente para manifestar su voluntad por medio del voto, sino que, por el contrario, los electores tienden a jugar un papel pasivo y a ser movilizados por líderes interesados en adquirir su voto (Schumpeter, 2008, pp. 269-273).

En el marco de elecciones de autoridades locales, que se desarrollan al nivel de municipios pequeños o en el entorno barrial, relativamente hace falta incurrir en menores costos para conseguir una victoria, dado que es necesario movilizar menos personas. Esto disminuye costos de ingreso y fomenta la competencia electoral, pero al mismo tiempo genera un incentivo para que los líderes políticos (teniendo que incu-

27 Ver el capítulo "Riesgo de fraude electoral, de corrupción administrativa y financiamiento de campañas en gobiernos locales 2012-2015".

rrir en menores gastos) busquen movilizar votantes tanto legalmente como de forma fraudulenta, corrompiendo o constriñendo a los ciudadanos, para así evitar el *acatamiento estratégico* de las normas electorales (Przeworski, 1995, pp. 14-20). De esta forma, en vez de arriesgarse a perder y esperar a las siguientes elecciones (como dictan los principios democráticos), los actores políticos consideran más racional buscar la victoria violando las normas de la democracia.

Así, la práctica electoral en el caso colombiano parece demostrar que en efecto los ciudadanos aceptan esta tendencia al desacatamiento sistemático de las normas democráticas. De hecho, el capítulo de contexto de García y Pantoja[28] ahonda sobre la actitud de la ciudadanía en contextos de conflicto y potencial posconflicto. Al comprar el comportamiento de los riesgos electorales con la población encuestada por el Barómetro de las Américas de LAPOP en territorios de Consolidación, García y Pantoja descubren una tendencia relativamente alarmante: a medida que los riesgos de amenazas violentas disminuyen y se incrementa el riesgo electoral, también aumenta la tendencia de los ciudadanos a dejarse corromper por este tipo de incentivo corrupto. Esta conclusión complementa análisis previos de este capítulo con un panorama desalentador, pues mientras que se vio que el desescalamiento del conflicto armado no está llevando a la reducción de la violencia en todo el país, en otras zonas donde sí disminuye la violencia, el constreñimiento a los sufragantes se ve prontamente reemplazado por la corrupción a los votantes.

Este tipo de análisis ha llevado a la conclusión de que frente a "la compra de votos y otros tipos de "recompensas"; tienden a ser más vulnerables los ciudadanos con condiciones económicas precarias" (Ortega & Arocha, 2014, p. 29). Por este motivo, la concepción de indicadores de riesgo debe pasar por la medición de este tipo de vulnerabilidades.

4.2 El riesgo desde la perspectiva de las vulnerabilidades socioeconómicas e institucionales

Para explicar la razón de esta actitud por parte de los votantes, distintos estudios de riesgo han recurrido a índices cuantificables para medir la capacidad de los ciudadanos para resistir a las dádivas ofrecidas por los actores políticos que corrompen el sistema democrático. Así, dichas observaciones redundan en mediciones de las condiciones sociales y económicas de la población (Jaimes, 2011; Jaimes & Barrios, 2014; Prieto & Restrepo, 2014). En ese sentido, hay un reconocimiento de la vulnerabilidad de los ciudadanos en contextos de indicadores pobres en materia socioeconómica, que se relaciona con la capacidad que tienen las instituciones estatales para proveer a esa población bienes y servicios necesarios para superar la condición de vulnerabilidad (Atehortúa, 2011; García, 2014; Prieto & Restrepo, 2014).

En esta medida, como complemento a los diversos factores de amenazas al sistema democrático abordados en este libro, la MOE ha constituido un indicador de ries-

28 Ver el capítulo "Incidencia del clientelismo según riesgo electoral y de violencia: un análisis de las elecciones presidenciales de 2014 en municipios de consolidación territorial".

go por vulnerabilidades socioeconómicas e institucionales, mediante la integración de indicadores de capacidades socioeconómicas de la población y del desempeño del Estado a nivel local.

Para la medición de las vulnerabilidades/capacidades como factor de riesgo electoral conviene utilizar los indicadores descritos en la siguiente tabla.

Tabla 4. Variables para el estudio de la presencia institucional y el nivel socioeconómico de los municipios del país

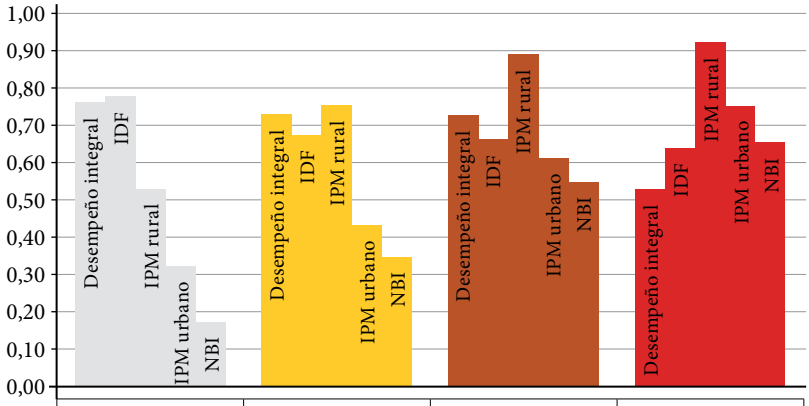
Indicador	Entidad que lo produce	Descripción
Índice de Pobreza Multidimensional -IPM rural	DANE	Este índice busca determinar el nivel de pobreza de los municipios a partir de la medición de las siguientes **privaciones** de su población: bajo logro educativo, analfabetismo, inasistencia escolar, rezago escolar, falta de acceso a cuidados de la primera infancia, trabajo infantil, dependencia económica, empleo informal, aseguramiento en salud, acceso a servicios de salud, acueducto, alcantarillado, material de las viviendas y hacinamiento. El índice va de 0 a 1. Entre más elevado hay un mayor nivel de privaciones. La medición de este índice distingue los hogares ubicados en zona rural y en zona urbana, lo que permite la producción de dos indicadores diferenciados. (DANE 2014)
-IPM urbano	DANE	
Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI-	DANE	Este índice busca determinar si las **necesidades básicas** de la población están cubiertas y a partir de ello se determina la existencia de población en estado de pobreza. Para ello compone un indicador en el que integra la medición de las siguientes variables: viviendas inadecuadas viviendas con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, viviendas con alta dependencia económica y viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela. El índice va de 0 a 100. Entre más elevado, hay un mayor nivel de necesidades básicas insatisfechas (DANE 2015). Se toma el valor agregado para todo el municipio.
Índice de Desempeño Fiscal -IDF-	DNP	Este índice mide la calidad de la ejecución presupuestal de los municipios. Para ellos agrega varias mediciones que reflejan sus ingresos y gastos, teniendo en cuenta si la destinación de recursos está dirigida a gastos de funcionamiento o a inversión, así como la magnitud del déficit fiscal y la forma de su financiamiento. El índice va de 0 a 100. Entre más elevado, hay un mejor desempeño fiscal (DNP 2014a, pág. 7)
Desempeño Integral	DNP	Este indicador integra, a nivel municipal, la medición de la *eficacia* (cumplimiento de metas del Plan de Desarrollo), la *eficiencia* (relación de costo-beneficio en los productos relacionados con salud, educación y potabilización), el cumplimiento de *requisitos legales* (establecidos en el Sistema General de Participaciones) y la *gestión* (que integral el indicador de la Capacidad Administrativa y el Índice de Desempeño Fiscal**). El índice va de 0 a 100. Entre más elevado, hay un mejor desempeño integral (DNP 2014b, pág. 6).

** Si bien el Índice de Desempeño Fiscal está contenido dentro del Desempeño Integral, el análisis multivariado de la MOE toma ambos datos por separados, dado que el primero sirve para medir la capacidad financiera de los municipios, más relacionada con la transparencia en el manejo de los recursos así como con el involucramiento de la población con el Estado mediante el pago de impuestos, mientras que el segundo sirve para observar su capacidad de gestión. Para el actual análisis es pertinente observar por separado la capacidad tanto *financiera* como *administrativa* de cada municipio.

Estos cinco indicadores fueron procesados estadísticamente por medio de una clasificación ascendente jerárquica, método que permitió agrupar una serie de unidades (en este caso municipios[29]) en conjuntos o categorías que comparten características similares en lo referente al comportamiento de los indicadores utilizados.

Como resultado de la medición, fue posible dividir los municipios del país en cuatro categorías, según el comportamiento de la tendencia observada, a saber, que el nivel de desempeño institucional es inversamente proporcional a los índices de pobreza. La categoría que muestra mayores capacidades estatales y mejores indicadores de pobreza se considera fuera de riesgo, mientras que el empeoramiento de estas variables a lo largo de las tres categorías restantes permitió delimitar municipios en riesgo medio, alto y extremo por su vulnerabilidad a los factores amenazantes del sistema electoral. Las características de los municipios en riesgo son las descritas en la gráfica 4.

Gráfica 4. Características de los municipios en riesgo por vulnerabilidades socioeconómicas e institucionales



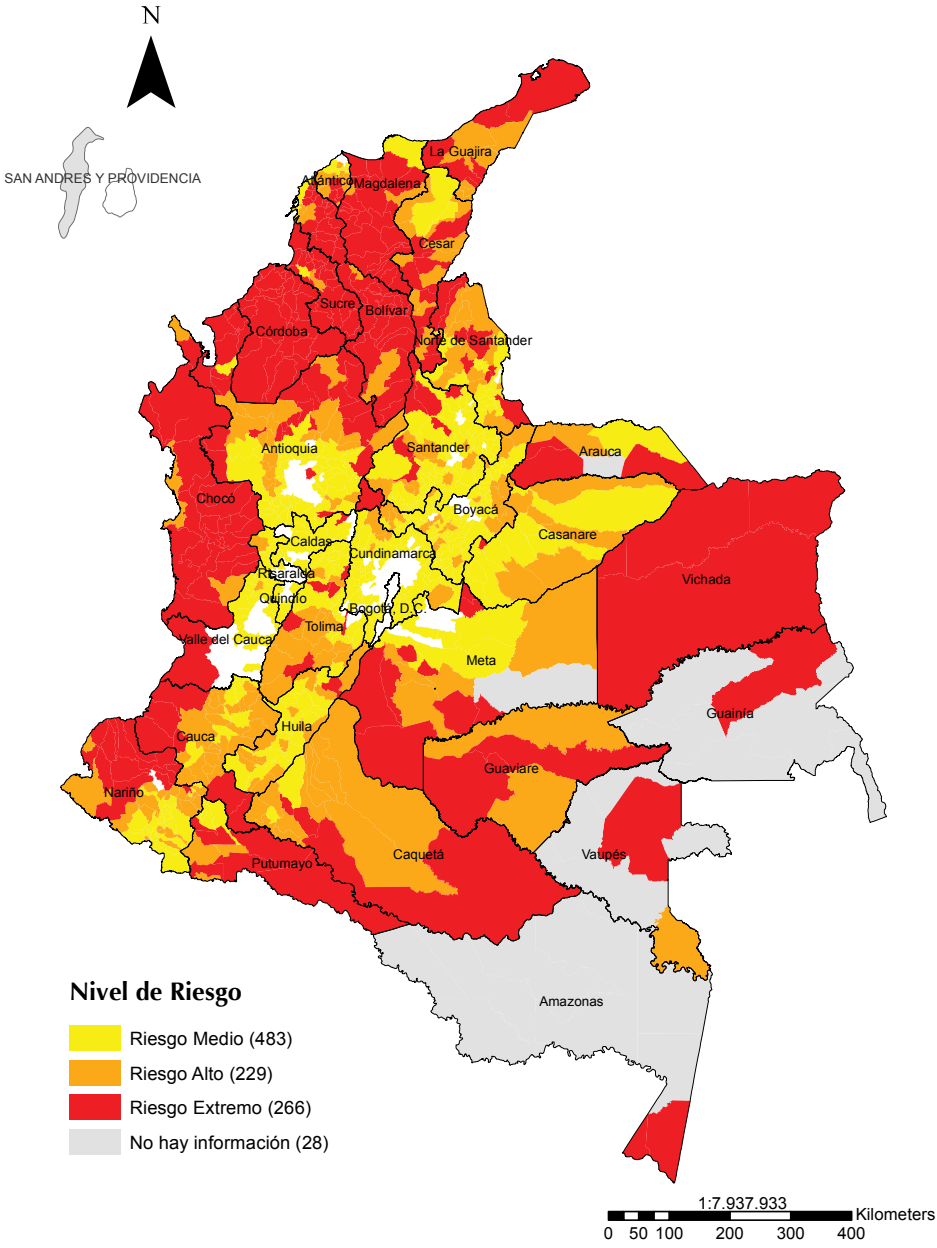
	Sin riesgo 116 municipios	Riesgo medio 483 municipios	Riesgo alto 229 municipios	Riesgo extremo 266 municipios
Desempeño integral	0,76	0,73	0,72	0,53
IDF	0,78	0,67	0,66	0,64
IPM rural	0,53	0,75	0,89	0,92
IPM urbano	0,32	0,43	0,61	0,75
NBI	0,18	0,35	0,55	0,65

Fuente: MOE con datos de DNP y DANE.

29 La medición fue hecha sobre 1094 municipios para los cuales se pudo obtener la información de los cinco indicadores trabajados. Quedan excluidos los 20 corregimientos departamentales de la Amazonía y los municipios de Norosí, Guachené, San José de Ure, Tuchín, Mapiripán, Puerto Rondón y Carurú.

Mapa # 4
Riesgo por vulnerabilidades socioeconómicas e institucionales [estatales]

Misión de Observación Electoral



La distribución geográfica de los municipios, según este indicador de riesgo, se muestra en el mapa 4 y sigue un patrón claramente identificable. Colombia es un país de centros y periferias en materia de vulnerabilidad socioeconómica y de capacidad institucional. Como se puede apreciar, las regiones libres de riesgo son todas las áreas aledañas a grandes centros urbanos de importante dinamismo económico. Es el caso de Bogotá y la región próxima que se extiende hasta ciudades como Ibagué y Villavicencio. Es también el caso del Valle del Cauca, el Valle de Aburrá, las provincias de Ricaurte, Tundama y Sugamuxi en Boyacá, la región andina central de Santander y ciudades como Bucaramanga y Barranquilla.

Vale aclarar que lo anterior no quiere decir que dichas regiones estén exentas de riesgo, lo cual es falso si se compara con los indicadores trabajados en este libro. Incluso, los elevados niveles socioeconómicos de estas zonas pueden ser indicativos de actores con el capital suficiente como para convertirse en amenazas a la transparencia electoral, dada su capacidad de movilizar recursos. En ese sentido, lo que el mapa de riesgo por vulnerabilidades busca mostrar el grado de susceptibilidad de la ciudadanía a ser corrompida por incentivos provenientes de los actores políticos para actuar por fuera de las normas del sistema democrático.

Además, como se ve en el mapa, comienzan a aparecer regiones que presentan más riesgo a mayor distancia de las grandes zonas que no presentan este tipo de alarma. Llama la atención el nivel extremo de riesgo por vulnerabilidad en el que se encuentran varios municipios de regiones que ya han sido destacadas por su concentración de riesgos electorales y por violencia. En estas zonas se encuentran el sur oriente colombiano, el litoral pacífico, y una gran porción de la región caribe, la cual a diferencia de las dos anteriores, es una zona más poblada, con mayor dinamismo político, más participativa electoralmente y con mayor flujo de recursos públicos. Contrastan, por lo tanto, los altos índices de pobreza y los bajos niveles de desempeño de las instituciones públicas, que llevan a que la cultura política altamente participativa de esta región se desarrolle en un contexto de altísima vulnerabilidad de la ciudadanía ante la corrupción.

En definitiva, el mapa de riesgo por vulnerabilidades se presenta como un insumo para calcular en qué regiones del país los riesgos electorales y de violencia, señalados a lo largo de los capítulos de este libro, tienen más probabilidad de materializarse en fraude electoral.

4.3 El rol de los partidos políticos

Finalmente, la perspectiva de las vulnerabilidades del sistema electoral debe tener en cuenta el papel principal que juegan los partidos políticos. En teoría, éstos son los encargados de canalizar y darle coherencia y representatividad a los múltiples intereses existentes en la sociedad. Sin embargo, los partidos dan muestras de privilegiar candidaturas convenientes en términos de desempeño electoral pero no necesariamente idóneas para la representación de intereses de las colectividades.

Lo anterior se refleja en los hallazgos de la MOE (2015), según los cuales en 2011 fueron avalados y electos 586 funcionarios con sanciones penales, disciplinarias y fiscales, antecedentes poco adecuados para la elección de los candidatos por parte de los partidos. Así mismo, durante el periodo para el que fueron elegidos, otros 306 funcionarios fueron sancionados en el ejercicio del cargo, lo que muestra un panorama preocupante frente al rol cumplido por los partidos de favorecer el acceso de los ciudadanos al manejo de la administración pública.

Ante un panorama de irresponsabilidad estructural de los partidos políticos, en el sentido de que las normas vigentes no son suficientes por sí solas para garantizar que candidatos corruptos accedan al poder a través de los partidos (Mancera et. al., 2015), la responsabilidad reposa en las decisiones internas de las organizaciones políticas. En este punto, el presente Mapa de Riesgo muestra análisis de interés sobre el grado de vulnerabilidad que tienen los partidos ante la corrupción, reflejado en sus prácticas de selección de candidatos.

Como lo muestran Acuña y Barrero[30] para el caso de la democracia interna de los partidos, y Natalia Reyes[31] en el contexto de la participación política de la mujer, los progresos para fortalecer los partidos políticos, aunque significativos siguen siendo precarios. Las consultas internas son mecanismos de uso muy limitado frente a formas menos democráticas de definición de los candidatos a elecciones locales. Así mismo, el número de mujeres candidatas parece corresponder a la obligación de cumplir con un mínimo legal, pero no se llega a ver reflejado hasta ahora en la elección de las mismas, lo que muestra que los partidos tienden a candidatizar mujeres sin la pretensión de hacerlas elegir.

* * *

En conclusión, el lector tiene a continuación un panorama integral de los riesgos que afronta la democracia colombiana en torno al proceso electoral de 2015. La presente obra busca ser un paso más en el camino del fortalecimiento de la ciudadanía y las instituciones públicas, y espera ser un aporte para lograr el funcionamiento de un sistema político libre y democrático que esté exento del uso recurrente de la ilegalidad y la violencia.

Referencias

Atehortúa, Pámela. (2011). Riesgo electoral en municipios sujetos a la Ley 550 de 1999. En MOE. *Mapas y factores de riesgo electoral: elección de autoridades locales, Colombia 2011 (*pp. 287-309). Bogotá: Torre Blanca.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2015). *Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI*. Recuperado de: http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi

30 Ver el texto "Consultas, avales y elección de candidatos en los Partidos Políticos para las elecciones regionales y locales del 25 de Octubre".

31 Ver el capítulo "Participación política de mujeres en elecciones locales".

DANE. (2014). *Colombia – Medición Pobreza Multidimensional – IMP 2014*. Reporte generado en línea desde el Archivo Nacional de Datos. Recuperado de http://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/330/export

Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2014a). *Evaluación del Desempeño Integral de los Municipios y Distritos, vigencia 2013*. Bogotá: DNP. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Docuemnto%20Desempe%C3%B1o%20Integral%202013.pdf

DNP. (2014b). *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios: informe del Departamento Nacional de Planeación (Artículo 79 Ley 617 de 2000)*. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Documento%20Desempe%C3%B1o%20Fiscal%202013.pdf

Consejo Nacional Electoral – CNE. (2015, 16 de marzo). *Resolución 0333 de 2015, por la cual se establece el procedimiento breve y sumario a seguir para dejar sin efecto la inscripción irregular de cédulas*. Recuperado de. http://www.cne.gov.co/CNE/media/file/RES__333-15%20HERNANDEZ(1).PDF

García Sánchez, Miguel. (2014). Riesgo electoral, de violencia y confianza en las instituciones estatales. En MOE. *Mapas y factores de riesgo electoral: elecciones nacionales 2014* (pp. 132-146). Bogotá: Arte Litográfica.

Jaimes, Carlos Alberto. (2011). Riesgo electoral y condiciones socioeconómicas. En MOE. *Mapas y factores de riesgo electoral: elección de autoridades locales, Colombia 2011* (pp. 310-320). Bogotá: Torre Blanca.

Jaimes, Carlos Alberto y Barrios Aguirre, Fernando. (2014). Relación entre el Desempeño institucional y socioeconómico de los municipios colombianos y la participación electoral en comicios presidenciales y de Congreso. En MOE. *Mapas y factores de riesgo electoral: elecciones nacionales 2014* (pp. 147-150). Bogotá: Arte Litográfica.7

Jiménez, Felipe. (2011). Riesgo final por coincidencia de factores de violencia y factores electorales. En MOE. *Mapas y factores de riesgo electoral: elección de autoridades locales, Colombia 2011* (pp. 45-49). Bogotá: Torre Blanca.

Londoño, Juan Fernando y Hoyos, Carlos Andrés. (2014). *Integridad electoral: una nueva perspectiva sobre las elecciones en Colombia*. Bogotá: CEDAE.

MOE. (2007), *Retos electorales, riesgos y recomendaciones: Elecciones Colombia octubre 28 de 2007*. Bogotá: Industrias Gráficas Darbel.

MOE. (2015). *Informe consolidado de ranking de partidos políticos de autoridades locales 2011-2015*. Recuperado de: http://moe.org.co/home/doc/moe_juridica/informe-consolidado-de-ranking-de-partidos-politicos-julio-2015.pdf

Mancera Morales, Camilo; Muñoz Castillo, Frey y Pabón Castro, Marlon. (2015). *Responsabilidad de las agrupaciones políticas en Colombia. Análisis de la propuesta de reforma a los artículos 107 y 134 constitucionales*. Bogotá: KAS Papers No. 22. Serie GIREPO Reforma Política 2015.

Ortega Poveda, Pablo Alberto y Arocha Velásquez, María Fernanda. (2014). Criminales políticos y políticos criminales: la literatura académica sobre criminalidad violenta y

elecciones. En Restrepo, Jorge A. *Amenazas y obstáculos a las elecciones en Colombia 2014: antecedentes, contexto y desafíos* (pp. 12-29). Bogotá: CEDAE.

Prieto Sánchez, María Alejandra & Restrepo, Jorge A. (2014). Una nueva propuesta de índice de riesgo electoral y una explicación piloto para 2014. En Restrepo, Jorge A. *Amenazas y obstáculos a las elecciones en Colombia 2014: antecedentes, contexto y desafíos* (pp. 49-71). Bogotá: CEDAE.

Przeworski, Adam. (1995). *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Cambridge: Cambrigde University Press.

Rocha, Luz Adriana. (2014). Instrumentos de prevención del riesgo en los procesos electorales. En Restrepo, Jorge A. *Amenazas y obstáculos a las elecciones en Colombia 2014: antecedentes, contexto y desafíos* (pp. 30-47). Bogotá: CEDAE.

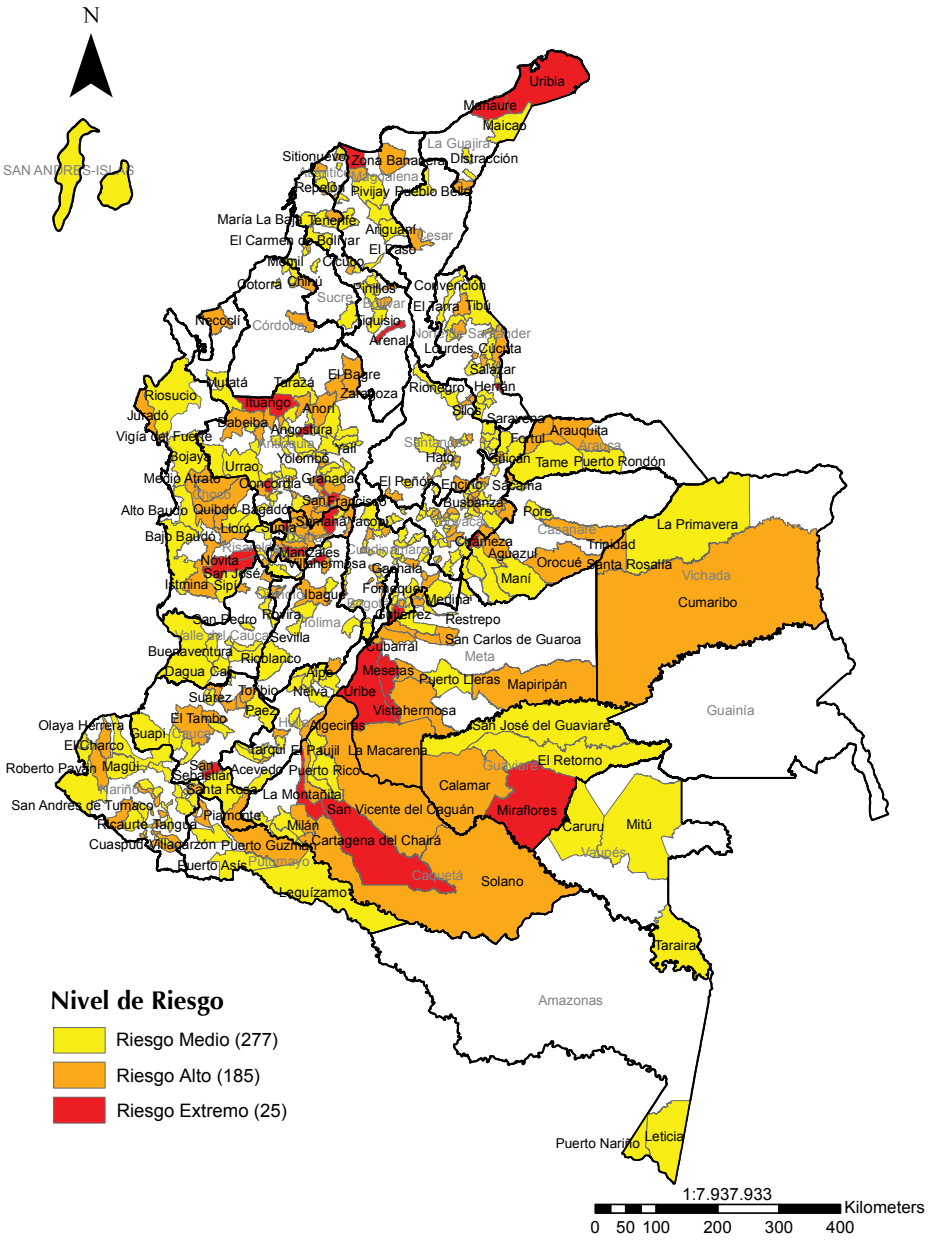
Shumpeter, Joséph A. (2008). *Capitalism, Socialism ad Democracy*. Nueva York: Harper Perennial.

Velasco, Juan David. (2014). Votando por la tierra: las elecciones 2014 y el futuro de la reparación a las víctimas del conflicto armado. En MOE. *Mapas y factores de riesgo electoral: elecciones nacionales 2014* (pp.178-193). Bogotá: Arte Litográfica.

I.
Riesgo por factores indicativos de fraude electoral

Mapa # 5
Riesgo consolidado por factores indicativos de fraude electoral

Misión de Observación Electoral



Misión de observación Electoral

Mapa consolidado de riesgos electorales por comportamientos electorales atípicos – elecciones locales 2015

Alejandra Barrios Cabrera
Directora
Misión de Observación Electoral – MOE

El mapa consolidado de riesgos electorales por comportamientos electorales atípicos tiene como objetivo presentar alertas tempranas sobre un conjunto de municipios cuyos resultados electorales podrían ser indicativos de alteraciones a la voluntad ciudadana en el proceso de elección de sus mandatarios.

Para definir este grupo de municipios se cruzaron los riesgos finales de las cinco variables electorales que componen este capítulo, listadas en la tabla 1. Una vez se estableció el universo de municipios que presentan comportamientos atípicos en estos indicadores, se determinó el nivel de riesgo agregando todas las variables, para finalmente seleccionar aquellos municipios que acumularon los índices de riesgo más elevados.

Tabla 1. Número de municipios en riesgo por variables electorales, elecciones 2015

Variable	Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Extremo
1. Riesgo por mayor/ menor nivel de Participación Electoral	335	44	3
2. Riesgo por variación de la participación electoral	73	29	1
3. Riesgo por nivel de votos nulos	283	50	3
4. Riesgo por tarjetones no marcados	148	6	0
5. Riesgo por dominio electoral	172	41	0

Fuente: MOE.

Es necesario aclarar, para efectos de comprender la Tabla 1, que para cada nivel de riesgo un mismo municipio puede aparecer hasta cinco veces y máximo una vez en cada variable. De esta forma, el total de municipios y su nivel de riesgo no es el producto de la sumatoria de las columnas y filas de la matriz presentada. Sin embargo, sí se puede señalar que los comportamientos más atípicos se encuentran en la variable de participación electoral tanto por altos niveles como por bajos.

Así, de los 382 municipios en riesgo, 185 presentaron riesgo por alta participación, mientras que 197 por baja. Igualmente, solo el 9% de los municipios del país evidenciaron variaciones en la participación superiores a una desviación estándar, de los cuales solamente La Uribe, Meta modificó sustancialmente su participación, pasando de 12,3% en el 2003 a 58,9% en el 2011.

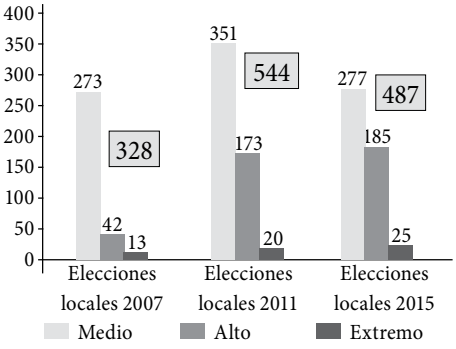
Frente a los 3 municipios con niveles muy altos de votos nulos, a saber La Uribía en la Guajira, Madrid en Cundinamarca y Supía en Caldas, se recomienda un acompañamiento especial en el escrutinio por parte del Consejo Nacional Electoral, debido a que los resultados observados no se comparan con los obtenidos en el resto del país combinadas las últimas 3 elecciones. Finalmente, se destaca que para las variables relativas al *riesgo por bajo nivel de tarjetones no marcados* y *dominio electoral*, ningún municipio registró riesgo extremo.

1. Análisis cuantitativo del riesgo electoral consolidado

El resultado obtenido, una vez aplicada la metodología explicada, señala que para las elecciones locales del 2015, el total de municipios que presenta algún nivel de riesgo es de 487. De este conjunto de municipios, 25 presentan riesgo extremo, 185 alto y 277 medio.

Al comparar dichos resultados frente a las últimas elecciones locales, se observa una disminución del 10% en el total de municipios sobre los que se presentan alertas tempranas. Mientras en el 2011 fue de 544 circunscripciones, para el 2015 es de 487. Esta disminución se concentra particularmente en los municipios en riesgo medio, que disminuyeron en un 21%. En cuanto al nivel alto, éste se incrementó levemente en un 7%, lo que equivale a 12 municipios.

Grafico 1. Total municipios en riesgo: elecciones locales 2007, 2011, 2015

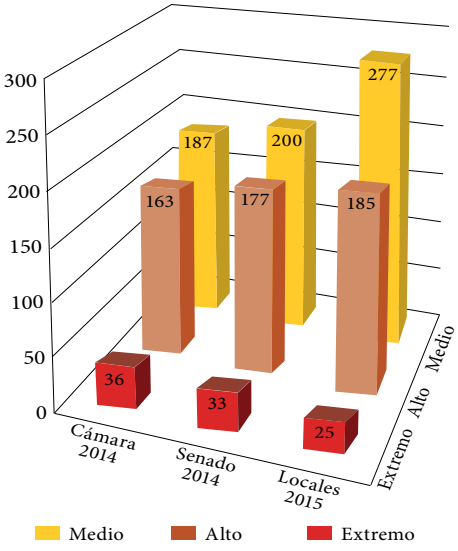


Fuente: MOE.

Si esta misma comparación se realiza contrastando los datos obtenidos en el 2007 frente a los del 2015, el resultado no es positivo. Así, se evidencia un incremento del 48% en los municipios sobre los que hay algún nivel de alerta, que impactan tanto las municipalidades caracterizadas en riesgo alto como extremo, pasando las primeras de 42 a 185 municipios. Es decir, solamente en esta categoría se obtiene un aumento del 340%. Estos datos coinciden con la percepción de la MOE que indica que, para este proceso electoral, se han exacerbado las irregularidades electorales.

Además, el riesgo extremo indica un comportamiento electoral que, de acuerdo a la combinación de las variables que se miden, es excesivamente atípico tanto frente a su departamento como al país. En ese sentido, al observar de manera detallada el comportamiento del número de municipios que se ubican en dicho nivel de riesgo, tomando como base el actual proceso electoral, se puede ver cómo estos se han venido incrementando de manera significativa de una elección a otra. Si se comparan los resultados obtenidos en el 2015 frente a los comicios del 2007, se obtiene un incremento que si bien parece en datos absolutos menor, 12 municipios, porcentualmente es del 92% y frente al 2011 es del 25%, equivalente a 5 municipios. Igualmente, si este análisis se efectúa comparando los resultados obtenidos para las elecciones de este año frente a las de Congreso del año pasado, se encuentra que efectivamente las elecciones locales presentan un mayor número de municipios en riesgo.

Gráfico 2. Municipios en riesgo elecciones Congreso *vs.* locales



Fuente: MOE.

Así, mientras el total de municipios que requieren atención especial para las elecciones a Cámara de Representantes era de 386 y para Senado de 410 (así se realizaran en el mismo día y con el mismo horario), para las locales del 2015 es de 487, lo que se traduce en un incremento del 26% y el 18,8%, respectivamente. Sin embargo, es importante señalar que el número de municipios en riesgo extremo es casi una tercera parte menor en las elecciones locales frente a las de Cámara, y un 24% inferior en torno a las de Senado.

La mayor diferencia, se encuentra en el número de municipios en riesgo medio y, de manera particular, entre las elecciones a Cámara y las locales. En las 3 elecciones encontramos para el nivel de riesgo medio 50 ciudades coincidentes, 7 en riesgo alto y 5 en extremo, que son las que se presentan en la tabla 2.

Tabla 2. Municipios en riesgo alto y extremo coincidentes en elecciones a Congreso, 2014 – locales 2015

Departamento	Municipio	Nivel de riesgo
Meta	La Uribe	Alto
Caldas		Alto
Antioquia	Angostura	Alto
	Ituango	Alto
	Granada	Alto
	San Francisco	Alto
Caquetá	Cartagena del Chairá	Alto

Departamento	Municipio	Nivel de riesgo
Meta	La Uribe	Extremo
Caldas	Samaná	Extremo
Antioquia	Angostura	Extremo
Cauca	San Sebastián	Extremo
Caquetá	La Montañita	Extremo

2. Análisis geográfico del riesgo electoral consolidado por factores electorales

Los 487 municipios en riesgo se encuentran distribuidos a lo largo de 31 departamentos del país. Proporcionalmente, los departamentos de Guaviare, San Andrés, Vichada y Arauca son los que acumulan mayor riesgo. Al respecto es importante tener presente que ninguna de estas unidades administrativas supera los 7 municipios.

Tabla 3. Número de municipios en riesgo por factores indicativos de fraude electoral por departamento

#	Departamento	Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Extremo	Total de municipios en riesgo	Municipios del departamento	Proporción de municipios en riesgo en el departamento
1	Guaviare	2	1	1	4	4	100%
2	San Andrés		2		2	2	100%
3	Caldas	6	14	3	23	27	85%
4	Vichada	1	2		3	4	75%
5	Arauca	2	3		5	7	71%
6	Caquetá	5	4	2	11	16	69%
7	Chocó	10	8	2	20	30	67%
8	Casanare	6	5	1	12	19	63%
9	Nariño	21	18		39	64	61%
10	Meta	4	11	2	17	29	59%
11	La Guajira	3	3	2	8	15	53%
12	Boyacá	41	22	1	64	123	52%
13	Cauca	10	10	1	21	42	50%
14	Norte de Santander	14	5	1	20	40	50%
15	Vaupés	3			3	6	50%
16	Antioquia	36	19	5	60	125	48%

(…/…)

(…/…)

#	Departamento	Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Extremo	Total de municipios en riesgo	Municipios del departamento	Proporción de municipios en riesgo en el departamento
17	Putumayo	3	3		6	13	46%
18	Risaralda	5	1		6	14	43%
19	Huila	12	3		15	37	41%
20	Atlántico	6	3		9	23	39%
21	Santander	21	13		34	87	39%
22	Cundinamarca	26	12	1	39	116	34%
23	Magdalena	7	2	1	10	30	33%
24	Bolívar	7	6	1	14	46	30%
25	Valle del Cauca	10	2		12	42	29%
26	Quindío		3		3	12	25%
27	Córdoba	3	4		7	30	23%
28	Tolima	6	3	1	10	47	21%
29	Sucre	4	1		5	26	19%
30	Amazonas	2			2	11	18%
31	Cesar	1	2		3	25	12%
	Total General	**277**	**185**	**25**	**487**	**1123**	**43%**

Fuente: MOE.

De acuerdo a la proporción, los departamentos de Caldas, Caquetá, Chocó, Casanare y Nariño tienen más del 60% de sus municipios de sus municipios en riesgo. Por ejemplo en Caldas, de un total de 27 circunscripciones, 23 ameritan observación especial por encontrarse calificados en riesgo alto. Este mismo comportamiento se presenta en el Departamento del Meta, donde 11 de los 17 municipios en riesgo se encuentran en alto nivel d e alerta temprana electoral.

En los 32 Departamentos, excepto en Guainía, San Andrés y Quindío, se encuentra al menos uno de los 277 municipios en riesgo medio. Un poco más de una tercera parte de los municipios de esta categoría se concentran en Nariño, Antioquia, Santander y Cundinamarca. Sin embargo, el mayor peso proporcional lo tienen Guaviare, Chocó, Huila y Santander.

Además, 15 Departamentos concentran los municipios con riesgo extremo. El mayor número se ubica en Antioquia y Caldas con 5 y 3 circunscripciones respectivamente. Caquetá, Chocó, Meta y Guajira cuentan con 2 cada uno, seguidos por Tolima, Bolívar, Magdalena, Cundinamarca, Norte de Santander, Boyacá, Casanare, Cauca y Guaviare, con un municipio por entidad territorial.

Finalmente, dentro de este universo, Sucre, Amazonas y Cesar son los departamentos que tienen una proporción de municipios en riesgo inferior al 20%, ninguno de ellos con riesgo extremo, pero si 3 en riesgo alto.

2.1 Riesgo elecciones locales 2015 *versus* locales 2011

De los 25 municipios con riesgo electoral extremo en 2015, 12 estaban en riesgo extremo para las elecciones de autoridades locales de 2011, 11 estaban en riesgo alto y 2 (Manizales, Caldas y Herrán, Norte de Santander) presentaban riesgo "cero".

Tabla 4. Municipios en Riesgo Extremo 2015 comparado con su nivel de riesgo 2011

#	Municipio	Departamento	Nivel de riesgo 2011
1	Ituango	Antioquia	Extremo
2	Granada	Antioquia	Extremo
3	San Francisco	Antioquia	Extremo
4	Busbanzá	Boyacá	Extremo
5	Chámeza	Casanare	Extremo
6	San Sebastián	Cauca	Extremo
7	San José del Palmar	Chocó	Extremo
8	Manaure	La Guajira	Extremo
9	Uribia	La Guajira	Extremo
10	Sitionuevo	Magdalena	Extremo
11	Uribe	Meta	Extremo
12	Villahermosa	Tolima	Extremo
13	La Montañita	Caquetá	Alto
14	Gutiérrez	Cundinamarca	Alto
15	Miraflores	Guaviare	Alto
16	Arenal	Bolívar	Alto
17	Samaná	Caldas	Alto
18	Angostura	Antioquia	Alto
19	Concordia	Antioquia	Alto
20	Supía	Caldas	Alto
21	Cartagena del Chairá	Caquetá	Alto
22	Novita	Chocó	Alto
23	Mesetas	Meta	Alto
24	Manizales	Caldas	Sin riesgo
25	Herrán	Norte de Santander	Sin riesgo

De otra parte, de los 544 municipios con riesgo electoral en 2011, en 209 municipios desaparece el nivel de riesgo para las actuales elecciones locales. Se destacan los municipios de Sucre, Sucre y Tota, Boyacá que pasaron de riesgo extremo a riesgo "cero".

Además, en 69 municipios disminuyó el nivel de riesgo entre estos dos procesos electorales, de los cuales cinco (5) bajaron de extremo a alto: Dabeiba, Antioquia; San Vicente del Caguán, Caquetá; Quebradanegra, Cundinamarca; Algeciras, Huila y Fortul,

Arauca; en 1 se pasó de extremo a medio: Cerro de San Antonio en Magdalena; y en los restantes 63, se pasó del nivel alto al medio, destacándose los Departamentos Antioquia con 11 municipios, Boyacá con 6, y finalmente Caquetá, Magdalena y Norte de Santander con 5 municipios cada uno.

En contraste, en 87 municipios aumentó el riesgo electoral, pasando 76 de nivel medio a alto, y 11 de alto a extremo, relacionados en la siguiente Tabla.

Tabla 5. Municipios que pasan de riesgo alto a extremo entre 2011 y 2015

#	Departamento	Municipio
1	Antioquia	Angostura
2	Antioquia	Concordia
3	Bolívar	Arenal
4	Caldas	Samaná
5	Caldas	Supía
6	Caquetá	Cartagena del Chairá
7	Caquetá	La Montañita
8	Cundinamarca	Gutiérrez
9	Chocó	Nóvita
10	Guaviare	Miraflores
11	Meta	Mesetas

Finalmente, 152 (31%) municipios que no registraron riesgo en las elecciones de 2011, ingresaron a la medición en 2015. Estos municipios se ubican en las siguientes regiones:

1. La triple frontera de Atlántico, Bolívar y Magdalena
2. La región de la Mojana y el sur de Bolívar
3. La frontera entre los dos santanderes
4. El sur y occidente del Chocó
5. El eje cafetero
6. El pacífico caucano – nariñense
7. El pie de monte de Meta y Casanare
8. En municipios grandes del Sur – Oriente.

De los 152 municipios que no presentaron riesgo en las locales del 2011, 76 sí tuvieron riesgo electoral para las elecciones parlamentarias del 2014, dándose la distribución de la siguiente manera.

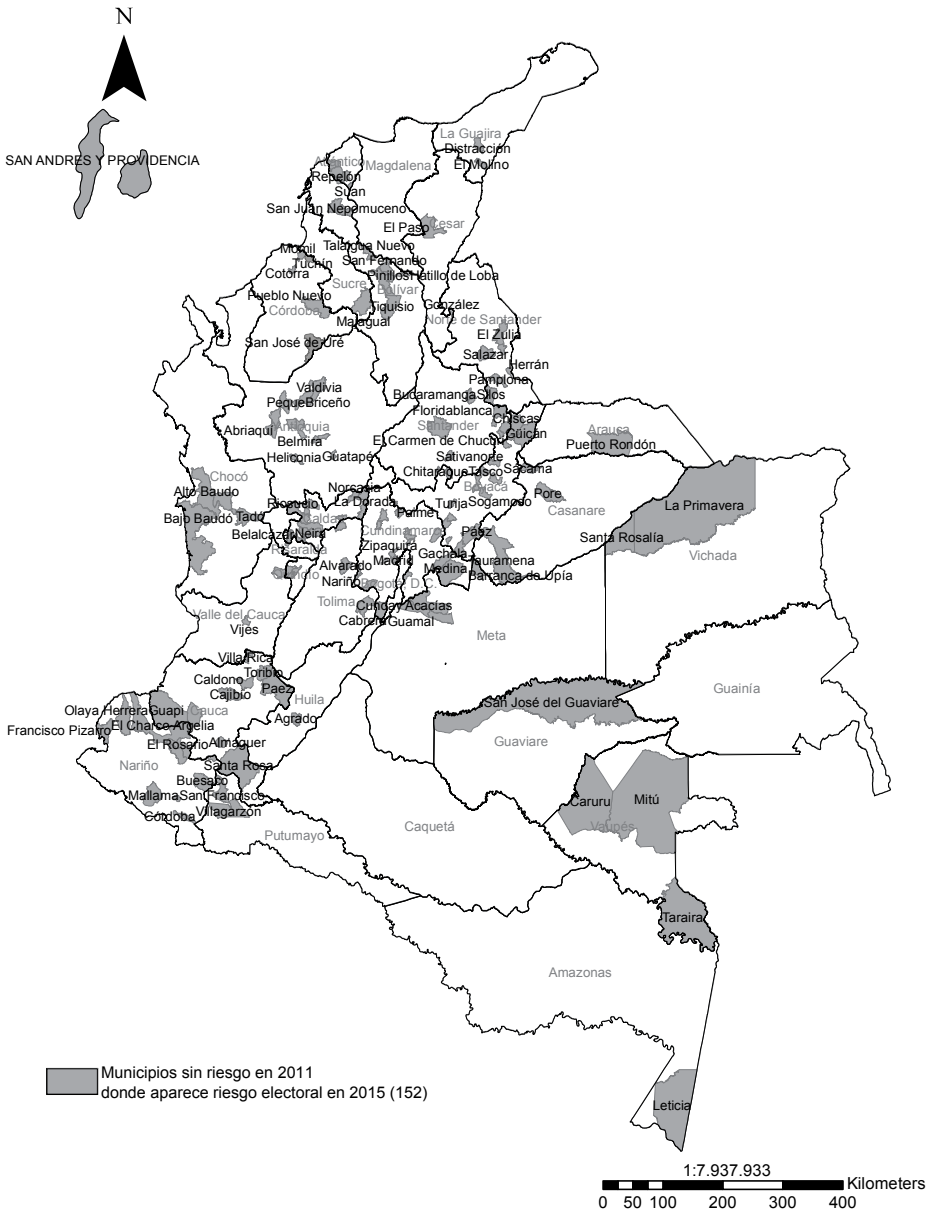
Tabla 6. Número de municipios con riesgo electoral 2015 que coinciden con riesgo electoral en elecciones al Congreso 2014

Elecciones en las que coincide el riesgo	Número de municipios
Senado 2014 y Locales 2015	20
Cámara 2014 y Locales 2015	22
Senado y Cámara 2014 y Locales 2015	34
Total	**76**

Fuente: MOE.

Mapa # 6
Municipios sin riesgo en elecciones locales de 2011 donde aparece el riesgo para elecciones locales 2015

Misión de Observación Electoral



3. Comentarios finales

Cada una de las cinco variables que componen el mapa consolidado de riesgos electorales da cuenta de un comportamiento específico en el proceso electoral que se explica de acuerdo a los contextos locales y regionales. Las explicaciones pueden involucrar las alianzas políticas, el impacto de la violencia, la presencia de economías legales o ilegales, de grupos al margen de la ley, contextos de cultura política local o procedimientos indicativos de alteración de resultados.

Si bien en este capítulo se presentan los resultados de las cinco variables combinadas, vale la pena completar la lectura con dos artículos que hacen parte de esta publicación. El primero de estos artículos invita a efectuar el análisis desde el cruce de las variables de niveles atípicos de participación con las variaciones atípicas de la misma[1]. A partir del análisis de esta dupla, se pueden observar casos específicos en donde variaciones extremas de baja a alta participación se pueden asociar a una disminución de las acciones violentas de la las FARC en los últimos procesos electorales.

El segundo artículo, que es de contexto, avanza sobre los resultados que se obtienen al cruzar los votos nulos sobre la diferencia de votación entre el ganador y el segundo candidato a alcaldías[2]. Al comparar Velásquez el peso de los votos nulos sobre la diferencia en un mismo municipio entre el ganador y el segundo candidato, se encuentran 104 municipios donde los votos nulos representaron más del 100% de la diferencia. Estos casos se ubican especialmente en algunos departamentos de la costa caribe y del eje cafetero.

Por consiguiente, y teniendo en cuenta las diferentes mediciones que se presentan, la adopción de medidas diferenciadas para cada variable exige la definición de acciones de mitigación que permitan avanzar hacia procesos electorales que aseguren la legitimidad de los resultados. Estas decisiones deben tener en cuenta los contextos regionales y trabajar en aspectos de la cultura política y democrática, pero también en la adopción de procedimientos que generen mayores garantías en el pre-conteo y escrutinio.

1 Ver el artículo de este libro titulado "Riesgo por niveles atípicos y por variaciones atípicas de participación electoral: elecciones locales 2003, 2007 y 2011" de Basset y Guevara.

2 Ver el artículo en este libro "Cuando los votos nulos pueden cambiar los resultados de las elecciones: riesgo por votos nulos sobre diferencias de votación entre ganador y segundo candidato a alcaldías" de Velásquez.

Universidad del Rosario

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

Riesgo por niveles atípicos y por variaciones atípicas de participación electoral: elecciones locales 2003, 2007 y 2011

Yann Basset y Felipe Guevara Merino
Observatorio de Procesos Electorales – OPE
Universidad del Rosario

La variable de participación se mide por la relación entre el número de ciudadanos inscritos para sufragar en un lugar determinado y el número efectivo de votantes que acuden a las urnas el día de la votación. De la relación entre estas dos variables se obtiene el porcentaje de participación que varía según el tipo de elección y el lugar geográfico. Con respecto a las elecciones de autoridades locales del año 2015, hemos usado la variable de participación y la tasa de variación en la participación como indicadores de riesgo para el proceso electoral que se acerca. Este ejercicio se ha venido realizando desde el Observatorio de Procesos Electorales de la Universidad del Rosario a partir de las elecciones locales de 2011 con la misma metodología, por lo cual es posible, con base en ambos períodos electorales, hacer un ejercicio de comparación.

Los niveles de riesgo en la participación se miden a partir de desviaciones estándar con respecto al promedio nacional. Una desviación por encima dará como resultado un riesgo medio por alta participación, dos desviaciones estándar darán riesgo alto y tres, o más, significarán riesgo extremo por alta participación. En un sentido opuesto, un nivel de desviación estándar por debajo será un riesgo medio por baja participación, dos serán riesgo alto por baja participación y tres, o más, significarán riesgo extremo por baja participación. Fue así como se realizaron estas mediciones para las tres últimas elecciones locales de 2003, 2007 y 2011, y se ponderaron los niveles de riesgo con una tasa de 10%, 30% y 60% respectivamente para calcular el nivel de riesgo correspondiente a

las elecciones actuales, sobre la base de la experiencia histórica.

De acuerdo a lo analizado, algunos de los fenómenos que se pueden mencionar como causas de los niveles atípicos de participación son el constreñimiento al sufragante, la perturbación del certamen democrático y el fraude. Sin embargo, el nivel de participación en los municipios también depende de factores que no tienen nada que ver con irregularidades electorales, como las dinámicas demográficas, la geografía, y la cultura política local. Esta segunda serie de factores se manifiesta de manera estructural, por lo cual hemos considerado que el riesgo electoral se aprecia mejor añadiendo a la variable de *nivel de participación* otra de *variación de la participación* de una elección a otra[1]. En este caso, identificamos el nivel de riesgo siguiendo la misma metodología de desviación estándar con respecto al promedio nacional, es decir a partir de la variación[2].

A continuación examinaremos los resultados de la medición de estas dos variables para los cuatro tipos de cargos a proveer en las elecciones de octubre de 2015. Detallaremos el riesgo por nivel de participación únicamente para alcalde en la medida en que la medición es relativamente igual para todos los puestos a proveer, ya que todos los cargos se eligen simultáneamente[3]. El riesgo por variación de la participación en cambio merece una aproximación a cada tipo de cargo.

1. Riesgo por nivel de participación: datos electorales para Alcaldías

Para las elecciones a Alcaldes hemos identificado 383 municipios en riesgo asociados a sus niveles atípicos de participación. En el caso de las elecciones locales, identificamos una tendencia ya identificada en el año 2014 para las elecciones nacionales: la desviación estándar tiende a disminuir en las

1 Para las tasas de variación de la participación, siempre hemos tomado en cuenta elecciones del mismo tipo. Es decir, en 2014 calculamos la variación entre elecciones de autoridades de nivel nacional (Cámara, Senado y Presidencia 1998-2002, 2002-2006, 2006-2010). En el presente estudio se calculó la variación entre las últimas cuatro elecciones de autoridades locales.

2 En el caso de la medición del riesgo por tasa de variación del porcentaje de participación, el método de las desviaciones estándar tiene el defecto de sobre-evaluar el riesgo para municipios pequeños, en los cuales una mínima variación del número de votantes se traduce en tasas de variación muy importantes, y al contrario, de sub-evaluar el riesgo para grandes capitales. Conviene tener en mente este elemento a la hora de analizar los resultados caso por caso. Es así como hemos decidido conservar la medición con respecto al promedio nacional considerando, de todos modos, que el riesgo es efectivamente más importante en municipios pequeños, donde una variación mínima de votantes puede cambiar el resultado.

3 En elecciones como las de autoridades locales de 2015 se distribuyen simultáneamente varios tarjetones (para gobernador, asamblea, alcalde y concejo, en la mayoría de los casos). Así no quieran votar por todas estas opciones, los ciudadanos reciben todas las tarjetas electorales y las depositan en las urnas, lo cual queda registrado como participación (más allá de que haya votos anulados o sin marcar). La diferencia de la participación registrada entre estas elecciones hechas simultáneamente (gobernación, asamblea, etc.) es en promedio de 2,8% en todos los municipios, por lo que la variación en los datos es insignificante para el presente estudio.

mediciones más recientes con respecto a las más antiguas. Esto quiere decir que la participación electoral tiende a converger a lo largo del territorio, y que los casos atípicos tienden a disminuir no solo en número sino también en magnitud[4].

Tabla 1. Promedio nacional de nivel de participación por municipio y desviación estándar en las últimas tres elecciones locales

Alcaldes	2011	2007	2003
promedio	67,37	64,46	60,72
Desviación estándar	8,622	9,66	12,03

Fuente: cálculos del Observatorio de Procesos Electorales (OPE) con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC).

Lo anterior es una buena noticia pues significa que los casos más dramáticos de atipicidad que registramos en la década pasada ya están desapareciendo. Sin embargo, quiere decir también que el riesgo que medimos ahora es mucho más fino, y puede captar prácticas fraudulentas no tan masivas, pero siempre problemáticas, que pasaban desapercibidas en el pasado.

Observando casos específicos, los municipios de Ituango en Antioquia, Miraflores en el Guaviare y Uribia en La Guajira presentan riesgo extremo por baja participación. En cuanto a los treinta y cinco municipios ubicados dentro del riesgo alto por baja participación podemos decir que se concentran principalmente en los departamentos de Caquetá, Putumayo, Vichada, Norte de Santander y Antioquia. Además, son 159 los municipios que quedaron clasificados en riesgo medio por baja participación, y se distribuyen de manera menos concentrada dentro del territorio nacional; sin embargo, en la costa pacífica y el noroccidente del país hay una gran cantidad de municipios valorados con este riesgo.

En el otro extremo de la balanza se encuentran nueve municipios con riesgo alto por alta participación: tres municipios en el departamento de Santander, uno en Boyacá, dos en Casanare y uno en Nariño. Los municipios de Chámeza en Casanare, Sora en Boyacá, Cepitá y Valle San José en Santander se han mantenido en riesgo alto por alta participación desde las últimas elecciones locales de 2007. Finalmente, los 176 municipios identificados con riesgo medio por alta participación se ubican mayoritariamente en los departamentos de Nariño, Huila, Casanare, Boyacá, Cundinamarca y Sucre.

Tabla 2. Número de municipios en riesgo por nivel de participación - Alcaldías

Riesgo por Alta Participación	
Riesgo alto por alta participación	9
Riesgo medio por alta participación	176
Total de municipios en riesgo por alta participación	185
Riesgo por Baja participación	
Riesgo extremo por baja participación	4
Riesgo alto por baja participación	35
Riesgo medio por baja participación	159
Total de municipios en riesgo por baja participación	198
Total municipios en riesgo	383

Fuente: Cálculos OPE con datos de RNEC.

4 Al respecto, cabe mencionar que el número de municipios en cada categoría de riesgo no es comparable de un año electoral al otro.

Estos resultados aparecen en sintonía con las mediciones pasadas, lo cual sugiere que corresponden más a factores estructurales relativos a la forma de votar que a anomalías electorales, sobre todo para las atipicidades por alta participación. En cambio, las atipicidades por baja participación siguen correspondiendo a las zonas más afectadas por el conflicto y sugieren que, por distintas vías, la violencia impide que la población habitante de estas regiones ejerza adecuadamente su derecho al voto.

Frente a este último punto, hay que considerar que el conflicto armado, como factor que incide en la participación electoral, plantea varios escenarios posibles y diferentes para el 2015. En ese sentido, las elecciones de 2015 servirán para explorar un escenario de reducción del conflicto, más consolidado ahora que las negociaciones de paz avanzan y se han establecido ceses unilaterales al fuego por parte de las FARC, una situación que podría extenderse al momento de la campaña y las elecciones. La Fundación Paz y Reconciliación (2015) en su informe *Lo que hemos ganado* señala que entre los cambios positivos que los ceses al fuego del 2014 trajeron para el país están la reactivación de la competencia electoral, el libre desarrollo de las elecciones y las garantías para los candidatos en un periodo en el cual las acciones violentas se redujeron en un 40%. Así, en las elecciones de autoridades locales podremos medir si paulatinamente se está restableciendo la confianza en el ejercicio democrático en aquellas zonas tradicionalmente afectadas por el conflicto armado o no.

Una conclusión, de acuerdo a la información disponible hasta el momento, es que la reacción de la participación frente a las dinámicas del conflicto es diferente según la región del país que se observe. Por ejemplo, podemos tomar el caso de las elecciones presidenciales de 2014, en cuyas dos vueltas se declaró un cese al fuego por parte de las FARC; esto creó un escenario que permitió, a manera de exploración, medir la participación con y sin actos violentos de grupos armados en varios municipios del país. Lo que hemos encontrado es que en regiones geográfica y políticamente periféricas, la baja participación en municipios afectados por acciones violentas de grupos guerrilleros mantiene una tendencia hacia la baja participación, aun en un escenario de tregua.

Lo anterior se puede aplicar para el municipio de Uribia, en el departamento de la Guajira; según los *Mapas y factores de riesgo electoral* del año 2011 y 2014 el municipio presentó riesgo extremo por baja participación en todas las elecciones, en 2011 tuvo riesgo medio por acciones unilaterales de grupos armados ilegales (MOE, 2011, pp.73, 81, 89, 97) y en 2014 riesgo por presencia de grupos guerrilleros (MOE, 2014, pp. 77, 79, 101). En el año 2014 Uribia fue el tercer municipio con mayor abstención durante la primera vuelta presidencial: un 88,75% de los ciudadanos habilitados se abstuvo de votar. Casos similares suceden en Juradó y Bojayá en el departamento del Chocó, municipios con niveles de riesgo medio en 2014 por acciones unilaterales de grupos guerrilleros y niveles de riesgo alto por baja participación en elecciones presidenciales (MOE, 2014,

pp. 79, 106). La participación efectiva en la primera vuelta presidencial en estos dos municipios fue del 32% en Juradó y 33% en Bojayá, un promedio bajo frente al nivel nacional, que alcanzó el 40,4%.

En todo caso, hay otras regiones, menos periféricas frente a los centros de poder pero en condiciones de presencia de grupos guerrilleros donde el panorama puede ser distinto. Para ello, se presenta a continuación la medición del riesgo por variación de la participación, pues por medio de este cálculo se pueden ver otros escenarios de la relación entre el conflicto armado y las dinámicas electorales.

1.1. Riesgo por variación de la participación: elecciones a alcaldes

Como hemos señalado, la variación en la participación puede interpretarse como un factor de riesgo, ya que cambios sustanciales en los niveles de participación de una elección a otra pueden indicar anomalías dentro del desarrollo de los procesos electorales.

En la lectura que presentamos este año llaman la atención, por su nivel extremo de variación, casos como el del municipio de La Uribe, en el Meta, que ha pasado de un promedio de participación de 12.33% en 2003 a 32.35% en 2007 y de 58.90% en 2011, y que nos da indicios de la normalización de la participación en relación al promedio nacional. Por otro lado, en el municipio de La Montañita en el departamento del Caquetá, la participación ha pasado de 19.29% en 2003 a 40.55% en 2007 y a 58.50% en 2011. Estos dos municipios presentaron una variación extrema en la participación que puede asociarse a la disminución de las acciones violentas de la guerrilla de las FARC. Muestra de ello es que, como se evidenció en el Mapa Electoral de 2014, ni La Uribe en el Meta, ni La Montañita en el Caquetá presentaron ningún nivel de riesgo en las elecciones de 2014 por acciones unilaterales de grupos guerrilleros, aunque en ambos municipios se continuaba registrando la presencia de estos grupos armados.

Además de estos casos extremos, que pueden estar asociados al desescalamiento del conflicto armado, a continuación presentamos el resto de resultados para el riesgo por variación de la participación en alcaldías:

Tabla 3. Número de municipios en riesgo por variación de la participación - Alcaldías

Nivel de riesgo	Número de municipios
Riesgo extremo por variación en la participación	2
Riesgo alto por variación en la participación	28
Riesgo medio por variación en la participación	72
Total municipios en riesgo	**102**

Fuente: Cálculos OPE con datos de RNEC

Al igual que con la variable de nivel de riesgo, para la variación de la participación la desviación estándar cae con respecto a la pasada medición y en este caso no corresponde a una tendencia histórica. Esto indica que las pasadas elecciones locales de 2011 registraron menos casos de variaciones atípicas de tasas de participación que las anteriores y muestra, además, que

nuestra medición se va afinando para las presentes elecciones.

Tabla 4. Promedio de variación porcentual y desviación estándar entre elecciones a Alcaldía 2003 - 2011

Años de variación:	2007 - 2011	2003 - 2007	2000 - 2003
promedio	5,22	9,54	-0,79
Desviación estándar	9,38	21,80	17,70

Fuente: cálculos OPE con datos de RNEC

La coincidencia de muchos casos de variación atípica de la participación con zonas de conflicto, más evidente que en el pasado, puede ser considerada como una buena noticia en la medida en que se trataría de una recuperación de la participación en zonas donde esto estaba en riesgo por su carácter bajo; la mayoría de los casos altos o extremos corresponden a este patrón. Sin embargo, habrá que mirar con mucho cuidado otros casos que no corresponden necesariamente a este fenómeno en la Costa Caribe o en Tolima en particular.

1.2. Riesgo por variación de la participación: elecciones para concejos

En las anteriores elecciones locales de 2011 se eligieron 12.063 concejales en todo el país, la cifra para 2015 será de 12.065, dos más que en la elección pasada. Dentro de esta elección el poder de movilización política de los candidatos y sus partidos será determinante y por ello vale la pena señalar algunos puntos dentro del mapa que se ven riesgosos por presentar cambios drásticos en su curva de participación.

Tabla 5. Promedio de variación porcentual y desviación estándar entre elecciones a Concejo 2003 - 2011

Años de variación:	2007 - 2011	2003 -2007	2000 -2003
promedio	5,15	13,86	-1,19
Desviación estándar	9,84	36,67	21,41

Fuente: cálculos OPE con datos de RNEC

En 2011, el riesgo aparecía más elevado para concejos que para alcaldes, pero las mediciones tienden a acercarse para el 2015 con la misma tendencia a la reducción del riesgo. Observamos esta misma tendencia a la correspondencia con zonas de conflicto que recuperan niveles mejores de participación; sin embargo, en el caso de concejos aparecen más casos aislados preocupantes -además de los ya vistos en alcaldías- que se alejan de este patrón y que se deben vigilar con especial atención, especialmente en departamentos centrales como Cundinamarca (Cabrera, Nariño, Tena y Topaipí), Boyacá (Aquitania y La Uvita) y Casanare (Orocué).

Tabla 6. Número de municipios en riesgo por variación de la participación - Concejos

Nivel de Riesgo	Número de municipios
Riesgo Extremo por variación en la participación	4
Riesgo alto por variación en la participación	25
Riesgo medio por variación en la participación	85
Total municipios en riesgo	**114**

Fuente: cálculos OPE con datos de RNEC

Los cuatro municipios que recibieron una valoración de riesgo extremo por variación en la participación son Mesetas y

Uribe en el departamento del Meta, Montañita en Caquetá y Samaná en Caldas. Sobre los primeros municipios ya hemos explicado cómo el factor de conflicto ha podido incidir dentro de su variación en la participación. Para el municipio de Samaná vale la pena hacer algunas otras consideraciones.

Desde el año 2000 la presencia del Frente 47 de las FARC en Samaná obligó a muchos de sus pobladores a desplazarse del municipio por al aumento de las acciones violentas en contra de la población civil. El enfrentamiento con el Frente Omar Isaza de los paramilitares recrudeció la guerra y el temor se apoderó de la población; entre 2000 y 2005 se desplazaron más de 25 mil campesinos de la región (Verdad Abierta, 2014). La presencia de grupos armados ilegales sin duda afectó la participación negativamente desde las elecciones de 2003 por lo que este municipio estuvo catalogado como en riesgo por baja participación desde este año.

Para las elecciones locales de 2011, y luego del proceso de desmovilización de los paramilitares y el desmonte del Frente 47, la participación aumentó y tendió a acercarse al promedio nacional. Como la variación en la participación de una elección a otra es tan marcada en nuestra lectura se presenta como riesgosa, pero por el contrario esta lectura puede asociarse positivamente a la disminución de la intensidad en el conflicto y a la normalización de los índices de participación en el municipio.

1.3. Riesgo por variación de la participación: elecciones para Gobernaciones y Asambleas

En el caso de las elecciones de Gobernadores y diputados a Asambleas Departamentales, las caídas de la variación son aún más llamativas y corresponden a tendencias históricas mucho más marcadas.

Tabla 7. Promedio de variación porcentual y desviación estándar entre elecciones a Gobernación 2003 - 2011

Años de variación:	2007 - 2011	2003 - 2007	2000 - 2003
promedio	5,17	30,56	314,21
Desviación estándar	13,19	191,89	10466,71

Fuente: cálculos OPE con datos de RNEC

Tabla 8. Promedio de variación porcentual y desviación estándar entre elecciones a Asamblea 2003 - 2011

Años de variación:	2007 - 2011	2003 -2007	2000 -2003
promedio	4,98	26,19	316,62
Desviación estándar	13,45	179,19	10485,99

Fuente: cálculos OPE con datos de RNEC

Los casos que se resaltan son básicamente similares para Gobernadores y Asambleas, además presentan la misma tendencia a la recuperación de la participación en zonas de conflicto que observamos anteriormente, y que pesa mucho sobre la medición. Más allá del municipio de Chinú, en el departamento de Córdoba, llama la atención algunos casos aislados en la Costa Caribe, similar a lo que encontramos para Alcaldes y Concejos.

Tabla 9. Número de municipios en riesgo por variación de la participación - Gobernación

Nivel de Riesgo	Número de municipios
Riesgo alto por variación en la participación	13
Riesgo medio por variación en la participación	47
Total municipios en riesgo	50

Fuente: cálculos OPE con datos de RNEC

Tabla 10. Número de municipios en riesgo por variación de la participación - Asambleas

Nivel de Riesgo - Asamblea	Número de municipios
Riesgo alto por variación en la participación	14
Riesgo medio por variación en la participación	56
Total municipios en riesgo	70

Fuente: cálculos OPE con datos de RNEC

Conclusiones

Para terminar, el riesgo por nivel de participación y variación de participación para las elecciones locales de 2015 nos incita a un prudente optimismo por dos razones. En primer lugar, como ya lo habíamos identificado para las elecciones nacionales en el Mapa de Riesgo de 2014, las desviaciones estándar bajan de forma importante, particularmente para la variación de la participación en las elecciones a Gobernadores y Asambleas, lo que indica que la participación tiende a homogeneizarse sobre todo el territorio y que se vuelven menos frecuentes las anomalías patentes vistas en el pasado. En segundo lugar, las zonas de conflicto aunque siguen reportando un riesgo por baja participación, tienden a recuperarse desde el punto de vista del concurso de la ciudadanía a las urnas, lo cual pesa sobre la variable de variación de participación, dándole una connotación positiva.

Sin embargo, la medición sigue mostrando municipios con niveles y variaciones de participación atípicas que no se pueden explicar por la dinámica del conflicto, ni por factores estructurales. En este punto, nuestra medición se vuelve cada vez más precisa para identificarlos y para señalar posibles anomalías. En definitiva, estos casos expuestos deben concentrar la atención de las autoridades para las elecciones de octubre.

Referencias

Fundación Paz y Reconciliación. (2015). *Lo que hemos ganado*. Recuperado de http://www.pares.com.co/wp-content/uploads/2015/02/Descargue-Informe-Completo.pdf

MOE. (2011). *Mapas y factores de riesgo electoral: elección de autoridades locales, Colombia 2011*. Bogotá: Torre Blanca.

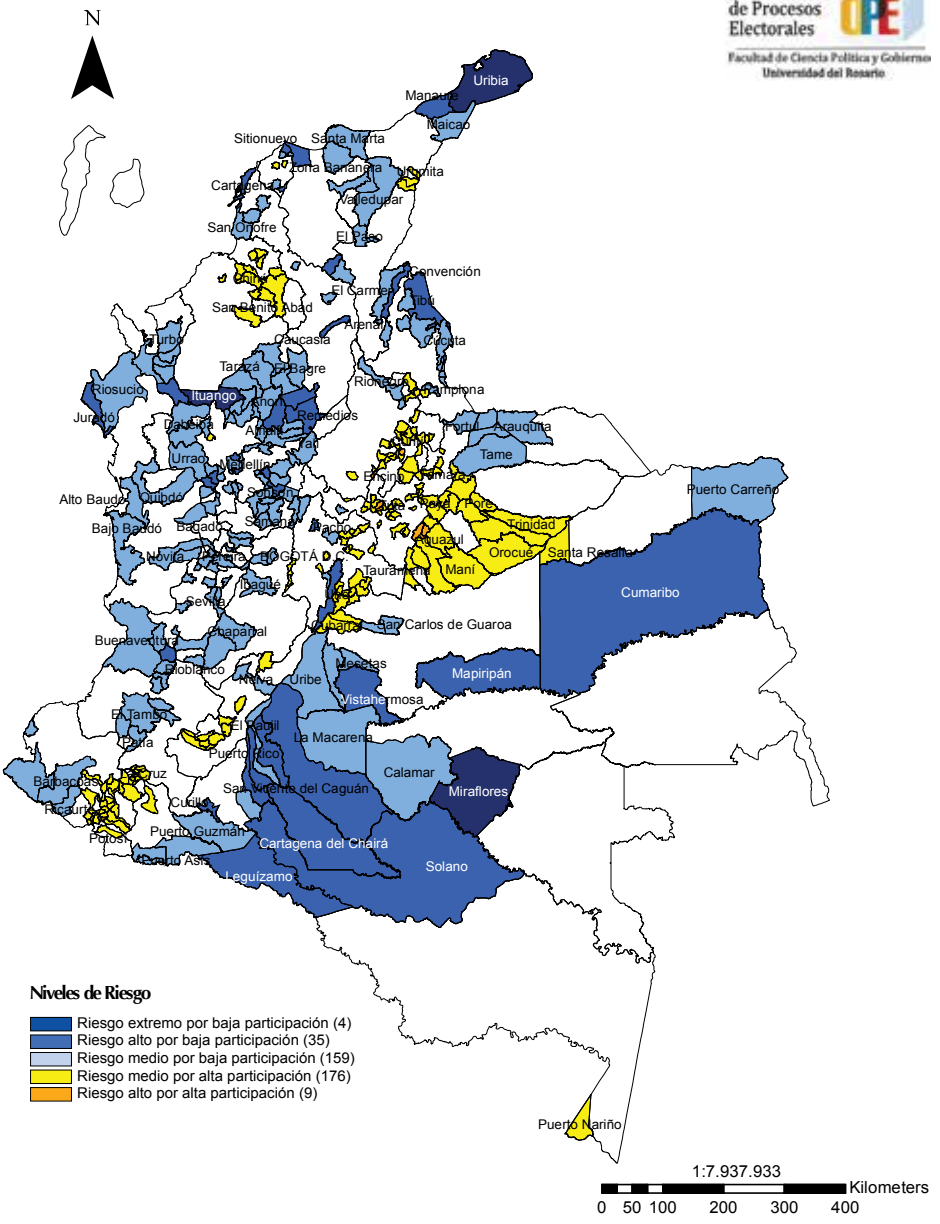
_____ (2014). *Mapas y factores de riesgo electoral: elecciones nacionales 2014*. Bogotá: Arte Litográfica.

Verdad Abierta. (2014, Febrero 26). *Todos mataron a Samaná*. Recuperado de http://www.verdadabierta.com/victimas-seccion/reconstruyendo/5266-todos-mataron-a-samana

Mapa # 7
Riesgo por nivel atípico de participación electoral – Elecciones locales 2015

Universidad del Rosario

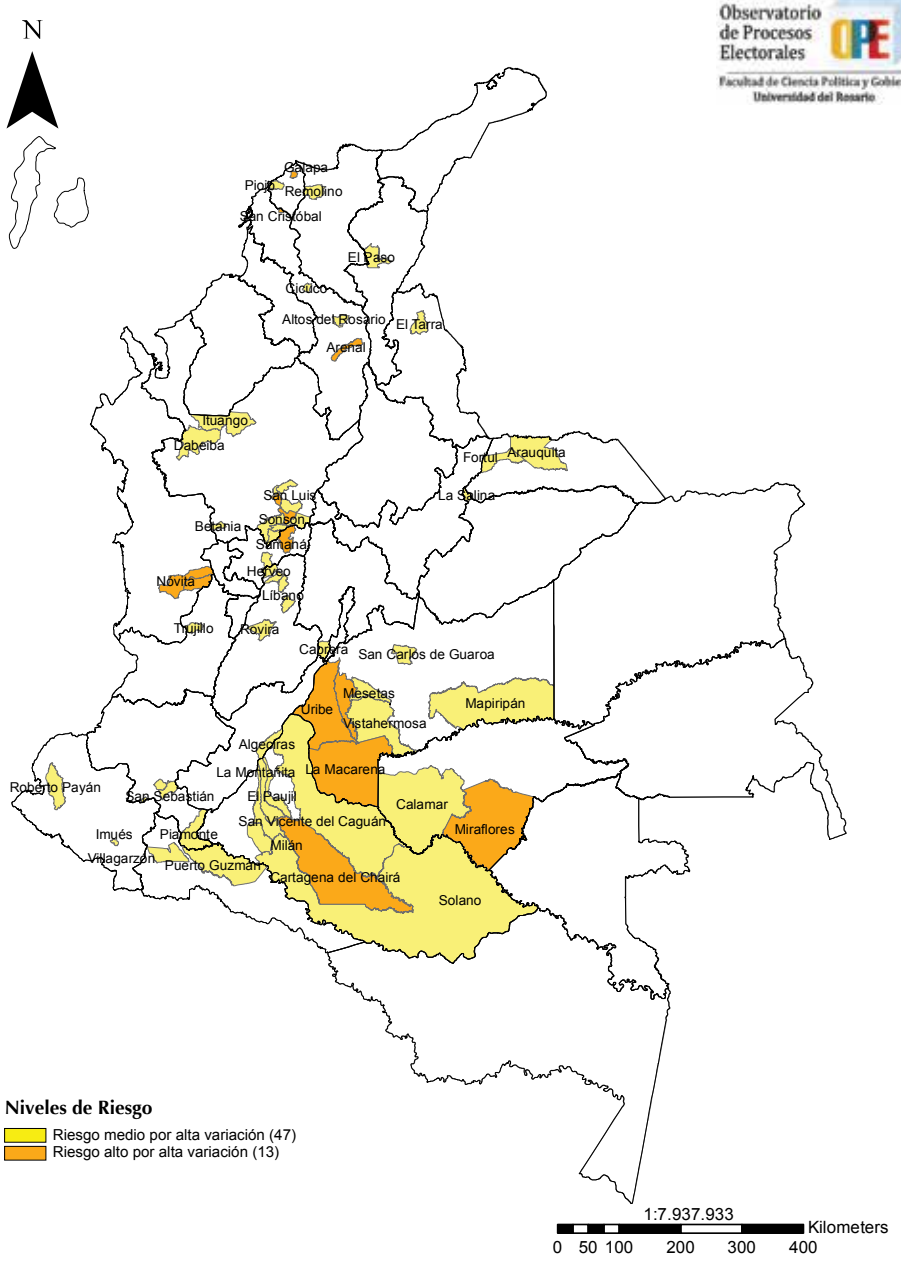
Observatorio de Procesos Electorales
Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad del Rosario



Mapa # 8
Riesgo por variación atípica de la participación electoral – Elecciones a gobernación 2015

Universidad del Rosario

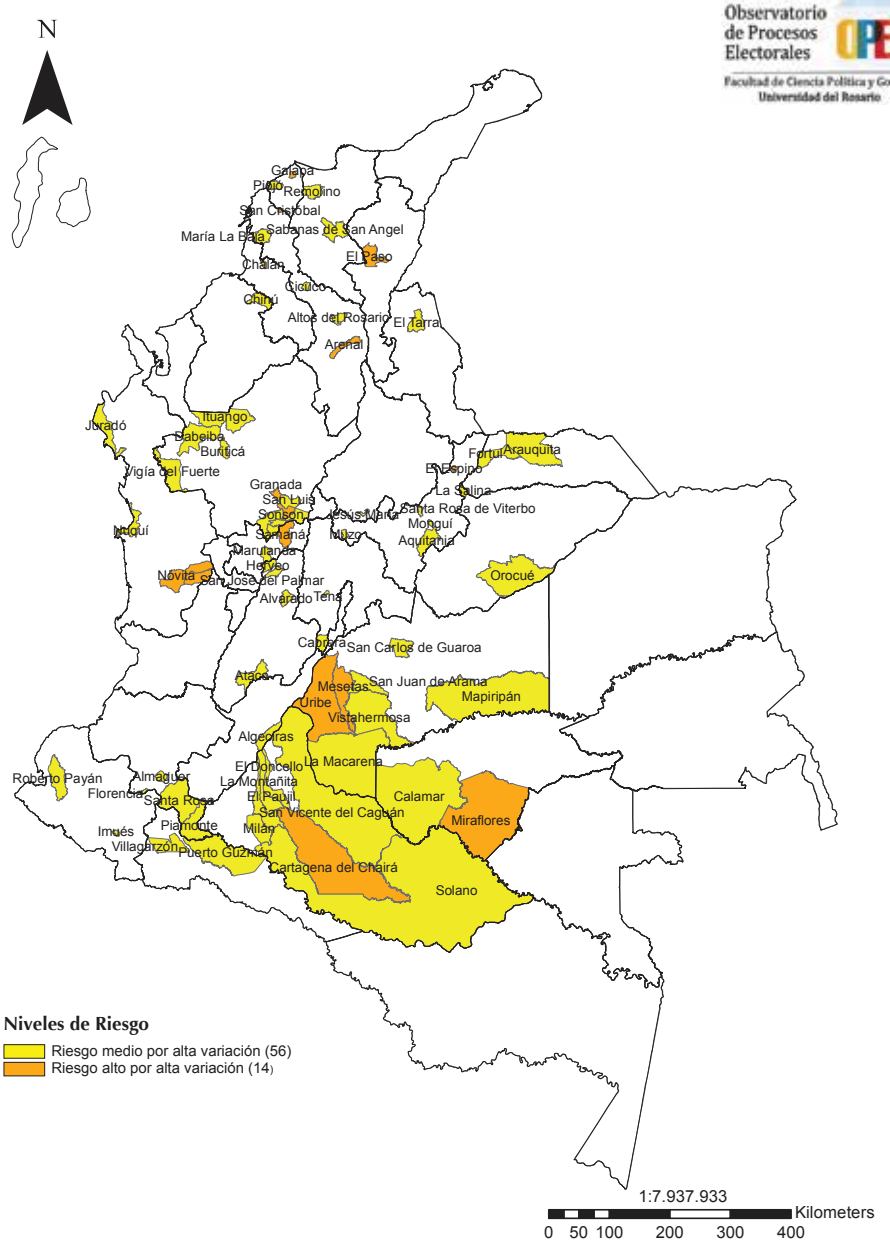
Observatorio de Procesos Electorales
Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad del Rosario



Mapa # 9
Riesgo por variación atípica de la participación electoral – Elecciones a asamblea 2015

Universidad del Rosario

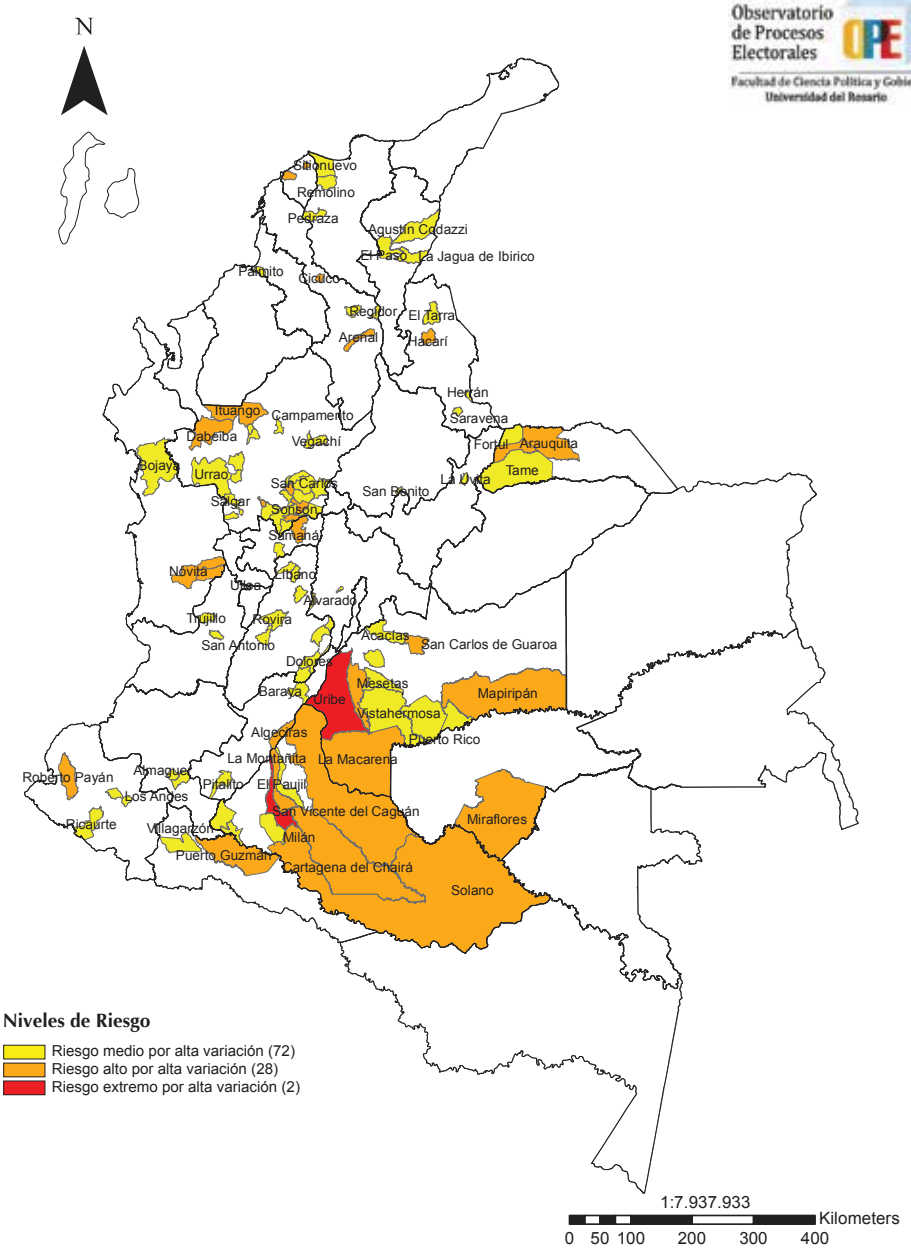
Observatorio de Procesos Electorales
Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad del Rosario



Mapa # 10
Riesgo por variación atípica de la participación electoral – Elecciones a alcaldía 2015

Universidad del Rosario

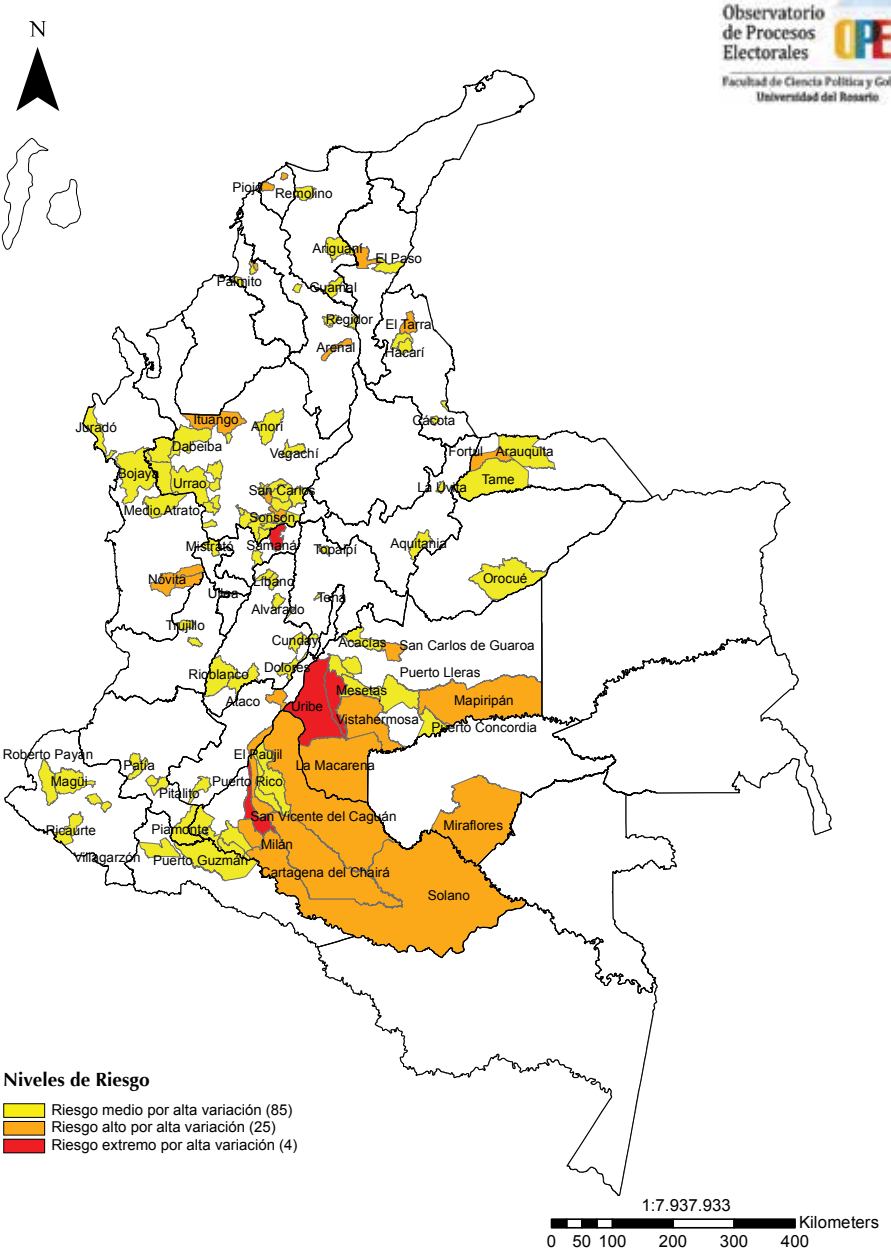
Observatorio de Procesos Electorales
Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad del Rosario



Mapa # 11
Riesgo por variación atípica de la participación electoral – Elecciones a concejo 2015

Universidad del Rosario

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



Universidad de los Andes

Factores de riesgo por anomalías en votos blancos, nulos y tarjetas no marcadas: elecciones locales 2003, 2007 y 2011

Felipe Botero, Juan Federico Pino
y Bibiana Ortega
Universidad de los Andes

Las elecciones son una de las dimensiones constitutivas de la democracia. No obstante éstas, en el caso colombiano, han enfrentado una serie de riesgos y amenazas que impiden que en algunos municipios los ciudadanos elijan a sus autoridades en unos comicios justos y transparentes. En este capítulo se realiza una aproximación a nivel nacional de los riesgos que se derivan de las anomalías en votos blancos, nulos y tarjetas no marcadas. Estos comportamientos atípicos permitirán 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 la coerción. De esta forma, se parte de la intuición de que los niveles muy bajos de votos en blanco o de tarjetas no marcadas pueden ser el resultado de la alteración de las tarjetas electorales para aumentar los niveles de votación de algún candidato. Asimismo, los niveles muy altos de votos nulos pueden indicar manipulaciones orientadas a disminuir los niveles de votación de ciertos candidatos. En el lado opuesto, los niveles muy bajos de votos nulos son una atipicidad frente a la forma habitual de votar de los colombianos pues lo común es que se presente cierta cantidad de este tipo de votos, lo que despierta la sospecha de manipulaciones de los resultados electorales.

Para establecer el nivel de riesgo producto de estas anomalías se siguieron dos pasos. En una primera etapa se observaron las distribuciones de estas variables para determinar su comportamiento y establecer los niveles normales de dichas formas de votación.

En un segundo momento se comparó el comportamiento de cada variable en cada municipio con la media nacional para, despejando los comportamientos atípicos, establecer los criterios de riesgo tal como lo indican las tablas 1 y 2. En éstas, el símbolo μ representa la media nacional, el σ las desviaciones estándar, la *vi (tnm)* la variable de tarjetas no marcadas (en adelante TNM) y la *vi (null)* los votos nulos (en adelante VN) en cada municipio. En este sentido, en las tablas se exponen los criterios de clasificación del nivel de riesgo para TNM y VN. Así las cosas, las desviaciones estándar por encima o debajo de la media nacional permiten clasificar a los municipios en un *continuum* de -3 a 3, en el caso de los VN, y de -3 a 0 en las tarjetas no marcadas para cada año analizado. Con base a estos valores se calculó el nivel de riesgo que presentan estos municipios para las elecciones de 2015[1].

La tabla 1 señala a cuántas desviaciones estándar se aleja el porcentaje de votos en blanco o tarjetas no marcadas del municipio frente a la media nacional y, según esto, qué nivel de riesgo se le da.

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

Nivel de riesgo	Criterio	Clasificación
No hay riesgo	$\mu - \sigma \leq v_i$ (tnm)	0
Riesgo medio por bajo nivel de votos blancos / TNM	$\mu - 2\sigma \leq v_i (tnm) < i - \sigma$	-1
Riesgo alto por bajo nivel de votos blancos / TNM	$\mu - 3\sigma \leq v_i (tnm) < \mu - 2\sigma$	-2
Riesgo extremo por bajo nivel de votos blancos / TNM	$v_i (tnm) < \mu - 3\sigma$	-3

Por su parte, en el caso de los votos nulos el nivel de riesgo de cada municipio se definió con base en la tabla 2, en la que se muestra que hay riesgo cuando los niveles de votos nulos en los municipios colombianos son bajos y altos.

Tabla 2. Criterio de definición de riesgo en votos nulos

Nivel de riesgo	Criterio	Clasificación
Riesgo medio por bajo nivel de VN	$\mu - 2\sigma \leq v_i (null) < \mu - \sigma$	-1
No hay riesgo	$\mu - \sigma < v_i (null) < \mu + \sigma$	0
Riesgo medio por alto nivel de VN	$\mu + \sigma \leq v_i (null) < \mu + 2\sigma$	1
Riesgo alto por alto nivel de VN	$\mu + 2\sigma \leq v_i (null) < \mu + 3\sigma$	2
Riesgo extremo por alto nivel de VN	$\mu + 3\sigma \leq v_i (null)$	3

La clasificación de los riesgos permite identificar los municipios con comporta-

1 La ponderación del riesgo para las elecciones de 2015 se estimó con base en la siguiente formula: riesgo 2015 o r2015 = (r2003 * 0.1) + (r2007 * 0.3) + (r2011 * 0.6), y se toma en cuenta el valor entero de r2015 (para que vuelva a indicar sólo riesgo medio, alto o extremo (1, 2,3).

mientos atípicos por tarjetas no marcadas, votos blancos y nulos, en las elecciones para alcaldías, gobernaciones, concejos[2] y asambleas de 2003, 2007 y 2011. De esta forma, la detección de dichas anomalías puede indicar manipulación de las votaciones.

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 las distintas elecciones analizadas. En consecuencia el comportamiento de los votos en blanco no presenta observaciones que se alejen más de una desviación estándar de la media, que es la definición de los municipios que no presentan ningún nivel de riesgo.

En este orden de ideas, el capítulo está organizado de la siguiente forma. En la primera parte se presentarán los municipios con riesgo medio, alto o extremo por anomalías por VN en gobernaciones, asambleas, concejos y alcaldías que estarían en riesgo en las elecciones de 2015. Consiguientemente, se expondrán los departamentos que tienen un mayor número de municipios en riesgo y se realizará un análisis sobre cómo se comportó esta variable en las diferentes elecciones analizadas en 2003, 2007 y 2011. En la segunda parte se realizará un ejercicio similar con el riesgo producto de las anomalías por TNM. En la tercera parte se presentarán los municipios donde hay coincidencias en diferentes niveles de riesgo en las elecciones locales y regionales. Finalmente, se expondrán las conclusiones derivadas del análisis sobre estos dos tipos de anomalías en las elecciones de 2015.

1. Municipios en riesgo por nivel atípico de votos nulos para el año 2015

1.1 Riesgos por niveles de voto nulo para gobernación 2015

En las próximas elecciones para gobernadores en 2015, como se constata en la tabla 3, se aprecia que 265 municipios se encuentran en diferentes niveles de riesgo por VN, la mayoría de los cuales se ubica en riesgo medio, tanto por alta como por baja cantidad de votos nulos. Igualmente se evidencia que mientras que no hay municipios en riesgo alto ni extremo por *baja* cantidad de VN sí hay un 13% de los municipios identificados con niveles de riesgo alto, y 2% con nivel de riesgo extremo, por *alto* número de VN.

2 En el caso de los Concejos sólo se analizaron las elecciones de 2007 y 2011, ya que no se disponía de datos para las elecciones de 2003. En este caso en particular, la ponderación utilizada fue la siguiente:
riesgo 2015 o r2015 = (r2007 * 0.35) + (r2011 * 0.65).

Tabla 3. Número de municipios en riesgo de anomalías por cantidad de votos nulos, por departamento y nivel de riesgo para Gobernación 2015

Departamento	Número de municipios en riesgo medio 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	Porcentaje de municipios por departamento
Antioquia	1	4	2	0	7	6%
Arauca	1	3	0	0	4	57%
Atlántico	0	3	0	0	3	13%
Bolívar	4	3	0	0	7	15%
Boyacá	12	10	0	0	22	18%
Caldas	0	7	4	2	13	48%
Caquetá	0	4	0	0	4	25%
Casanare	1	0	2	0	3	16%
Cauca	0	14	3	1	18	43%
Cesar	0	4	1	0	5	20%
Chocó	0	8	8	1	17	55%
Córdoba	3	2	0	0	5	17%
Cundinamarca	13	12	4	2	31	27%
La Guajira	0	1	1	0	2	13%
Guaviare	0	2	0	0	2	50%
Huila	1	2	0	0	3	8%
Magdalena	2	4	1	0	7	23%
Meta	3	2	0	0	5	17%
Nariño	26	2	0	0	28	44%
Norte de Santander	2	3	1	0	6	15%
Putumayo	2	0	0	0	2	15%
Quindío	0	2	4	0	6	50%
Risaralda	0	5	2	0	7	50%
San Andrés	1	0	0	0	1	50%
Santander	19	2	1	0	22	25%
Sucre	0	4	0	0	4	15%
Tolima	4	4	1	0	9	19%
Valle	0	20	1	0	21	50%
Vaupés	0	1	0	0	1	33%
Total	**95**	**130**	**34**	**6**	**265**	**N.A.**
Porcentaje	**36%**	**49%**	**13%**	**2%**	**100%**	**N.A.**

Fuente: cálculos de la Universidad de los Andes con datos de Registraduría Nacional

Como se observa en la tabla 3, los departamentos con mayor concentración de municipios en riesgo son Cundinamarca con 31, Nariño con 28, Santander con 22, Bolívar con 22, Boyacá con 22, Valle con 21, Cauca con 18 y Chocó con 17. No obstante, los términos absolutos de esta descripción no tienen en cuenta la variación en el número de municipios de cada departamento. Por ejemplo, en el caso de Cundinamarca los municipios en riesgo representan el 27% del total de los municipios, mientras que los 17 identificados en Chocó indican que el 55% de los municipios de este departamento están en riesgo por altos niveles de votos nulos; así mismo el Cauca tiene proporcionalmente el 43% de sus municipios en distintos tipos de riesgo. En ese sentido, es necesario que las autoridades tengan en cuenta no solo el número de los municipios, sino también en qué medida la situación afecta en forma más generalizada a los departamentos en los distintos tipos y niveles de riesgos analizados en este capítulo.

Tabla 4. Número y porcentaje de municipios en riesgo de anomalías por cantidad de votos nulos por elección 2003, 2007 y 2011 por nivel de riesgo para Gobernación

Año	Número de municipios en riesgo medio 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 de municipios**
2003	105	97	27	17	**246**
2003	43%	39%	11%	7%	**100%**
2007	148	115	31	18	**312**
2007	47%	37%	10%	6%	**100%**
2011	102	96	31	19	**248**
2011	41%	39%	13%	8%	**100%**

Fuente: cálculos de la Universidad de los Andes con datos de Registraduría Nacional

La tabla 4 presenta un resumen del número y nivel de riesgo que los municipios han tenido en las tres elecciones anteriores a las del año 2015. Como se puede apreciar, una gran parte de estos municipios se concentran en los niveles medios de riesgo por alta y baja concentración de VN. En las elecciones de 2007 se observa un incremento considerable de los municipios que están en riesgo, sin embargo para el 2011 estos se vuelven a reducir. En las elecciones analizadas no se presentan grandes variaciones en el porcentaje de municipios en los distintos niveles de riesgo en el país, al contrario estos se mantienen constates en las diferentes elecciones.

1.2 Riesgos por niveles de voto nulo para asambleas 2015

Frente a las próximas elecciones para asamblea en 2015, como se constata en la tabla 5, se aprecia que 306 municipios se encuentran en diferentes niveles de riesgo por VN. La mayoría se ubican en riesgo medio por alta o baja cantidad de votos nulos, mientras que un 9% registra niveles de riesgo alto, y el 1% tiene riesgo extremo, por el alto número de VN.

Tabla 5. Número de municipios en riesgo de anomalías por cantidad de votos nulos por departamento y nivel de riesgo para Asamblea 2015

Departamento	Número de municipios en riesgo alto por baja cantidad de votos nulos	Número de municipios en riesgo medio 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	Porcentaje de municipios por departamento
Antioquia	0	7	24	4	1	36	28,8%
Arauca	0	1	3	0	0	4	57,7%
Atlántico	0	0	3	0	0	3	13,0%
Bolívar	0	1	5	0	0	6	13,0%
Boyacá	0	23	3	0	0	26	21,1%
Caldas	0	0	13	10	1	24	88,9%
Caquetá	0	0	2	1	0	3	18,8%
Casanare	0	2	0	0	0	2	11%
Cauca	0	1	13	1	0	15	35,7%
Cesar	0	0	2	0	0	2	8,0%
Chocó	0	0	14	5	0	19	61,3%
Córdoba	0	2	2	0	0	4	13,3%
Cundinamarca	0	18	6	2	0	26	22,4%
La Guajira	0	1	0	1	1	3	20,0%
Guaviare	0	0	2	0	0	2	50,0%
Huila	0	16	0	0	0	16	43,2%
Magdalena	0	1	11	2	0	14	46,7%
Meta	1	7	0	0	0	8	27,6%
Nariño	0	32	3	1	0	36	56,3%
Norte de Santander	0	5	4	0	0	9	22,5%
Putumayo	0	3	1	0	0	4	30,8%
Quindío	0	0	3	0	0	3	25,0%
Santander	1	9	3	0	0	13	14,9%
Sucre	0	3	0	0	0	3	11,5%
Tolima	0	2	4	0	0	6	12,8%
Valle	0	0	16	0	0	16	38,1%
Vaupés	0	1	1	0	0	2	66,7%
Vichada	0	1	0	0	0	1	25,0%
Total	**2**	**136**	**138**	**27**	**3**	**306**	**N.A**
Porcentaje	**1%**	**44%**	**45%**	**9%**	**1%**	**100%**	**N.A**

Fuente: cálculos de la Universidad de los Andes con datos de Registraduría Nacional.

En la tabla 5 se observa que Antioquia y Nariño registran el mayor número de municipios en riesgo con 36, Boyacá y Cundinamarca con 26, Caldas con 24, Chocó con 19, Huila y Valle con 16, Cauca con 15 y Magdalena y Santander con 14. Sin embargo, si se tiene en cuenta el número de municipios por departamento, se destaca que el 57% de los municipios de Arauca y el 56% de los de Nariño tienen un riesgo medio por baja cantidad de VN, mientras el 89% de los municipios de Caldas y el 61% de los de Chocó se encuentran en riesgo medio-alto por alta cantidad de VN, por lo cual hay departamentos donde este riesgo afecta proporcionalmente a un número mayor de sus municipios.

Tabla 6. Número y porcentaje de municipios en riesgo de anomalías por cantidad de votos nulos por elección 2003, 2007 y 2011 por nivel de riesgo para Asamblea

Año	Número de municipios en riesgo extremo 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 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**
2003			60	81	20	13	**174**
2003			34%	47%	11%	7%	**100%**
2007	6	7	150	138	20	8	**329**
2007	2%	2%	46%	42%	6%	2%	**100%**
2011		2	138	105	24	18	**287**
2011		1%	48%	37%	8%	6%	**100%**

Fuente: cálculos de la Universidad de los Andes con datos de Registraduría Nacional

La tabla 6 presenta un resumen del número y nivel de riesgo que los municipios han tenido en las tres elecciones anteriores a las del año 2015. De acuerdo a los datos, la mayoría de los municipios en riesgo se ubica en los niveles medios por bajo y alto nivel de VN. Al igual que en las elecciones para gobernación en el 2007, se presenta un incremento de 155 nuevos municipios en riesgo en comparación con la elección anterior. En general, el aumento se presenta en el número de municipios que presentan niveles de riesgo medio. Para el 2007 se registran municipios con un nivel extremo de riesgo por bajo nivel de VN, como El Espino, Mongui y Santa Rosa de Viterbo (Boyacá), Argelia (Cauca), Chinú (Córdoba) y Castilla la Nueva (Meta); también se registaran con nivel alto de riesgo por bajo nivel de VN Sativasur (Boyacá), Urumita (Guajira), San Juanito (Meta), Contadero, Nariño (Nariño), Santiago (Norte de Santander) y Páramo (Santander). Estos niveles de riesgo no se presentan en ninguna de las otras elecciones analizadas. En el 2011 el total de los municipios en riesgo se reducen, pero también se observa un aumento en el número de municipios que están en un nivel de riesgo alto y extremo por la cantidad de VN. Estos se concentran en los departamentos de Caldas (16), Chocó (8), Antioquia (7), Cundinamarca (2), Magdalena (2), La Guajira (2), Caquetá, César, Nariño, Valle y Putumayo (1).

1.3 Riesgos por niveles de voto nulo para alcaldías 2015

Para las próximas elecciones para alcaldías, según la tabla 7, se observa que el riesgo ponderado sitúa a 299 municipios en diferentes niveles de riesgo por VN, la mayoría se ubican en riesgo medio por baja o alta cantidad de votos nulos. El 10% de los municipios se ubican en nivel de riesgo alto, y el 2% en nivel extremo, por un alto número de VN.

Tabla 7. Número de municipios en riesgo de anomalías por cantidad de votos nulos por departamento y nivel de riesgo para alcaldía 2015

Departamento	Número de municipios en riesgo medio 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	Porcentaje de municipios por departamento
Amazonas	1	1	0	0	2	100,0%
Antioquia	2	34	3	2	41	32,8%
Arauca	0	2	0	0	2	29,0%
Atlántico	2	4	0	0	6	26,1%
Bolívar	3	11	0	0	14	30,4%
Boyacá	23	3	0	0	26	21,1%
Caldas	0	11	6	1	18	66,7%
Caquetá	0	2	0	0	2	12,5%
Casanare	5	0	0	0	5	26%
Cauca	0	6	2	0	8	19,0%
Cesar	1	1	0	0	2	8,0%
Chocó	1	7	3	1	12	38,7%
Córdoba	2	1	1	0	4	13,3%
Cundinamarca	10	1	2	0	13	11,2%
La Guajira	3	0	0	2	5	33,3%
Guaviare	0	1	0	0	1	25,0%
Huila	8	3	0	0	11	29,7%
Magdalena	2	4	3	0	9	30,0%
Meta	5	2	0	0	7	24,1%
Nariño	24	3	0	0	27	42,2%
Norte de Santander	5	3	0	0	8	20,0%
Putumayo	2	1	0	0	3	23,1%
Quindío	1	3	3	0	7	58,3%
Risaralda	0	6	1	0	7	50,0%
San Andrés	1	1	0	0	2	100,0%
Santander	21	3	1	0	25	28,7%

(…/…)

(…/…)

Departamento	Número de municipios en riesgo medio 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	Porcentaje de municipios por departamento
Sucre	1	6	0	0	7	26,9%
Tolima	3	5	3	0	11	23,4%
Valle	0	11	1	0	12	28,6%
Vichada	1	1	0	0	2	50,0%
Total	**127**	**137**	**29**	**6**	**299**	**N.A**
Porcentaje	**42%**	**46%**	**10%**	**2%**	**100%**	**N.A**

Fuente: cálculos de la Universidad de los Andes con datos de Registraduría Nacional

La tabla 7 muestra que los departamentos con mayor número de municipios en riesgo son Antioquia con 41, Nariño con 27, Boyacá con 26, Santander con 25, Caldas con 18, Bolívar con 14, Cundinamarca con 13 y Chocó con 12. Sin embargo, cuando tenemos en cuenta el número de municipios por departamento, los datos muestran que algunos departamentos tienen una gran porción de sus municipios en riesgo, y se observan dos tendencias. Por una parte, los departamentos con muy pocos municipios como San Andrés (2), Amazonas (2) y Vichada (4), tienen datos heterogéneos, pues hay riesgo medio tanto por bajo como por alto número de VN. Por otro lado, los departamentos del llamado eje cafetero, Caldas con el 66%, Quindío con el 58% y Risaralda con el 50%, presentan riesgo medio y alto por alta cantidad de VN en gran parte de sus municipios, por lo cual se destacan y llaman la atención para la elección de alcaldes del 2015.

Tabla 8. Número y porcentaje de municipios en riesgo de anomalías por cantidad de votos nulos por elección 2003, 2007 y 2011 por nivel de riesgo para alcaldía

Año	Número de municipios en riesgo medio 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**
2003	206	109	27	21	**363**
2003	57%	30%	7%	6%	**100%**
2007	154	110	30	19	**313**
2007	49%	35%	10%	6%	**100%**
2011	131	98	28	17	**274**
2011	48%	36%	10%	6%	**100%**

Fuente: cálculos de la Universidad de los Andes con datos de Registraduría Nacional.

La tabla 8 presenta un resumen del número y nivel de riesgo que los municipios han tenido en las tres elecciones anteriores a las del año 2015. La mayoría de municipios se concentran en los niveles medios de riesgo por bajo y alto nivel de VN. En las diferentes elecciones se aprecia una continua reducción del número de municipios en riesgo. Para el caso de las elecciones de 2011 se presenta el menor nivel de municipios en riesgo. Esta reducción se puede ver, principalmente, en los municipios que tenían niveles de riesgo medio por bajo nivel de VN, mientras que el número de municipios en nivel alto y extremo de riesgo se mantiene en las tres elecciones analizadas.

1.4 Riesgos por niveles de voto nulo para concejos 2015

En las elecciones para concejos del año 2015 se observa, de acuerdo a lo presentado en la tabla 9, que el riesgo ponderado sitúa a 314 municipios en diferentes niveles de riesgo por VN. La mayoría se ubican en riesgo medio por baja o alta cantidad de votos nulos.

Tabla 9. Número de municipios en riesgo de anomalías por cantidad de votos nulos por departamento y nivel de riesgo para concejo 2015

Departamento	Número de municipios en riesgo medio 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	Total municipios en riesgo	Porcentaje de municipios por departamento
Antioquia	3	29	7	39	31,2%
Arauca	1	0	2	3	42,9%
Atlántico	0	4	0	4	17,4%
Bolívar	2	10	0	12	26,1%
Boyacá	36	4	0	40	32,5%
Caldas	1	14	2	17	63,0%
Caquetá	0	2	1	3	18,8%
Casanare	3	0	0	3	15,8%
Cauca	2	10	0	12	28,6%
Cesar	0	2	0	2	8,0%
Chocó	1	12	0	13	41,9%
Córdoba	1	7	0	8	26,7%
Cundinamarca	18	1	1	20	17,2%
La Guajira	2	1	2	5	33,3%
Guaviare	0	1	0	1	25,0%
Huila	12	0	0	12	32,4%
Magdalena	0	8	2	10	33,3%
Meta	5	1	0	6	20,7%

(…/…)

(…/…)

Departamento	Número de municipios en riesgo medio 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	Total municipios en riesgo	Porcentaje de municipios por departamento
Nariño	29	5	2	36	56,3%
Norte de Santander	4	6	0	10	25,0%
Putumayo	2	3	0	5	38,5%
Quindío	0	2	0	2	16,7%
Risaralda	0	2	0	2	14,3%
San Andrés	1	1	0	2	100,0%
Santander	17	4	0	21	24,1%
Sucre	1	6	0	7	26,9%
Tolima	4	5	0	9	19,1%
Valle	0	5	0	5	11,9%
Vaupés	1	0	0	1	33,3%
Vichada	2	0	0	2	50,0%
Total	**148**	**148**	**18**	**314**	**N.A**
	47%	**47%**	**6%**	**100%**	**N.A**

Fuente: cálculos de la Universidad de los Andes con datos de Registraduría Nacional.

Los departamentos que registran un mayor número de municipios en riesgo son Boyacá con 40 municipios, Antioquia y Nariño con 36, Santander con 21, Cundinamarca con 20, Caldas con 17, Chocó con 13 y Bolívar y Cauca con 12. Sin embargo, si tenemos nuevamente en cuenta el número de municipios por departamento, podemos observar un comportamiento similar a la que se presenta con los resultados a la Alcaldía; es decir, los departamentos con pocos municipios como San Andrés (2) y Vichada (4) presentan niveles de riesgo medio tanto por baja como por alta cantidad de VN. En cambio, el departamento de Caldas presenta una concentración de sus municipios en riesgo medio por alta cantidad de VN con 63%, como sucede también para la elección de Asambleas y Alcaldías en porcentajes inclusive mayores (66,7% y 88,9% de sus municipios respectivamente). Algo análogo se ve en el caso de Nariño, que tiene la mayoría de municipios en riesgo medio por baja cantidad de VN y es un patrón que también sucede en este departamento para las elecciones a Gobernación, Alcaldía y Asambleas en anomalías electorales por votos nulos.

Como se puede observar la mayoría de departamentos que tienen riesgo por el nivel de VN para alcaldía, también registran un número similar de municipios en riesgo para elecciones a Concejo.

Tabla 10. Número y porcentaje de municipios en riesgo de anomalías por cantidad de votos nulos por elección 2007 y 2011 por nivel de riesgo para concejo

Año	Número de municipios en riesgo extremo 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 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**
2007	4	11	151	128	27	9	**330**
2007	1%	3%	46%	39%	8%	3%	**100%**
2011		2	149	119	30	14	**314**
2011		1%	47%	38%	10%	4%	**100%**

Fuente: cálculos de la Universidad de los Andes con datos de Registraduría Nacional.

La tabla 10 presenta un resumen del número y nivel de riesgo que los municipios han tenido en las dos elecciones anteriores a las del año 2015. De acuerdo a lo evidenciado, la mayoría de municipios se concentran en los niveles medios por bajo y alto nivel de VN. En las dos elecciones analizadas se aprecia que los municipios en riesgo se mantienen en igual número, no obstante en el 2011 se presenta un aumento de los municipios en riesgo alto y extremo por la alta cantidad de votos nulos. Los departamentos que presentan el mayor número de municipios en riesgo son Antioquia con nueve (9), Chocó con siete (7) y tanto Bolívar cmomo Magdalena con tres (3)[3].

2. Municipios en riesgo por nivel atípico de tarjetones no marcados para el año 2015

2.1 Riesgos por nivel atípico de tarjetas no marcadas para gobernación y alcaldías 2015

En la tabla 11 se presentan los municipios que están en riesgo por anomalías por niveles de tarjetas no marcadas para gobernación y alcaldía para las elecciones de 2015. Allí se constata que para la gobernación están en riesgo medio por baja cantidad de tarjetas no marcadas 143 municipios, siendo este el único nivel de riesgo registrado, mientras que para la alcaldía se registra un total de 278 poblaciones, de las cuales el 95% se encuentran en riesgo medio y el 5% en riesgo alto. Como se aprecia, las elecciones para alcaldía registran un nivel más alto de municipios en riesgo, lo que puede señalar que en este tipo de elecciones actores locales tendrían más incentivos para realizar fraude electoral utilizando esta estrategia.

3 Antioquia: Angostura, Concordia, El Bagre, Necoclí, Salgar, Taraza, Turbo, Valdivia y Zaragoza; Chocó: Quibdó, Atrato (Yuto), Carmen del Darién, Lloro, Medio San Juan, Sipi y Tado; Bolívar: El Carmen del Bolívar, Santa Rosa y María la Baja; Magdalena: Nueva Granada, Sitionuevo, Zona Bananera y Nariño: El Charco, Mosquera y Olaya Herrera (Boca de Satinga).

Tabla 11. Número de municipios en riesgo de anomalías por cantidad de tarjetas no marcadas por departamento y nivel de riesgo para alcaldía y gobernaciones 2015

Gobernación			Alcaldías				
Departamento	Número de municipios en riesgo medio por baja cantidad de tarjetas no marcadas	Porcentaje de Municipios por departamento	Departamento	Número de municipios en riesgo alto por baja cantidad de tarjetas no marcadas	Número de municipios en riesgo medio por baja cantidad de tarjetas no marcadas	**Total**	Porcentaje de Municipios por Departamento
Amazonas	1	50,0%	Amazonas	0	1	**1**	50,0%
Antioquia	2	1,6%	Antioquia	0	20	**20**	16,0%
Arauca	3	42,9%	Atlántico	0	5	**5**	21,7%
Atlántico	1	4,3%	Bolívar	3	19	**22**	47,8%
Bolívar	1	2,2%	Boyacá	2	22	**24**	19,5%
Boyacá	23	18,7%	Caldas	0	7	**7**	25,9%
Caquetá	1	6,3%	Caquetá	1	5	**6**	37,5%
Casanare	13	68,4%	Casanare	0	9	**9**	47,4%
Cauca	1	2,4%	Cauca	0	9	**9**	21,4%
Cesar	6	24,0%	Cesar	0	5	**5**	20,0%
Córdoba	3	10,0%	Chocó	0	13	**13**	41,9%
Cundinamarca	1	0,9%	Córdoba	0	7	**7**	23,3%
Guainía	1	100,0%	Cundinamarca	0	21	**21**	18,1%
La Guajira	7	46,7%	La Guajira	1	4	**5**	33,3%
Guaviare	3	75,0%	Guaviare	0	3	**3**	75,0%
Huila	11	29,7%	Huila	0	8	**8**	21,6%
Magdalena	0	0,0%	Magdalena	0	8	**8**	26,7%
Meta	18	62,1%	Meta	3	12	**15**	51,7%
Nariño	6	9,4%	Nariño	0	27	**27**	42,2%
Norte de Santander	2	5,0%	Norte de Santander	0	10	**10**	25,0%
Putumayo	4	30,8%	Putumayo	0	4	**4**	30,8%
Quindío	3	25,0%	Quindío	0	2	**2**	16,7%
Risaralda	0	0,0%	Risaralda	0	4	**4**	28,6%
San Andrés	2	100,0%	San Andrés	0	2	**2**	100,0%
Santander	20	23,0%	Santander	3	21	**24**	27,6%
Valle	4	9,5%	Sucre	0	4	**4**	15,4%
Vaupés	2	66,7%	Tolima	0	8	**8**	17,0%
Vichada	4	100,0%	Valle	0	1	**1**	2,4%
Total	**143**	**N.A.**	Vaupés	0	2	**2**	66,7%
			Vichada	0	2	**2**	50,0%
			Total	**13**	**265**	**278**	**N.A**
			Porcentaje	**5%**	**95%**	**100%**	**N.A**

Fuente: cálculos de la Universidad de los Andes con datos de Registraduría Nacional.

En las elecciones para gobernación los departamentos que registran mayor concentración de municipios en riesgo son Boyacá con 23, Santander con 20 y Meta con 18. Sin embargo, si atendemos al criterio del número de municipios por departamento, podemos observar que la mayoría de los departamentos con un menor número de municipios tienen una mayor tendencia a riesgo medio por TNM; es decir, Amazonas, Guainía, Guaviare, San Andrés, Vaupés y Vichada, registran un riesgo medio por TNM superior al 50%. Igualmente, llaman la atención departamentos compuestos por numerosos municipios donde un gran porcentaje de ellos está en riesgo, como es el caso de Casanare con 68% y Meta con 62% de sus municipios en riesgo para gobernación respectivamente.

En alcaldías aunque existe un número importante de departamentos con riesgo, Nariño con 27 municipios, Boyacá con 24, Santander con 24, Bolívar con 22, Cundinamarca con 21, Antioquia con 20 y Meta con 15, si se tiene en cuenta la relación de municipios por departamento se puede observar una tendencia similar a la establecida para los VN en esta corporación. Es decir, aquellos departamentos conformados por un menor número de municipios presentan un riesgo medio por baja cantidad de TNM, siendo especialmente crítico el caso de Guaviare y San Andrés. De otro lado, vale la pena resaltar que el departamento del Meta nuevamente se destaca por tener un alto porcentaje de sus municipios en riesgo medio, tanto para Gobernación como para Alcaldía.

Tabla 12. Número de municipios en riesgo de anomalías por cantidad de tarjetones no marcados por elección 2003, 2007 y 2011 por nivel de riesgo para gobernación y alcaldía

Gobernaciones		**Alcaldías**	
Año	Número de municipios en riesgo medio por baja cantidad de **tarjetones no marcados**	Año	Número de municipios en riesgo medio por baja cantidad de **tarjetones no marcados**
2003	166	2003	200
2007	131	2007	124
2011	143	2011	91

Fuente: cálculos de la Universidad de los Andes con datos de Registraduría Nacional

En la tabla 12 se presenta un resumen del número y nivel de riesgo que los municipios han tenido en las tres elecciones anteriores a las del año 2015. Como se observa, la totalidad de los municipios en las diferentes elecciones se concentran en un nivel de riesgo medio por baja cantidad de TNM. En las elecciones a gobernación y alcaldías se observa una reducción de los municipios en riesgo en las diferentes elecciones analizadas, especialmente en esta última corporación, donde la reducción es superior al 50% y refleja una disminución de este tipo de atipicidad electoral.

2.2 Riesgos por nivel atípico de tarjetas no marcadas para Asambleas 2015

En la tabla 13 se presenta información sobre los municipios que están en riesgo por anomalías por niveles de tarjetas no marcadas para asambleas para las elecciones de 2015. Se identificaron 154 municipios en riesgo de los cuales el 99% presenta un nivel de riesgo medio, mientras que el 1% tiene un nivel de riesgo alto.

Tabla 13. Número de municipios en riesgo de anomalías por cantidad de tarjetas no marcadas por departamento y nivel de riesgo para asamblea 2015

Departamento	Número de municipios en riesgo alto por baja cantidad de tarjetones no marcados	Número de municipios en riesgo medio por baja cantidad de tarjetones no marcados	Total municipios en riesgo	Porcentaje de Municipios por Departamento
Amazonas	0	2	2	100,0%
Antioquia	0	5	5	4,0%
Arauca	0	6	6	85,7%
Atlántico	0	6	6	26,1%
Bolívar	0	1	1	2,2%
Boyacá	0	26	26	21,1%
Caldas	0	6	6	22,2%
Caquetá	0	2	2	12,5%
Casanare	0	13	13	68,4%
Cauca	0	1	1	2,4%
Cesar	0	4	4	16,0%
Chocó	0	4	4	12,9%
Córdoba	0	1	1	3,3%
Cundinamarca	0	9	9	7,8%
Guainía	0	1	1	100,0%
La Guajira	0	14	14	93,3%
Guaviare	0	3	3	75,0%
Huila	0	1	1	2,7%
Magdalena	0	1	1	3,3%
Meta	0	11	11	37,9%
Nariño	0	5	5	7,8%
Norte de Santander	0	5	5	12,5%
Putumayo	0	3	3	23,1%
Risaralda	0	1	1	7,1%
San Andrés	1	1	2	100,0%
Santander	0	9	9	10,3%
Tolima	0	3	3	6,4%
Valle	0	2	2	4,8%
Vaupés	0	3	3	100,0%
Vichada	0	4	4	100,0%
Total	**1**	**153**	**154**	**N.A**
Porcentaje	**1%**	**99%**	**100%**	**N.A**

Fuente: cálculos de la Universidad de los Andes con datos de Registraduría Nacional.

En las elecciones para asamblea, los departamentos que registran mayor concentración de municipios en riesgo son Boyacá con 26 municipios, Casanare con 13, La Guajira con 14 y Meta con 11. Sin embargo, cuando analizamos los departamentos de acuerdo a su número de municipios, en esta corporación también se presenta la tendencia de que en aquellos departamentos con menor número de municipios hay un mayor riesgo de fraude. En este caso, Amazonas, Arauca, Guainía, Guaviare, San Andrés, Vaupés y Vichada presentan riesgo medio por baja cantidad de TNM en la totalidad de sus municipios. Igualmente, vale la pena destacar que en el 68% de los municipios de Casanare, en el 93% de La Guajira, hay riesgo medio por baja cantidad de TNM.

Tabla 14. Número y porcentaje de municipios en riesgo de anomalías por cantidad de tarjetas no marcadas por elección 2003, 2007 y 2011 por nivel de riesgo para Asamblea

Año	Número de municipios en riesgo alto por baja cantidad de tarjetones no marcados	Número de municipios en riesgo medio por baja cantidad de tarjetones no marcados	Total de municipios
2003	11	129	140
2003	8%	92%	100%
2007	6	142	148
2007	4%	96%	100%
2011	2	148	150
2011	1%	99%	100%

Fuente: cálculos de la Universidad de los Andes con datos de Registraduría Nacional.

La tabla 14 presenta un resumen del número y nivel de riesgo por TNM que los municipios han tenido en las tres elecciones anteriores a las de 2015 para Asamblea. La mayoría de los municipios en las diferentes elecciones han presentado riesgo medio por TNM. A su vez, el número de municipios con nivel alto de riesgo se ha ido reduciendo: mientras que en el 2003 representaban el 8% del total de los municipios en riesgo, en 2011 esta participación se ha reducido a un 1%.

2.3 Riesgos por nivel atípico de tarjetas no marcadas para concejos 2015

En la tabla 15 se presentan los municipios que están en riesgo por anomalías por niveles de tarjetones no marcados para concejos en las elecciones de 2015. A nivel de concejos se identificaron 107 municipios en riesgo de los cuales el 100% presenta un nivel de riesgo medio por baja cantidad de TNM.

Tabla 15. Número de municipios en riesgo de anomalías por cantidad de tarjetas no marcadas por departamento y nivel de riesgo para concejo 2015

Departamento	Número de municipios en riesgo medio por baja cantidad de votos nulos	Porcentaje de Municipios por Departamento
Arauca	3	42,9%
Atlántico	5	21,7%
Bolívar	7	15,2%
Boyacá	28	22,8%
Casanare	3	15,8%
Córdoba	3	10,0%
Cundinamarca	3	2,6%
La Guajira	8	53,3%
Magdalena	8	26,7%
Meta	7	24,1%
Nariño	10	15,6%
Norte de Santander	7	17,5%
Santander	12	13,8%
Sucre	4	15,4%
Valle	1	2,4%
Vichada	1	25,0%
Total	107	N.A

Fuente: cálculos de la Universidad de los Andes con datos de Registraduría Nacional

En las elecciones para concejo los departamentos que registran mayor número de municipios en riesgo son Boyacá con 28, Santander con 12 y Nariño con 10. Sin embargo, vale la pena resaltar que, si se tiene en cuenta la cantidad de municipios por departamento, La Guajira con el 53% de sus municipios es el que presenta mayor riesgo medio por baja cantidad de TNM, tendencia que coincide con las elecciones a la Asamblea. En la tabla 17 se observa un incremento de los municipios de riesgos en las elecciones a 2007.

Es significativo señalar que al comparar los dos años de los que se tiene información para el Concejo, se aprecia un aumento de 143% en el número de municipios en riesgo por el bajo número de TNM. Esto puede indicar que es necesario prestar especial atención en todos los municipios, y especialmente en aquellos identificados en riesgo para 2015, al momento del procesamiento de los votos para esta corporación.

Tabla 16. Número de municipios en riesgo de anomalías por cantidad de tarjetas no marcadas por elección 2007 y 2011 por nivel de riesgo para concejo

Años	Número de municipios en riesgo medio por baja cantidad de tarjetas no marcadas
2007	44
2011	107

Fuente: cálculos de la Universidad de los Andes con datos de Registraduría Nacional

3. Coincidencias territoriales en los niveles de riesgo por votos nulos y tarjetas no marcadas para las elecciones de 2015

En este acápite se realiza un listado de las coincidencias territoriales de riesgo electoral que se encontraron en las elecciones para gobernación, asamblea, concejo y alcaldía. La convergencia del riesgo en un mismo municipio para las cuatro elecciones que se realizan simultáneamente puede constituir una herramienta útil para priorizar la vigilancia de las autoridades, organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación a municipios donde se pueden presentar anomalías electorales en las elecciones de autoridades locales.

Las coincidencias, que aparecen en las tablas 17 y 18, indican el número de elecciones que están en riesgo en cada municipio. En este sentido, coincidencia 2, 3 o 4 significa que varios o todos los tipos de elección están en riesgo en un mismo municipio, por posibles anomalías en los votos nulos (para la tabla 17) o en los tarjetones no marcados (para la tabla 18).

Tabla 17. Número de municipios por departamento con coincidencia de riesgo por votos nulos en elecciones de gobernación, asamblea, alcaldía y concejo

Departamento	Coincidencia 2	Coincidencia 3	Coincidencia 4	Total	Porcentaje de municipios del depto.
Antioquia	17	12	4	33	26%
Arauca	1	2	1	4	57%
Atlántico	1	2	1	4	17%
Bolívar	7	3	2	12	26%
Boyacá	16	10	3	29	24%
Caldas	6	2	12	20	74%
Caquetá	2	0	1	3	19%
Casanare	2	0	1	3	16%
Cauca	6	6	4	16	38%
Cesar	1	2	0	3	12%
Chocó	4	5	7	16	52%
Córdoba	1	1	2	4	13%
Cundinamarca	13	6	5	24	21%
Guaviare	1	0	1	2	50%
Huila	7	6	0	13	35%
La Guajira	1	1	2	4	27%
Magdalena	9	3	1	13	43%
Meta	3	3	1	7	24%
Nariño	13	9	15	37	58%

(…/…)

(…/…)

Departamento	Coincidencia 2	Coincidencia 3	Coincidencia 4	Total	Porcentaje de municipios del depto.
Norte de Santander	5	1	3	9	23%
Putumayo	2	0	2	4	31%
Quindío	3	1	2	6	50%
Risaralda	6	0	0	6	43%
San Andrés	1	1	0	2	100%
Santander	9	7	5	21	24%
Sucre	7	0	0	7	27%
Tolima	5	2	1	8	17%
Valle	11	4	3	18	43%
Vaupés	1	0	0	1	33%
Vichada	2	0	0	2	50%
Total	**163**	**89**	**79**	**331**	**N.A.**

Fuente: cálculos de la Universidad de los Andes con datos de Registraduría Nacional.

La priorización de municipios por coincidencia de riesgo en las cuatro elecciones (gobernación, asamblea, alcaldía y concejo) refleja que Caldas, en términos porcentuales, es uno de los departamentos con la mayor parte de municipios en múltiple riesgo por votos nulos, con 74% de los municipios, seguido por Nariño con el 58%, Arauca con el 57%, Chocó con el 52% y Quindío con el 50%. Este resultado es consistente con los análisis anteriores que indican, efectivamente, que hay departamentos que pueden presentar una mayor expansión territorial de las anomalías electorales por votos nulos en sus municipios para las elecciones de 2015. También, se evidencia que 79 municipios en todo el país presentan riesgo por anomalías de votos nulos en la elección de todas sus corporaciones, 89 municipios tienen riesgo en tres de las cuatro elecciones y 163 en dos. En términos absolutos, Nariño es el departamento que registra un mayor número de municipios con coincidencia de riesgo de votos nulos en las distintas elecciones con 37 municipios, seguido de Antioquia con 33 y Boyacá con 29.

Tabla 18. Número de municipios por departamento con coincidencia de riesgo por tarjetas no marcadas en elecciones de gobernación, asamblea, alcaldía y concejo.

Departamento	Coincidencia 1	Coincidencia 3	Coincidencia 4	Total	Porcentaje de municipios del depto.
Amazonas	0	1	0	1	50%
Antioquia	2	0	0	2	2%
Arauca	3	0	0	3	43%
Atlántico	4	0	1	5	22%
Bolívar	3	2	0	5	4%
Boyacá	14	9	3	26	21%
Caldas	2	0	0	2	7%
Caquetá	0	1	0	1	6%
Casanare	8	2	3	13	68%
Cauca	1	0	0	1	2%
Cesar	3	0	0	3	12%
Chocó	3	0	0	3	10%
Córdoba	2	0	0	2	10%
Cundinamarca	1	0	1	2	2%
Guainía	1	0	0	1	100%
Guaviare	1	2	0	3	75%
Huila	3	0	0	3	8%
La Guajira	4	3	3	10	67%
Magdalena	4	0	0	4	13%
Meta	7	3	5	15	52%
Nariño	7	0	3	10	16%
Norte de Santander	3	1	0	4	10%
Putumayo	3	1	0	4	31%
Quindío	1	0	0	1	8%
San Andrés	0	2	0	2	100%
Santander	9	7	1	17	20%
Valle	2	0	0	2	5%
Vaupés	2	1	0	3	100%
Vichada	2	1	1	4	100%
Total	**95**	**36**	**21**	**152**	

Fuente: cálculos de la Universidad de los Andes con datos de Registraduría Nacional.

La información consignada en la tabla 17 muestra que departamentos como Casanare, con el 68%, la Guajira, con el 67% y Meta, con el 52% presentan, porcentualmente, un mayor número de municipios con coincidencia de riesgo por TNM. También

muestra que hay un menor número de municipios que están en múltiple riesgo si se compara con el dato para votos nulos, ya que sólo se identificaron 152 con riesgo en más de una de las corporaciones. De esta forma, 21 municipios están en riesgo por TNM en las cuatro elecciones, 36 en tres y 95 en dos de las corporaciones analizadas. En términos absolutos, Boyacá es el departamento que registra un mayor número de municipios en riesgo de TNM por coincidencia en elecciones con 26, Santander con 17 y Meta con 15.

Conclusiones

El análisis de los niveles de riesgo para las elecciones de 2015 a gobernaciones, asambleas, alcaldías y concejos evidencia que las anomalías que pueden afectar a un mayor número de municipios en el país pueden ser causadas por altos o bajos niveles de votos nulos. El estudio de cada una de las corporaciones analizadas muestra que el riesgo es diferenciado. En primer lugar el nivel de riesgo ponderado para el 2015 indica que en cuerpos colegiados el número de municipios en riesgo es más alto, en este caso los concejos registran 314 municipios y las asambleas 306, mientras que en el caso de las alcaldías registran 299 y las gobernaciones 265. En este sentido, los cuerpos colegiados pueden ser más propensos a dinámicas de fraude electoral por medio de la manipulación de los votos por candidatos contabilizándolos como votos nulos. Asimismo, las elecciones locales (alcaldía y concejos), a diferencia de las regionales (gobernaciones y asambleas), registran un número más alto de municipios en riesgo por fraude, lo que hace necesario un seguimiento más cuidadoso y exhaustivo a este tipo de elecciones.

El comportamiento histórico del número de los municipios en riesgo por votos nulos, en los periodos analizados, permite constatar que en las elecciones regionales para gobernación y asamblea en el año 2007 se presentó un incremento significativo de los municipios que estaban en riesgo, aunque éste se reduce en las elecciones de 2011. Por lo cual, las anomalías por votos nulos no evidencian una tendencia estable en el tiempo expresada en una disminución o aumento sostenido, sino que el comportamiento de esta variable puede estar afectada por intereses y estrategias que varían de elección a elección. En contraste, en las tres elecciones para alcaldía se observa una disminución de los municipios en riesgo y en el caso de los concejos, se mantienen constantes en las dos elecciones analizadas.

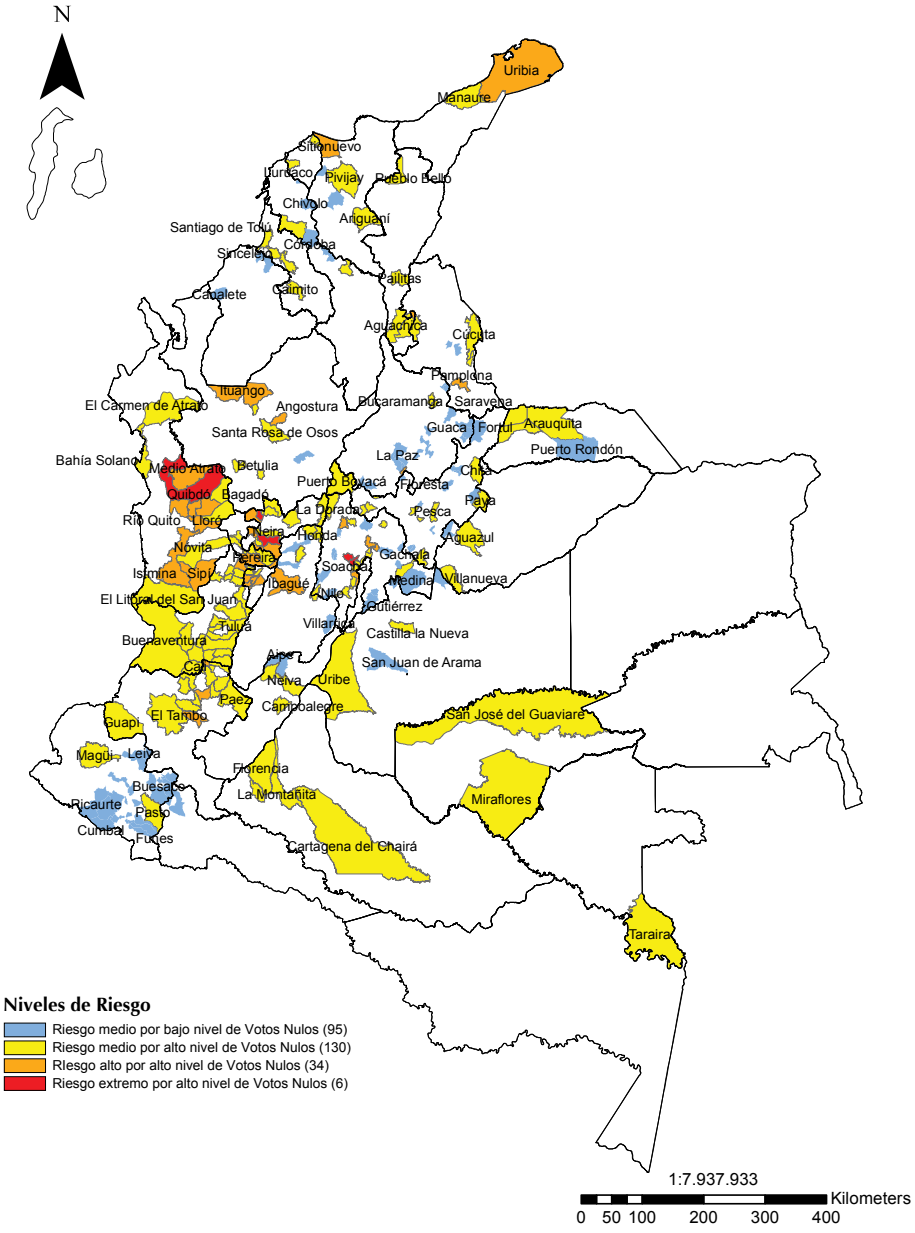
Las anomalías por tarjetas no marcadas si bien tienen un número más bajo de municipios en riesgo que los de votos en nulo, también afectan a diferentes municipios y departamentos del país. En las elecciones de 2015, las alcaldías tienen el mayor número de municipios en riesgo (278), mientras que en el caso de las otras corporaciones este número se reduce a casi de la mitad, como se puede observar en los casos de las gobernaciones, donde se registran 143 municipios, las asambleas con 154, y los concejos con 107. En consecuencia, las alcaldías parecen ser las corporaciones más expuestas a este tipo de manipulación electoral en las elecciones de 2015.

El comportamiento histórico por tarjetas no marcadas evidencia diferentes tendencias. En el caso de las alcaldías hay una disminución de los municipios en riesgo en las diferentes elecciones analizadas; en gobernación se presenta un comportamiento similar, pero en el 2011 los municipios en riesgo se vuelven a incrementar. En las asambleas el número de municipios se mantiene relativamente estable, mientras que los concejos es la única corporación que registra un incremento considerable de sus municipios en riesgo en las dos elecciones analizadas. Lo anterior evidencia que el comportamiento del riesgo por tarjetas no marcadas es diferente en cada una de las corporaciones, asimismo solo en el caso de las alcaldías hay una disminución sostenida en tiempo.

Finalmente, los resultados indican que es necesario un análisis más profundo de estos tipos de atipicidades; lamentablemente, este tipo de estudio está por fuera de los alcances y objetivos del presente capítulo cuyo propósito se centra en elaborar una visión panorámica y general del comportamiento de estas anomalías para las elecciones de 2015. Aún así, el análisis que tiene en cuenta la proporción de municipios por departamentos permite apreciar cuáles son los departamentos que concentran un mayor nivel de municipios en riesgo. Asimismo, la priorización por coincidencias de elecciones en riesgo posibilita a las autoridades identificar dónde las atipicidades suceden simultáneamente en varias de las elecciones, y dónde se limitan a un tipo de corporación. Esto puede constituir una herramienta para que las autoridades hagan un seguimiento de las elecciones en dichos municipios para prevenir la manipulación de las lecciones. En definitiva, las variaciones en el comportamiento histórico de los riesgos por votos nulos y tarjetas no marcadas, así como los diferentes grados de afectación de estas anomalías en las gobernaciones, asambleas, alcaldías y concejos hacen pertinente su monitoreo y constante estudio para garantizar que las elecciones no sean sometidas a distintos tipos de fraudes y los ciudadanos puedan elegir a sus representantes en comicios competitivos, justos y trasparentes.

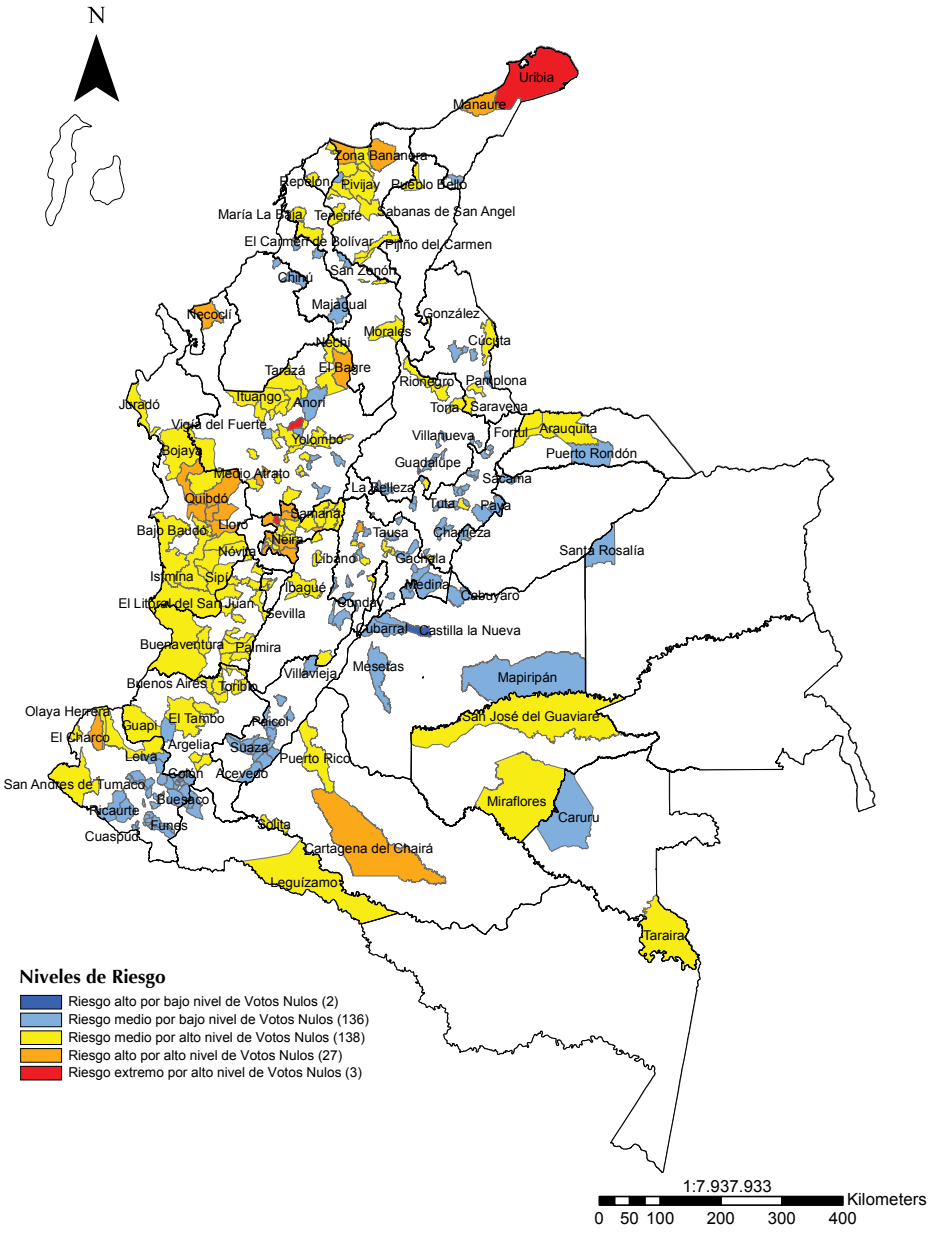
Mapa # 12
Riesgo por atipicidad en nivel de votos nulos – Elecciones a gobernación 2015

Universidad de los Andes


N
Uribia
Manaure
Sitionuevo
Urumaco
Pivijay
Pueblo Bello
Chivolo
Ariguaní
Santiago de Tolú
Sincelejo
Corozal
Caimito
Caucasia
Ayapel
Montelíbano
Puerto Libertador
Tierralta
Valencia
Montería
Cereté
Ciénaga de Oro
Sahagún
Chinú
Lorica
Tolú Viejo
Coveñas
San Onofre
Turbaco
Cartagena
Turbaná
Arjona
Mahates
Magangué
Mompós
Talaigua Nuevo
Santa Cruz de Mompox
Pinillos
Barranco de Loba
Norosí
Simití
Morales
Arenal
Río Viejo
Tiquisio
Achí
Montecristo
Tiquisio
Hatillo de Loba
Altos del Rosario
Córdoba
Pailitas
Aguachica
Cúcuta
Pamplona
Bucaramanga
Saravena
Arauquita
Guaca
Fortul
Puerto Rondón
La Paz
Chita
Paya
Pesca
Aguazul
Tauramena
Monterrey
Villanueva
Gutiérrez
Castilla la Nueva
San Juan de Arama
San José del Guaviare
Miraflores
Cartagena del Chairá
Taraira
Florencia
La Montañita
Puerto Rico
Solano
Solita
Curillo
Belén de los Andaquíes
Albania
Milán
Morelia
Valparaíso
Doncello
Paujil
El Paujil
Puerto Rico
Cartagena del Chairá

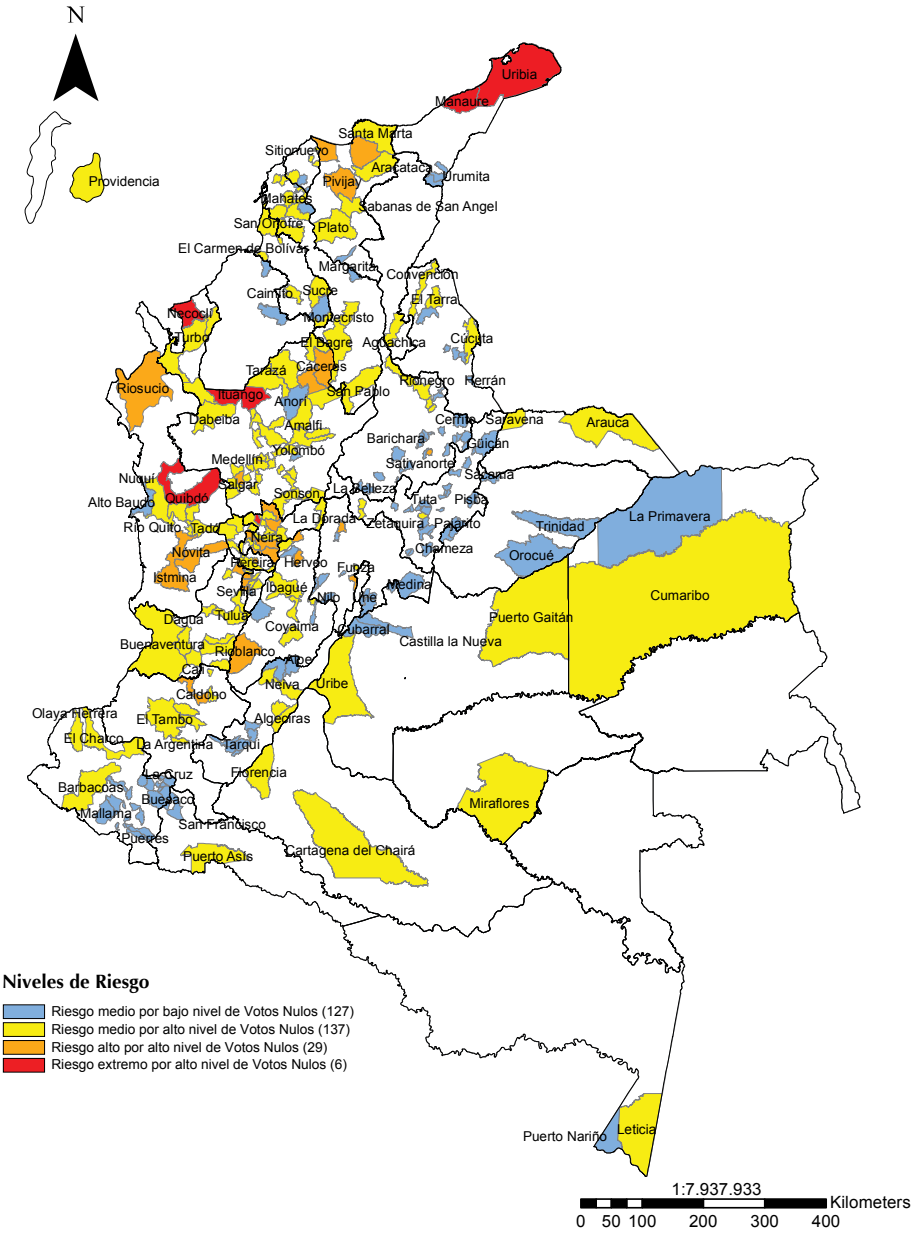
Mapa # 13
Riesgo por atipicidad en nivel de votos nulos – Elecciones a asamblea 2015

Universidad de los Andes



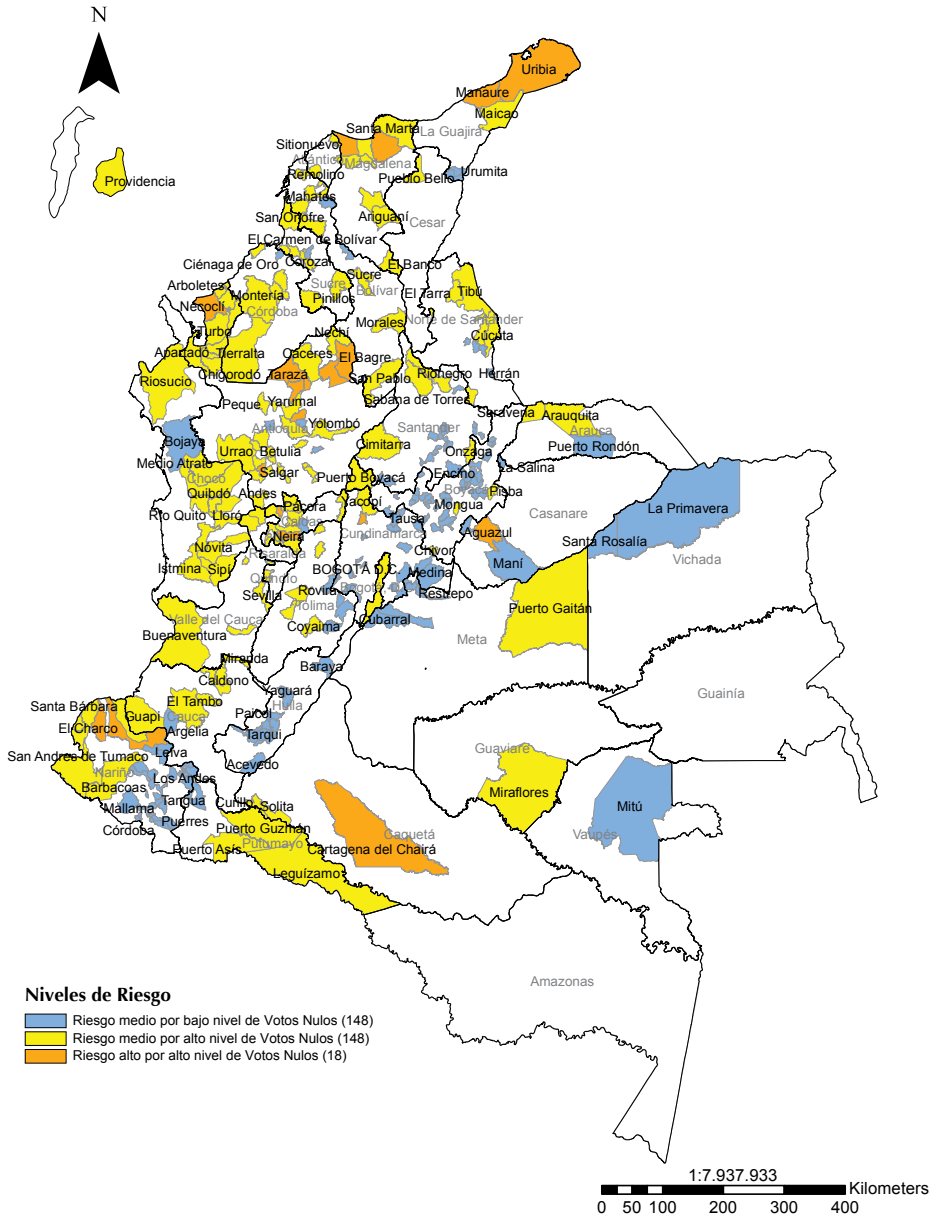
Mapa # 14
Riesgo por atipicidad en nivel de votos nulos – Elecciones a alcaldía 2015

Universidad de los Andes



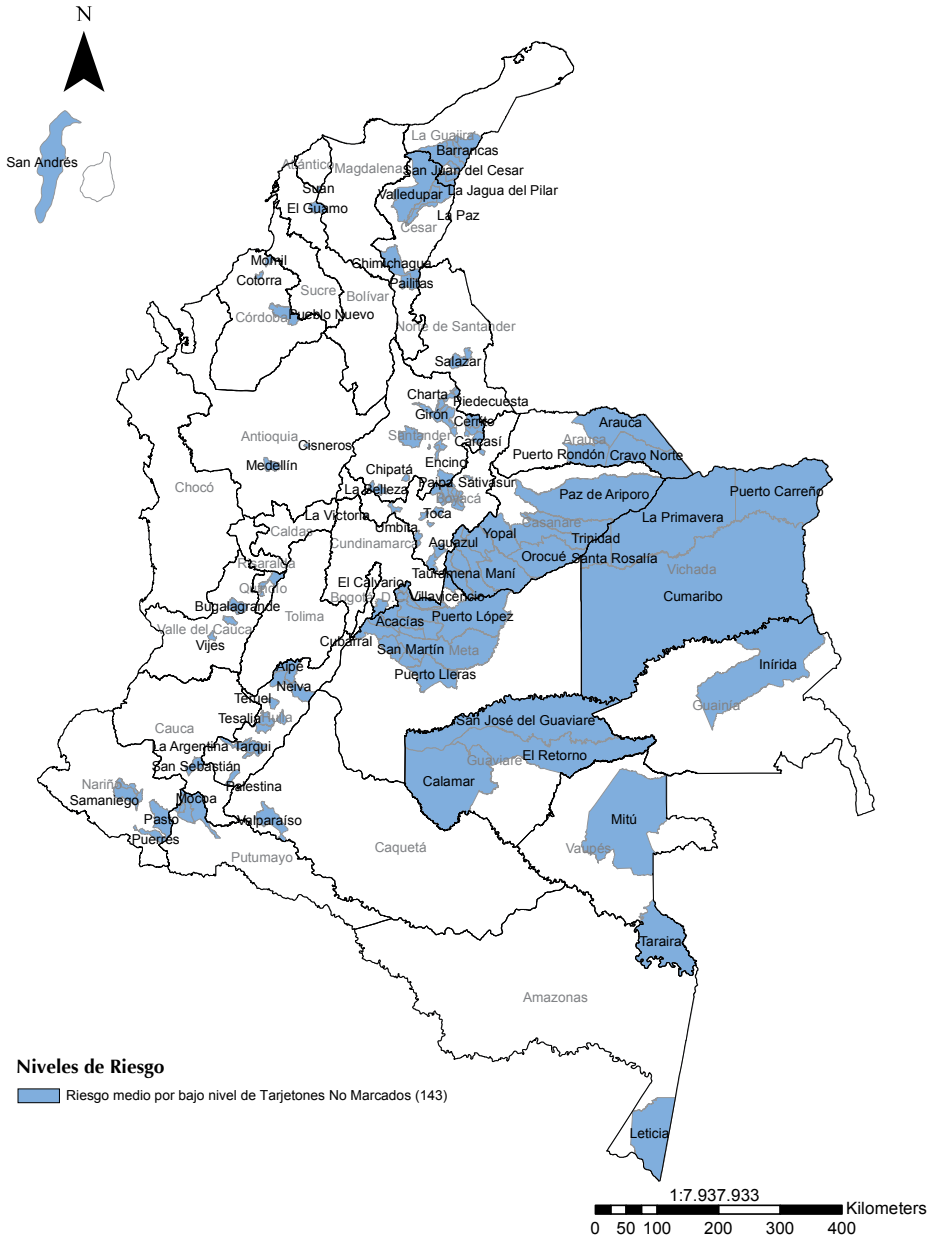
Mapa # 15
Riesgo por atipicidad en nivel de votos nulos – Elecciones a concejo 2015

Universidad de los Andes



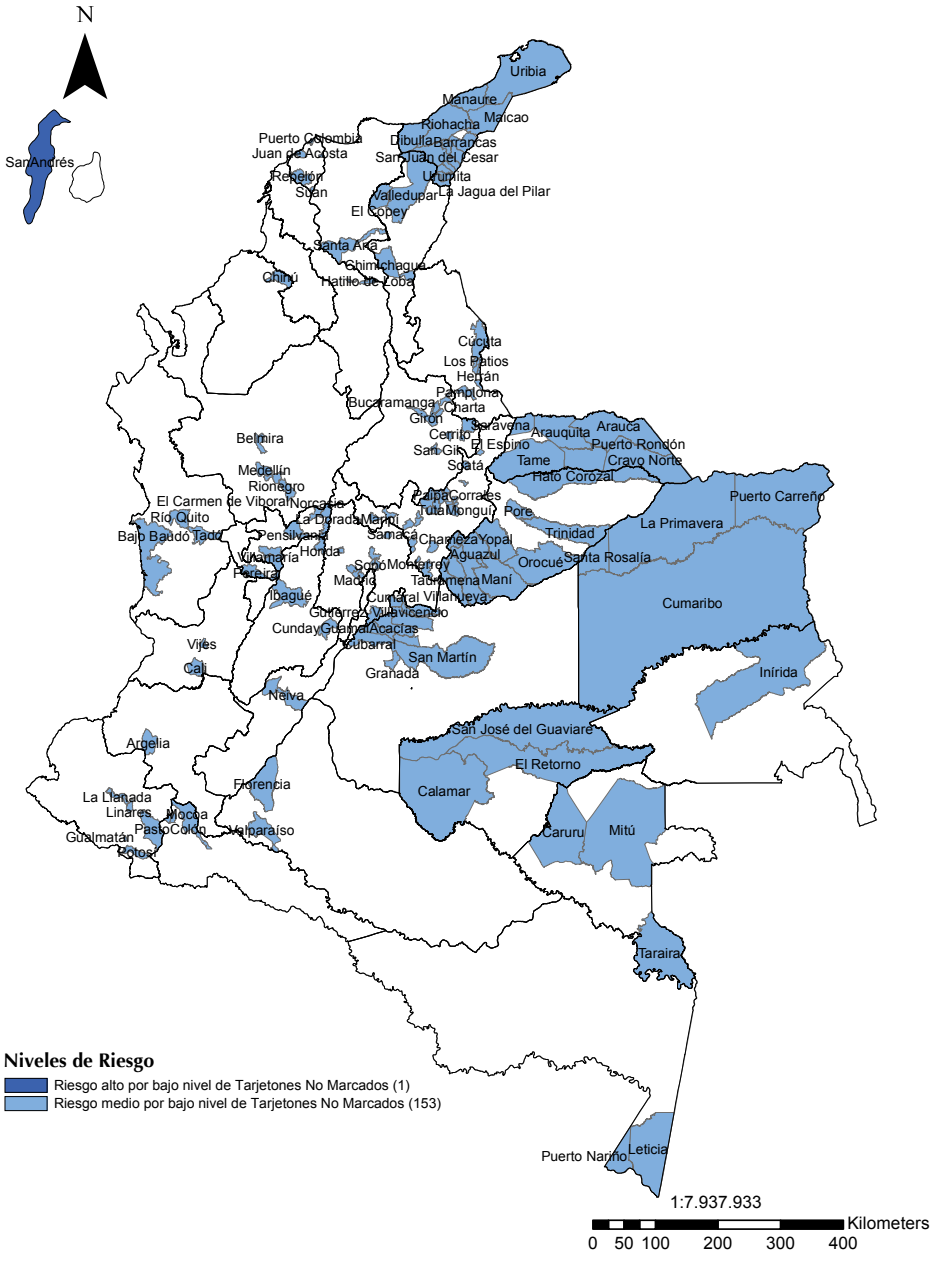
Mapa # 16
Riesgo por atipicidad en nivel de Tarjetones No Marcados – Elecciones a gobernación 2015

Universidad de los Andes



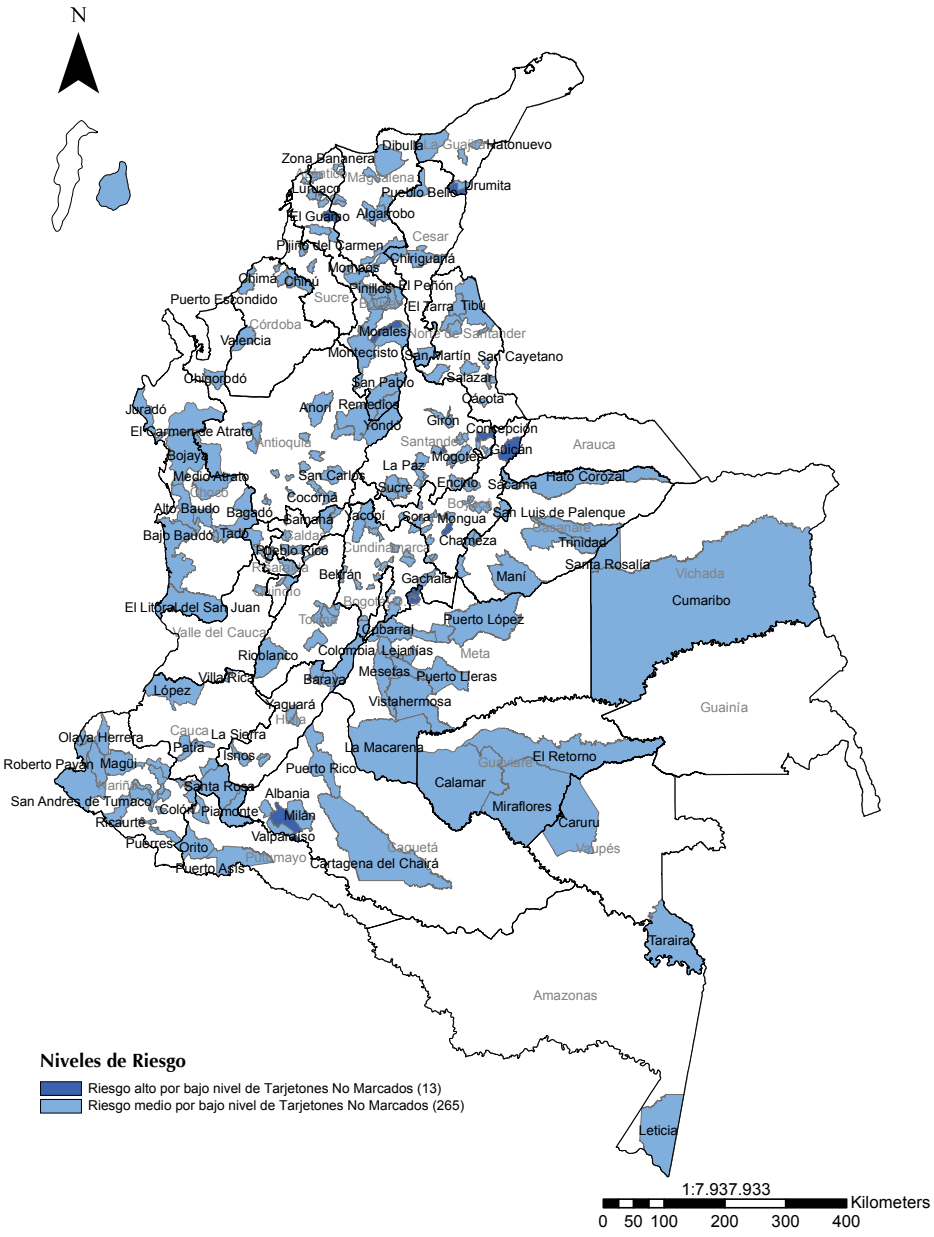
Mapa # 17
Riesgo por atipicidad en nivel de Tarjetones No Marcados – Elecciones a asamblea 2015

Universidad de los Andes



Mapa # 18
Riesgo por atipicidad en nivel de Tarjetones No Marcados – Elecciones a alcaldía 2015

Universidad de los Andes



Mapa # 19
Riesgo por atipicidad en nivel de Tarjetones No Marcados – Elecciones a concejo 2015

Universidad de los Andes



Misión de observación Electoral

Limitaciones a la competencia: el dominio electoral como factor de riesgo. Elecciones locales 2003, 2007 y 2011

Alejandra Barrios Cabrera
Directora
Misión de Observación Electoral – MOE

Daniel Felipe Alonso López
Investigador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

"Sin elecciones, y sin la abierta competencia electoral entre agrupaciones políticas, no hay democracia".

Dieter Nohlen

Una oferta democrática reducida atenta contra la calidad de la democracia y puede tener causas como la violencia, la corrupción y la intimidación o las presiones a la ciudadanía, a los candidatos y a los partidos políticos. Así, Mathew Shugart (1992) asegura que "la competencia en un sistema electoral es la garantía de que todos los ciudadanos puedan ver representados sus intereses" (p. 30). En ese sentido, y sumado a lo anterior, en la ciencia política existe un amplio consenso acerca del significado de la competencia electoral; de esta forma, en la mayoría de los textos recientes de literatura sobre el tema, este concepto se ha definido como "el contexto en el que diversas agrupaciones políticas o individuos tienen la posibilidad de postularse para comicios electorales en representación de un grupo de intereses en condiciones de igualdad" (Nohlen, 1994, p. 20).

Entonces, la competencia electoral puede ser obstaculizada por la ocurrencia de hechos o acciones externas al sistema electoral que afectan la competición entre candidatos. Por esta razón, se habla de 'limitaciones a la competencia', que Peter Siavelis y Scott Morgenstern (2008) definen como toda aquella acción que, sin ser contemplada por el mismo sistema electoral, obstaculiza la participación política de candidatos en una elección.

Para el caso colombiano, la competencia electoral se lleva a cabo en un entorno de violencia y corrupción que, de manera evidente, atenta contra la calidad de la democracia. Como ejemplo de esto, solamente en los primeros 6 meses del presente año electoral la MOE ha registrado 83 hechos de violencia politica; de estos casos se destacan las amenazas recibidas por la totalidad de los concejales del municipio de Sibundoy, en el departamento de Putumayo. Si observamos el impacto de la corrupción en el ejercicio de la política para este cuatrienio, se puede ver que, por ejemplo, se han tenido que realizar 17 elecciones atípicas para elegir de nuevo a alcaldes y gobernadores electos en 2011 y que fueron destituidos, inhabilitados o suspendidos en el ejercicio de sus funciones.

Hay distintos métodos para medir el nivel de competencia existente en una democracia. Uno de ellos, que es el que utiliza la MOE, es a través de la determinación del *dominio electoral* (DE). Ahora bien, hay distintas formas de entender el DE. Una de ellas es aquella situación en la cual el porcentaje de los votos del candidato ganador es igual o mayor que la suma de la votación del resto de sus contrincantes (Ames, 1995). De igual manera, se puede hablar de DE cuando solo hay un partido o candidato a competir por los escaños a repartir (Greene, 2008). Para efectos del presente artículo, *dominio electoral* se debe entender como la situación en la que el candidato o partido ganador en un *municipio* obtiene un porcentaje de votación superior, en más de una desviación estándar, frente al promedio nacional de cada elección. Esta definición atiende a las metodologías desarrolladas por la Misión de Observación Electoral en sus libros de Mapa de Riesgo Electoral (MOE 2011, 105-130; MOE 2007, 149-166).

En la primera parte del artículo se hará una descripción de la metodología utilizada por la MOE para realizar la medición de limitaciones a la competencia en todos los municipios para las elecciones 2015; en la segunda se presentan los resultados de la investigación y finalmente, se muestran los principales hallazgos.

1. Metodología

Para el mapa de riesgo electoral de 2011 la variable *limitaciones a la competencia* fue medida a partir de un indicador compuesto por tres tipos de variables: municipios con candidato único (CU), número efectivo de partidos (NEP) y porcentaje de votos del candidato ganador entendido como dominio electoral (DE), según lo descrito en la introducción. Sin embargo, para el mapa de riesgo electoral de 2015, el indicador compuesto de 2011 se simplificó dejando únicamente la variable DE del partido o movimiento ganador como indicador de riesgo por limitaciones a la competencia. Lo anterior, a razón de que se realizó una prueba estadística que descartó que las variables de NEP y CU tuvieran incidencia en el resultado de riesgo asociado a dominio electoral en cada municipio.

Es importante mencionar que para obtener el dominio electoral se tomaron como base

los resultados de las votaciones de las elecciones locales de 2003, 2007 y 2011, en las que se eligieron alcaldías, concejos municipales, gobernaciones y asambleas departamentales.

Para cada elección se determinó el total de votos válidos[1] en cada municipio, y sobre dicho total se procedió a establecer el porcentaje correspondiente de votos obtenidos por la organización política ganadora. Posteriormente, se calculó el promedio nacional de porcentaje de votos válidos obtenidos por los candidatos y partidos ganadores para cada una de las tres elecciones estudiadas. Una vez establecido este promedio nacional, se comparó con el porcentaje de votos del ganador de cada municipio, lo que permitió conocer los casos normales y los atípicos para cada elección.

El criterio que se estableció para definir si un municipio estaba en riesgo por *limitaciones a la competencia* fue el promedio nacional más una, dos o tres desviaciones estándar, como se observa en la tabla 1.

Tabla 1. Criterios para la definición del nivel de riesgo

Riesgo medio	Promedio + 1 DESVT
Riesgo alto	Promedio + 2 DESVT
Riesgo extremo	Promedio + 3 DESVT

Cálculos: MOE.

Así, y una vez establecido el nivel de riesgo de un mismo municipio en cada una de las tres elecciones, se calculó el nivel de riesgo por *limitaciones la competencia* para las elecciones locales de 2015 ponderando los resultados de cada municipio así:

- El nivel de riesgo de cada municipio para las elecciones del 2011 pesa el 60%.
- El nivel de riesgo de cada municipio para las elecciones de 2007 pesa el 30%.
- El nivel de riesgo de cada municipio para las elecciones de 2003 pesa 10%.

Por ejemplo:

Riesgo Alcaldías 2015 "Mun X"= (Riesgo2011 alcaldia MunX* 0.6) + (Riesgo2007 alcaldia MunX * 0.3)+ (Riesgo2003 alcaldíaMunX * 0.1)

2. El riesgo en cargos de elección uninominal

2.1. Alcaldías municipales

Como se puede ver en la tabla 2, el promedio de votos que una campaña política necesitó para ganar una elección a la alcaldía municipal, en cada uno de los tres últimos procesos electorales de autoridades locales, fue del 44%, 49% y 47%, respectivamente.

Tabla 2. Promedio nacional del porcentaje de votos válidos de candidatos con mayor votación a alcaldías por proceso electoral

	2003	2007	2011
Promedio %votos ganador	44%	49%	47%
1 D. Estándar	67%	60%	57%
2 D. Estándar	90%	72%	68%
3 D. Estándar	N/A*	83%	79%

* N/A, la tercera desviación estándar para la elección de alcaldes en el 2003 corresponde al 113%, lo que electoralmente no es posible, excepto en un fraude manifiesto.

Fuente: Cálculos MOE con datos de Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC).

1 Los *votos válidos* equivalen a todos los votos por candidatos o partidos más los votos en blanco. No debe ser confundido con el *total de votos*, que es igual a los votos válidos más los votos nulos y los tarjetones no marcados.

El estudio arrojó que en el país se encuentran 193 municipios, el 18%, en riesgo por dominio electoral para las elecciones a alcaldía 2015. Es decir, en estos municipios podrían presentarse situaciones que limiten la competencia entre las diferentes agrupaciones políticas que compiten por el ejecutivo local. Como se puede ver en la siguiente tabla, del total de los municipios en riesgo el 93% se encuentran en nivel medio, el 7% en alto, y no se encontraron municipios en riesgo extremo.

Tabla 3. Municipios en riesgo por Departamento

Departamento	Riesgo		Total municipios en Riesgo	% mun en riesgo sobre total mun riesgo	Total municipios departamento	% mun en riesgo sobre total mun departamento
	Medio	Alto				
Boyacá	39	2	41	21%	123	33%
Antioquia	26		26	13%	125	21%
Cundinamarca	16	5	21	11%	116	18%
Nariño	17	1	18	9%	64	28%
Santander	15		15	8%	87	17%
Cauca	10		10	5%	42	24%
N. Santander	7	2	9	5%	40	23%
Bolívar	7		7	4%	46	15%
Tolima	6	1	7	4%	47	15%
Caldas	5		5	3%	27	19%
Casanare	5		5	3%	19	26%
Chocó	5		5	3%	30	17%
Valle del Cauca	4		4	2%	42	10%
Córdoba	3		3	2%	30	10%
Huila	3		3	2%	37	8%
La Guajira	1	1	2	1%	15	13%
Magdalena	2		2	1%	30	7%
Meta	2		2	1%	29	7%
Risaralda	1	1	2	1%	14	14%
Atlántico	1		1	1%	23	4%
Cesar	1		1	1%	25	4%
Guaviare	1		1	1%	4	25%
Putumayo	1		1	1%	13	8%
Quindío	1		1	1%	12	8%
Sucre	1		1	1%	26	4%
Total	**180**	**13**	**193**	**100%**	**1102**	**18%**

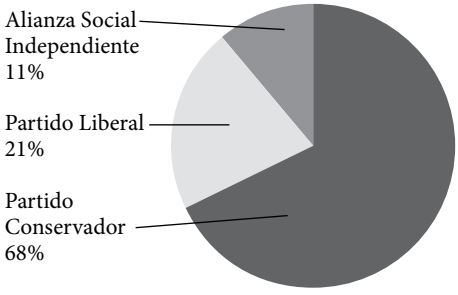
Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC.

Mirando los datos a nivel departamental, y con respecto al total de los municipios en riesgo, se destaca el departamento de Boyacá con el 21%, seguido de lejos por Antioquia, con el 13%, y Cundinamarca con el 11% de los municipios en esta situación.

De otra parte, si se mira por departamento el número de municipios en riesgo frente al total de municipios que lo conforman, es Boyacá con 33% de sus 123 municipios quien también lidera el listado. A éste le sigue Nariño con 28% y Casanare con el 26%.

En el 10% de los 193 municipios identificados con limitaciones a la competencia electoral se encontró que no hubo alternancia en el poder en las 3 últimas elecciones. Es decir, para las elecciones de 2003, 2007 y 2011 la misma agrupación política ganó la elección sin tener que ir en coalición con otra organización política. En estos 19 municipios, descritos en la tabla 4, los partidos que han ganado sin alternancia en los tres últimos procesos, 13 corresponden al Partido Conservador, 4 al Partido Liberal y 2 a la Alianza Social Independiente (en 2003 Alianza Social Indígena).

Gráfico 1. Distribución partidaria municipios en riesgo por dominio para alcaldías y sin alternancia en últimas tres elecciones



Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC.

Tabla 4. Municipios en riesgo para elecciones a alcalde y sin alternancia 2003-2011

No.	Departamento	Municipio	AGRUPACIÓN GANADORA			Nivel riesgo por dominio Alcaldía 2015
			ALC2003	ACL2007	ALC2011	
1	Cauca	Jambaló	Alianza Social Independiente			Riesgo Medio
2	Cauca	Toribío	Alianza Social Independiente			Riesgo Medio
3	Chocó	Busbanza	Partido Conservador			Riesgo Medio
4	Boyacá	Tinjacá	Partido Conservador			Riesgo Medio
5	Cundinamarca	San Bernardo	Partido Conservador			Riesgo Medio
6	Cundinamarca	Supatá	Partido Conservador			Riesgo Alto
7	Chocó	San José del Palmar	Partido Conservador			Riesgo Medio
8	Huila	Acevedo	Partido Conservador			Riesgo Medio
9	Nariño	Imués	Partido Conservador			Riesgo Medio
10	Nariño	Pupiales	Partido Conservador			Riesgo Medio
11	N. Santander	Herrán	Partido Conservador			Riesgo Alto
12	N. Santander	La playa	Partido Conservador			Riesgo Medio
13	N. Santander	Mutiscua	Partido Conservador			Riesgo Alto
14	N. Santander	Pamplonita	Partido Conservador			Riesgo Medio

(…/…)

(…/…)

No.	Departamento	Municipio	AGRUPACIÓN GANADORA			Nivel riesgo por dominio Alcaldía 2015
			ALC2003	ACL2007	ALC2011	
15	Tolima	Alpujarra	Partido Conservador			Riesgo Medio
16	Antioquia	Tarso	Partido Liberal			Riesgo Medio
17	Boyacá	Tibaná	Partido Liberal			Riesgo Medio
18	Córdoba	Cotorra	Partido Liberal			Riesgo Medio
19	Risaralda	Balboa	Partido Liberal			Riesgo Alto

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC.

2.2 Gobernaciones Departamentales

El comportamiento electoral en lo concerniente al promedio de votos que se requieren para que haya dominio en las elecciones a gobernadores es muy diferente al encontrado en las de las alcaldías. Como se señaló en el acápite anterior, en los tres **últimos procesos electorales** el promedio nacional del porcentaje de votos válidos obtenido por los ganadores fue muy parecido. Por el contrario, para las gobernaciones el promedio nacional oscila entre el 57% y el 39%. En el 2007 el porcentaje de votos que en promedio se requirieron para ganar la elección a gobernación en cada municipio fue mucho más bajo que los de las otras dos elecciones.

Tabla 5. Promedio nacional del porcentaje de votos válidos de candidatos con mayor votación a gobernación en cada municipio por proceso electoral

	2003	2007	2011
Promedio %votos ganador	57%	39%	49%
1 D. Estándar	72%	51%	61%
2 D. Estándar	87%	64%	73%
3 D. Estándar	N/A*	77%	86%

* N/A, La tercera desviación estándar para la elección de alcaldes en el 2003 corresponde al 113%, lo que electoralmente no es posible, excepto un fraude manifiesto.

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC.

De acuerdo al análisis combinado de los datos electorales de las elecciones de gobernadores 2003, 2007 y 2011, se encontró que 214 municipios presentan riesgo por limitaciones a la competencia en elecciones a gobernaciones departamentales. Del total de estos municipios, 194 se encuentran en riesgo medio, 21 en riesgo alto y 1 en riesgo extremo, tal y como se observa en la tabla 6.

El 40% de los 214 municipios en riesgo por limitaciones a la competencia electoral se encuentran en Cundinamarca, el cual es seguido de lejos por Boyacá con el 14%. Es importante no olvidar que este último departamento ocupa a su vez el primer lugar con el mayor porcentaje de municipios en riesgo para las elecciones a alcaldías. Los departamentos de Cundinamarca y Norte de Santander tienen el 50% de sus municipios en riesgo por limitaciones a la competencia electoral a las elecciones de gobernador.

Tabla 6. Municipios en riesgo por departamento

Departamento	Riesgo			Total Municipios en Riesgo	% mun en riesgo sobre total mun en riesgo	Total municipios departamento	% mun en riesgo sobre total mun departamento
	Medio	Alto	Extremo				
Cundinamarca	71	14	1	86	40%	116	74%
Boyacá	26	3		29	14%	123	24%
Santander	21	1		22	10%	87	25%
N. Santander	20	1		21	10%	40	53%
Nariño	12			12	6%	64	19%
Antioquia	5			5	2%	125	4%
Magdalena	4	1		5	2%	30	17%
Sucre	5			5	2%	26	19%
Cauca	4			4	2%	42	10%
Cesar	4			4	2%	25	16%
Meta	3	1		4	2%	29	14%
Tolima	4			4	2%	47	9%
Bolívar	3			3	1%	46	7%
Huila	3			3	1%	37	8%
Arauca	1			1	0.5%	7	14%
Caldas	1			1	0.5%	27	4%
La Guajira	1			1	0.5%	15	7%
Putumayo	1			1	0.5%	13	8%
Risaralda	1			1	0.5%	14	7%
Valle del Cauca	1			1	0.5%	42	2%
Vaupés	1			1	0.5%	6	17%
Total	**192**	**21**	**1**	**214**	**100%**	**1102**	**19%**

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC.

En 3 de los 214 municipios con indicación de riesgo, el mismo partido, a saber el Liberal, obtuvo en las tres últimas elecciones la mayoría de los votos. Se trata de los municipios de Piedras y Roncesvalles en el departamento de Tolima y Gutiérrez en el departamento de Cundinamarca, este último a su vez es el único municipio en riesgo extremo para esta variable.

Tabla 7. Municipios en riesgo para elecciones a Gobernaciones y sin alternancia 2003-2011

Departamento	Municipio	AGRUPACIÓN GANADORA			Nivel riesgo por dominio Gobernación 2015
		GOB2003	GOB2007	GOB2011	
Cundinamarca	Gutiérrez	Partido Liberal		Coalición Cundinamarca (Incluido P. Liberal)	Riesgo Extremo
Tolima	Piedras	Partido Liberal			Riesgo Medio
Tolima	Roncesvalles	Partido Liberal			Riesgo Medio

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC.

3. El riesgo en cargos de elección plurinominal

3.1 Concejos Municipales

En los últimos tres procesos electorales han venido disminuyendo los votos que requieren las organizaciones políticas para ubicarse como las de mayor votación en el concejo municipal. Se pasó de requerir en promedio el 41% de la votación en el 2003 al 13% en el 2011, esto se traduce en una representación más diversa y con mayor posibilidad de acceso a las corporaciones para los grupos significativos de ciudadanos. Lo anterior significa que en cada proceso electoral aumenta el nivel de competencia partidaria para ganar una curul en los concejos municipales, a pesar de que año tras año el número de partidos en el país ha venido disminuyendo significativamente.

Tabla 8. Promedio nacional del porcentaje de votos válidos de agrupaciones políticas con mayor votación a concejos por proceso electoral

	2003	2007	2011
Promedio %votos ganador	41%	34%	13%
1 D. Estándar	56%	52%	32%
2 D. Estándar	69%	64%	47%
3 D. Estándar	83%	76%	63%

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC.

No obstante lo anterior, se estableció que para las elecciones 2015, 258 municipios presentan riesgo por limitaciones a la competencia en las votaciones para elegir concejos municipales. Es de resaltar que de todas las corporaciones públicas para las que se hace análisis de riesgo por limitaciones a la competencia, es en los concejos en donde hay una mayor cantidad de municipios en riesgo. Como se puede ver en la siguiente tabla, el 91% se encuentran en riesgo medio y el 9% en riesgo alto.

Tabla 9. Municipios en riesgo para elecciones a Concejos municipales por departamento

Departamento	Riesgo		Total Municipios en Riesgo	% de mun en riesgo sobre total mun en riesgo	Total municipios departamento	%e de mun en riesgo sobre total mun depto
	Medio	Alto				
Boyacá	67	3	70	26%	123	57%
Antioquia	55	9	64	21%	125	51%
Cauca	18	4	22	7%	42	52%
Cundinamarca	20	1	21	8%	116	18%
Bolívar	17	3	20	7%	46	43%
Caldas	16	4	20	6%	27	74%
Córdoba	11		11	4%	30	37%
Atlántico	6		6	2%	23	26%
Santander	6		6	2%	87	7%
Nariño	3		3	1%	64	5%
Tolima	3		3	1%	47	6%
Chocó	2		2	1%	30	7%

(…/…)

(…/…)

Departamento	Riesgo		Total Municipios en Riesgo	% de mun en riesgo sobre total mun en riesgo	Total municipios departamento	%e de mun en riesgo sobre total mun depto
	Medio	Alto				
Huila	2		2	1%	37	5%
N. Santander	2		2	1%	40	5%
Valle del Cauca	2		2	1%	42	5%
Arauca	1		1	0.4%	7	14%
Cesar	1		1	0.4%	25	4%
Meta	1		1	0.4%	29	3%
Risaralda	1		1	0.4%	14	7%
Total	**234**	**24**	**258**	**100%**	**1102**	**23%**

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC.

Se debe señalar que los departamentos con mayor número de municipios en riesgo por dominio electoral en elecciones 2015 son Boyacá con el 27%, Antioquia con el 25% y Cauca con el 9%. Entre los dos primeros se concentra más del 50% de la totalidad de los municipios destacados.

Si se observa el número de municipios en riesgo que tiene cada departamento frente a la totalidad de los municipios que lo componen, se encuentra que el 74% de los municipios de Caldas, el 57% de Boyacá, el 52% de Cauca y el 51% de Antioquia presentan limitaciones a la competencia por *dominio electoral* en elecciones a asambleas.

Tabla 10. Municipios en riesgo para elecciones a concejos municipales en donde partido con más votos es el mismo en elecciones 2003-2011

Departamento	No.	Municipio	AGRUPACIÓN GANADORA			Nivel riesgo por dominio Concejos 2015
			CON2003	CON2007	CON2011	
Antioquia	1	Alejandría	Partido Conservador			Riesgo Medio
	2	Anorí	Partido Liberal			Riesgo Medio
	3	Cañasgordas	Partido Conservador			Riesgo Medio
	4	Concepción	Partido Liberal			Riesgo Medio
	5	Frontino	Partido Liberal			Riesgo Medio
	6	Don Matías	Partido Conservador			Riesgo Alto
	7	Pueblorico	Partido Liberal			Riesgo Medio
	8	Valdivia	Partido Liberal			Riesgo Alto
	9	Betania	Partido Liberal			Riesgo Medio
	10	Tarso	Partido Liberal			Riesgo Alto
Atlántico	11	Manatí	Partido Liberal			Riesgo Medio
Bolívar	12	Regidor	Partido Liberal			Riesgo Medio

(…/…)

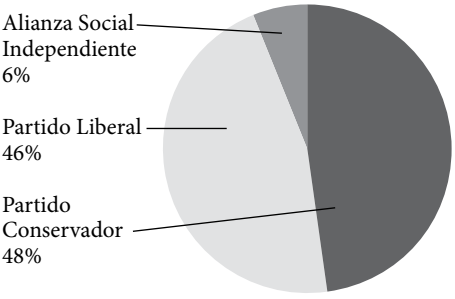
(…/…)

Departamento	No.	Municipio	AGRUPACIÓN GANADORA			Nivel riesgo por dominio Concejos 2015
			CON2003	CON2007	CON2011	
Boyacá	13	Briceño	Partido Conservador			Riesgo Medio
	14	Saboyá	Partido Conservador			Riesgo Medio
	15	Caldas	Partido Liberal			Riesgo Medio
	16	Corrales	Partido Conservador			Riesgo Medio
	17	El Cocuy	Partido Liberal			Riesgo Medio
	18	Tinjacá	Partido Conservador			Riesgo Medio
	19	Guacamayas	Partido Conservador			Riesgo Medio
	20	Jericó	Partido Conservador			Riesgo Medio
	21	Meripí	Partido Liberal			Riesgo Medio
	22	Moniquirá	Partido Conservador			Riesgo Medio
	23	Muzo	Partido Conservador			Riesgo Medio
	24	Nuevo Colón	Partido Liberal			Riesgo Medio
	25	Pauna	Partido Conservador			Riesgo Medio
	26	Santa Rosa de Viterbo	Partido Conservador			Riesgo Medio
	27	Ventaquemada	Partido Conservador			Riesgo Medio
	28	Jenesano	Partido Liberal			Riesgo Medio
Caldas	29	Aranzú	Partido Conservador			Riesgo Medio
	30	San José	Partido Conservador			Riesgo Medio
	31	Villa María	Partido Liberal			Riesgo Medio
Cauca	32	Jambaló	Alianza Social Independiente			Riesgo Alto
	33	Toribío	Alianza Social Independiente			Riesgo Alto
	34	Caldono	Alianza Social Independiente			Riesgo Medio
	35	El Tambo	Partido Liberal			Riesgo Medio
Córdoba	36	Chima	Partido Liberal			Riesgo Medio
	37	Puerto Escondido	Partido Liberal			Riesgo Medio
	38	Cotorra	Partido Liberal			Riesgo Medio
	39	La Apartada (Frontera)	Partido Liberal			Riesgo Medio
Cundinamarca	40	Cucunubá	Partido Conservador			Riesgo Medio
	41	Anapoima	Partido Liberal			Riesgo Medio
	42	Gama	Partido Conservador			Riesgo Medio
	43	Gutiérrez	Partido Conservador			Riesgo Alto
Huila	44	Colombia	Partido Liberal			Riesgo Medio
N. Santander	45	Lourdes	Partido Conservador			Riesgo Medio
Risaralda	46	Balboa	Partido Liberal			Riesgo Medio
Santander	47	Cabrera	Partido Conservador			Riesgo Medio
Tolima	48	Alpujarra	Partido Conservador			Riesgo Medio
	49	Casablanca	Partido Conservador			Riesgo Medio
Valle	50	El Dovio	Partido Conservador			Riesgo Medio

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC.

Finalmente, es necesario resaltar que en 50 (19%) de los 258 municipios en riesgo para las elecciones a concejos municipales no se presenta alternancia en cuanto al partido ganador en las últimas tres elecciones. Como se observa en la gráfica 2, la Alianza Social Independiente, el Partido Liberal y el Partido Conservador son los partidos que han dominado en las tres últimas elecciones locales en estos municipios. Se trata también de los mismos tres partidos que dominaron en las elecciones en las que se eligieron los últimos tres alcaldes. De hecho, se vuelve a encontrar, al igual que en el caso de alcaldías, la preeminencia de la Alianza Social Independiente en el Departamento del Cauca y la recurrencia del municipio de Gutiérrez en Cundinamarca, que para el caso de Gobernación fue señalado en riesgo extremo y de los concejos en riesgo alto.

Gráfico 2. Distribución partidaria de municipios en riesgo por dominio en concejos y sin alternancia en últimas tres elecciones



Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC.

3.2 Asambleas Departamentales

Al igual que lo visto en concejos, el porcentaje de los votos obtenidos en un municipio por las agrupaciones políticas ganadoras en elecciones a asambleas ha decrecido en los tres últimos procesos electorales, pasando de 41% en 2003 a 35% en 2011. Este comportamiento podría estar demostrando que para esta corporación también la competencia electoral ha aumentado, al mismo tiempo que se ha disminuido la capacidad de dominio por una organización política y se ha ampliado, por lo tanto, el espectro de representación en estos cuerpos colegiados.

Tabla 11. Promedio nacional del porcentaje de votos válidos de agrupaciones políticas con mayor votación a asamblea en cada municipio por proceso electoral

	2003	2007	2011
Promedio %votos ganador	40,5%	35,8%	34,7%
1 D. Estándar	55,1%	51,3%	45,5%
2 D. Estándar	69,6%	64,1%	56,3%
3 D. Estándar	84,2%	76,8%	67,1%

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC.

En términos de *riesgo electoral* municipal por la variable de dominio electoral en las Asambleas Departamentales, para las elecciones 2015 **é**ste se encuentra presente en 186 municipios, tal y como se observa en la tabla 12. Del total de municipios en riesgo, el 80% se encuentran en riesgo medio, el 19% en riesgo alto y el 1% en riesgo extremo.

El municipio que se encuentra en riesgo extremo por limitaciones a la competencia en elecciones a asambleas departamentales corresponde a La Playa, Norte de Santander, en el que en las tres últimas elecciones el Partido Conservador Colombiano ha sido el que ha obtenido el mayor número de votos.

Como se puede ver en la siguiente tabla, los departamentos con mayor número de municipios en riesgo por limitaciones a la competencia son: Boyacá con el 18%, Antioquia con el 16% y Cundinamarca con el 12%. Los dos primeros son los mismos que ocupan los primeros lugares en el cálculo de riesgo para las demás corporaciones.

Tabla 12. Municipios en riesgo para elecciones a Asambleas por departamento

Departamento	Riesgo			Total Municipios en Riesgo	% mun en riesgo sobre total mun en riesgo	Total municipios departamento	% mun en riesgo sobre total mun departamento
	Medio	Alto	Extremo				
Boyacá	23	10		33	18%	123	27%
Antioquia	23	7		30	16%	125	24%
Cundinamarca	18	5		23	12%	116	20%
N. Santander	14	1	1	16	9%	40	40%
Santander	11			11	6%	87	13%
Caldas	7	1		8	4%	27	30%
Nariño	7	1		8	4%	64	13%
Tolima	6	2		8	4%	47	17%
Bolívar	7			7	4%	46	15%
Cauca	2	4		6	3%	42	14%
Huila	6			6	3%	37	16%
Casanare	3	2		5	3%	19	26%
Magdalena	5			5	3%	30	17%
Valle del Cauca	4	1		5	3%	42	12%
Córdoba	3			3	2%	30	10%
Chocó	2			2	1%	30	7%
Meta	2			2	1%	29	7%
Risaralda	2			2	1%	14	14%
Atlántico	1			1	1%	23	4%
Cesar		1		1	1%	25	4%
Guaviare	1			1	1%	4	25%
La Guajira	1			1	1%	15	7%
Vaupés	1			1	1%	6	17%
Vichada	1			1	1%	4	25%
Total	**150**	**35**	**1**	**186**	**100%**	**1102**	**17%**

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC.

Al cruzar los datos del número de municipios en riesgo de cada departamento contra el total de municipios que tiene, se destacan los departamentos de Norte de Santander y Caldas con el 40% y el 30% de su territorio en riesgo, respectivamente. Es importante mencionar que en Norte de Santander estos resultados coinciden con una fuerte presencia de grupos armados ilegales como lo son las FARC- EP, el ELN y las bandas criminales.

En el 26% de los municipios en riesgo por limitaciones a la competencia en elecciones de asambleas departamentales, es decir en 49, en las últimas tres elecciones una misma agrupación política ha sido la que ha obtenido el mayor número de votos. De igual manera, tienen como característica particular que tampoco han tenido, en tres elecciones consecutivas, un cambio en el primer lugar de la agrupación política que obtuvo el mayor número de votos.

Tabla 13. Municipios en riesgo para elecciones a asambleas departamentales en donde partido con más votos es el mismo en elecciones 2003-2011

Departamento	No.	Municipio	AGRUPACIÓN POLÍTICA			Nivel riesgo por dominio Asamblea 2015
			ASA2003	ASA2007	ASA2011	
Antioquia	1	Cañasgordas	Partido Conservador			Riesgo medio
	2	San Luis	Partido Conservador			Riesgo Medio
Boyacá	3	Briceño	Partido Conservador			Riesgo Alto
	4	Busbanza	Partido Conservador			Riesgo Medio
	5	Boavita	Partido Conservador			Riesgo Medio
	6	Gámeza	Partido Conservador			Riesgo Medio
	7	Saboya	Partido Conservador			Riesgo Medio
	8	Corrales	Partido Conservador			Riesgo Alto
	9	El Coduy	Partido Conservador			Riesgo Medio
	10	Floresta	Partido Conservador			Riesgo Medio
	11	Guacamaya	Partido Conservador			Riesgo Alto
	12	Panqueba	Partido Conservador			Riesgo Alto
	13	Santa Sofía	Partido Conservador			Riesgo Medio
	14	Tenza	Partido Conservador			Riesgo Alto
Caldas	15	Aranzú	Partido Conservador			Riesgo Medio
Cauca	16	Jambaló	Alianza Social Independiente			Riesgo Alto
	17	Toribio	Alianza Social Independiente			Riesgo Alto
	18	Páez	Alianza Social Independiente			Riesgo Medio
Córdoba	19	Lorica	Partido Liberal			Riesgo Medio
Cundinamarca	20	Supatá	Partido Conservador			Riesgo Alto
	21	Fosca	Partido Conservador			Riesgo Medio
	22	Gama	Partido Conservador			Riesgo Alto
	23	Guavita	Partido Conservador			Riesgo Medio
	24	Gutiérrez	Partido Conservador			Riesgo Medio
	25	La Peña	Partido Conservador			Riesgo Medio
	26	Nocaima	Partido Conservador			Riesgo Medio
	27	Pacho	Partido Conservador			Riesgo Medio

(…/…)

(…/…)

Departamento	No.	Municipio	AGRUPACIÓN POLÍTICA			Nivel riesgo por dominio Asamblea 2015
			ASA2003	ASA2007	ASA2011	
Huila	28	Acevedo	Partido Conservador			Riesgo Medio
	29	Paicol	Partido Conservador			Riesgo Medio
	30	Palermo	Partido Conservador			Riesgo Medio
	31	Santa María	Partido Conservador			Riesgo Medio
Norte de Santander	32	Herrán	Partido Conservador			Riesgo Alto
	33	La Playa	Partido Conservador			Riesgo Extremo
	34	Lourdes	Partido Conservador			Riesgo Medio
	35	Pamplonita	Partido Conservador			Riesgo Medio
	36	Abrego	Partido Conservador			Riesgo Medio
	37	Arboledas	Partido Conservador			Riesgo Medio
	38	Cachira	Partido Conservador			Riesgo Medio
	39	Cucutilla	Partido Conservador			Riesgo Medio
	40	La Espezanza	Partido Conservador			Riesgo Medio
	41	Salazar	Partido Conservador			Riesgo Medio
	42	Sardinata	Partido Conservador			Riesgo Medio
	43	Villa Caro	Partido Conservador			Riesgo Medio
Tolima	44	Alpujarra	Partido Conservador			Riesgo Medio
	45	Casablanca	Partido Conservador			Riesgo Medio
	46	San Antonio	Partido Conservador			Riesgo Medio
Valle	47	El Dovio	Partido Conservador			Riesgo Alto
	48	Ulloa	Partido Conservador			Riesgo Medio
	49	Versalles	Partido Conservador			Riesgo Medio

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC.

De este grupo de municipios se resalta que pertenecen a 10 de los 32 departamentos del país. También se destaca la predominancia del Partido Conservador en la tabla, que agrupa el 91% de los municipios señalados por posible riesgo por *dominio electoral* y en los que no ha habido cambio en el ganador a la asamblea en las últimas tres elecciones.

4. Hallazgos finales y conclusiones

Hasta este punto se ha hecho una presentación de los municipios que se encuentran en algún nivel de riesgo por limitaciones a la competencia o *dominio electoral* para cada una de las elecciones. Sin embargo, es de resaltar que existen 20 municipios, que si bien en su mayoría se encuentran en riesgo medio, presentan algún nivel de riesgo en todas las corporaciones que fueron analizadas para este artículo.

Tabla 14. Municipios en riesgo para elecciones a asambleas departamentales en donde partido con más votos es el mismo en elecciones 2003-2011

Departamento	No.	Municipio	Nivel de Riesgo por Limitaciones alcaldía	Nivel de Riesgo por Limitaciones Concejo	Nivel de Riesgo por Limitaciones Gobernación	Nivel de Riesgo por Limitaciones asamblea
Antioquia	1	Angostura	Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Medio	Riesgo Alto
	2	Cañasgordas	Riesgo Medio	Riesgo Medio	Riesgo Medio	Riesgo Alto
	3	Pequé	Riesgo Medio	Riesgo Medio	Riesgo Medio	Riesgo Alto
	4	Tarso	Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Medio	Riesgo Medio
Boyacá	5	Chiquiza	Riesgo Medio	Riesgo Medio	Riesgo Medio	Riesgo Alto
	6	Guacamaya	Riesgo Medio	Riesgo Medio	Riesgo Medio	Riesgo Alto
	7	Pajarito	Riesgo Medio	Riesgo Medio	Riesgo Medio	Riesgo Medio
	8	Panqueba	Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Medio	Riesgo Alto
	9	Tibaná	Riesgo Medio	Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Medio
Caldas	10	Pensilvania	Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Medio	Riesgo Alto
Cauca	11	Jambaló	Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Medio	Riesgo Alto
Cesar	12	Gonzalez	Riesgo Medio	Riesgo Medio	Riesgo Medio	Riesgo Alto
Cundinamarca	13	Gama	Riesgo Alto	Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Alto
	14	Guatavita	Riesgo Medio	Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Medio
	15	Paime	Riesgo Alto	Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Medio
	16	Quebrada Negra	Riesgo Alto	Riesgo Medio	Riesgo Medio	Riesgo Alto
N. Santander	17	La Playa	Riesgo Medio	Riesgo Medio	Riesgo Medio	Riesgo Extremo
Risaralda	18	Balboa	Riesgo Alto	Riesgo Medio	Riesgo Medio	Riesgo Medio
Tolima	19	Alpujarra	Riesgo Medio	Riesgo Medio	Riesgo Medio	Riesgo Medio
	20	Villa Hermosa	Riesgo Alto	Riesgo Medio	Riesgo Medio	Riesgo Alto

Fuente: Cálculos MOE con datos de RNEC.

Finalmente, es importante tener presente que no necesariamente son negativos los casos en los que se encontró predominio en las tres últimas elecciones de un mismo partido, porque los ciudadanos pueden estar premiando una buena gestión. Sin embargo, este fenómeno también podría significar la dominación de una agrupación política por cuenta de que ha logrado construir y/o mantener una fuerte red clientelar que restringe la oferta democrática.

Referencias

Ames, Barry. (1995). Electoral strategy under open-list proportional representation. *American Journal of Political Science*, 406-433.

Ames, Barry. (1995). Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics,* 57(02), 324-343.

Botero Felipe, Alvira David, Ortega Bibiana. (2011). Factores de riesgo por anomalías en

votos blancos, nulos y tarjetas no marcadas y limitaciones la competencia electoral. Elecciones alcalde 2000, 2003 y 2007. En MOE. *Mapas y factores de riesgo electoral: elección de autoridades locales, Colombia 2011*. Bogotá: Torre Blanca, 105-130.

Greene, Kenneth. (2008). Dominant party strategy and democratization. *American Journal of Political Science,* 52, 16 -31

Grupo de Elecciones, Partidos y Congreso, Universidad de los Andes. Análisis de variables de riesgo electoral Alcaldías 2000 y 2003: participación: votos blancos, nulos y no marcados y limitaciones a la competencia electoral. En MOE (2007), *Retos electorales, riesgos y recomendaciones: Elecciones Colombia octubre 28 de 2007*. Bogotá: Industrias Gráficas Darbel, 149-166.

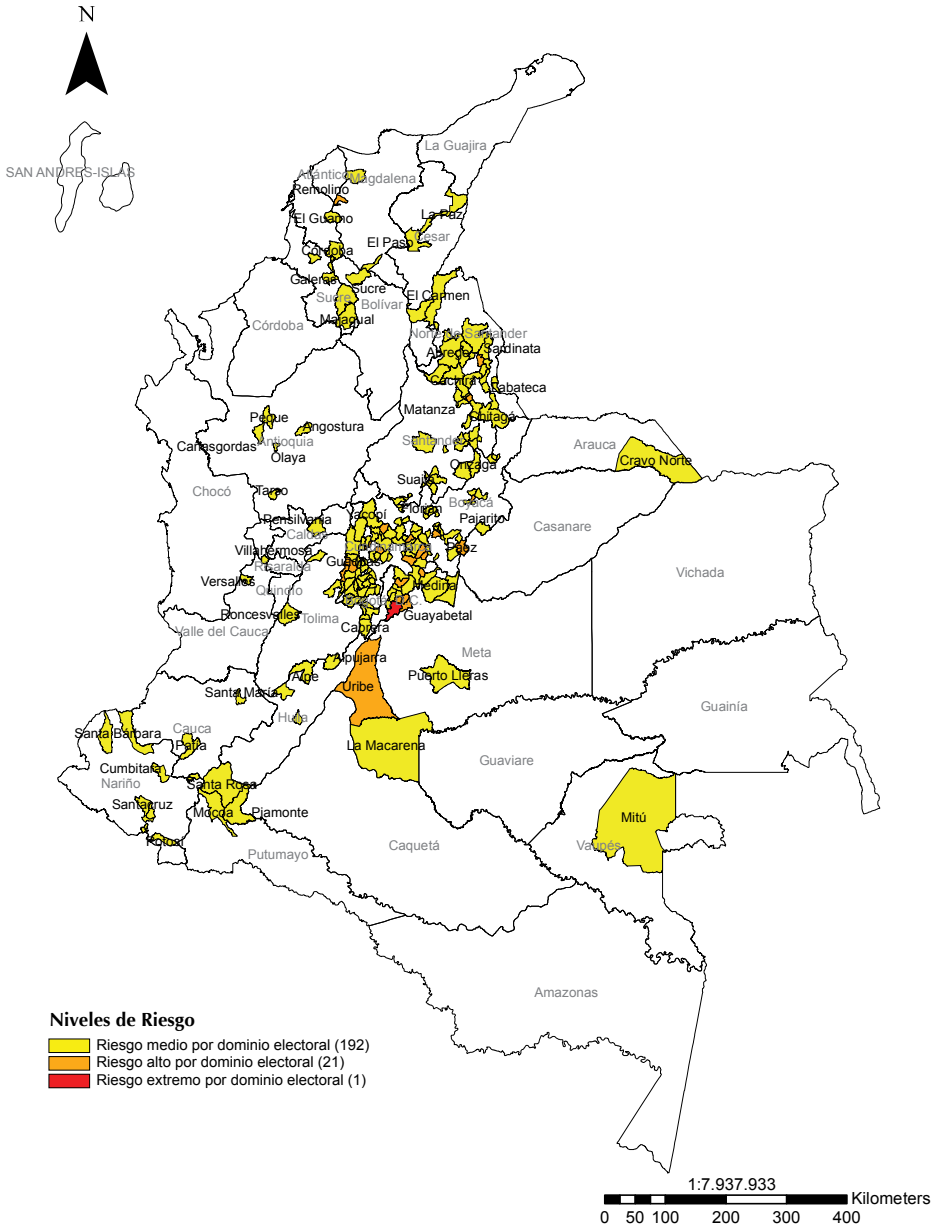
Nohlen, Dieter. (1994). *Sistemas Electorales y Partidos Políticos.* México: Fondo de Cultura Económica.

Shugart, Matthew Soberg y John Carey (1992). *Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Siavelis, Peter M y Scott Morgenstern. (Eds.). (2008). *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.

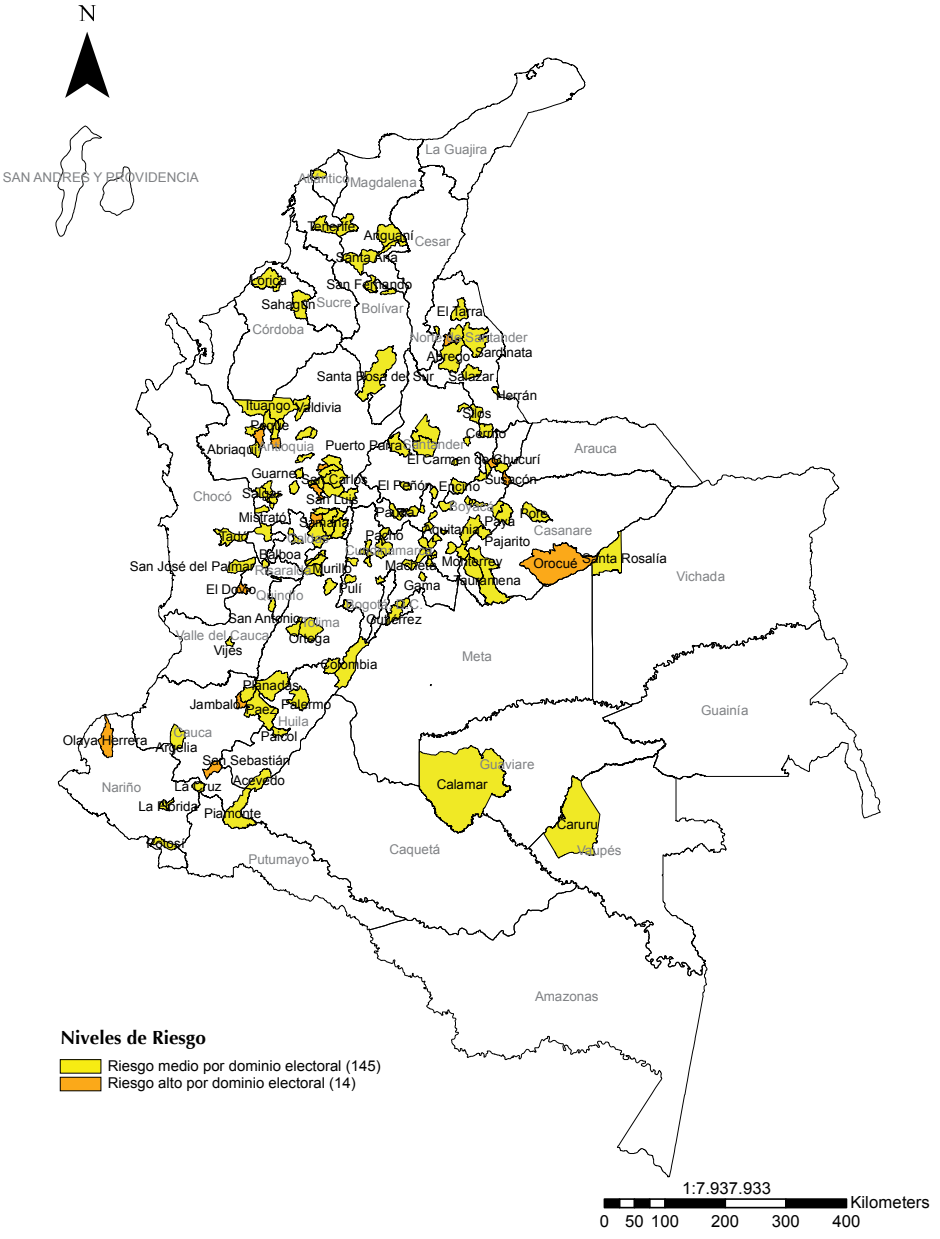
Wright, Joséph. (2008). Political competitions and democratic stability in new democracies. *British Journal of Political Science*, 38, 221-245

Mapa # 20
Riesgo por dominio electoral – Elecciones a gobernación 2015

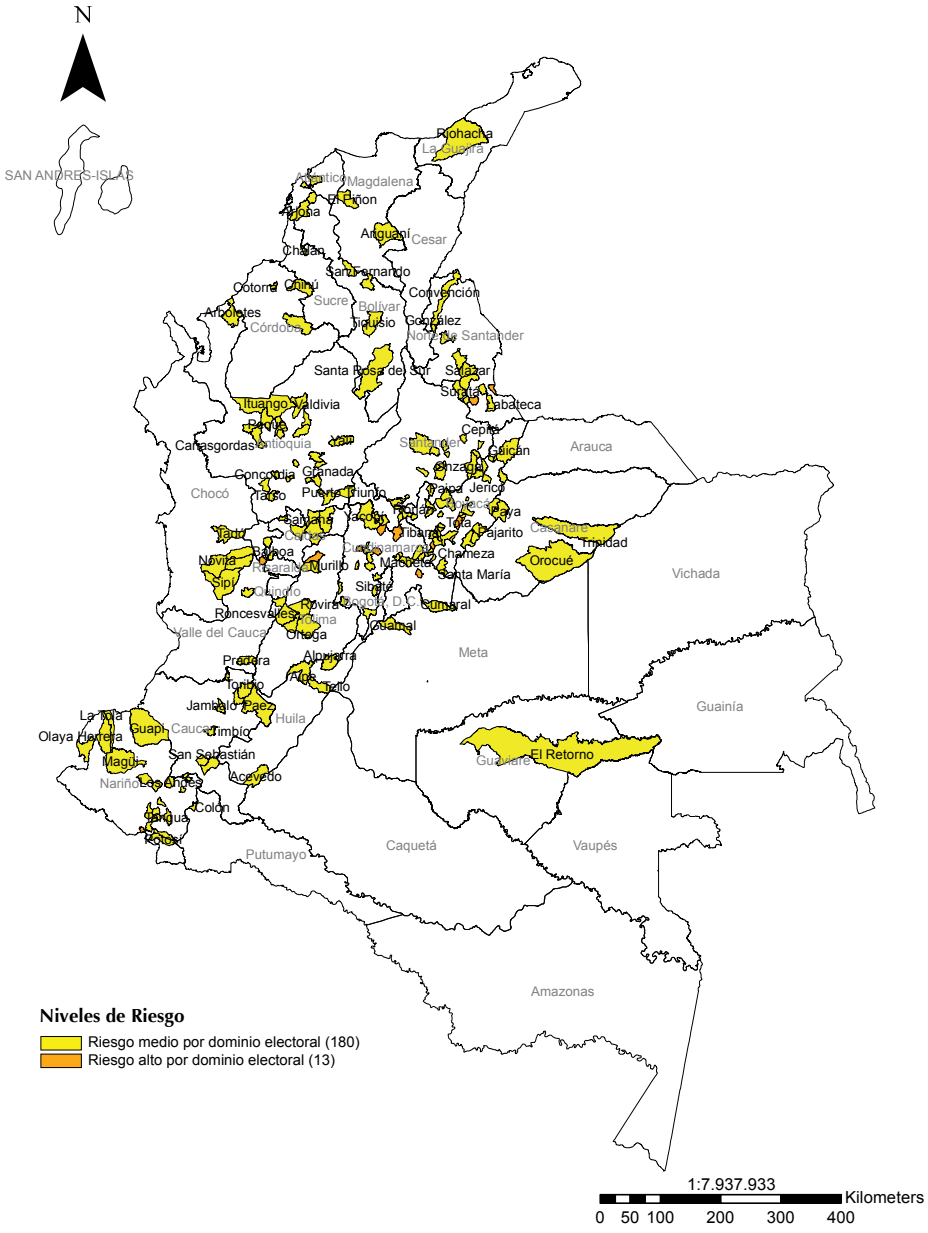


Mapa # 21
Riesgo por dominio electoral – Elecciones a asamblea 2015

Misión de Observación Electoral

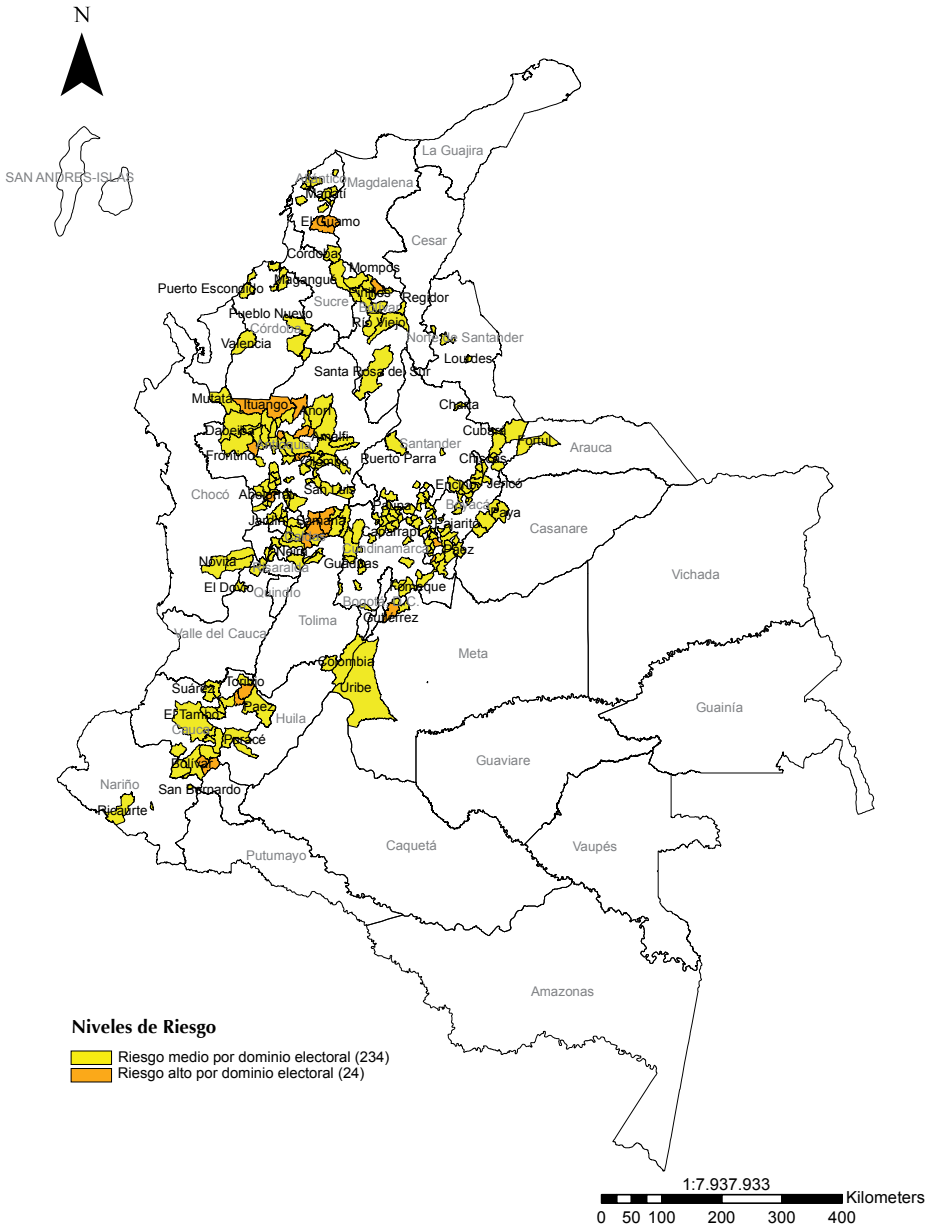


Mapa # 22
Riesgo por dominio electoral – Elecciones a alcaldía 2015



Mapa # 23
Riesgo por dominio electoral – Elecciones a concejo 2015

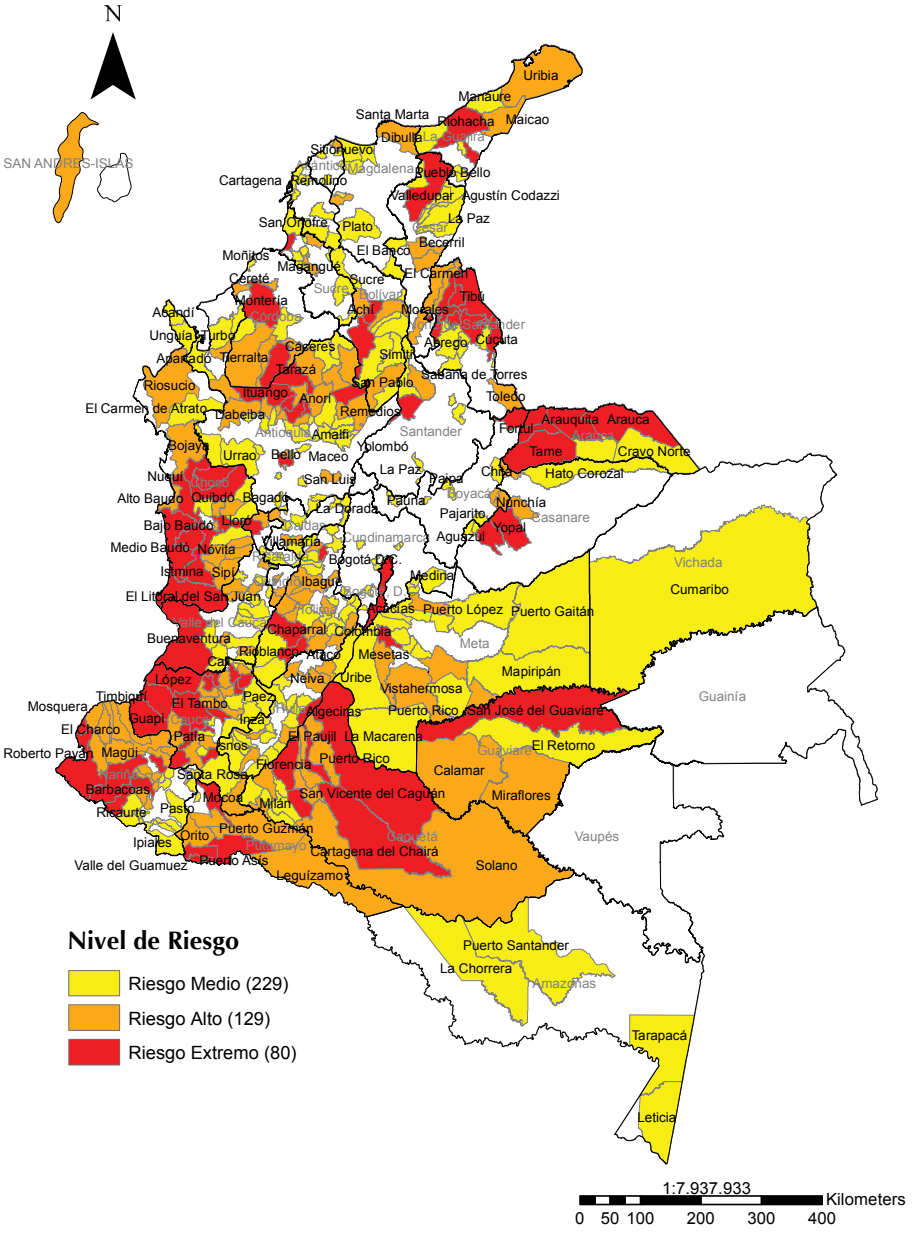
Misión de Observación Electoral



II.
Riesgo por factores de violencia

Mapa # 24
Riesgo consolidado por factores de violencia

Misión de Observación Electoral



Mapa consolidado de riesgos por violencia

Germán Robayo
Sub Coordinador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia-
Misión de Observación Electoral - MOE

El mapa consolidado de violencia tiene como objetivo identificar qué tipo de factores relacionados a diversas formas de acción violenta pueden generar riesgo para el desarrollo de las elecciones de 2015. Lo que se pretende con este estudio es generar alertas tempranas para que tanto las autoridades como la sociedad civil logren mitigar el riesgo y, de esta manera, se pueda garantizar el ejercicio del derecho al sufragio de manera libre.

Para identificar el riesgo consolidado por violencia se cruzan cuatro variables que la MOE ha trabajado a lo largo de la realización de los Mapas de Riesgo, desde 2007. Cada variable tiene su respectiva medición y está a cargo de las organizaciones expertas en cada uno de los temas. Así, las variables de violencia que se presentan en este estudio son: presencia y acciones unilaterales de guerrillas (FARC y ELN) y Crimen Organizado[1], trabajadas con datos de CERAC, PARES y la MOE; desplazamiento forzado y masivo, trabajado por CODHES; violaciones a la libertad de prensa registradas por la FLIP; y violencia política, trabajada por la MOE.

En la siguiente tabla, se explica el nivel de riesgo para cada una de las variables y con base en esto se genera el mapa consolidado por violencia.

1 Como se explica en el siguiente capítulo, con esta denominación se hace referencia actualmente a las estructuras armadas herederas de lo que en su momento se llamó paramilitarismo, y posteriormente neo-paramilitarismo, grupos post-desmovilización paramilitar (GPDP) o bandas criminales (BACRIM).

Tabla 1. Número de municipios y niveles de riesgo por variable de violencia

Variable	Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Extremo
1. Presencia de Guerrilla	205*		
2. Presencia de Crimen Organizado	107**		
3. Acciones Unilaterales Guerrilla	62	21	16
4. Acciones Unilaterales Crimen Organizado	21	6	2
5. Desplazamiento forzado	388	90	135
6. Riesgo por violaciones a la libertad de prensa	11	8	5
7. violencia política		159	53

* Las variables de presencia de grupos armados ilegales (guerrillas y Crimen Organizado) son variables dicotómicas, es decir que en ellas los municipios están o no en riesgo, sin niveles de riesgo. Para fines del cálculo del indicador consolidado de riesgo por factores de violencia, la presencia de grupos armados ilegales toma el valor equivalente a 'riesgo medio'.

2 Ver nota 2.

Fuente: MOE.

El índice consolidado agrega el nivel de riesgo de las variables expuestas, frente a lo cual hay que hacer las siguientes claridades. En los indicadores de riesgo por presencia y por acciones unilaterales de grupos armados ilegales se contempla por separado la información de FARC, ELN y Crimen Organizado. Para el índice de riesgo por violencia política los municipios con hechos violentos en 2015, en los que hace énfasis el correspondiente capítulo de este libro, se consideran en riesgo extremo, mientras que los municipios con hechos violentos entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2014 contra autoridades locales de elección popular se consideran en riesgo alto.

Además, aunque el índice de riesgo por desplazamiento forzado incorpora en su medición el desplazamiento masivo, se suma por separado otro indicador de solo los municipios con este tipo de desplazamiento, que por su gravedad e impacto hace que los municipios marcados tomen el valor de riesgo extremo. A partir del nivel agregado de los indicadores mencionados se observa la distribución de todos los municipios del país y con base en ello se los califica en niveles de riesgo medio, alto y extremo.

Análisis cuantitativo y geográfico de riesgo consolidado de violencia

Una vez explicada la metodología del riesgo consolidado de violencia, es pertinente mencionar que como resultado de esta medición se encontraron un total de 439 municipios con dicho comportamiento. En la siguiente tabla se muestran las convenciones para cada uno de los niveles de riesgo.

Tabla 2. Número de municipios con riesgo consolidado 2015 de violencia según nivel de riesgo

Riesgo Medio	Riesgo Alto	Riesgo Extremo	Total
230	129	80	439

Fuente: MOE

Es importante señalar que el departamento de Antioquia es el que más muni-

cipios en riesgo por esta variable tiene. Sin embargo, es preocupante que hay tres departamentos en donde el total de sus municipios se encuentran dentro de dicha medición: Caquetá, Arauca y Guaviare. Estos departamentos se han visto afectados principalmente por el accionar de los grupos armados al margen de la ley y por el fenómeno del desplazamiento, que son las variables que explican los niveles de riesgo generalizados. En otras palabras, las dinámicas del conflicto armado ponen en grave riesgo el funcionamiento de la democracia en la totalidad del territorio de los departamentos ya citados.

Tabla 3. Número y proporción de municipios en riesgo por violencia por departamento

#	Departamento	Número de municipios en riesgo violencia consolidado 2015	% de municipios en riesgo por departamento
1	Antioquia	50	40%
2	Cauca	39	93%
3	Nariño	37	58%
4	Tolima	31	66%
5	Chocó	27	87%
6	Huila	24	65%
7	Meta	22	76%
8	Valle	20	48%
9	Bolívar	20	43%
10	Norte de Santander	18	45%
11	Caquetá	16	100%
12	Cesar	11	44%
13	Sucre	11	42%
14	Cundinamarca	11	9%
15	Putumayo	10	77%
16	Córdoba	10	33%
17	La Guajira	9	60%
18	Magdalena	9	30%
19	Casanare	8	42%
20	Caldas	8	30%
21	Boyacá	8	7%
22	Arauca	7	100%
23	Atlántico	7	30%
24	Santander	7	8%
25	Risaralda	5	36%
26	Guaviare	4	100%
27	Amazonas	4	36%
28	Quindío	3	25%
29	Bogotá	1	100%
30	San Andrés	1	50%
31	Vichada	1	25%

Fuente: MOE.

Es necesario mencionar que entre los municipios con riesgo consolidado por violencia hay 27 ciudades capitales de departamento. De dichos territorios, hay 13 en riesgo extremo, 10 en riesgo alto y 4 en riesgo medio, como lo detalla la tabla 4.

Tabla 4. Ciudades capitales con riesgo consolidado de violencia 2015

#	Departamento	Municipio	Nivel de Riesgo
1	Antioquia	Medellín	Riesgo Extremo
2	Norte de Santander	Cúcuta	
3	Guaviare	San José del Guaviare	
4	Cesar	Valledupar	
5	Córdoba	Monteria	
6	Caquetá	Florencia	
7	La Guajira	Riohacha	
8	Arauca	Arauca	
9	Chocó	Quibdó	
10	Bogotá Dc	Bogotá, DC	
11	Cauca	Popayan	
12	Putumayo	Mocoa	
13	Casanare	Yopal	
14	Atlántico	Barranquilla	Riesgo Alto
15	Magdalena	Santa Marta	
16	Meta	Villavicencio	
17	Tolima	Ibague	
18	Quindío	Armenia	
19	Caldas	Manizales	
20	San Andrés	San Andrés	
21	Valle	Cali	Riesgo Medio
22	Bolívar	Cartagena	
23	Santander	Bucaramanga	
24	Nariño	Pasto	
25	Risaralda	Pereira	
26	Sucre	Sincelejo	
27	Amazonas	Leticia	

Fuente: MOE.

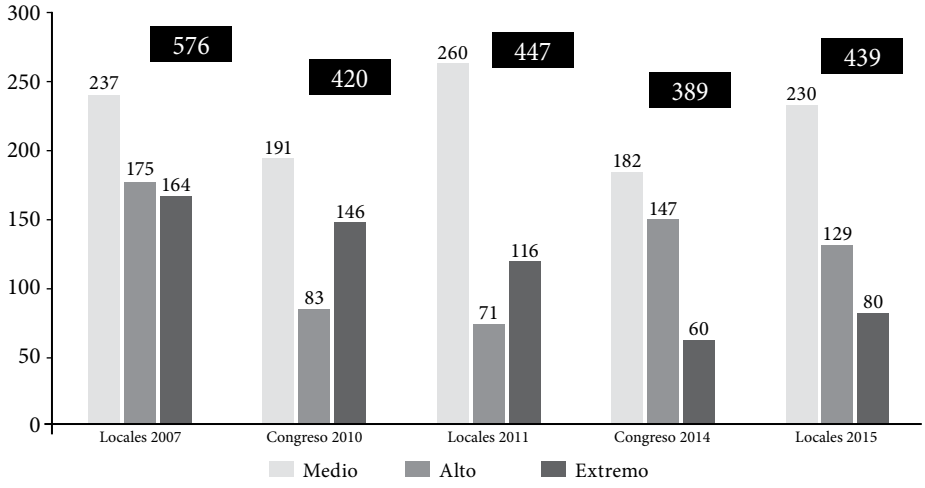
Si se hace énfasis en el nivel de riesgo, el departamento del Cauca es el que más municipios tiene en riesgo extremo por violencia con 15, seguido de Chocó y Norte de Santander con 8, y Antioquia y Nariño con 7. Además, encontramos que los departamentos

con mayor número de municipios en riesgo alto son Antioquia y Nariño con 15, seguido por Cauca y Tolima con 12, y Chocó con 10; dichos municipios concentran el 50% de los casos con este nivel de riesgo. Por último, los departamentos que más territorios concentran en riesgo medio son Antioquia con 28, Huila 17, Meta y Tolima 16, Bolívar y Nariño 15, Valle del Cauca 13, Cauca 12 y Cundinamarca 11, quienes concentran el 62% de los municipios en este nivel.

Análisis histórico comparado

Para efectos del análisis, es pertinente comparar los indicadores de riesgo consolidado de violencia desde 2007 hasta el 2015, cubriendo todos los años electorales analizados por el Mapa de Riesgo Electoral de la MOE. En ese sentido, el siguiente gráfico muestra las mediciones históricas realizadas para ese propósito.

Gráfico 1. Histórico de municipios con riesgo consolidado de violencia por nivel de riesgo



Fuente: MOE.

Al comparar el número total de circunscripciones en riesgo para el año 2014 (elecciones nacionales) con las elecciones de autoridades locales 2015, hubo un aumento del 13% (50 municipios). Este crecimiento se dio en los niveles de riesgo medio y extremo, pues el nivel de riesgo alto decreció. Por su parte, respecto a las elecciones locales de 2011 hubo una disminución del 2%. La variable que más evidenció esta disminución fue el nivel extremo con 31% seguido del riesgo medio con el 12%. Sin embargo, es importante mencionar que para el nivel alto hubo un incremento del 82% (58 municipios).

Si se observa hasta las elecciones del año 2010 se puede mencionar que aumentó el total de territorios en riesgo consolidado de violencia, pasando de 420 en el año 2010 a 439 en 2015. Esto quiere decir que

se incrementaron los territorios en riesgo un 5%. En cuanto a los niveles de riesgo, el nivel extremo fue donde hubo mayor disminución con un 45%; sin embargo, a pesar de esta depreciación, el nivel alto aumentó en un 55% y el nivel medio en un 20%.

Por último, las elecciones locales de 2007 fueron las que mayor número de municipios tuvieron en riesgo. Este periodo de tiempo, comparado con las elecciones locales de 2015, tuvo un decremento del 24% (137 municipios) en el total de circunscripciones territoriales que presentaban riesgo. Esta premisa aplica para todos los niveles de riesgo de la medición, sin embargo donde esta afirmación se ve mejor reflejada es en el riesgo extremo cuya disminución fue de un 51%.

Al realizar la comparación histórica se hacen evidentes ciertos patrones: las elecciones locales de 2015 tienen en general menos niveles de riesgo que las elecciones de autoridades locales de 2007 y 2011, pero tienen más que las de autoridades nacionales, de 2010 y 2014. Es decir que nos enfrentamos a unas elecciones más violentas que las del año pasado, pero menos violentas que otros comicios de autoridades locales. En estos resultados se ve una tendencia: las elecciones de autoridades locales son más violentas que las de autoridades nacionales, lo cual coincide con un mayor grado de competitividad de las elecciones, pues la victoria se juega a nivel de circunscripciones municipales y no a nivel de circunscripciones departamentales o de nivel nacional, como pasa en las elecciones de autoridades nacionales.

Adicionalmente, se evidencia una preocupación reiterada en los capítulos de esta sección del Mapa de Riesgo; a saber, que la violencia es una forma recurrente de acción política en Colombia. Aunque las presentes elecciones locales parecen menos violentas que otras de tipo similar en el pasado, es altamente preocupante evidenciar la coincidencia de altos niveles de riesgo por violencia con comicios locales en casi todo el territorio nacional.

Haciendo un estudio más minucioso es pertinente alertar casos concretos detectados en el desarrollo de esta medición, pues se encontraron 12 municipios que han tenido un constante nivel de riesgo extremo por la variable consolidada de violencia. Estos municipios son: Medellín (Antioquia), Arauquita y Tame (Arauca), San Vicente del Caguán (Caquetá), San José del Guaviare (Guaviare), Tumaco (Nariño), Cúcuta, Ocaña y Tibú (Norte de Santander), Puerto Asís y Valle del Guamuez (Putumayo) y Buenaventura (Valle del Cauca). Un vistazo geográfico muestra que dichos municipios están ubicados en regiones afectadas tradicionalmente por el conflicto armado.

Sin embargo, hay que considerar que el indicador consolidado de riesgo por violencia no integra solamente variables relacionadas con el conflicto armado, también involucra la violencia dirigida contra candidatos y medios de comunicación. Por lo tanto, es crucial ahondar en estos municipios para determinar hasta qué punto el riesgo detectado es un mero reflejo de la alta intensidad del conflicto con grupos armados ilegales, o hasta dónde implica un involucramiento de los grupos políticos que aspiran al poder en el ejercicio de la violencia como medio para intimidar o eliminar oponentes.

Así mismo, es importante señalar el caso concreto de los municipios donde el riesgo consolidado de violencia no existía en 2011 y en 2015 aparece en la medición, lo cual es el caso de 27 municipios (que representan el 6% del total de municipios en riesgo). Estos son los lugares donde, a pesar de los decrecimientos registrados, la violencia viene en aumento. En ese sentido, es pertinente destacar que los departamentos que más casos aportan en este aspecto son Cundinamarca con 5, seguido de Amazonas y Boyacá con 3. Dichos municipios se presentan en la siguiente tabla con su respectivo riesgo

Tabla 5. Municipios sin riesgo por violencia en 2011 donde aparece el riesgo en 2015

#	Departamento	Municipio	Nivel de Riesgo
1	Boyacá	Pisba	Riesgo Alto
2	Chocó	Union Panamericana (Las Animas)	Riesgo Alto
3	Magdalena	Pedraza	Riesgo Alto
4	Tolima	Guamo	Riesgo Alto
5	Amazonas	La Chorrera	Riesgo Medio
6	Amazonas	Puerto Santander	Riesgo Medio
7	Amazonas	Tarapaca	Riesgo Medio
8	Antioquia	Santa Rosa de Osos	Riesgo Medio
9	Antioquia	Buritica	Riesgo Medio
10	Atlántico	Manati	Riesgo Medio
11	Bolívar	Turbana	Riesgo Medio
12	Bolívar	Villanueva	Riesgo Medio
13	Boyacá	Pauna	Riesgo Medio
14	Boyacá	Villa de Leiva	Riesgo Medio
15	Chocó	Rio Quito (Paimado)	Riesgo Medio
16	Córdoba	San José de Uré	Riesgo Medio
17	Cundinamarca	Medina	Riesgo Medio
18	Cundinamarca	Nemocon	Riesgo Medio
19	Cundinamarca	Ricaurte	Riesgo Medio
20	Cundinamarca	Tocancipa	Riesgo Medio
21	Cundinamarca	Madrid	Riesgo Medio
22	Huila	Pital	Riesgo Medio
23	Magdalena	Sitionuevo	Riesgo Medio
24	Santander	Barbosa	Riesgo Medio
25	Sucre	Buenavista	Riesgo Medio
26	Sucre	Sucre	Riesgo Medio
27	Tolima	Saldaña	Riesgo Medio

Fuente: MOE.

Para concluir el presente análisis, es importante desatacar que los riesgos por factores de violencia han disminuido desde las elecciones locales de 2007 y que, en términos de la intensidad de la violencia, se ve una reducción en el nivel extremo, al menos en elecciones locales. Sin embargo, llama la atención que estas disminuciones muchas veces dejan a los municipios en niveles de riesgo alto o medio, lo que sugiere que la violencia en época electoral se atenúa pero no desaparece.

Finalmente, la Misión de Observación Electoral quiere hacer un llamado a las autoridades para que por medio de este tipo de alertas tempranas se puedan tomar medidas que lleven a reducir lo más posible el riesgo de violencia. De igual forma, se hace un llamado a que los grupos armados ilegales permitan el normal desarrollo de las elecciones, no solo para este año sino de aquí en adelante, para que el certamen democrático sea libre de cualquier tipo de manifestación violenta, y para que de esta manera los ciudadanos puedan elegir de manera libre y consciente. Por último, la MOE es enfática en rechazar el uso de la violencia como medio recurrente de acción política, no solo por parte de grupos armados, sino especialmente por parte de campañas y candidatos. Este comportamiento no puede bajo ninguna circunstancia ser tolerado por la sociedad colombiana.

Riesgo por presencia y acciones unilaterales de grupos armados ilegales 2015[1]

Germán Robayo Cabrera
Sub Coordinador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

El fenómeno de la violencia es una característica que ha marcado la historia del país y ha influenciado de manera directa a las elecciones en las últimas décadas. De esta forma, el objetivo del presente capítulo es analizar y generar alertas tempranas sobre la situación a la que le país se va a enfrentar el 25 de octubre de 2015 en términos de la posible influencia al proceso electoral y el accionar de grupos armados ilegales. Así, para el año 2015, Colombia se enfrenta a unas elecciones locales que, a diferencia de las anteriores, tienen la característica especial de desarrollarse simultáneamente con los diálogos de paz con la guerrilla de las FARC. Este elemento da un ambiente especial ya que se percibe en la opinión pública una gran división entre los que apoyan y los que se oponen a este proceso. Además, existe incertidumbre acerca del rol que jugarán las FARC en las elecciones próximas, ya que años atrás este grupo ha interferido sobre el proceso electoral pero en 2014 cesaron sus acciones durante los comicios.

Así mismo, otra gran diferencia frente a las elecciones pasadas es el rol de los grupos armados ilegales diferentes a las guerrillas. Por ejemplo, durante las décadas de 1990 y el 2000 se vivió

1 El autor agradece la participación de Jorge Restrepo y María Fernanda Arocha, de CERAC, así como de Ariel Ávila y Carlos Montoya, de PARES, en las discusiones del equipo técnico del Mapa de Riesgo Electoral de la MOE para la conformación de los datos con los que se elabora el presente estudio. También agradece el trabajo de cubrimiento a medios realizado por Adriana Peña desde la MOE para la recolección de la información durante el rompimiento del cese al fuego de las FARC.

la injerencia directa de los grupos paramilitares en los procesos electorales; esto dio paso a la consecuente repercusión del fenómeno de la parapolítica en cargos de elección popular a nivel nacional y local. En 2015, diez años después del proceso de desmovilización de dichos grupos, perdura el interrogante sobre qué rol pueden jugar las estructuras armadas herederas del paramilitarismo. Los Grupos Post Desmovilización Paramilitar, en su momento llamados Bandas Criminales (BACRIM), y en el presente texto denominados como Crimen Organizado[2], no parecen incidir por medio de las armas en las elecciones, pero sí parecen tener el poder de infiltrar el proceso a través de sus recursos económicos (El Tiempo, 3 de junio de 2015).

Con base en lo anterior, este capítulo pretende hacer un acercamiento a los retos que nos plantea la presencia y el accionar tanto de grupos de Crimen Organizado como de las Guerrillas (FARC y ELN) para las elecciones locales de 2015. Así, en la primera parte se analiza, comparando con mediciones de riesgo de los años anteriores, el riesgo por presencia de grupos de Crimen Organizado. En segundo lugar, siguiendo la misma metodología comparativa, se aborda el riesgo por presencia de guerrillas. En la tercera sección se estudia el riesgo por Acciones Unilaterales de los grupos armados ilegales, haciendo especial énfasis en el registro de acciones armadas de las FARC durante el rompimiento de su cese al fuego unilateral. Por último, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones.

Es primordial señalar que el Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto (CERAC)[3] y la Fundación Paz & Reconciliación (PARES), miembros del equipo técnico del Mapa de Riesgo Electoral convocado por la MOE, fueron las organizaciones que nos entregaron la mayor parte de la información para poder realizar este estudio. Las fechas tomadas para identificar la presencia de grupos armados ilegales cubren el periodo de tiempo del 16 de Diciembre de 2013 hasta el 31 de Mayo de 2015. Sobre las acciones unilaterales, se toman datos de CERAC del año 2015, y como complemento de esta información, se han contrastado y recopilado datos con la plataforma de organizaciones que conforman la red regional de la MOE hasta el 20 de julio de 2015.

2 Con el concepto de Crimen Organizado se entenderá en este capítulo a organizaciones armadas diferentes de las guerrillas que tienen como base una estructura militar y se sostienen económicamente por medio de actividades ilícitas (narcotráfico, minería ilegal, trata de personas, extorsión etc.) y vínculos con redes internacionales e ilegales de intercambio, capaces de generar amenazas a la seguridad nacional. Son grupos que en su origen y comandancia tienen a antiguos miembros de grupos paramilitares. Ejemplo de este tipo de grupo son el Clan Úsuga (también llamados Urabeños o autodenominados Autodefensas Gaitanistas de Colombia), y en menor medida los Rastrojos y las disidencias del ERPAC.

3 Base de Datos del Conflicto Armado en Colombia del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos, CERAC. Datos sujetos a revisión y actualización.

1. Riesgo por presencia de Crimen Organizado (CO) 2015

El concepto de presencia utilizado en la presente medición de riesgo corresponde con el indicador de la presencia violenta de grupos armados elaborado por CERAC, que de acuerdo con Restrepo *et al.* (2009) significa lo siguiente:

> Este indicador pretende dar cuenta de la presencia territorial de los grupos armados (...) Si un grupo armado registra en una unidad espaciotemporal eventos de conflicto, ya sean estos combates con otro grupo o acciones unilaterales, se dice que ese grupo armado hizo presencia violenta independientemente del nivel de su accionar. Este indicador es una variable dicotómica que toma valor de uno (1) si un grupo registra eventos de conflicto y cero (0) en el caso contrario. Debido a que se calcula para todos los grupos, no tiene un valor único para cada unidad espaciotemporal. (p.209)

De esta forma, el indicador de presencia violenta de Crimen Organizado hace parte del conjunto de variables activas (o de violencia) del Mapa de Riesgo Electoral de la MOE, que nos permiten observar la relación entre factores de violencia y las elecciones de autoridades locales de 2015. A continuación se presenta un análisis comparado sobre la presencia de estos grupos armados entre los años 2007 y 2015.

Para el año 2015 y con base en la información entregada por CERAC, es posible identificar un total de 107 municipios con presencia violenta de Crimen Organizado, en 25 departamentos del país. La tabla 1 muestra la distribución de los municipios en los que hay presencia de estos grupos para dicho año.

Tabla 1. Número de municipios por departamento con riesgo por presencia de Crimen Organizado

Departamento	Municipios con riesgo por presencia de CO 2015
Antioquia	23
Valle del Cauca	11
Cauca	8
Córdoba	8
Bolívar	7
Sucre	7
Chocó	5
Norte de Santander	5
Santander	5
Meta	3
Arauca	2
Atlántico	2
Boyacá	2
Caquetá	2
Cesar	2
Cundinamarca	2
La Guajira	2
Magdalena	2
Risaralda	2
Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	1
Bogotá, D.C.	1
Huila	1
Nariño	1
Putumayo	1
Quindío	1
Tolima	1
Total	**107**

Fuente: Cálculos MOE con datos de CERAC.

De la anterior información, es necesario destacar que el departamento con mayor número de municipios con presencia de estos actores armados es Antioquia con 21, seguido del Valle del Cauca con 11 municipios. Entre los dos departamentos concentran el 30% de los municipios con presencia. De igual forma, es pertinente mencionar que dentro los 107 municipios con presencia de CO hay 19 capitales de departamento, descritas en la siguiente tabla.

Tabla 2. Capitales de departamento con riesgo por presencia de CO en 2015

Departamento	Municipio
Antioquia	Medellín
Atlántico	Barranquilla
Bogotá D.C.	Bogotá D.C.
Bolívar	Cartagena
Caquetá	Florencia
Cauca	Popayán
Cesar	Valledupar
Córdoba	Montería
Huila	Neiva
Magdalena	Santa Marta
Norte De Santander	Cúcuta
Quindío	Armenia
Risaralda	Pereira
Santander	Bucaramanga
Sucre	Sincelejo
Tolima	Ibagué
Valle Del Cauca	Cali
Arauca	Arauca

Fuente: Cálculos MOE con datos de CERAC.

Teniendo en cuenta el total de municipios con presencia de este tipo de actor armado, al compararlo con los periodos de 2007, 2010, 2011 y 2014, se observa que el 2015 es uno de los años con más alto registro de presencia, ya que este solo es superado en el año 2010. En ese sentido, en el gráfico 1 se evidencia el comportamiento de dicha variable de riesgo para los periodos antes señalados. Cabe destacar que frente a 2014 en el2015 aumentó en 25 municipios la presencia de CO.

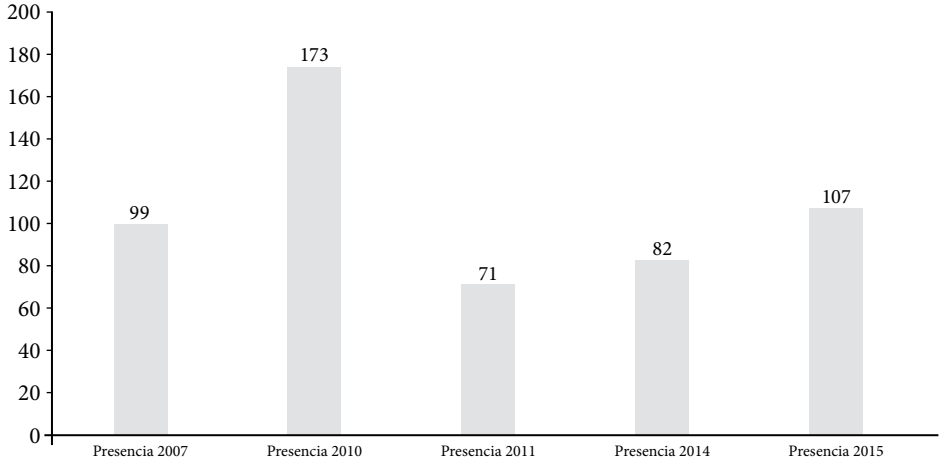
Además, es importante señalar que los 107 municipios identificados con riesgo por presencia de CO para las elecciones de autoridades locales de 2015 se encuentran disgregados en siete zonas del país y comparten características similares. Son territorios con altos niveles de cultivos ilícitos (ONU, 2015) y están atravesados por rutas para la salida de droga y el ingreso de armas. Concretamente, la MOE identifica siete zonas, listadas a continuación, y que se pueden identificar a través del mapa de riesgo por presencia de CO, ubicado al final de este capítulo:

1. La zona de la Sierra Nevada de Santa Marta, en dónde se encuentran municipios de la Guajira y de Cesar.
2. La zona comprendida entre el Magdalena Medio y la costa de Sucre y Bolívar a través de la región de la Mojana, en donde se destacan municipios como Cartagena de Indias, Tolú, Magangué y Barrancabermeja.
3. La zona que se extiende desde el Urabá antioqueño y chocoano, por el Nudo de Paramillo hasta el Sur de Córdoba.
4. La zona del Valle de Aburrá y las regiones del norte y nordeste de Antioquía.
5. La Costa Pacífica, abarcando desde el sur de Chocó y Valle del Cauca hasta

algunos municipios de Cauca (el Tambo) y de Nariño (Barbacoas).

6. La zona integrada por los municipios del Catatumbo y la frontera con Venezuela en Norte de Santander y Arauca.
7. La zona del Sur Oriente colombiano comprendida por municipios dispersos entre los departamentos del Caquetá y el Meta.

Gráfico 1. Histórico de riesgo por presencia de Crimen Organizado



Fuente: Cálculos MOE con datos de CERAC y MOE[4].

Es posible mencionar que desde el año 2007 el departamento de Antioquia ha venido en una constante variación en cuanto a los municipios con presencia de CO.[4] Se hace mención a este departamento ya que ha sido el territorio que más municipios ha presentado en riesgo por dicha variable. Así, para 2007 hubo 5 municipios con presencia, en 2010 fue el año donde más municipios se vieron afectados por este factor de violencia, con 35 municipios, para 2011 el número se redujo a 13 y para el 2014 aumentó nuevamente a 18 municipios. Con base en lo anterior es posible señalar que el fenómeno de presencia de CO para este departamento ha sido volátil. Cabe recalcar que los municipios de Turbo y Medellín han tenido una presencia constante desde 2007 hasta el 2015.

Por otra parte, es necesario destacar que 36 municipios de 17 departamentos del país para 2015 presentan riesgo por presencia de estos grupos, por primera vez en el tiempo en que la MOE ha medido el riesgo (**ver anexo 1**). Antioquia es el departamento que más municipios aporta a esta medición con 9, seguido de Bolívar y Sucre con 4 y Norte de Santander y Cauca con 3.

4 Los datos de años anteriores corresponden al indicador de riesgo conformado por la MOE con datos de CERAC y que en esos años se ha llamado riesgo por presencia de Bandas Emergentes (2007) y de Grupos Neoparamilitares (2010, 2011,2014).

Tabla 3. Municipios en donde por primera vez desde 2007 hay riesgo por presencia de CO

Departamento	Municipio
Antioquia	Argelia
	Barbosa
	Guadalupe
	Maceo
	Nariño
	Rionegro
	San Pedro
	Santa Rosa de Osos
	Yarumal
Arauca	Arauca
San Andrés	San Andrés
Bolívar	Achí
	Calamar
	Cantagallo
	Córdoba
Boyacá	Cubará
Cauca	Mercaderes
	Rosas
	Totoró
Cesar	Chiriguaná
Chocó	Unguía
Córdoba	Chimá
Magdalena	Sitionuevo
Meta	Puerto Concordia
Norte de Santander	El Tarra
	El Zulia
	Los Patios
Putumayo	Orito
Risaralda	Dosquebradas
Santander	Barbosa
Sucre	Buenavista
	Corozal
	Chalán
	Santiago de Tolú
Valle Del Cauca	Pradera
	Zarzal

Fuente: CERAC y MOE.

Presencia de CO y participación electoral

Adicionalmente, para analizar los municipios señalados en 2015 con riesgo por presencia de CO a la luz de los riesgos electorales, hemos contrastado los datos con el riesgo por nivel de participación para alcaldías. Como resultado, fue posible encontrar que 50 (57%) de los municipios con presencia de Crimen Organizado tienen riesgo por bajos niveles de participación para este año (**Anexo 2**.). De igual manera, se realizó un cruce con la variable de riesgo por variaciones en la participación para alcaldías, cuyo resultado arrojó que 10 municipios coinciden con este tipo de riesgo, de los cuales 3 (Argelia y Dabeiba en Antioquia y San Vicente del Cagúan en Caquetá) tienen nivel de riesgo alto. Mientras que los restantes siete municipios (Nariño, Antioquia; Saravena, Arauca; Sitionuevo, Magdalena; Puerto Concordia y Puerto Rico, Meta; El Tarra, Norte de Santander y Trujillo, Valle del Cauca) tienen riego medio.

Ahora bien, para dar una mejor idea de la incidencia que puede tener la presencia de grupos de CO sobre el proceso electoral, consideramos pertinente diferenciar los municipios en riesgo con base en la clasificación de los municipios de la Contaduría General de la Nación (CGN), que divide a todo el país en categorías según el tamaño de la población y los ingresos del municipio[5]. Lo anterior es fundamental

5 La CGN divide al país en siete categorías: una 'especial' para las siete ciudades más grandes de Colombia, y otras seis categorías numeradas del 1 al 6, donde a mayor número se encuentran

porque consideramos que el impacto de la presencia de un actor armado ilegal no es el mismo en una gran ciudad que en un municipio poblacional y administrativamente pequeño. En ese sentido, el sistema electoral de las poblaciones más pequeñas es más vulnerable a la afectación violenta o económica de una organización armada al margen de la ley. Tras haber visto el comportamiento histórico del factor de riesgo por variaciones en la participación, es importante señalar que para 2015 los municipios con presencia violenta de crimen organizado agrupan un total de censo electoral de 16.987.891, es decir, el 52,7% del potencial de votantes[6] incluyendo las ciudades capitales de departamento. Al restar las siete ciudades capitales de departamento (Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cali, Cartagena,) el potencial electoral que abarcan estas circunscripciones es de 6.180.299 que representa el 19,6% del total del censo electoral de 2014.

Así, se realizó el análisis dividiendo las siete categorías de la CGN en tres grandes categorías. La primera de ellas es la categoría especial; es decir, las grandes siete ciudades del país, que agrupan al 33,41% del censo electoral. Una segunda categoría la componen las ciudades intermedias, ubicadas entre las categorías 1 y 5 de la CGN, que en su conjunto de 127 municipios concentran otro 32,69% de los electores. Por último, se toma toda la categoría 6, los 967 municipios pequeños del país, que concentran el otro 33,73% del potencial de electores. De esta forma, se tiene al país dividido en tercios del censo electoral.

En primer lugar, como ya se señaló en la tabla 2, todas las grandes ciudades de la primera categoría tienen presencia de CO. Sin embargo, el gran tamaño de su censo electoral y el dinamismo que presentan durante las elecciones hacen menos relevante su análisis en el presente texto, pues es presumible que la incidencia del riesgo por presencia de CO no es tan importante. No obstante, es necesario desarrollar futuros estudios que indaguen hasta qué punto el rol jugando por los grupos de CO puede incidir durante las elecciones en las grandes ciudades.

En segundo lugar, se estudiará la categoría de ciudades intermedias. Para este grupo encontramos en riesgo a 32 municipios, que concentran un censo electoral de 4.819.219 personas aptas para votar. Esto quiere decir que el 28% del censo electoral potencialmente afectado por la presencia de CO se ubica en ciudades intermedias. Este grupo de municipios está presente en 19 departamentos, donde se destaca el departamento de Antioquia, como lo muestra la tabla 4.

municipios más pequeños. Para ver esta categorización, consultar la siguiente ruta: http://www.contaduria.gov.co/ Productos / Entidades Sector Público / Categorización Departamentos y Municipios.

6 Que para las elecciones de 2014 fue de 32.264.436 ciudadanos en el territorio nacional.

Tabla 4. Número de municipios de categorías 1 a 5 en riesgo por presencia de CO por departamento

Departamento	Número de municipios	Porcentaje sobre los municipios de esta categoría
Antioquia	6	19%
Valle del Cauca	4	13%
Norte de Santander	3	9%
Cundinamarca	2	6%
Risaralda	2	6%
Arauca	1	3%
Atlántico	1	3%
Boyacá	1	3%
Caquetá	1	3%
Cauca	1	3%
Cesar	1	3%
Córdoba	1	3%
Huila	1	3%
La Guajira	1	3%
Magdalena	1	3%
Quindío	1	3%
San Andrés	1	3%
Santander	1	3%
Sucre	1	3%
Tolima	1	3%
Total	**32**	

Fuente: Cálculos MOE con datos de CERAC y CGN.

Por último, los municipios pequeños en riesgo por presencia violenta de CO agrupan un censo electoral de 1.361.230, es decir el 8% de los ciudadanos que votan en municipios con presencia de estos grupos armados. Sin embargo, para la MOE, este reducido número de electores son los que están en mayor riesgo, pues como se ha dicho previamente, se encuentran en el tipo de municipio que por sus características sociodemográficas e institucionales pueden llegar a ser más vulnerables a la infiltración de grupos armados de Crimen Organizado en el proceso electoral. De los 68 municipios en riesgo en esta categoría, que están ubicados en 18 departamentos, el 24% de estos, están en Antioquia. La distribución por departamento es como muestra la tabla 5:

Tabla 5. Número de municipios de categoría 6 en riesgo por presencia de CO por departamento

Municipios de categoría 6		
Departamento	Número de municipios	Porcentaje sobre los municipios de esta categoría
Antioquia	16	24%
Cauca	7	10%
Córdoba	7	10%
Bolívar	6	9%
Sucre	6	9%
Valle del Cauca	6	9%
Chocó	5	7%
Meta	3	4%
Santander	3	4%
Arauca	1	1%
Boyacá	1	1%
Caquetá	1	1%
Cesar	1	1%
La Guajira	1	1%
Magdalena	1	1%
Nariño	1	1%
Norte de Santander	1	1%
Putumayo	1	1%
Total	**68**	

Fuente: Cálculos MOE con datos de CERAC y CGN.

A manera de conclusión, es posible mencionar que la categoría en la cual más municipios encontramos es la de municipios pequeños, y así mismo es la que mayor proporción tiene sobre el resto de municipios con presencia. Esto significa que el riesgo por presencia de CO está ampliamente extendido por municipios pequeños que se encuentran dispersos por diversas zonas del país, lo que exige una atención de las autoridades en múltiples geografías. Además, hay que tener especialmente en cuenta al departamento de Antioquia, ya que en todas las categorías aparece con al menos 1 municipio.

Tabla 6. Tabla resumen: Número de municipios y tamaño del censo electoral afectado por el riesgo por presencia de CO 2015, por categoría

	Ciudades Grandes (categoría especial	Ciudades intermedias (Categorías de la 1-5)	Municipios Pequeños (categoría 6)	Total
Número de Municipios en riesgo	7	32	68	107
Censo electoral afectado por el riesgo por presencia de CO.	10.807.442	4.819.219	1.361.230	16.987.891
Porcentaje	64%	28%	8%	

Fuente: Cálculos MOE con datos de CERAC y CGN.

2. Riesgo por presencia de guerrillas 2015

En el presente apartado se analiza el riesgo por la presencia de guerrillas en el territorio colombiano para las elecciones del año 2015. Para este análisis se tiene en cuenta dos factores principales. El primero es la influencia, cuya naturaleza es incierta, que podría tener la presencia de dichos actores armados en el certamen democrático. El segundo factor se refiere a los diálogos de paz con la guerrilla de las FARC, que se están dando en el momento de la redacción de este libro, así como el anunciado inicio de un proceso similar con el ELN. Este factor es muy importante para el desarrollo de este capítulo ya que el segundo punto de la agenda del proceso de paz aborda directamente la participación política de las FARC, la cual se podría ver reflejada en las próximas elecciones nacionales en 2018 y las posteriores elecciones locales de 2019.

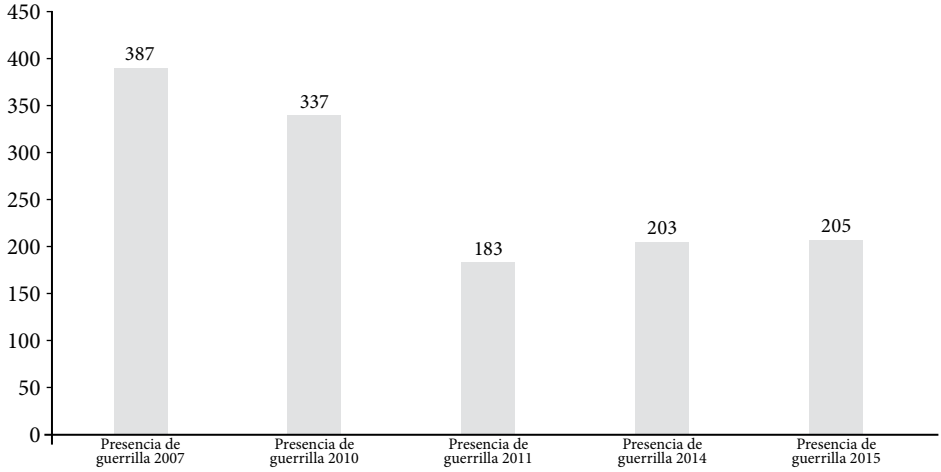
De esta forma, para efectos de la elaboración del indicador de riesgo, se han utilizado las mediciones hechas por CERAC y la Fundación Paz & Reconciliación (PARES), cuyas diferentes metodologías de medición, que se explicarán a continuación, se han integrado y complementado con información recopilada por la red regional de la MOE, para así determinar el riesgo por presencia de guerrillas en el 2015.

El concepto de *presencia violenta* resulta fundamental y aunque ya se había tratado previamente de acuerdo a la información de CERAC es necesario contrastar sus definiciones. De esta forma, para PARES la *presencia se* define "como los municipios que han tenido presencia de algún grupo armado de manera permanente por más de 7 años y han logrado imponer su dinámica institucional en el municipio" (PARES, documento interno). Tanto la Fundación como la MOE corroboran estos datos y los de CERAC con información de investigadores en campo. Gracias a dicho trabajo al final se ha producido el indicador de riesgo por presencia que se expone a continuación[7].

Para el presente año se han identificado 205 municipios con presencia de guerrillas en el país. Esta presencia está concentrada en 24 departamentos, lo cual indica, comparando el número de departamentos con el año anterior, que disminuyó en dos. Así mismo, es necesario mencionar, que para el 2014 se encontraban municipios de Quindío que ya no se encuentran registrados en la medición; sin embargo los departamento de Amazonas y Vichada en 2015 aún registran la presencia de guerrilla.

7 Vale aclarar que una de las principales decisiones tomadas en el marco de la metodología de construcción de los datos aquí expuestos fue excluir a ciudades capitales que llegaron a estar señaladas con presencia de guerrillas. Dado que esta presencia violenta consistía en actos de baja intensidad atribuibles a milicias urbanas, o en presencia de estructuras armadas en zonas rurales alejadas de los centros urbanos, se decidió no incluir estos casos en el presente análisis de riesgo electoral por la baja relación existente entre el tipo de presencia adscrita a este contexto geográfico y el funcionamiento de las elecciones.

Gráfico 2. Histórico de riesgo por presencia de guerrillas



Fuente: Cálculos MOE con datos de CERAC y MOE.

Como se observa en el gráfico 2, es necesario mencionar que durante el periodo de medición del riesgo por parte de la MOE, este indicador ha venido decreciendo, lo cual es positivo en la medida en que se ve una cierta disminución del conflicto armado, con la claridad de que en los últimos años esta variable se ha mantenido estable.

Tabla 7. Número de municipios por departamento con riesgo por presencia de Guerrillas

#	Departamento	Número de municipios	Porcentaje sobre los municipios con presencia	Porcentaje sobre el total de municipios del departamento
1	Cauca	32	16%	76%
2	Nariño	25	12%	39%
3	Antioquia	20	10%	16%
4	Chocó	17	8%	55%
5	Meta	13	6%	45%
6	Norte de Santander	11	5%	28%
7	Caquetá	10	5%	63%
8	Tolima	10	5%	21%
9	Huila	8	4%	22%
10	Valle del Cauca	8	4%	19%
11	Arauca	7	3%	100%
12	Putumayo	7	3%	54%
13	Bolívar	6	3%	13%
14	Casanare	6	3%	32%

(…/…)

(…/…)

#	Departamento	Número de municipios	Porcentaje sobre los municipios con presencia	Porcentaje sobre el total de municipios del departamento
15	La Guajira	5	2%	33%
16	Boyacá	4	2%	3%
17	Cesar	4	2%	16%
18	Córdoba	3	1%	10%
19	Guaviare	3	1%	75%
20	Risaralda	2	1%	14%
21	Amazonas	1	0%	50%
22	Cundinamarca	1	0%	1%
23	Santander	1	0%	1%
24	Vichada	1	0%	25%
	Total	**205**		

Fuente: Cálculos MOE con datos de CERAC, PARES y MOE.

Como se pude apreciar en la tabla 7, los departamentos de Cauca, Nariño y Antioquía concentran el 38% de los municipios en riesgo por presencia de guerrillas en el país. Es importante señalar que de los territorios con riesgo por presencia de guerrillas en 2015, hay 12 municipios de 7 departamentos que no han tenido presencia en los años anteriores en los que se midió este factor de riesgo. Estos municipios son: La Chorrera[8] (Amazonas), Pisba (Boyacá), San Sebastián (Cauca), Chiriguana (César), Lloró, Rio Iro y Unión Panamericana (Chocó), Venecia (Cundinamarca), Linares, Olaya Herrera y Mosquera (Nariño).

Así mismo, se destaca que han existido 79 municipios en donde *la presencia* ha sido constante desde el 2007. Esto quiere decir que el 38% de los municipios con presencia de guerrilla en 2015, han tenido presencia de algún grupo guerrillero desde 2007 (**ver anexo 3)**. Estos territorios están ubicados en 15 departamentos y donde más se concentran es en Cauca y Antioquia. La reiterada presencia en estos municipios debe llamar la atención de las autoridades, pues son zonas donde la arraigada presencia de los grupos armados guerrilleros puede considerase como un factor de amenaza al normal desarrollo del certamen democrático.

Tabla 8. Número de municipios por departamento con riesgo por presencia de guerrillas

Municipios con presencia constante de guerrilla 2007-2015	
Departamento	Número de Municipios
Cauca	12
Antioquia	11
Norte De Santander	8
Nariño	7
Arauca	6
Caquetá	6

(…/…)

8 En términos estrictos La Chorrera no es un municipio sino un corregimiento departamental. Para fines prácticos se usa el término de municipio para referirse a este tipo de unidad administrativa.

Municipios con presencia constante de guerrilla 2007-2015	
Departamento	Número de Municipios
Meta	6
Putumayo	4
Tolima	4
Valle Del Cauca	4
Chocó	3
Huila	3
Córdoba	2
Guaviare	2
Bolívar	1

Fuente: Cálculos MOE con datos de CERAC, PARES y MOE.

Presencia de guerrillas *Vs* participación electoral

De esta forma, una vez vistos los 205 municipios con presencia de guerrillas para 2015, es necesario analizar los riesgos electorales para dichas zonas. Así, lo primero a analizar es el riesgo por *variaciones atípicas en la participación electoral* para alcaldías. En ese sentido, encontramos a 42 municipios donde coincide esta atipicidad electoral con el riesgo por presencia de guerrillas, lo que representa el 20% de los municipios con presencia de este tipo de grupo armado ilegal.

Por otra parte, se encontraron que existen 88 municipios que tienen riesgo por *nivel de participación electoral* de los ya mencionados territorios con presencia de guerrilla. Además, la mayoría de circunscripciones se encuentran en riego medio por bajo nivel de participación. Es importante señalar que de los municipios en riesgo por presencia de guerrillas, el 57% no presenta ningún tipo de riesgo por esta variable electoral.

Tabla 9. Nivel de riesgo para los municipios con presencia de guerrilla 2015 vs riesgo por participación electoral

Riesgo extremo por bajo nivel de participación	3	1%
Riesgo Alto por bajo nivel de participación	15	7%
Riesgo Medio por bajo nivel de participación	60	29%
Riesgo medio por alto nivel de participación	10	5%
No tienen riesgo por niveles de Participación	117	57%
Total de Municipios en Riesgo	88	42%
Total de municipios con presencia de guerrilla	205	100%

Fuente: Cálculos MOE con datos de CERAC, PARES, MOE y Universidad del Rosario.

Adicionalmente, para efectos del presente análisis se involucró la variable de *dominio electoral* en elecciones a alcaldía[9]. Como resultado, se encontró que 34 municipios con guerrillas tienen riesgo medio por dominio electoral. Y solamente los municipios de Albania, en La Guajira, y Cuaspud, en Nariño, tienen riesgo alto por dicha variable. Es decir, el 14 % de los municipios sufren por este riesgo electoral, lo cual permite afirmar que la presencia de la guerrilla coincide con la elección de alcalde con votaciones, en términos generales, competitivas en el 86% de los municipios donde este tipo de grupo armado está presente. Dicho de otro modo, los 34 municipios con guerrillas y dominio electoral son aquellos en los que hay que prestar más atención para

9 Para más detalles sobre esta variable, el lector se puede remitir al capítulo "Limitaciones a la competencia: el dominio electoral como factor de riesgo. Elecciones locales 2003, 2007 y 2011" en este mismo libro.

garantizar la libre participación y competencia en el certamen democrático.

Tabla 10. Municipios con riesgo por presencia de guerrilla y con riesgo por dominio electoral 2015

Departamento	Municipio
Antioquia	Angostura
	Campamento
	Ituango
	Peque
	San Andrés
	Valdivia
Bolívar	Santa Rosa del Sur
Boyacá	Pajarito
	Pisba
Casanare	La Salina
Cauca	Guapi
	Jambaló
	Páez
	Piendamó
	San Sebastián
	Toribio
Chocó	Novita
	San José del Palmar
	Tadó
Huila	Tello
La Guajira	Albania
Nariño	Cuaspud
	Francisco Pizarro
	La Tola
	Los Andes
	Magui
	Olaya Herrera
	Taminango
	Tuquerres
Norte de Santander	Convención
Tolima	Roncesvalles
	Rovira
	San Antonio
Valle Del Cauca	Pradera

Fuente: Cálculos MOE con datos de CERAC, PARES y MOE.

Continuando con el análisis, este estudio involucró la participación para alcaldía teniendo en cuenta la clasificación que hace la Contaduría General de la Nación (CGN), con el fin de poder estudiar el impacto del riesgo por presencia de guerrillas en el comportamiento electoral de los municipios de acuerdo a la población que tienen. En la siguiente tabla se encuentra un comparativo sobre el censo electoral y la participación para así poder apreciar cómo fue el comportamiento para las elecciones de Alcaldías de 2011 en los municipios con guerrillas. Se aplica la misma sub categorización, mencionada previamente, de los municipios a partir de los datos de la CGN, que permite dividirlos en ciudades grandes (especial), ciudades intermedias (categoría del 1 al 5) y municipios pequeños (categoría 6) y cada grupo concentra una tercera parte del censo electoral. Llama la atención que se mantienen los mismos promedios de participación en los municipios con presencia de guerrilla comparados con los consolidados nacionales.

Tabla 11. Participación y censo electoral en los municipios en riesgo por presencia de guerrilla 2015 según categorización de CGN

Categoría	Especial	Categoría 1 a la 5	Categoría 6	Total Nacional
Número de municipios en riesgo por presencia de guerrillas 2015	4	35	217	
Participación electoral municipios con presencia guerrilla elecciones 2011	45%	55%	58%	50%
Censo Electoral 2014- municipios con presencia guerrilla	8,671,692	4,064,148	2,970,200	15,788,248
Número total de municipios CGN	7	127	967	1101
Participación electoral Nacional	45%	55%	62%	57%
Censo Electoral Nacional	10,807,442	10,597,533	10,921,596	32,326,571

Fuente: Cálculos MOE con datos de CERAC, PARES y CGN.

Al tomar los 205 municipios con presencia de guerrilla, es posible mencionar que estos grupos armados, en términos generales, no influyen de manera pronunciada en la participación, que para 2011 fue de 54% mientras que el promedio nacional fue de 57%. Lo anterior demuestra un caso contrario a la hipótesis más común que se basaba en que las guerrillas (especialmente las FARC) tienen como objetivo sabotea, no solo de manera violenta sino también impidiendo el funcionamiento de la institucionalidad electoral, las elecciones, cuya consecuencia reflejaba los bajos niveles de participación.

El proceso de paz que se está llevando a cabo en la Habana, es un espacio positivo para la sociedad colombiana. El escenario ideal, sería poder tener diálogos con todos los actores armados para, de esta manera, poner fin a más de 50 años de conflicto. No solo por tratar de consolidar es sistema democrático en el país, sino por el bienestar de cada uno de los ciudadanos colombianos.

Para concluir este apartado, es importante destacar que uno de los principales objetivos de este escrito es hacer un llamado tanto a las autoridades, actores armados y a la ciudadanía en general, para que exista un compromiso frente a las elecciones de Octubre y así tratar de prevenir cualquier alteración que afecte el normal desarrollo del certamen democrático.

3. Riesgo por acciones unilaterales de grupos armados ilegales

Como complemento a la medición del riesgo por presencia de actores armados ilegales se tuvo en cuenta los anteriores trabajos realizados para el Mapa de Riesgo Electoral de la MOE en los que se analiza el riesgo por intensidad del conflicto armado con base en el número de acciones unilaterales de dichos grupos ilegales. Es necesario aclarar que, a pesar de que existe una estrecha relación entre la presencia violenta y la intensidad del conflicto, para efectos de este análisis ambos fenómenos se estudian por separado. La razón para esto es que la presencia violenta nos muestra *dónde se encuentran actuando los grupos armados ilegales* por medio de una variable dicotómica: están o no están

actuando allí las organizaciones armadas. Sin embargo, dichos grupos también pueden realizar ataques sobre un municipio de manera aislada para luego retirarse de dicho territorio. En esta medida, con base en el número de acciones unilaterales se configura un indicador de riesgo que señala *qué tanto están actuando los grupos armados ilegales*, lo cual complementa el análisis de la simple presencia y permite constituir un indicador con diferentes grados de riesgo.

Para efectos de esta medición, con base en los cálculos realizados por CERAC[10], la MOE realizó el cálculo de niveles de riesgo a partir del número de acciones unilaterales tanto para grupos de Crimen Organizado como para las guerrillas. Según la distribución del número de acciones por municipio fue posible generar una escala para clasificar a los municipios en nivel 'sin riesgo', o con riesgo medio, alto o extremo. Es necesario aclarar que para la MOE cualquier manifestación violenta de estos grupos genera riesgo para el normal desarrollo de las elecciones. Por este motivo, una sola acción unilateral por parte de este tipo de actores significa nivel de riesgo medio; dos acciones clasifican al municipio en nivel de riesgo alto y tres o más acciones, lo clasifican en nivel de riesgo extremo.

En este punto es importante adelantar que, dada la magnitud del periodo cubierto, el indicador es más sensible en el presente año. Es decir que en años pasados cada nivel de riesgo comprendía un mayor número de acciones, y era necesaria una mayor intensidad del conflicto para poder clasificar a un municipio en riesgo alto o extremo (MOE, 2011, 228-229). En esta ocasión, para medir un número de acciones que sean indicativas del contexto del conflicto que podrían llegar a enfrentar las elecciones, se decidió cubrir el periodo de enero a julio de 2015. Este marco temporal se da en un contexto que por una parte coincide con una gran arremetida de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional contra las agrupaciones de Crimen Organizado, y por otra parte coincide con las negociaciones de paz y ceses al fuego unilaterales por parte de las FARC. Por esta razón, el número de acciones unilaterales es relativamente bajo y el indicador de riesgo es más sensible para medir este bajo número de acciones.

Una vez aclarada la metodología de la investigación, se presentará un análisis sobre el riesgo por acciones unilaterales tanto para Crimen Organizado (CO) como para guerrillas. De igual forma, se hará especial énfasis en la situación vivida desde la tregua decretada por las FARC, pasando por su rompimiento y el inicio del nuevo cese bilateral.

3.1 Riesgo Asociado a acciones unilaterales de Crimen Organizado

El primer actor armado a explicar es el Crimen Organizado. Para este tipo de grupos se encontraron un total de 28 municipios

10 Los datos de esta sección son proveídos por la Base de Datos del Conflicto Armado en Colombia de CERAC. Los datos sujetos a revisión y actualización. 1 de Enero a Mayo 31 de 2015. En el caso concreto de las acciones cometidas por guerrillas luego de este periodo, se complementó la información con el mapa de "Seguimiento al conflicto desde la suspensión del cese unilateral de las FARC" de la Fundación Ideas para la Paz - FIP, disponible en http://www.ideaspaz.org/especiales/atlas/atlas.html

de 17 departamentos en riesgo por acciones unilaterales. Además, es necesario señalar que en dichos municipios encontramos 7 ciudades capital de departamentos: Medellín, Bogotá, Barranquilla, Santa Marta, Cúcuta, San Andrés y Cali. En la siguiente tabla se pueden apreciar el número de los municipios según los niveles riesgo.

Tabla 12. Número de municipios en riesgo por acciones unilaterales de grupos de Crimen Organizado

Medio	Alto	Extremo	Total
21	6	1	**28**

Fuente: Cálculos MOE con datos de CERAC.

Una vez señalada la clasificación de los municipios, es pertinente señalar que el Valle del Cauca, seguido de Antioquia y Santander son los departamentos que se ven más afectados por las acciones unilaterales de CO. Sin embargo, el único municipio que presenta riesgo extremo para esta variable es Bogotá. Esto a razón del número de acciones realizadas por bandas de Crimen Organizado en la capital del país. En la tabla 13, se presenta el número de municipios y la distribución de riesgo para cada departamento.

Tabla 13. Número de municipios en riesgo y distribución del mismo por departamento

#	Departamento	Número de municipios en riesgo por acciones unilaterales Crimen Organizado	Medio	Alto	Extremo	Porcentaje sobre los municipios de acciones unilaterales
1	Valle	5	4	1	0	18%
2	Antioquia	3	3	0	0	11%
3	Santander	3	2	1	0	11%
4	Magdalena	2	2	0	0	7%
5	Norte de Santander	2	2	0	0	7%
6	Sucre	2	1	1	0	7%
7	Arauca	1	1	0	0	4%
8	Atlántico	1	1	0	0	4%
9	Bogotá DC	1	0	0	1	4%
10	Bolívar	1	0	1	0	4%
11	Caquetá	1	1	0	0	4%
12	Cauca	1	1	0	0	4%
13	Chocó	1	1	0	0	4%
14	Córdoba	1	0	1	0	4%
15	Nariño	1	0	1	0	4%
16	Risaralda	1	1	0	0	4%
17	San Andrés	1	1	0	0	4%
	Total	**28**	**21**	**6**	**1**	**100%**

Fuente: Cálculos MOE con datos de CERAC.

Es pertinente señalar que, comparado con el periodo para las elecciones de 2014, la intensidad del conflicto ha disminuido, con respecto al Crimen Organizado, en cuanto al número de departamentos que se ven afectados por el accionar de dichos grupos. Para 2014, se encontraron 21 departamentos en riesgo por acciones unilaterales, cuatro más que este año, con un total de 69 municipios afectados por este fenómeno, lo que significa que hay 41 municipios menos en riesgo este año en comparación con 2014. Así mismo, es importante mencionar que para 2014 se encontraban 5 municipios en riesgo extremo, 15 en riesgo alto (nueve más que ahora) y 49 en riesgo medio (28 más que hoy). En términos generales es posible apreciar una disminución no solo en el número de municipios sino también en la intensidad del riesgo para las elecciones de 2015.

Una de las principales razones para poder explicar este fenómeno radica en que los grandes grupos de Crimen Organizado existentes, como El Clan Úsuga, el Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia (ERPAC) y sus disidencias, así como los Rastrojos, han sido desarticulados, o están en proceso de serlo, por parte de las autoridades estatales, no solo capturando a sus cabecillas, sino también incautando materiales de guerra y sus fuentes de financiación (narcotráfico) (Ejército Nacional, 2014; El Colombiano, 14 de agosto de 2015). Sin embargo, a pesar de que estas organizaciones delincuenciales están siendo combatidas por las autoridades, en ciertos sectores del territorio nacional sus miembros actúan actualmente como delincuencia común y se financian por medio del microtráfico y de extorsiones a comerciantes. Incluso, para fines de prestigio e intimidación, muchas veces continúan usando la identificación de grandes grupos de Crimen Organizado, sin estar realmente vinculados con ellos[11]. De igual forma, muchos de estos miembros derivados de estructuras de Crimen Organizado también migraron para las zonas mineras con el fin de poder ejercer control territorial y lucrarse de esta práctica.

3.2. Riesgo asociado a acciones unilaterales de guerrillas (FARC y ELN)

Para el análisis de la intensidad del conflicto asociado por acciones de las guerrillas se realizó una clasificación de los niveles de riesgo que se generan a partir de estos grupos armados ilegales. Para dicha clasificación se construyó la medición a partir de los grupos guerrilleros de la FARC y el ELN, que arrojan un riesgo total el cual llamaremos *riesgo por acciones unilaterales por parte de la guerrilla*. Para soportar este estudio se hizo un análisis sobre el periodo anterior a la tregua de las FARC iniciada en diciembre de 2014 y a su posterior rompimiento el 22 de mayo de 2015, hasta el inicio de una nueva tregua unilateral el 20 de julio.

En principio, se encontraron 99 municipios en 19 departamentos en riesgo por acciones unilaterales de la guerrilla para las elecciones de 2015. Es importante señalar que para esta variable existen 6 ciudades capitales de departamento que son Florencia

11 Algo observado en el terreno con los nombres de las Águilas Negras y los Rastrojos.

(Caquetá), Cúcuta (Norte de Santander), San José del Guaviare (Guaviare) Popayán (Cauca) y Arauca (Arauca) en riesgo medio y Bogotá, la capital del país, es la única que tiene riesgo alto por acciones unilaterales de la guerrilla en 2015.

Tabla 14. Número de municipios en riesgo por acciones unilaterales de guerrillas

Medio	Alto	Extremo	Total
62	20	17	**99**

Fuente: Cálculos MOE con datos de CERAC y FIP.

Como resultado de esta clasificación encontramos que en 4 departamentos, Antioquia, Cauca, Norte de Santander y Chocó, se concentran más del 50% de los municipios en riesgo por esta variable. De igual forma, Cauca es uno de los departamentos que más municipios en riesgo extremo tiene, el 20% (3 municipios), junto con Arauca y Putumayo. Estos dos últimos departamentos también presentan 3 municipios en riesgo extremo.

Tabla 15. Número de municipios en riesgo y distribución del mismo por departamento

Departamento	Número de Municipios en Riesgo por Acciones Unilaterales de la Guerrilla	Medio	Alto	Extremo	Porcentaje sobre los municipios de acciones unilaterales
Antioquia	15	9	5	1	15%
Cauca	15	11	1	3	15%
Norte de Santander	12	5	6	1	12%
Chocó	10	9	0	1	10%
Caquetá	7	7	0	0	7%
Nariño	7	5	1	1	7%
Arauca	5	1	1	3	5%
Putumayo	5	0	2	3	5%
Boyacá	3	2	0	1	3%
Guaviare	3	2	0	1	3%
Huila	3	2	1	0	3%
Meta	3	3	0	0	3%
Tolima	3	2	0	1	3%
Bolívar	2	0	2	0	2%
Cundinamarca	2	2	0	0	2%
Bogotá DC	1	0	0	1	1%
La Guajira	1	1	0	0	1%
Risaralda	1	1	0	0	1%
Valle	1	0	1	0	1%
Total	**99**	**62**	**20**	**17**	**100%**

Fuente: Cálculos MOE con datos de CERAC y FIP.

Con base en la tabla 15, si comparamos las acciones unilaterales registradas en el 2014 con las de 2015, es posible afirmar que ha existido una disminución del 43% (75 municipios). De igual forma, los niveles de riesgo han bajado considerablemente; esta reducción se ve mayormente reflejada pasando de 70 municipios en nivel alto para el 2014 a 20 en 2015. Es necesario mencionar que dicha medición comprendió de enero a mayo de 2015, tiempo en el cual la guerrilla de las FARC había acordado un cese unilateral desde el 20 de Diciembre de 2015. En ese sentido, esta es la razón por la cual las mediciones se han reducido respecto a las elecciones del año anterior.

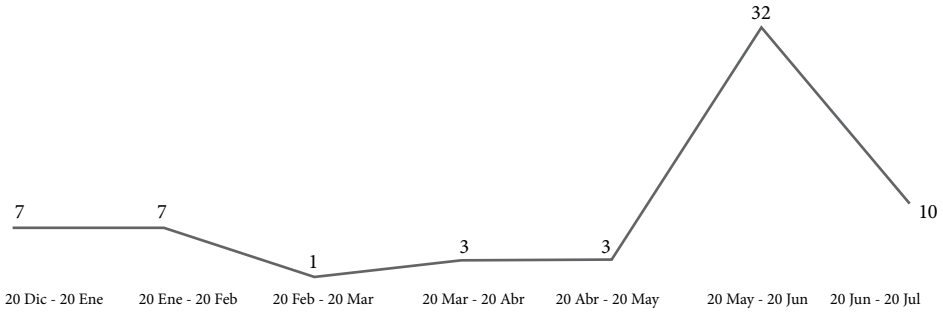
Para respaldar la anterior hipótesis, la MOE realizó un seguimiento[12] a la información reportada en las páginas web de los medios de comunicación nacional y local, para poder analizar cómo fue la situación de la tregua de las FARC y cuándo se rompió este cese al fuego. Este análisis se dio a partir del 20 de Diciembre de 2014, una vez la guerrilla decretó su tregua navideña. Al hacer el seguimiento hasta el 22 de Mayo de 2015, día del rompimiento de este cese al fuego, es posible señalar que la intensidad de las acciones armadas por parte de este grupo fue baja.

Así, durante este periodo de tiempo se presentó un total de 21 acciones militares atribuidas a las FARC, siendo el departamento de Cauca el que se vio más afectado por este accionar violento y Nariño el segundo territorio, durante este periodo de tiempo. Además, es necesario señalar que la mayoría de acciones iban contra la fuerza pública (Ejército y La Policía Nacional) o instituciones del Estado. De igual forma se presentaron 7 hechos que iban dirigidos a la población en los municipios de Caldono Jambaló y Patía (Cauca), Puerto Libertador (Córdoba), San Miguel (Putumayo) y Buenaventura (Valle del Cauca).

Como se pude apreciar en el gráfico 3, se evidencia que al término de la tregua el aumento en las acciones bélicas por parte de las FARC fue evidente. Durante el periodo de posterior al rompimiento de tregua, se vieron afectados 11 departamentos con acciones violentas por parte de este grupo guerrillero. De las 42 acciones registradas, durante el periodo posterior al rompimiento de la tregua, Antioquia y Nariño concentraron la mayor parte de ellas. Es pertinente señalar que los actores más afectados durante este periodo de tiempo fueron la población civil con 30 acciones y la fuerza pública con 12.

12 El registro de los 63 artículos o notas periodísticas que acá se presentan es producto del seguimiento que se hizo a la información reportada en las páginas web de los medios de comunicación nacional y local. La medición puede estar sujeta a información no encontrada, pero esto es lo reportado desde el 20 de Diciembre hasta la fecha. Para dicho seguimiento la última semana de julio de 2015 se elaboró una matriz que tomaba registro de las siguientes variables: Fecha del hecho, tipo de acción, actor armado involucrado, actores afectados y municipio/departamento en donde sucedieron los hechos. Dicha matriz se alimentó con la información obtenida entre la entre la última semana de julio y primera semana de Agosto.

Gráfico 3. Número de acciones de las FARC registradas en 2015



Fuente: Elaboración MOE con datos de seguimiento a medios.

Tabla 16. Acciones Armadas desde el 22 de Mayo al 20 de Julio de 2015

Departamento	Número de Acciones por departamento	% sobre el total de acciones
Antioquia	9	21%
Nariño	9	21%
Cauca	7	17%
Meta	4	10%
Norte de Santander	4	10%
Putumayo	3	7%
Caquetá	2	5%
Guaviare	1	2%
Huila	1	2%
La Guajira	1	2%
Sucre	1	2%
Total	**42**	

Fuente: MOE.

En cuanto al número de municipios que se vieron afectados por acciones posteriores al levantamiento de la tregua, Antioquia, Nariño y Cauca fueron los departamentos que más hechos tuvieron, con 9 los dos primeros y el último 7. Del primer departamento los municipios fueron Angostura, Anorí, Apartadó, Dabeiba, Tarazá[13], Toledo, Urrao y Yarumal. En el departamento de Nariño las 9 acciones registradas en este periodo se concentraron en 5 municipios: Barbacoas, Leiva, Puerres, Ricaurte y Tumaco, siendo este último municipio el que presentó el mayor número de acciones (5). Por su parte, en Cauca se registraron este tipo de intervenciones en los siguientes municipios: Argelia, Caldono, López de Micay, Mercaderes, Piendamó, Timbiquí y Toribio.

13 En el Municipio de Tarazá, hubo dos acciones armadas pos levantamiento de la tregua.

Conclusiones

Para terminar, una de las conclusiones a las que se llegó con el presente estudio es que el escenario del riesgo por acciones unilaterales de grupos armados ilegales presenta un panorama más optimista que el de años pasados y que el del referente más cercano, las elecciones del 2014. Sin embargo, para los comicios locales de 2015 la materialización del riesgo dependerá de lo que suceda en diversos escenarios. De una parte, depende de si las FARC deciden mantener el anunciado cese de hostilidades que, según sus declaraciones, irá al menos hasta noviembre 20. En ese sentido, como se ha comprobado, durante la primera mitad del 2015, efectivamente se redujeron las acciones. Sostener este tipo de escenario, hasta la fecha prevista, puede favorecer en gran medida el desarrollo de unas elecciones normales y permitirá garantizar los derechos políticos de los ciudadanos.

De otra parte, causa gran incertidumbre el papel jugado por el ELN en todo este proceso. Aunque este grupo es una guerrilla que no tiene la misma presencia territorial que las FARC, su presencia en distintos lugares de la geografía nacional, sumada a su capacidad de acción, es un factor de riesgo para las elecciones. Prueba de ello es el saboteo directo que este grupo hizo, por medio de un paro armado, a las elecciones en los municipios del sur del Chocó, que se pueden ver en el mapa de riesgo por presencia de guerrillas. Al tener fuerte presencia en departamentos como el recién mencionado, Norte de Santander y Arauca, existe la posibilidad de que el riesgo por guerrillas en estas regiones tenga más probabilidad de materializarse. No obstante, los anuncios del inicio de un proceso de paz con el ELN dejan abierta la posibilidad de que esta vez el accionar de dicha guerrilla sea favorable al ejercicio democrático en sus zonas de influencia.

Por último, el contexto del Crimen Organizado también plantea cierta incertidumbre. En ese sentido, aunque es cierto que este tipo de grupos no incide en el proceso electoral de la misma forma en la que en su momento lo hicieron las agrupaciones paramilitares, su presencia no deja de ser preocupante para el proceso electoral, más cuando es factible el interés de estas organizaciones por infiltrarse en las instituciones públicas a través de candidatos (El Colombiano, 3 de junio de 2015). La actual ofensiva de las fuerzas del Estado contra este tipo de grupos, especialmente los Urabeños, es un factor que también puede incidir para la mitigación del riesgo.

Finalmente, el panorama del riesgo por presencia y acciones unilaterales de grupos armados ilegales tiene grandes factores de optimismo. A pesar de esto, la incertidumbre frente a lo que siga pasando este año con este tipo de grupos hace primordial la consideración de las presentes mediciones de riesgo.

Referencias

Colorado Matta, Nelson. (2015, 14 de agosto). Cayó "Gabriel Paraco", cabecilla de los "Urabeños" perseguido en E.U. El Colombiano. Recuperado de http://www.elcolombiano.com/capturan-a-gabriel-paraco-cabecilla-de-los-urabenos-perseguido-por-e-u-JN2539920

El Colombiano. (2015, junio 3). *Capturan a candidato a una alcaldía de Córdoba señalado de ser jefe financiero de "Los Urabeños"*. Recuperado de http://www.elcolombiano.com/capturan-a-candidato-a-una-alcaldia-de-Córdoba-senalado-de-ser-jefe-financiero-de-los-urabenos-GE2071976

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2015). *Colombia: Monitoreo de cultivos de coca, 2014*. Bogotá: ONU.

Oficina de prensa del Ejército Nacional. (2014, 26 de septiembre). *Tropas del Ejército Nacional dan contundentes golpes a la Bacrim*. Recuperado de https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=368612

Redacción Justicia El Tiempo. (2015, 3 de junio). Policía captura 41 hombres del 'clan Úsuga' en el Pacífico colombiano. *El Tiempo*. Recuperado de http://app.eltiempo.com/politica/justicia/polic-a-captura-41-hombres-del-clan-suga-en-el-pac-fico-colombiano/15882275

Anexo 1

Municipios que por primera vez tienen riesgo por presencia de CO	
Departamento	Municipio
Antioquia	Argelia
	Barbosa
	Guadalupe
	Maceo
	Nariño
	Rionegro
	San Pedro
	Santa Rosa De Osos
	Yarumal
Arauca	Arauca
Bolívar	Achí
	Calamar
	Cantagallo
	Córdoba
Boyacá	Cubara
Cauca	Mercaderes
	Rosas
	Totoro
Cesar	Chiriguana
Chocó	Unguia
Córdoba	Chima
Magdalena	Sitionuevo
Meta	Puerto Concordia
Norte De Santander	El Tarra
	El Zulia
	Los Patios
Putumayo	Orito
Risaralda	Dos Quebradas
San Andrés	San Andrés
Santander	Barbosa
Sucre	Buenavista
	Corozal
	Chalan
	Santiago De Tolú
Valle Del Cauca	Pradera
	Zarzal

Anexo 2

Municipios en riesgo por bajos niveles de participación 2015	
Departamento	Municipio
Antioquia	Medellín
	Apartadó
	Argelia
	Briceño
	Cáceres
	Cañasgordas
	Caucasia
	Dabeiba
	Guadalupe
	Mutatá
	Nariño
	Turbo
	Valdivia
	Yalí
	Yarumal
	Yolombó
	Zaragoza
Arauca	Saravena
Atlántico	Barranquilla
	Soledad
Bogotá	Bogotá D.C.
Bolívar	Cartagena
Boyacá	Cubara
Caquetá	San Vicente del Cagüan
Cauca	Popayán
	El Tambo
Cesar	Valledupar
Chocó	Alto Baudó
	Bajo Baudó
	Riosucio
Cundinamarca	Soacha
Huila	Neiva
Magdalena	Santa Marta
	Sitionuevo
Nariño	Barbacoas
Norte de Santander	Cúcuta

(…/…)

(…/…)

Municipios en riesgo por bajos niveles de participación 2015	
Departamento	Municipio
Norte de Santander	El Tarra
	Los Patios
	Ocaña
Quindío	Armenia
Risaralda	Pereira
	Dos Quebradas
San Andrés	San Andrés
Santander	Bucaramanga
Sucre	San Onofre
Tolima	Ibagué
Valle Del Cauca	Cali
	Buenaventura
	El Dovio
	Palmira

Anexo 3

Municipios con presencia constante de guerrilla 2007-2015	
Departamento	Municipio
Antioquia	Anori
	Apartado
	Carepa
	Dabeiba
	El Bagre
	Ituango
	Mutata
	San Andrés
	Taraza
	Urrao
	Yarumal
Arauca	Arauca
	Arauquita
	Fortul
	Puerto Rondon
	Saravena
	Tame
Bolívar	San Pablo
Caquetá	Cartagena Del Chairá
Caquetá	La Montañita
	Milan
	Puerto Rico
	San Vicente del Cagüan
	Solano
Cauca	Argelia
	Balboa
	Caldono
	Caloto
	Corinto
	El Tambo
	Guapi
	Inza
	Jambalo
	Patia

(…/…)

(…/…)

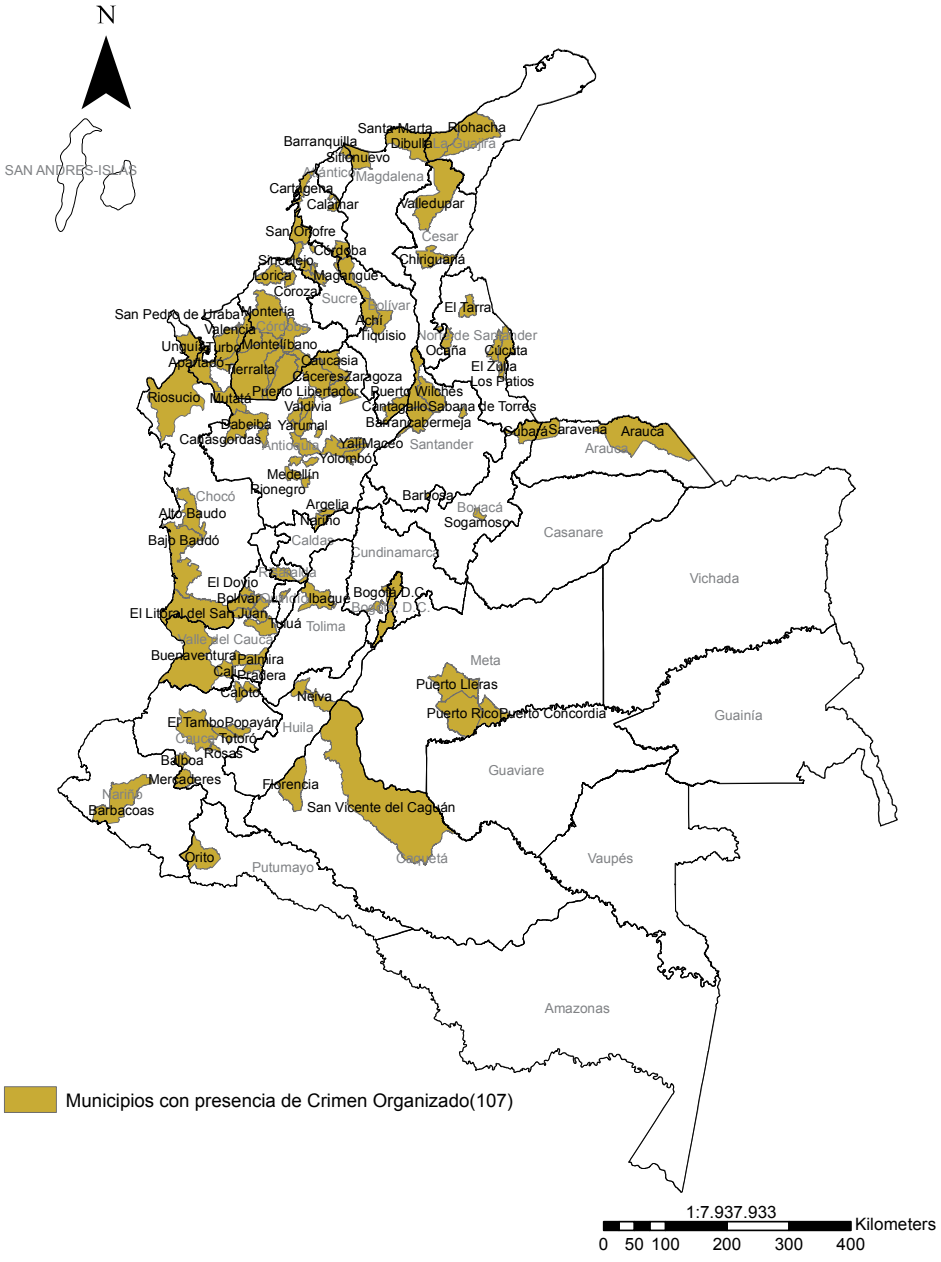
Municipios con presencia constante de guerrilla 2007-2015	
Departamento	Municipio
Cauca	Santander de Quilichao
	Toribio
Chocó	Medio Atrato
	Quibdó
	Tadó
Córdoba	Puerto Libertador
	Tierralta
Guaviare	San José Del Guaviare
	Miraflores
Huila	Neiva
	Algeciras
	Garzón
Meta	Mapiripan
	Mesetas
	La Macarena
	La Uribe
	Puerto Rico
	Vista Hermosa
Nariño	Barbacoas
	Ipiales
	Policarpa
	Puerres

(…/…)

(…/…)

Municipios con presencia constante de guerrilla 2007-2015	
Departamento	Municipio
Nariño	Ricaurte
	Samaniego
	Tumaco
Norte De Santander	Convención
	El Carmen
	El Tarra
	Ocaña
	San Calixto
	Sardinata
	Teorama
	Tibú
Putumayo	Puerto Asís
	Leguízamo
	San Miguel
	Valle del Guamuez
Tolima	Chaparral
	Planadas
	Rioblanco
	Rovira
Valle Del Cauca	Buenaventura
	Florida
	Jamundí
	Tuluá

Mapa # 25
Riesgo por presencia de grupos de Crimen Organizado

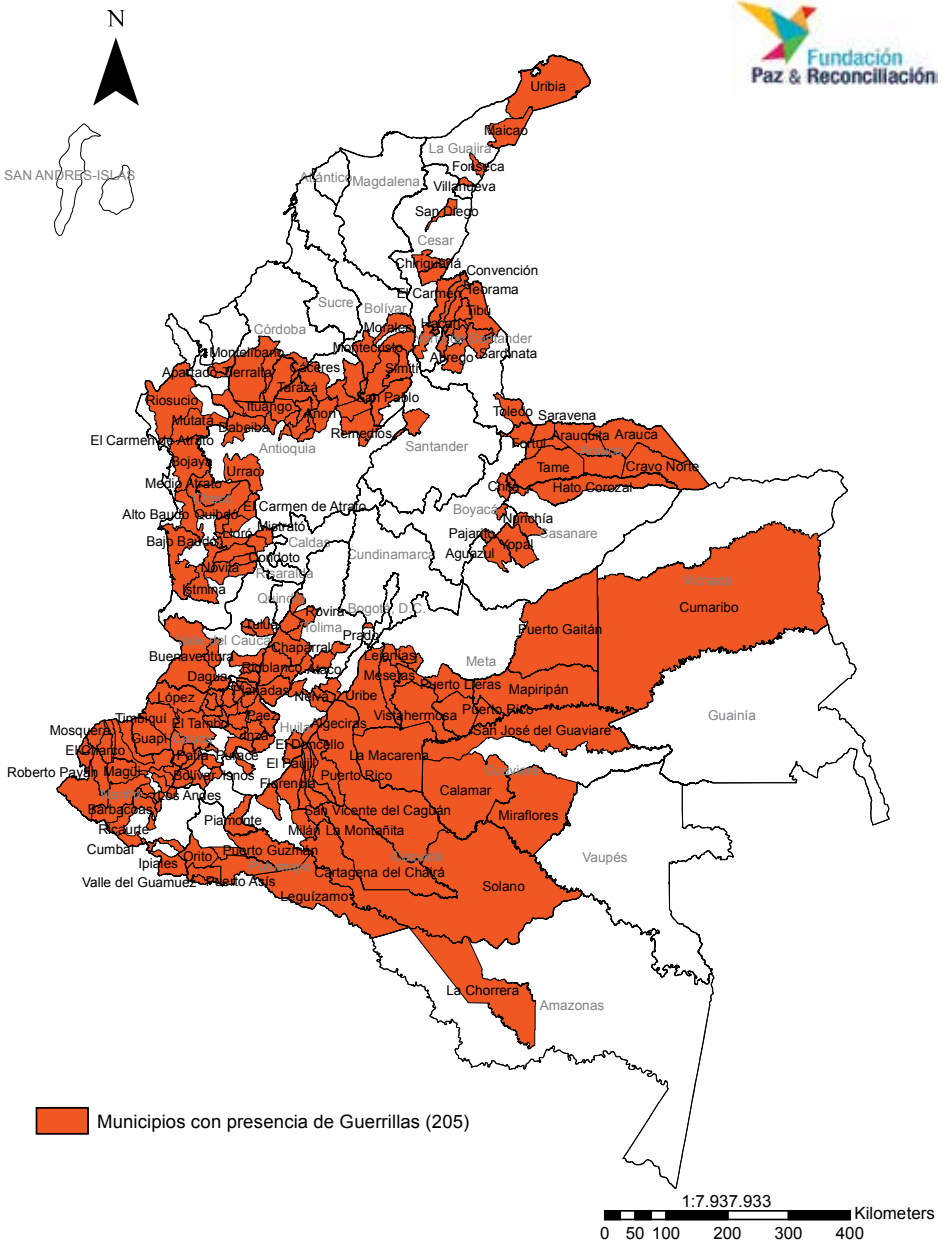


Mapa # 26
Riesgo por presencia de guerrillas

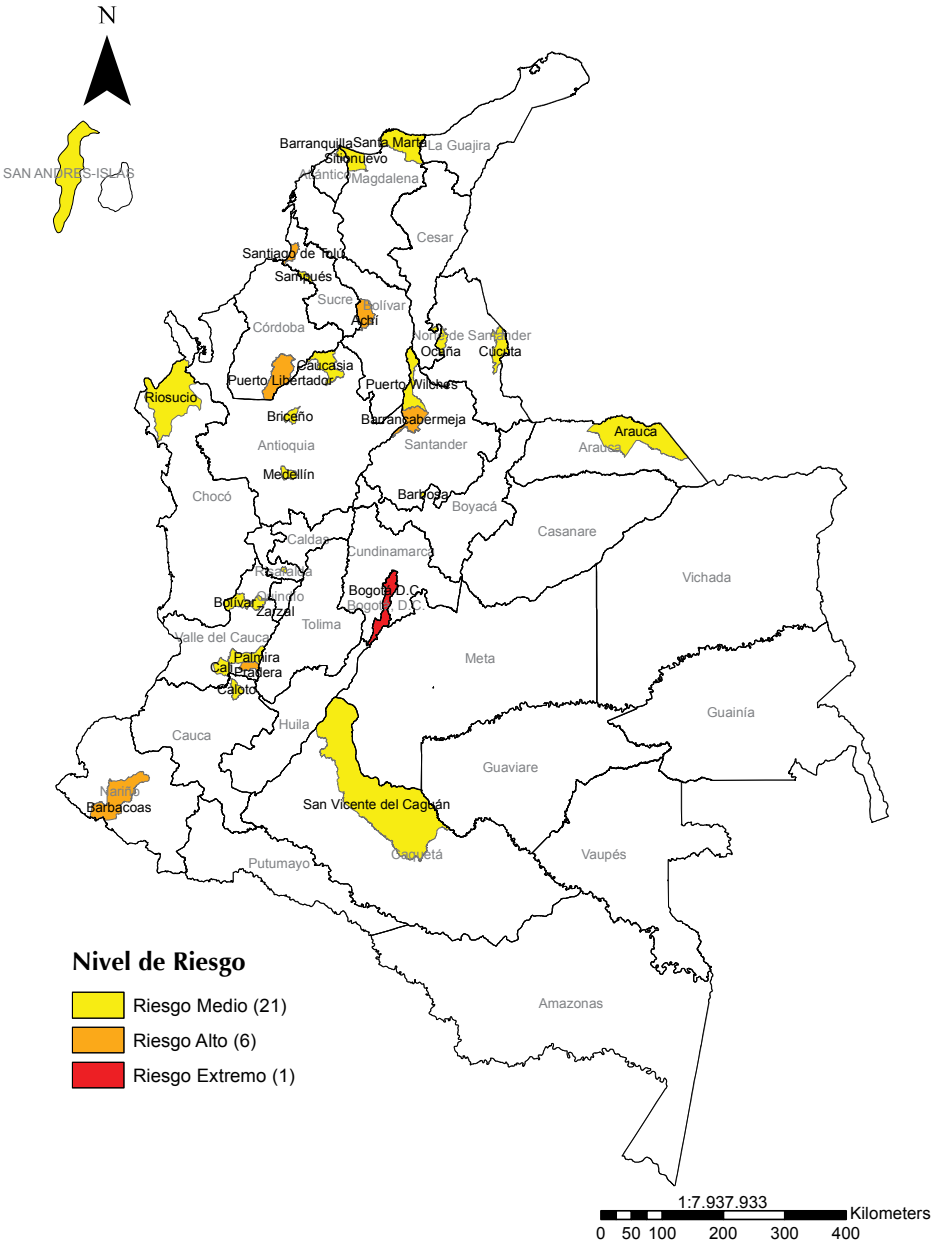
Misión de Observación Electoral

CERAC
Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos

Fundación Paz & Reconciliación



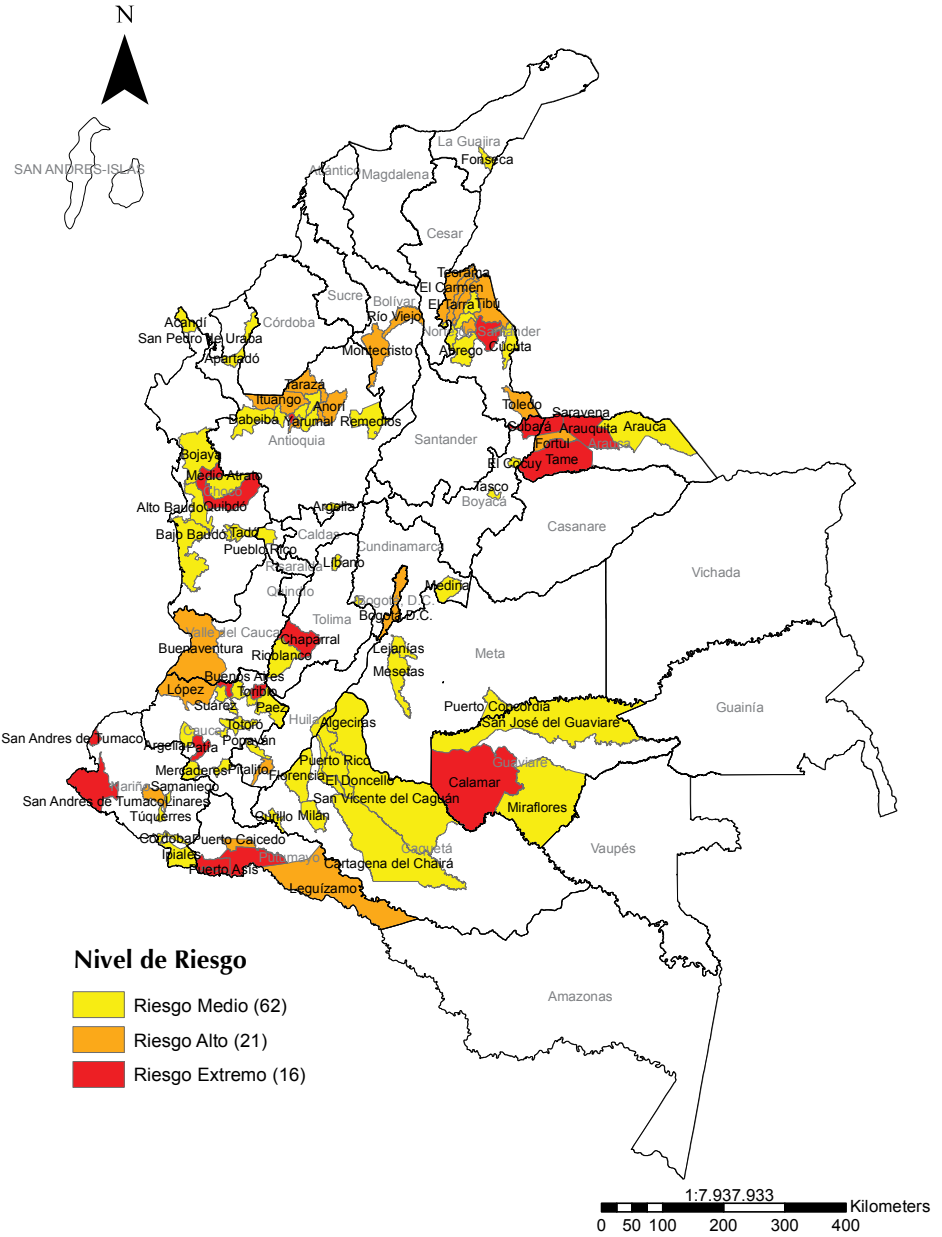
Mapa # 27
Riesgo por acciones unilaterales de grupos de Crimen Organizado



Mapa # 28
Riesgo por acciones unilaterales de guerrillas

Misión de Observación Electoral

CERAC
Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos



Misión de observación Electoral

Violencia política

Daniel Felipe Alonso López
Investigador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

En Colombia, en promedio, se presenta un hecho violento contra candidatos, funcionarios públicos electos o miembros de los partidos políticos cada cuatro días aproximadamente. En este contexto de violencia, no solo contra la población civil a causa del conflicto sino tambien en el que se ha visto atravesada la política, se han realizado las elecciones en el país desde hace más de medio siglo.

Hechos violentos contra la política, que se repiten en todo territorio nacional elección tras elección, requieren de sistemas de registro y análisis de información como el que comenzó a implementar la Misión de Observación Electoral (MOE) en el año 2007. Este sistema ha permitido llevar un registro constante de los hechos de violencia (amenazas, asesinatos, secuestros y atentados) en contra de funcionarios públicos electos popularmente, agrupaciones políticas, y en época electoral, en contra de candidatos, lo que en el presente texto se denomina como 'violencia política'.

Al evaluar los datos existentes, es preocupante evidenciar que en Colombia la intimidación o la eliminación física del adversario político es un mecanismo empleado para hacer política, lo cual atenta de forma gravísima contra la calidad de la democracia en el país. La tesis del presente capítulo es que el fenómeno de la violencia política es percibido por ciertos grupos de interés en el país como un medio eficaz para lograr la representación de sus intereses (e impedir la de otros) en la planeación y ejecución de políticas públicas.

Lo anterior es respaldado por los registros en los que no se encuentra evidencia de que la violencia esté especialmente ejercida

en periodos electorales, contra algún grupo político en particular, o que exista una alta concentración de los hechos violentos en alguna región del país. En este marco, la violencia no se dirige contra el proceso electoral exclusivamente; más bien este proceso se encuentra con una forma corrompida de hacer política que se extiende por todo el país y entre todo tipo de actor político.

De esta forma, este capítulo está dividido en seis partes. En primer lugar, se hace una descripción de la metodología empleada. En segundo lugar, se presentan los resultados por ubicación geográfica; en tercer lugar, se hace un anális de los resultados por tipo de acción victimizante; en cuarto lugar, se revisan los resultdos por agrupación política; en quinto lugar se analizan los resultados por género y finalmente, se presentan unas pequeñas conclusiones.

1. Metodología

Desde el año 2007 la MOE ha venido haciendo un seguimiento detallado de los hechos violentos que se han presentado en el país. Sin embargo, para el año 2015 la variable *"violencia política"* cuenta con mucha más información que la que se tenía cuando se empezaron a realizar las mediciones, en donde solo se analizaban hechos contra candidatos. Hoy los registros permiten comparar con elecciones anteriores y monitorear no solo hechos violentos contra candidatos, sino en contra de funcionarios públicos electos y otros actores importantes para el desarrollo de la política en el país.

Las fuentes de información de la Misión de Observación Electoral para el registro de hechos de violencia política se han robustecido, no solo mediante la búsqueda de información a través de seguimiento de prensa, sino con trabajo de campo por medio de las coordinaciones regionales de la organización y de la cooperación con organizaciones políticas.

Al hablar de *violencia política* se hace referencia a una variable en la que se clasifican todos los hechos violentos contra candidatos, funcionarios públicos electos o directivos de organizaciones políticas (partidos y movimientos) y es posible llevar un registro en cuatro grandes categorías:

1. **Amenazas**, que son entendidas como todo hecho con el que, a través de una advertencia, se busca desincentivar la participación política de candidatos o cambiar las posturas o decisiones de quienes ostentan cargos de elección popular.
2. **Atentados**, que son aquellos actos violentos que buscan dañar la integridad física o moral de candidatos, fucionarios públicos electos o actores relevantes de la política.
3. **Asesinatos,** por los que se entiende todo hecho violento que termina con la vida de una persona.
4. **Secuestros,** que corresponde a todo hecho que tiene como objetivo privar de la libertad a un individuo de manera ilegal[1].

1 En el presente análisis se incluye el registro de una desaparición forzada, sin que se pueda de-

Se debe mencionar que, siguiendo la metodología usada para el procesamiento de la variable de *violencia políca* en los anteriores libros de Mapa de Riesgo Electoral de la MOE, cualquier hecho ocurrido en el año 2015 que quepa dentro de las categorías expupestas anteriormente clasifica al municipio de ocurrencia en riesgo extremo. La MOE, en este capítulo, únicamente presenta la información registrada contra candidatos[2], funcionarios públicos electos o integrantes de agrupaciones políticas. Si bien es cierto que los hechos violentos se han presentado contra otro tipo de individuos vinculados a la política, para efectos de delimitar la medición de la variable, mantener la metodología y lograr trazabilidad con los años anteriores, hechos contra otro tipo de actores no serán tenidos en cuenta en este análisis.

Finalmente, es importante mencionar que los hechos analizados para este capítulo del mapa de riesgo electoral fueron los registrados entre el 1 de enero de 2015 hasta el 25 de julio de 2015, a tres meses de la elección.

terminar si el resultado de la misma fue un asesinato o un secuestro

2 Por el periodo cubierto por la medición, técnicamente es impreciso hablar de *candidatos* en todo hecho ocurrido antes del 25 de junio de 2015, fecha en la que comenzó la inscripción oficial de los mismos; por ello sería más preciso hablar de *precandidatos*. No obstante, por motivos de practicidad y dado que la medición alcanza a incluir en buena medida hechos contra candidatos efectivamente inscritos, en el texto se usa el términos de candidatos indistintamente para los inscritos y para los políticos no inscritos pero con clara intención de convertirse en candidatos.

2. Hechos violentos por ubicación geográfica

La Misión de Observación Electoral ha registrado un total de 83 hechos de violencia política durante el periodo mencionado de 2015. Comparando los datos con lo registrado por la MOE a tres meses de la elección de 2011, el número de hechos violentos se redujo en un 38%. Si bien es una reducción positiva, todo hecho de violencia política es lamentable, atenta profundamente contra la calidad de la democracia y debe alertar a las autoridades para evitar la reiteración de este tipo de suceso.

Los hechos se presentaron en 52 municipios, en 24 de los 32 departamentos del país. Se debe destacar que con respecto a los datos registrados en 2011, y como se ve en la siguiente tabla, se presenta una reducción de hechos violentos en 12 departamentos, 1 se mantiene con las mismas cifras, y se presenta un incremento en 6. Es preocupante que, de acuerdo con los registros, la práctica de la violencia política se ha extendido a 5 departamentos en los que anteriormente no se presentaron hechos como es el caso de Atlántico, Boyacá, Caquetá, Casanare y Chocó, que reunieron 12 hechos violentos en total: 8 amenazas, 2 asesinatos y 2 atentados.

De igual forma, es importante señalar que los departamentos del Huila, San Andrés y Santander, que en conjunto sumaron el 6% de los hechos violentos en 2011, para 2015 no presentan acciones violentas en contra de candidatos, funcionarios públicos electos, funcionarios de libre nombramiento y remoción y/o partidos políticos.

Tabla 1. Número de hechos de violencia política por departamento

No.	Departamento	Número total de eventos 2015	Porcentaje de hechos violentos en el depto.	Variación con respecto a 2011
1	Arauca	1	1%	-92%
2	Valle del Cauca	3	4%	-81%
3	Nariño	1	1%	-80%
4	Antioquia	6	7%	-78%
5	Cesar	2	2%	-75%
6	Risaralda	1	1%	-75%
7	Norte de Santander	3	4%	-63%
9	Cauca	3	4%	-50%
8	Bogotá D.C.	1	1%	-50%
10	Meta	1	1%	-50%
11	Córdoba	6	7%	-45%
12	Magdalena	2	2%	-33%
13	Sucre	3	4%	0%
14	Tolima	13	16%	86%
15	Caldas	2	2%	100%
16	Putumayo	13	16%	160%
17	Bolívar	3	4%	200%
18	La Guajira	3	4%	200%
19	Cundinamarca	4	5%	300%
24	Chocó	5	6%	
20	Atlántico	2	2%	
21	Boyacá	2	2%	
22	Caquetá	2	2%	
23	Casanare	1	1%	
	Total	**83**	**100%**	**-38%**

Fuente: MOE.

Poco más de la mitad de los hechos (52%) se concentran en 5 departamentos. Putumayo y Tolima lideran el listado con 13 hechos violentos cada uno, seguidos por Antioquia y Córdoba con 6 hechos cada uno, y el Chocó con 5.

Se resalta que en 24 municipios, correspondientes al 46% de los 52 municipios del país en donde se han presentado acciones de violencia política en 2015, hay coincidencia con el riesgo por presencia de grupos armados ilegales (FARC-EP, ELN y Grupos de Crimen Organizado [GCO[3]]).

3 Como se explica en el capítulo precedente de este mismo libro, con este concepto se hace referencia a las estructuras armadas herederas de lo que en otro tiempo se conoció como el paramilitarismo y posteriormente las Bandas Criminales.

Si bien estos grupos están presentes en los municipios señalados en la siguiente tabla, solamente en pocos casos es posible determinar su responsabilidad en la comisión de actos violentos contra la política.

A las FARC les pueden ser atribuidos las amenazas y secuestros sucedidos en Ataco (Tolima), Riohacha (La Guajira) y Yarumal (Antioquia). Al ELN se le puede atribuir la amenaza ocurrida en Arauca. Por último, a los GCO, las amenazas en contra de precandidatos en los municipios de Bogotá, Medellín (Antioquia), Tiquisio (Bolívar), Corozal y Tolú (Sucre).

En la siguiente tabla es posible ver el listado de municipios y el tipo de actor violento que está presente en la zona.

Tabla 2. Municipios con violencia política y con presencia de grupos armados ilegales

Departamento	No.	Municipio	Presencia FARC	Presencia ELN	Presencia GCO
Arauca	1	Arauca	X	X	X
Antioquia	2	Medellín			X
	3	Segovia	X	X	
	4	Yarumal	X		X
Bogotá, DC	5	Bogotá, DC			X
Bolívar	6	Tiquisio			X
Boyacá	7	Payá		X	
Caquetá	8	El Doncello	X		
Cauca	9	López de Micay	X		
	10	Patía (El bordo)	X		
Casanare	11	Aguazul		X	
Cesar	12	Valledupar			X
Córdoba	13	Montería			X
Chocó	14	Istmina	X	X	
	15	Medio Baudó	X	X	
	16	Sipi	X	X	
	17	Tadó	X	X	
La Guajira	18	Riohacha			X
	19	Uribia	X		
N. Santander	20	Cúcuta			X
	21	Ocaña	X		X
Sucre	22	Corozal			X
	23	Tolú			X
Tolima	24	Ataco	X		

Fuente: elaboración MOE con datos de CERAC, PARES y MOE.

Tras esta observación de los municipios en los que se presentaron hechos violentos con respecto al contexto geográfico y al haber constatado que no siempre estos municipios cuentan con presencia de grupos armados ilegales, es posible concluir

que la violencia política en Colombia no obedece a patrones geográficos ni directamente relacionados con el conflicto. Todo lo contrario, y de acuerdo a la hipótesis planteada inicialmente, esta parece ser una práctica generalizada en todo el territorio nacional.

3. Violencia política por hecho violento

En esta parte del capítulo se hará un análisis del fenómeno de la violencia política en el país teniendo como eje central el tipo de hechos violentos utilizados como mecanismo político y sus principales víctimas.

Como se puede ver en la siguiente tabla, el hecho violento más común es la amenaza, con un 75% (62 hechos) del total de los casos registrados. Sin embargo, preocupa que el 25% de los registros (21 hechos) se deban a eventos donde los victimarios pasan de palabras a actos concretos que atentan contra la vida, la integridad o la libertad de candidatos, funcionarios públicos electos o miembros de las agrupaciones políticas; a saber: asesinatos con 11%, atentados con 10%, secuestros con 4% y desapariciones con el 1%.

Tabla 3. Hechos de violencia política en 2015 por tipo de hecho y por víctima

	Cargo	Amenaza	Asesinato	Atentado	Desaparición	Secuestro	Total	%	Variación con respecto a 2011
Funcionarios públicos electos / de libre nombramiento y remoción	Alcalde electo	10					10	12%	-38%
	Concejal Electo	21	4	6	1	1	33	40%	660%
	Diputado Electo	3					3	4%	-57%
	Secretario de Gobierno					1	1	1%	100%
Candidatos	Candidato alcaldía	11	3	1		1	16	19%	-66%
	Candidato concejo	12	2	1			15	18%	7%
	Candidato Gobernación	2					2	2%	-50%
Directivos de organizaciones políticas	Directorio de Partido	1					1	1%	100%
	Secretario General	1					1	1%	100%
	Veedor Nacional	1					1	1%	100%
	Total general	**62**	**9**	**8**	**1**	**3**	**83**	**100%**	**-38**
		75%	**11%**	**10%**	**1%**	**4%**			

Fuente: MOE.

Como se puede ver en la tabla presentada anteriormente, quienes en mayor medida han sido víctimas de la violencia política en el 2015 son los mandatarios o candidatos que aspiran a cargos de elección popular a nivel municipal, quienes agrupan en su totalidad el 89% de los hechos violentos. Esto puede deberse a la importancia de

la administración pública local en el manejo de presupuestos o a que la seguridad a nivel local para quienes ejercen o aspiran llegar a la política es mucho más precaria, convirtiéndolos en sujetos más vulnerables para los victimarios.

Es de destacar que, de acuerdo con los registros, los funcionarios públicos electos o de libre nombramiento y remoción son los que en su gran mayoría son víctimas de violencia política, con un 57% de los casos registrados. El hecho de que este tipo de actor sea víctima de dichos hechos, tanto en periodos electorales como no electorales, permite respaldar la tesis propuesta inicialmente, pues sugiere que la violencia política es un fenómeno dirigido a proteger intereses en el direccionamiento de las políticas públicas, y no solo en el acceso a la administración, en cuyo caso se manifestaría solo en época electoral.

Al comparar los datos con respecto a los registros obtenidos durante el mismo periodo de tiempo en el 2011, si bien es cierto que la tendencia nacional es a presentar una reducción en el número de actos violentos, se destaca el incremento de 660% de hechos contra Concejales electos. Lo anterior podría deberse nuevamente a que a nivel local la seguridad para quienes hacen parte de la política es mucho más precaria que la de sus pares a una escala regional o nacional. Además, los intereses involucrados en materia de poder de toma de decisión sobre el direccionamiento de las políticas públicas a este nivel son mucho más concretos.

Por otro lado, el periodo electoral es el primer escenario que tienen los victimarios para reducir la oferta democrática desincentivando la participación de candidatos rivales. Los candidatos suman en su conjunto el 39% de los hechos violentos. Sobre este grupo de víctimas de la violencia política en el país, es importante mencionar las amenazas contra 10 precandidatos a los Concejos Municipales de Coyaima, Guamo y San Luis en el departamento de Tolima.

A lo hecho en años anteriores en este tipo de análisis es importante agregar las amenazas contra los miembros de organizaciones políticas en Colombia, que con el 3% de los hechos hacen parte de las víctimas de la violencia política en el país.

A continuación se hace una presentación detallada de los hechos violentos registrados desde el 1 de enero hasta el 25 de julio de 2015.

3.1. Amenazas

Tabla 4. Amenazas según cargo en 2015

Cargo	No. Hechos	%
Alcalde electo	10	16%
Candidato alcaldía	11	18%
Candidato concejo	12	19%
Candidato Gobernación	2	3%
Concejal Electo	21	34%
Diputado Electo	3	5%
Directorio de Partido	1	2%
Secretario General	1	2%
Veedor Nacional	1	2%
Total	**62**	**100%**

Fuente: MOE

Como se puede ver en la tabla anterior, de los 79 hechos reportados contra funcionarios públicos electos y candidatos, 59 equi-

valentes al 75% corresponden a amenazas dirigidas en su mayoría a concejales electos seguidos de precandidatos a la misma corporación.

Frente a los 34 electos amenazados, se reportan las amenazas contra los alcaldes de los municipios de Yarumal (Antioquia), Bogotá D.C, Valledupar en Cesar, Villavicencio en el Meta, Tolú en Sucre, Payá en Boyacá y Medio Baudó, Tadó, Istmina y Sipí en el departamento de Chocó. Sobre este último municipio es importante destacar que el alcalde no puede despachar directamente sino que tiene que hacerlo desde el también afectado municipio de Istmina. De igual forma, se deben resaltar las amenazas que recibieron los 11 concejales electos del municipio de Sibundoy, Putumayo, y las de 5 de los 19 concejales de Montería en el departamento de Córdoba.

En cuanto a los candidatos, se resalta que 23 aspirantes a alcaldías y concejos municipales, correspondientes al 39% del total de amenazas, han sido víctimas de este tipo de hecho violento. De los 12 candidatos a concejos, uno es de la Unión Patriótica en Ocaña, Norte de Santander, otro aspira en Albán, Nariño y otros diez buscan llegar a los concejos de San Luis, Coyaima y el Guamo en el departamento de Tolima. Los 11 candidatos a alcaldías municipales que se reportan amenazados pertenecen a los municipios de El Doncello (Caquetá), Medio Baudó (Chocó), Balboa (Risaralda), Riosucio (Caldas), Medellín y Sabaneta (Antioquia), Pedraza (Magdalena), Palmar de Varela (Atlántico), Corozal (Sucre) y San Juan Nepomuceno y Tiquisio en del departamento de Bolívar.

De igual forma, se debe hacer mención a las amenazas que han recibido candidatos a las Gobernaciones de Cundinamarca y La Guajira. Finalmente, y en lo relacionado con diputados electos, se resaltan las amenazas denunciadas por cabildantes de los departamentos de Arauca, Cesar y La Guajira nuevamente.

Finalmente, es importante hacer referencia a las amenazas contra el Veedor y el Secretario General del Partido Liberal y contra la directora Regional de la Unión Patriótica en el departamento de Antioquia.

3.2. Asesinatos

Tabla 5. Asesinatos según cargo en 2015

Cargo	No. Hechos	%
Candidato alcaldía	3	33%
Candidato concejo	2	22%
Concejal Electo	4	44%
Total	**9**	

Fuente: MOE.

Del total de hechos violentos reportados contra candidatos o funcionarios públicos electos, 9 reportes, correspondientes al 11%, son asesinatos. Los asesinatos registrados contra concejales electos sucedieron en los municipios de Pauna (Boyacá), Segovia (Antioquia), ambos de Cambio Radical, y en Norte de Santander contra un concejal de Villa Caro, del Partido Conservador, y un concejal de La Unión, del Partido de la U.

Se registran también los asesinatos contra el candidato al concejo municipal de Patía en el Cauca por el Polo Democrá-

tico, y el candidato al concejo municipal de Bello del Partido de la U; y 3 candidatos a la alcaldía, de El Doncello (Caquetá) y en el Valle del Cauca contra candidatos a las alcaldías de Yumbo y Cartago, sin partido político identificable.

3.3. Atentados

Tabla 6. Atentados según cargo en 2015

Cargo	No. Hechos	%
Candidato alcaldía	1	13%
Candidato concejo	2	13%
Concejal Electo	5	75%
Total	**8**	

Fuente: MOE.

Es importante destacar que de los 79 hechos violentos registrados, 8 de ellos, correspondientes al 10%, son atentados. Se destacan los atentados contra 5 Concejales electos, de Juan de Acosta (Atlántico), Aguazul (Casanare), Villeta (Cundinamarca), Ciénaga (Magdalena) y Líbano (Tolima); dos candidatos concejos municipales, de Ciénaga (Magdalena) y Villamaría (Caldas); y un candidato a la alcaldía municipal de López de Micay en el departamento del Cauca.

3.4. Secuestros

Tabla 8. Secuestros según cargo en 2015

Cargo	No. Hechos	%
Candidato alcaldía	1	33,3%
Candidato concejo	1	33,3%
Concejal Electo	1	33,3%
Total	**3**	

Fuente: MOE.

La MOE tiene en sus reportes 3 secuestros. El primero contra el candidato a la Alcaldía de Ataco Tolima, señor Jorge Enrique Oliveros, otro contra el concejal electo de Los Córdoba en el departamento de córdoba, señor José bayona y finalmente uno en contra del Secretario de Gobierno de Uribia en la Guajira, señor Wilson Rojas.

3.5. Desaparición

Por último, dentro de los reportes de la Misión de Observación Electoral se registra la desaparición del Concejal electo Edison Torres del Polo Democrático Alternativo en el municipio de López de Micay en el Cauca. Al momento de esta redacción era incierto el paradero de este político, que se encontraba amenazado; por lo que el hecho, presuntamente un acto de violencia política, es clasificado en esta categoría aparte.

4. Violencia política por agrupación política

De los 83 hechos violentos registrados contra funcionarios públicos electos o contra candidatos, la MOE no pudo establecer en el 32% de los casos el origen político de las víctimas de los mismos. Lo anterior se debe principalmente a que varias de las víctimas son precandidatos que no tenían todavía aval de ninguna agrupación política, o porque son funcionarios de libre nombramiento y remoción de los que no se conoce filiación partidista.

Tabla 9. Hechos de violencia política en 2015 por tipo de hecho y por partido político

No.	Agrupación	Amenaza	Asesinato	Atentado	Desaparición	Secuestro	Total	%	Variación con respecto 2011
1	Opción Ciudadana	1					1	1%	-67%
2	Partido Conservador	7	1				8	10%	-33%
3	Partido de la U	8	2	1			11	13%	-27%
4	Alianza Verde	3		2			5	6%	0%
5	Polo Democrático	2	1		1		4	5%	0%
6	MIO	1					1	1%	0%
7	Partido Liberal	10		1			11	13%	22%
8	Por determinar	16	2			2	20	24%	43%
9	Firmas	3	1	1			5	6%	67%
10	ASI	1		1			2	2%	100%
11	Cambio Radical	4	2	1			7	8%	133%
12	Centro Democrático	3		1			4	5%	
13	Unión Patriótica	2					2	2%	
14	AFROVIDES	1					1	1%	
15	AICO					1	1	1%	
	Total general	**62**	**9**	**8**	**1**	**3**	**83**	**100%**	**-38%**

Fuente: MOE.

En primer lugar, es importante destacar que de las 13 agrupaciones políticas con personería jurídica, 11 registran miembros que sufrieron actos violentos en su contra. No presentan registros ni MIRA ni el MAIS.

Así mismo, hay que remarcar que la violencia política afecta a la gran mayoría de las agrupaciones políticas en el país, al parecer sin importar su orientación política. Prueba de lo anterior es que el listado de agrupaciones víctimas de este fenómeno pasó de 9 a 13 (excluyendo grupos significativos de ciudadanos) si se comparan los datos de las elecciones del año 2015 contra lo ocurrido en el mismo periodo de tiempo en 2011, sin que sea identificable un patrón sobre el tipo de partido afectado en este crecimiento. Las cuatro nuevas agrupaciones que entran al registro de violencia política son la Unión Patriótica, AICO, Afrovides y el Centro Democrático. Este último porque es un partido político nuevo que no participó de las elecciones locales en 2011.

Se destaca que en lo corrido de 2015, los partidos de la U y Liberal son quienes tienen un mayor número de registros de violencia contra sus funcionarios electos o precandidatos a las elecciones locales de 2015, cada uno el 13% del total de hechos violentos. A estos les sigue el Partido Conservador con 10% y el Partido Cambio

Radical con el 8% de los registros sobre violencia política. Los 5 primeros partidos suman el 69% de los hechos violentos en su contra, pero esto puede obedecer a que son igualmente los partidos que tienen mayor número de candidatos y funcionarios públicos electos.

Con respecto al Polo Democrático Alternativo – PDA y al Centro Democrático, partidos que abiertamente han expresado ser de oposición al Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, suman en conjunto el 10% del total de amenazas, cada uno agrupa el 5% del total de hechos violentos registrados.

Aparentemente, y de acuerdo a los registros, se puede concluir que son los partidos de la coalición de gobierno de la Unidad Nacional (Partido Cambio Radical, Partido Liberal y Partido de la U) los que mayoritariamente han sido víctimas de los hechos violentos contra la política en el país. Sin embargo, la presencia del Partido Conservador descarta que se trate de hechos dirigidos específicamente contra el Gobierno Nacional o su coalición, sino que más bien esto obedece al tamaño de los partidos políticos en número de funcionarios electos y precandidatos. Por lo anterior, es posible intuir que los hechos violentos tampoco tienen orientación política sino que refuerzan aún más la tesis planteada inicialmente, de la violencia como medio recurrente para incidir sobre el direccionamiento de las políticas públicas, ejercido tanto contra funcionarios como contra candidatos.

5. Violencia política por género

En primer lugar, se debe hacer la aclaración que en el 15% de los casos los registrados, la MOE no pudo establecer el género de las víctimas. Esto se debe principalmente a que en ocasiones las notas de prensa regionales, que son fuente principal de la base de datos, no estipulan esta información, y tampoco se logra corroborar más allá del hecho en las fuentes disponibles.

Aclarado lo anterior, y como se puede ver en la siguiente tabla, en el 78% de los 79 registros en lo corrido de 2015 las víctimas son hombres y 6% corresponden a mujeres.

Tabla 10. Número de hechos violentos por género de la víctima

Cargo	No. Hechos violentos	%
Hombre	62	78%
Mujer	5	7%
NS	12	15%
Total	**79**	

Fuente: MOE.

Es de destacar que, de acuerdo a los registros, en ninguno de los departamentos del país las mujeres son más amenazadas que los hombres. Aunque la violencia contra la mujer en el país es un asunto delicado, esto no parece trasladarse al campo de la política de la misma manera como sucede en la vida cotidiana del país. Claro está que esto se puede explicar por un número de hombres desproporcionadamente mayor al de mujeres en el campo político.

6. Conclusiones

Como se pudo observar a lo largo de este capítulo la violencia política es un factor que ha decrecido en un 34% en relación con lo registrado en las elecciones locales de 2011, pero que sigue estando presente en la vida política del país. Desafortunadamente, esta parece ser una práctica que los colombianos no han podido cambiar y que afecta directamente la calidad democrática en el país.

Es importante decir que la mayor conclusión de este estudio es que la violencia política se muestra como una práctica ejercida contra funcionarios públicos y candidatos mayoritariamente, pero que al no estar agrupada en algún territorio en especial, ni ejercida contra algún partido político en particular, permite inferir que se trata de un fenómeno motivado por grupos de interés de diversa índole, que ven en este tipo de acción un medio eficaz para conseguir sus intereses. El amplio registro tanto en candidatos como en funcionarios electos muestra que la violencia política no se limita a la coyuntura electoral, sino que parece estar orientada a incidir sobre el direccionamiento de las políticas públicas.

Adicionalmente, de acuerdo al análisis realizado en el presente capítulo, es posible plantear cinco grandes conclusiones:

- Si bien es cierto que en 22 de los 54 municipios en los que se presentaron hechos violentos, existe la presencia de grupos armados ilegales, el hecho de que en más de la mitad no estén presentes permite concluir que esta práctica política no solo es empleada por quienes están armados y al margen de la ley. Incluso, la dificultad para atribuir los hechos de violencia política a los actores armados ilegales allí donde están presentes, refuerza la idea de que esta práctica no está vinculada al conflicto armado colombiano, y más bien sí a formas recurrentes de acción política, de grupos de interés político (no de grupos armados).
- Desafortunadamente la práctica de la violencia política se extendió geográficamente, pues el número de departamentos en los que se presentaron hechos violentos aumentó en 2015, pasando de 22 en 2011 a 24 para el año mencionado. Para el periodo preelectoral de este año, el 52% de los hechos se presentaron en 5 departamentos: Antioquia, Chocó, Córdoba, Tolima y Putumayo.
- Las amenazas son la práctica más común, pues a esta categoría pertenecen el 75% de los hechos violentos. En todo caso es preocupante que en el 25% de los casos (21 hechos) se registren hechos de violencia física, a saber: asesinatos con 11%, atentados con 10% cada uno, secuestros con 3% y desapariciones con el 1%.
- Se destaca que, con respecto a los datos de 2011, se dispararon en un 660% los hechos violentos contra los concejales electos del país, pues se pasó de 5 a 33 hechos. De esto es necesario mencionar las amenazas contra la totalidad del Concejo de Sibundoy en Putumayo, y

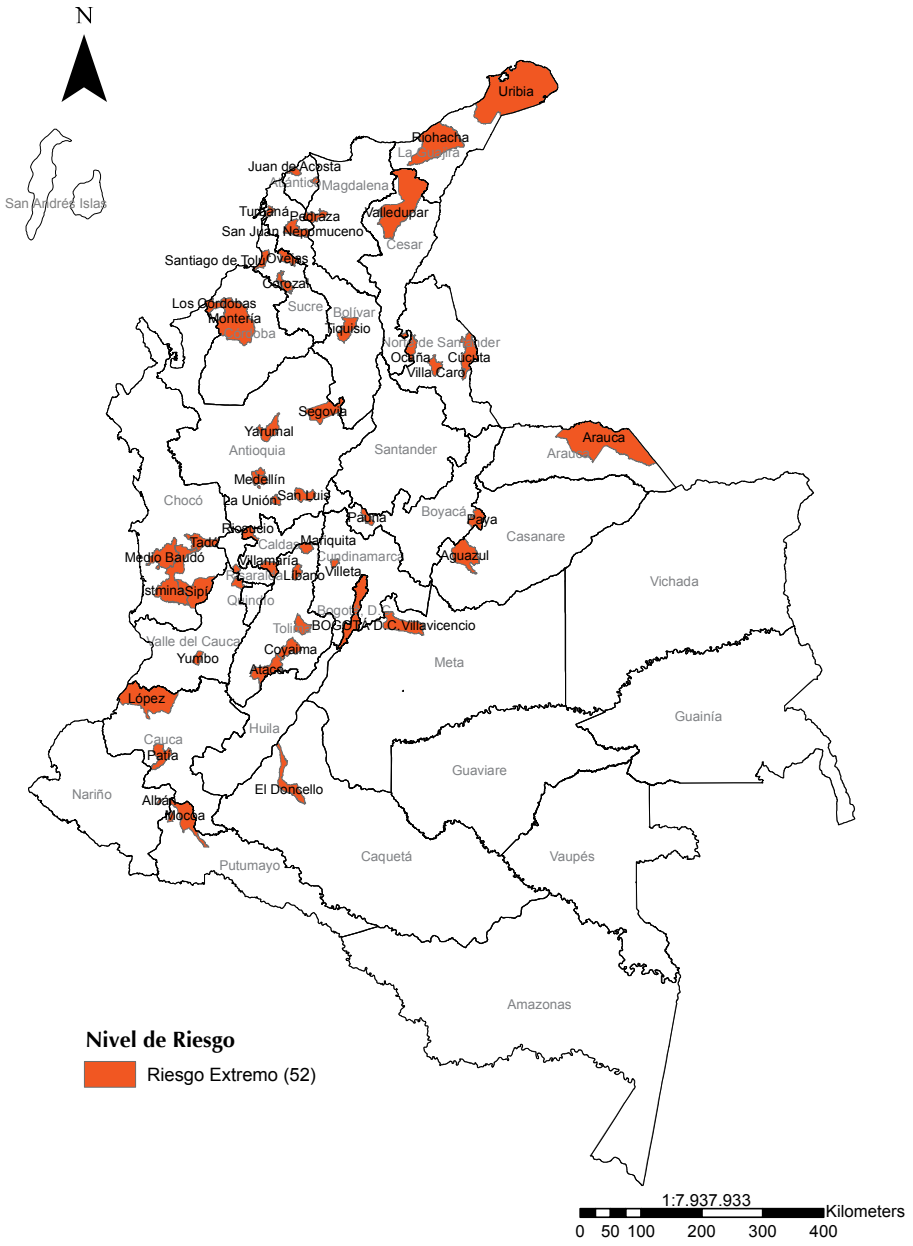
las amenazas contra la cuarta parte del Concejo Municipal de Montería.

- Todas las agrupaciones políticas del país son víctimas de acciones violentas contra sus candidatos o funcionarios públicos electos. Esto descarta que los hechos violentos estén dirigidos en contra de una misma orientación política, y por el contrario ratifica que es una práctica que no distingue entre sus víctimas.

Para terminar, vale reafirmar que en el marco de un proceso electoral todo hecho violento que afecte a la sociedad civil es un atentado directo contra la democracia pues genera temor y zozobra tanto a quienes se postulan como candidatos, como a la ciudadanía que ve afectada su libertad para asistir a las urnas. La MOE espera que las alertas dadas en el marco de este análisis de riesgo por violencia política permitan a las autoridades limitar el potencial impacto que puede seguir teniendo esta práctica, así como visibilizar una forma de acción política que necesariamente debe cambiar en nuestro sistema político.

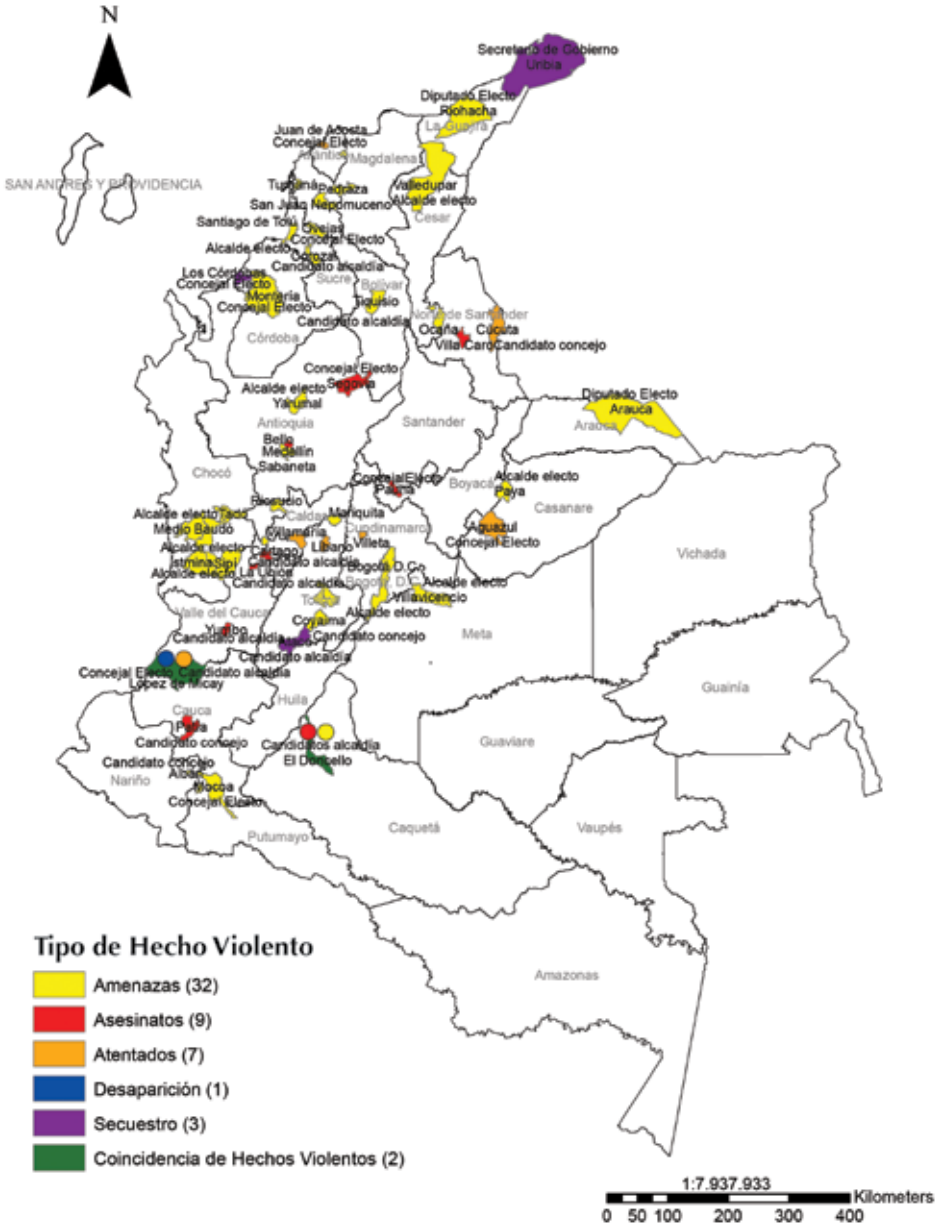
Mapa # 29
Riesgo electoral por violencia política 2015

Misión de Observación Electoral



Mapa # 30
Eventos y víctimas de violencia política 2015

Misión de Observación Electoral



Desplazamiento y negación de la democracia

Fabio Lozano
CODHES

Resulta casi una obviedad afirmar que el desplazamiento constituye una violación flagrante de los derechos políticos y por tanto una grave vulneración a la democracia, no solo en su expresión electoral sino en cuanto a la negación de la posibilidad real del ejercicio del poder por parte de las poblaciones afectadas, quienes pierden el control sobre sus territorios, sobre sus condiciones de vida, sobre sus posibilidades de asociación y de expresión y sobre las oportunidades de incidencia en las decisiones que afectan su existencia y la de sus allegados. Sin embargo, es necesario insistir en el argumento de que la destrucción de los tejidos sociales, políticos y territoriales que se producen con el desplazamiento constituye un rotundo y radical cuestionamiento a la democracia; además, cuando el fenómeno se produce en forma sistemática, masiva, continuada y ampliamente expandida, como sucede en el caso colombiano, se pone en duda la existencia misma del estado social, democrático y de derecho.

Colombia continúa generando un desplazamiento en las más altas proporciones con respecto al ámbito mundial, a pesar de la intensidad y características específicas de las guerras y conflictos de diverso tipo que ocurren en otras naciones. En efecto, según los recientes datos del Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en Inglés) del Consejo Noruego para los Refugiados, Colombia sigue ubicado en el segundo lugar en el mundo con 6.044.200 personas, por debajo de Siria, que tiene 7.600.000, y muy por encima del tercer lugar que está en Iraq, con 3.376.000 (Norwegian Refugee Council - Internal Desplacement Monitoring Centre, 2015). Cabe anotar que las cifras del IDMC están por debajo de los

datos recientes de la Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas (UARIV) del Estado colombiano, que registra 6.300.422 personas desplazadas y 6.827.091 eventos de desplazamiento (UARIV - RNI, 2015) y de las de CODHES (2015) que estima en 6.110.632 las personas desplazadas según lugar de llegada. Cualquiera de las cifras que elijamos nos propone un enorme interrogante sobre la calidad de la democracia en el país si la comparamos con el ámbito internacional. Es decir, si se tomase en cuenta solamente el desplazamiento, somos la segunda peor democracia en el mundo.

Esta situación se presenta como una grave amenaza para el ejercicio electoral de los colombianos, lo cual exige mirar en detalle el riesgo frente a las elecciones de octubre de 2015. De la misma manera que lo hemos hecho en ediciones anteriores, calculamos el riesgo clasificando tres categorías según la intensidad del desplazamiento producido durante el último año (2014 y primer semestre de 2015) y medido en términos de tasa sobre 100.000 habitantes. A continuación se describen estas variables:

- En *Riesgo Extremo* se incluyen dos tipos de municipios: a) aquellos en los que durante el último año se produjeron uno o más eventos de desplazamiento masivo[1] de acuerdo con el seguimiento hecho por Codhes mediante contrastación de diversas fuentes de información. b) Aquellos cuya tasa de desplazamiento está por encima de 1.334 personas por cien mil habitantes.[2] 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 Victimas (UARIV) y se calculó la tasa utilizando las proyecciones de población del DANE para 2015.
- En *Riesgo Alto* se han incluido los municipios cuya tasa oscila entre 1.334 y 661 desplazados[3] por cada cien mil habitantes.
- En *Riesgo Medio* se han incluido los municipios cuya tasa de desplazamiento oscila entre 660 y 100 desplazados por cada 100.000 habitantes[4].

De acuerdo a lo anterior, las alertas a las autoridades competentes para que se asuman medidas que eviten el desplazamiento forzado interno y para que así se contribuya a la generación de las condicio-

1 Se considera desplazamiento masivo aquel en el que en una misma ocasión salen de sus lugares de vivienda y trabajo 50 o más personas o 15 o más familias. Este tipo de desplazamiento es el que está más ligado al conflicto armado interno y constituye entre el 15 y el 20% del desplazamiento total que se produce en el país.

2 Para la definición de este límite, como se ha hecho en ocasiones anteriores para estos informes, se calculó la desviación estándar de la tasa de todos los municipios que generaron desplazamiento. Sobre la desviación estándar se ubicaron los municipios en riesgo extremo y bajo dicha desviación, los de riesgo alto y medio,

3 Los límites están definidos por la desviación estándar (1334) en el límite superior y el promedio (661) de la tasa de los municipios expulsores de desplazados

4 Los límites se refieren a los datos de los municipios por debajo del promedio (660) y por encima de 100 desplazados por cada 100.00 habitantes.

nes mínimas necesarias para garantizar el libre ejercicio electoral se hacen este año sobre 613 municipios en los cuales la tasa de desplazamiento estuvo por encima de 100 personas por cada 100.000 habitantes. Estos municipios constituyen el 54,5% de los municipios del país y su riesgo se distribuye como se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 1. Número de municipios en riesgo y proporción frente al total nacional

Tipo de riesgo	Número de municipios	Porcentaje del total nacional
Extremo	135	12,0 %
Alto	90	8,0 %
Medio	388	34,5 %
Total	613	54,5 %

Fuente: CODHES con datos de UARIV y DANE.

Riesgo Electoral Extremo

Como se mencionó previamente, la alerta máxima se produce en aquellos municipios donde, durante el último año, se presentaron desplazamientos masivos o una alta tasa de expulsión. Así, Codhes registró para el último año 65 eventos de desplazamiento masivo que significan una disminución del 56,5% con respecto al año anterior. En la práctica este tipo de desplazamiento está directamente ligado al conflicto armado interno y su disminución se explica por el avance de las conversaciones entre el Gobierno y las FARC en La Habana, especialmente el des-escalamiento del conflicto y las treguas unilaterales emprendidas por esta guerrilla.

Sin embargo, los altos índices de desplazamiento que reflejan ya no el masivo sino el desplazamiento múltiple o individual, producto de la violencia generalizada, llevan a incluir en riesgo electoral extremo otros 70 municipios cuyas tasas superan la desviación estándar de la tasa de expulsión municipal que corresponde a 1.334 personas por 100.000 habitantes. Estos municipios como se puede apreciar en el mapa de riesgo al final de este capítulo (los municipios en rojo) se ubican en 17 de los 31 departamentos del país pero se concentran en 8 de ellos. Se considera entonces que hay riesgo electoral extremo por desplazamiento forzado interno en los siguientes departamentos y municipios expulsores.

Tabla 2. Departamento y municipios con riesgo extremo por desplazamiento

#	Departamento	Municipios
1	Antioquia	Carolina, Caramanta, Briceño, Vigía del Fuerte, El Bagre, Tarazá, Ituango, Cáceres, San Andrés de Cuerquía, Zaragoza, Sabanalarga.
2	Bolívar	Norosí, Montecristo, Achí.
3	Caquetá	Milán, La Montañita, Cartagena del Chairá, San José del Fragua, Solita, San Vicente del Caguán, Puerto Rico, Solano, Curillo, Valparaíso, Belén de Los Andaquies, Morelia, El Doncello, El Paujil, Albania.
4	Casanare	La Salina
5	Cauca	Guapi, Timbiquí, Argelia, López, Piamonte, El Tambo, Suárez, Morales, Sucre, Florencia, Bolívar, La Vega, Balboa, La Sierra, Toribio, Mercaderes, Patía, Santa Rosa, San Sebastián, Caloto, Almaguer, Buenos Aires, Jambaló.

(…/…)

(…/…)

#	Departamento	Municipios
6	Chocó	Alto Baudó, El Litoral del San Juan, San José del Palmar, Medio Baudó, Atrato, Bajo Baudó, Sipí, Bagadó, Lloró, Istmina, Medio San Juan, Nóvita, Nuquí, Quibdó, Medio Atrato.
7	Córdoba	Puerto Libertador
8	Guaviare	San José del Guaviare
9	Huila	Algeciras, Baraya, Iquira,Tarqui, Tello, La Argentina, Guadalupe
10	La Guajira	Fonseca, Riohacha
11	Meta	Guamal, El Calvario, Lejanías, Mesetas, Vistahermosa, El Dorado
12	Nariño	Francisco Pizarro, San Andrés de Tumaco, Policarpa, Linares, El Rosario, Barbacoas, La Llanada, La Tola, Cumbitara, Olaya Herrera, Colón, Samaniego, Santacruz, El Charco, Leiva, Santa Bárbara, Mosquera, Roberto Payán, Ricaurte.
13	Norte de Santander	San Calixto, Hacarí, El Tarra, Teorama, La Playa, Tibú.
14	Putumayo	Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Orito, Leguízamo, Mocoa, Valle del Guamuez, Villagarzón, San Miguel, Puerto Asís
15	Risaralda	Pueblo Rico.
16	Tolima	Planadas, Rovira, Natagaima, Ataco, Coyaima, Rioblanco, Santa Isabel, San Antonio, Chaparral, Dolores, Villarrica, Ortega.
17	Valle Del Cauca	Buenaventura, Bolívar.

Fuente: CODHES con datos de UARIV y DANE.

Por el alto porcentaje de municipios en esta categoría, requerirían especial atención los departamentos de Caquetá con el 93,8% de sus municipios (excepto uno), Putumayo con el 69,2% de sus municipios, Cauca, con el 54,8 %, Chocó con el 51,9%, Nariño con el 29,7%, Tolima con el 25,5% y Guaviare con el 25,0%.

Riesgo electoral alto

En esta segunda categoría, encontramos que para las elecciones de octubre, por la dinámica de desplazamiento que se ha generado tenemos en *riesgo alto* a 90 municipios, que se ubican en 23 departamentos. Además, se observa que son menos municipios con respecto a los que están en riesgo extremo, lo cual resulta atípico pues lo normal sería lo contrario. Ello en principio se explica por cierta polaridad en la expresión del fenómeno: una concentración de la intensidad del desplazamiento en ciertas zonas del país y un amplio número de municipios que generan desplazamiento pero en baja intensidad. Obsérvese que de todas maneras su distribución es más extendida a lo largo del país. En efecto, mientras en la categoría de Riesgo Extremo se encontraban 17 departamentos afectados aquí tenemos 23.

Tabla 3. Número y proporción de municipios por departamento en riesgo alto por desplazamiento

Departamento	Municipios en Riesgo Alto	%
Amazonas	3	27,3
Antioquia	13	10,4
Arauca	4	57,1
Bolívar	6	13,0
Boyacá	1	0,8
Caldas	2	7,4
Caquetá	1	6,3
Casanare	1	5,3
Cauca	5	11,9
Cesar	2	8,0
Chocó	7	22,6
Córdoba	1	3,3
Guaviare	3	75,0
Huila	7	18,9
Magdalena	1	3,3
Meta	9	31,0
Nariño	9	14,1
Norte de Santander	4	10,0
Quindío	2	16,7
Risaralda	1	7,1
Sucre	1	3,8
Tolima	6	12,8
Valle del Cauca	1	2,4

Fuente: CODHES con datos de UARIV y DANE.

Los departamentos que convocan mayor atención dado el porcentaje de municipios afectados en esta categoría son Guaviare (75%), Arauca (57%), Meta (31%) y Amazonas (27,3%). Así, el listado de estos municipios es el siguiente.

Tabla 4. Departamento y municipios con riesgo alto por desplazamiento

#	Departamento	Municipios
1	Amazonas	Leticia, Puerto Santander, Tarapacá.
2	Antioquia	Angostura, Anorí, Buriticá, Caicedo, Campamento, Dabeiba, Mutatá, Nechí, Segovia, Toledo, Uramita, Valdivia, Vegachí.
3	Arauca	Arauquita, Puerto Rondón, Saravena, Tame.
4	Bolívar	Arenal, Morales, San Pablo, Santa Rosa, Santa Rosa del Sur, Tiquisio.
5	Boyacá	Pisba
6	Caldas	Manizales, La Dorada
7	Caquetá	Florencia
8	Casanare	Sácama
9	Cauca	Cajibío, Corinto, Inzá, Rosas, Timbío.
10	Cesar	La Paz, San Diego
11	Córdoba	Tierralta
12	Chocó	Acandí, Bojayá, Condoto, El Carmen de Atrato, Río Iro, Río Quito, Tadó.
13	Guaviare	Calamar, El Retorno, Miraflores.
14	Huila	Acevedo, Colombia, Isnos, Saladoblanco, San Agustín, Santa María, Suaza.
15	Magdalena	Remolino
16	Meta	Cubarral, Fuente de Oro, Mapiripán, Uribe, Puerto Concordia, Puerto López, Puerto Lleras, San Carlos de Guaroa, San Juanito.
17	Nariño	Belén, El Peñol, El Tablón de Gómez, El Tambo, La Cruz, Los Andes, Magüi, Mallama, Taminango.
18	Norte de Santander	Bucarasica, Convención, El Carmen, Sardinata.

(…/…)

(…/…)

#	Departamento	Municipios
19	Quindío	Génova, Pijao
20	Risaralda	Mistrató
21	Sucre	Sucre
22	Tolima	Anzoátegui, Cajamarca, Cunday, Icononzo, Purificación, Villahermosa.
23	Valle del Cauca	El Dovio

Fuente: CODHES con datos de UARIV y DANE.

Considerando la tasa de desplazamiento municipal, vale la pena destacar, en esta categoría, los siguientes municipios que conforman los quince con más alta tasa de expulsión.

Tabla 5. Municipios en riesgo alto con más alta tasa de expulsión

#	Municipio	Departamento	Tasa de desplazamiento sobre 100.000 Hab.
1	Mistrató	Risaralda	1065
2	Isnos	Huila	1060
3	El Tablón de Gómez	Nariño	1056
4	El Carmen de Atrato	Chocó	1042
5	Cajibío	Cauca	1040
6	Tadó	Chocó	1025
7	Corinto	Cauca	1010
8	Bucarasica	Norte de Santander	1007
9	El Peñol	Nariño	994
10	Suaza	Huila	969
11	Puerto Rondón	Arauca	961
12	La Dorada	Caldas	955
13	Villahermosa	Tolima	949
14	Santa Rosa	Bolívar	928
15	Mutatá	Antioquia	917

Fuente: CODHES con datos de UARIV y DANE.

Riesgo Electoral Medio

En esta categoría se incluyen aquellos municipios en donde, durante el último año, se produjo una tasa de desplazamiento igual o superior a 100 e igual o inferior a 659 desplazados por cada 100.000 habitantes, lo que en otros términos significa entre 1 y 7 desplazados por cada mil habitantes. En términos electorales esto significa que los municipios que están en esta franja, cuya media de censo electoral es aproximadamente de 10.187 personas, pueden estar expulsando en promedio entre 10 y 70 habitantes que estadísticamente puede significar entre 7 y 48 votantes aproximadamente.

Estas cifras pueden ser significativas en términos de cuánto cambiarían los resultados electorales. Es decir, ocasionalmente la diferencia entre un(a) candidato(a) ganador(a) en alcaldía y su inmediato competidor se define por un número de votos comprendido entre las cifras anteriores. En el caso de los concejales, resulta una cifra que con frecuencia define el otorgamiento de una curul. Sin embargo es necesario tener en cuenta que el desplazamiento no tiene únicamente este tipo de consecuencias inmediatas, sino que generalmente tiene efectos indirectos pues produce una onda de temor y aleccionamiento sobre vecinos y allegados. La afectación entonces sobre la participación electoral resulta así considerable.

Por otra parte, además de la afectación sobre los resultados interesa considerar el ejercicio de los derechos políticos de los y las colombianas y por lo tanto advertir sobre el riesgo de que sean negados estos derechos

a propósito del desplazamiento forzado interno. De ahí la pertinencia de destacar los municipios que se incluyen dentro de esta categoría de riesgo electoral por desplazamiento. Se trata, como ya está dicho, de 388 municipios que constituyen un poco más de la tercera parte de los municipios del país (34,5%) en donde habitan 13.126.111 personas de acuerdo con las proyecciones del DANE. El listado de estos municipios está en anexo y se señala en la siguiente tabla su distribución departamental.

Tabla 3. Número y proporción de municipios por departamento en riesgo medio por desplazamiento

Departamento	Medio	%
Amazonas	4	36,4
Antioquia	70	56,0
Arauca	3	42,9
Atlántico	1	4,3
Bolívar	11	23,9
Boyacá	13	10,6
Caldas	15	55,6
Caquetá	0	0,0
Casanare	12	63,2
Cauca	12	28,6
Cesar	15	60,0
Chocó	3	9,7
Córdoba	10	33,3
Cundinamarca	19	16,4
Guainía	2	22,2
Guaviare	0	0,0
Huila	16	43,2
La Guajira	6	40,0
Magdalena	18	60,0
Meta	5	17,2
Nariño	22	34,4
Norte de Santander	11	27,5
Putumayo	3	23,1
Quindío	5	41,7
Risaralda	7	50,0
Santander	21	24,1
Sucre	11	42,3
Tolima	22	46,8
Valle del Cauca	26	61,9
Vaupés	2	33,3
Vichada	4	100,0

Fuente: CODHES con datos de UARIV y DANE.

La observación del *Riesgo Electoral Medio* nos trae a escena varios departamentos que en las categorías anteriores no habían sido señalados o lo habían hecho en proporciones reducidas. Por ejemplo, Vichada, cuya totalidad de municipios aparece en esta categoría; Casanare, que había sido mencionado antes solo por un municipio y ahora, en esta categoría de riesgo, aparece con 12 municipios; Santander que no había tenido casos en las anteriores categorías y aquí se adicionan 21; Cesar y Magdalena en donde el 60% de municipios ingresan en este ítem; Antioquia y el Valle del Cauca cuyo 56% y 62% de municipios respectivamente se clasifican en esta categoría a pesar de que algunas de sus regiones estaban ya marcadas por extremo o alto riesgo.

Cabe igualmente destacar que ciertas regiones socio-geográficas de gran importancia y con dinámicas políticas muy propias también aparecen aquí con fuerza: el Magdalena Medio, el Urabá (Chocoano, Antioqueño y Cordobés), El Valle de

los ríos Cauca y San Jorge, la frontera con Venezuela.

Proyecciones

Si bien es cierto que se ha constatado una ralentización en el desplazamiento en el país y por tanto en los efectos que tiene este hecho, los elevados índices del mismo en comparación con los demás países ponen en duda nuestra democracia y obligan a prestar una especial atención al fenómeno de cara a las posibilidades electorales. En términos generales, se debe prestar especial atención al Sur y Occidente del país, al Norte y Bajo Cauca antioqueño y a la región del Catatumbo.

Los hechos relacionados con el desplazamiento están ligados no solamente al llamado conflicto armado interno sino sobre todo a la disputa por el manejo de economías de carácter legal e ilegal relacionadas con materias primas de gran importancia en el mercado internacional (hidrocarburos, oro, estupefacientes, energía, madera, carbón).

Por ello, las medidas de prevención deben tomarse en el avance en los procesos de paz con las guerrillas, pero sobre todo en el control y la toma de adecuadas políticas y acciones con respecto a las economías que acabamos de enumerar.

Referencias

CODHES. (2015). *Informe 2014.* Bogotá: Codhes.

Norwegian Refugee Council - Internal Desplacement Monitoring Centre. (May de 2015). *Global Overview 2015. People internally displaced by conflict and violence.* Recuperado de http://www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201505-Global-Overview-2015/20150506-global-overview-2015-en.pdf

UARIV - RNI. (1 de Julio de 2015). *Cifras Unidad de Víctimas.* Recuperado de http://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Desplazamiento

Anexo: Municipios en riesgo medio por desplazamiento

Departamento	Municipio	Tasa/100000 h
Amazonas	Puerto Alegría	590
	Puerto Arica	368
	La Chorrera	206
	El Encanto	183
Antioquia	San Francisco	646
	Turbo	630
	Urrao	581
	Nariño	579
	Murindó	579
	Yarumal	536
	Amalfi	533
	Chigorodó	518
	Remedios	508
	Puerto Berrío	506
	Salgar	504
	Armenia	489
	Cocorná	441
	Guadalupe	413
	Santo Domingo	399
	Argelia	373
	Maceo	346
	Yondó	334
	Montebello	332
	Apartadó	329
	San Juan de Urabá	312
	Frontino	307
	Peñol	295
	Granada	294
	Sopetrán	281
	Peque	278
	La Pintada	257
	Cisneros	241
	San Carlos	231
Antioquia	Betulia	223
	Olaya	219
	Medellín	202
	Puerto Nare	200
	Andes	198
	Amagá	198
	Ciudad Bolívar	191
	Yolombó	191
	Abejorral	191
	San Pedro de Uraba	190
	Jardín	188
	Sonson	179
	Necoclí	173
	Anza	172
	Santa Bárbara	171
	Betania	170
	Titiribí	168
	Belmira	164
	Entrerrios	163
	Ebéjico	152
	Barbosa	144
	Gómez Plata	142
	Arboletes	141
	Abriaquí	138
	Don Matías	138
	San Roque	136
	El Carmen de Viboral	132
	San Vicente	132
	Bello	130
	Valparaíso	129
	San Luis	128
	Santa Rosa de Osos	128

(…/…)

(…/…)

Departamento	Municipio	Tasa/100000 h
Antioquia	Santafé de Antioquia	127
	Liborina	126
	Angelópolis	114
	Pueblorrico	112
	Yalí	109
	Caracolí	108
	Girardota	106
	Heliconia	100
	San Rafael	100
Arauca	Fortul	579
	Cravo Norte	536
	Arauca	362
Atlántico	Piojó	156
Bolívar	Río Viejo	646
	Cantagallo	628
	Simití	530
	Barranco de Loba	481
	Pinillos	385
	San Martín de Loba	307
	Altos del Rosario	268
	Córdoba	184
	El Peñón	151
	San Jacinto del Cauca	107
	Margarita	102
Boyacá	Cubará	417
	Pajarito	338
	Labranzagrande	331
	Paya	273
	Briceño	269
	Socotá	252
	Otanche	235
	Guacamayas	230
	Puerto Boyacá	222
Boyacá	Chita	217
	Muzo	164
	Chiscas	159
	Aquitania	130
Caldas	Samaná	361
	Marmato	355
	Norcasia	295
	Pensilvania	250
	Chinchiná	246
	Belalcázar	242
	San José	237
	Victoria	176
	Risaralda	175
	Palestina	163
	Marquetalia	147
	Anserma	144
	Supía	136
	Riosucio	125
	Viterbo	120
Casanare	Nunchía	614
	Támara	554
	Orocué	375
	Chameza	291
	Paz de Ariporo	289
	Hato Corozal	243
	Aguazul	232
	Villanueva	211
	Pore	202
	Maní	189
	Trinidad	167
	Sabanalarga	165
Cauca	Sotara	594
	Caldono	520

(…/…)

(…/…)

Departamento	Municipio	Tasa/100000 h
Cauca	Paez	519
	Miranda	508
	Santander de Quilichao	392
	Silvia	365
	Totoró	353
	Padilla	278
	Piendamó	257
	Puerto Tejada	235
	Puracé	223
	Popayán	114
Cesar	Chiriguaná	517
	El Paso	472
	Curumaní	417
	San Martín	336
	Tamalameque	331
	Pailitas	322
	Río de Oro	234
	González	194
	Agustín Codazzi	186
	Pelaya	180
	El Copey	175
	Becerril	163
	Gamarra	152
	Chimichagua	143
	La Jagua de Ibirico	112
Chocó	Carmen del Darien	571
	El Cantón del San Pablo	501
	Unguía	391
	Juradó	358
	Bahía Solano	290
	Cértegui	280
	Unión Panamericana	159
Córdoba	Montelíbano	546
	Ayapel	486
	Valencia	390
	San José de Ure	231
	Pueblo Nuevo	230
	Canalete	218
	La Apartada	201
	Los Córdobas	191
	Planeta Rica	186
	Moñitos	185
	Puerto Escondido	166
	San Bernardo del Viento	160
	Buenavista	122
Cundinamarca	Cabrera	642
	Venecia	592
	Guataquí	574
	La Palma	395
	Gutiérrez	272
	Tibacuy	270
	Viotá	232
	Pasca	232
	Apulo	230
	Pandi	213
	Paime	196
	Villagómez	184
	San Juan de Río Seco	155
	Medina	139
	Pulí	134
	Silvania	132
	Chaguaní	126
	San Bernardo	113
	Yacopí	112
Guainía	Inírida	621
	Mapiripana	313

(…/…)

(…/…)

Departamento	Municipio	Tasa/100000 h
Huila	Gigante	653
	Altamira	639
	La Plata	543
	Nátaga	541
	Tesalia	521
	Villavieja	519
	Hobo	479
	Oporapa	439
	Pital	434
	Palestina	429
	Campoalegre	428
Huila	Pitalito	408
	Teruel	391
	Timaná	385
	Garzón	381
	Elías	362
	Aipe	337
	Agrado	244
	Palermo	224
	Rivera	215
	Neiva	195
La Guajira	Dibulla	409
	Villanueva	340
	La Jagua del Pilar	253
	Urumita	200
	Barrancas	195
	Maicao	132
Magdalena	Aracataca	646
	El Retén	477
	Zona Bananera	343
	El Piñon	251
	Santa Bárbara de Pinto	209
	Pivijay	208
	Tenerife	204
Magdalena	Fundación	192
	Ciénaga	178
	Algarrobo	176
	San Sebastián de Buenavista	160
	Chibolo	156
	Concordia	148
	El Banco	141
	Sitionuevo	131
	Pedraza	124
	Santa Marta	111
	Guamal	107
Meta	Puerto Gaitán	553
	La Macarena	473
	Restrepo	435
	El Castillo	421
	San Martín	246
	Barranca de Upía	182
	Puerto Rico	157
	Acacías	137
	Cabuyaro	100
Nariño	San Pablo	643
	La Florida	610
	Providencia	587
	Sandoná	573
	La Unión	563
	Nariño	542
	Albán	513
	Arboleda	504
	Córdoba	458
	Ancuyá	303
	Buesaco	287
	San Lorenzo	274
	Puerres	272

(…/…)

(…/…)

Departamento	Municipio	Tasa/100000 h
Nariño	Guaitarilla	263
	Consaca	232
	Ipiales	226
	Chachagüí	204
	Tangua	174
	Cuaspud	152
	Cumbal	130
	San Pedro de Cartago	120
	San Bernardo	118
	Túquerres	115
	Potosí	106
	Contadero	101
Norte de Santander	Abrego	603
	Puerto Santander	327
	La Esperanza	286
	Ocaña	213
	Salazar	189
	Durania	184
	El Zulia	177
	Cucutilla	168
	Chitagá	135
	Labateca	119
	Toledo	104
Putumayo	Colón	493
	San Francisco	255
	Santiago	165
Quindío	Córdoba	414
	Montenegro	173
	Circasia	135
	Salento	112
	Calarca	100
Risaralda	Quinchía	421
	Santuario	338
	La Celia	302
Risaralda	Apía	249
	Belén de Umbría	227
	Guática	208
	La Virginia	103
Santander	El Peñón	618
	Landázuri	508
	Sabana de Torres	404
	Chima	386
	Sucre	366
	Puerto Wilches	349
	Guavatá	321
	El Playón	218
	Macaravita	208
	Rionegro	176
	Puerto Parra	175
	San Vicente de Chucurí	165
	Encino	159
	Barranca-bermeja	157
	Cimitarra	156
	Villanueva	151
	Coromoro	146
	Simacota	139
	Jesús María	126
	Bolívar	120
	Albania	119
Sucre	Guaranda	401
	San Onofre	259
	Ovejas	236
	Morroa	203
	Coloso	187
	Majagual	175
	Tolú Viejo	175

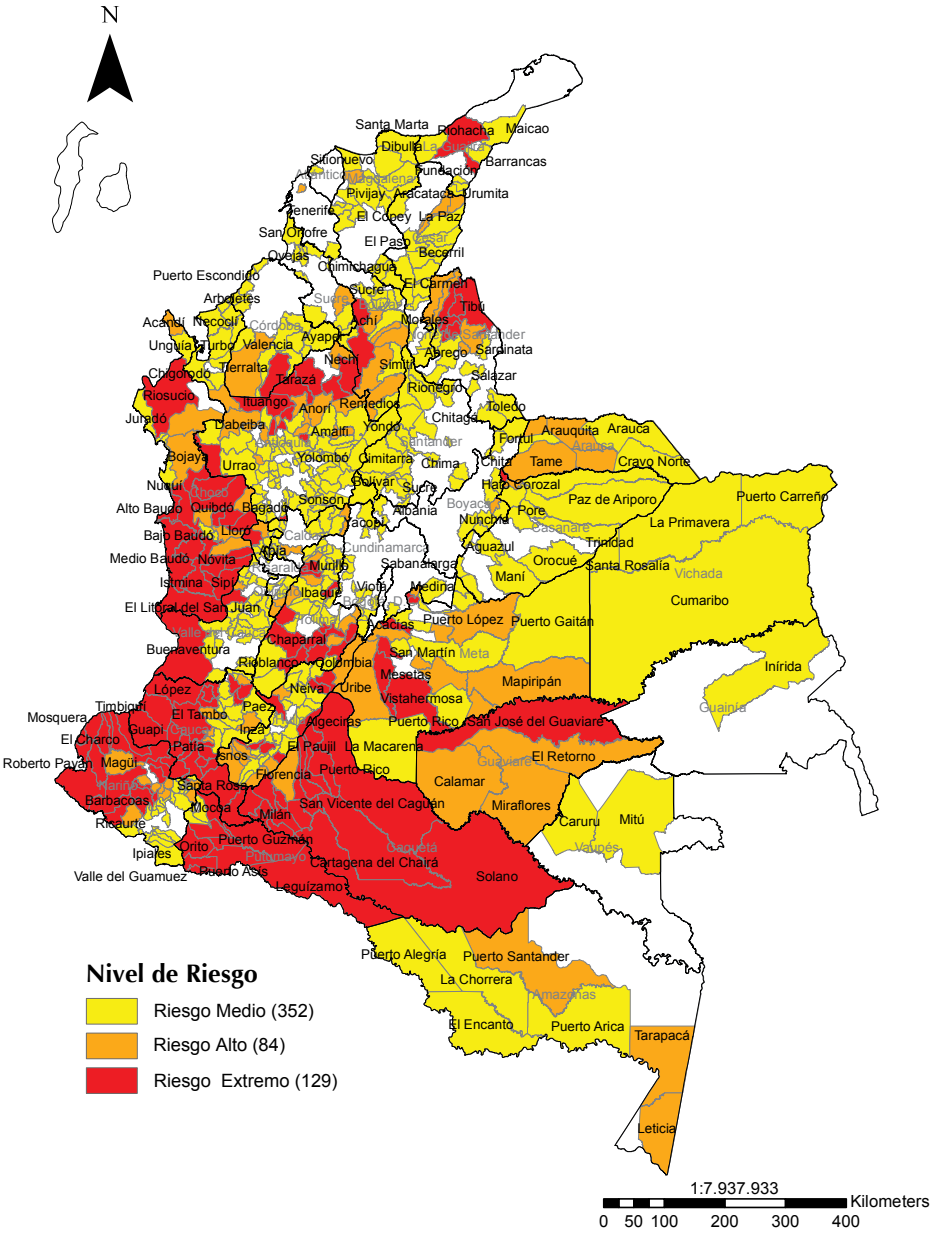
(…/…)

(…/…)

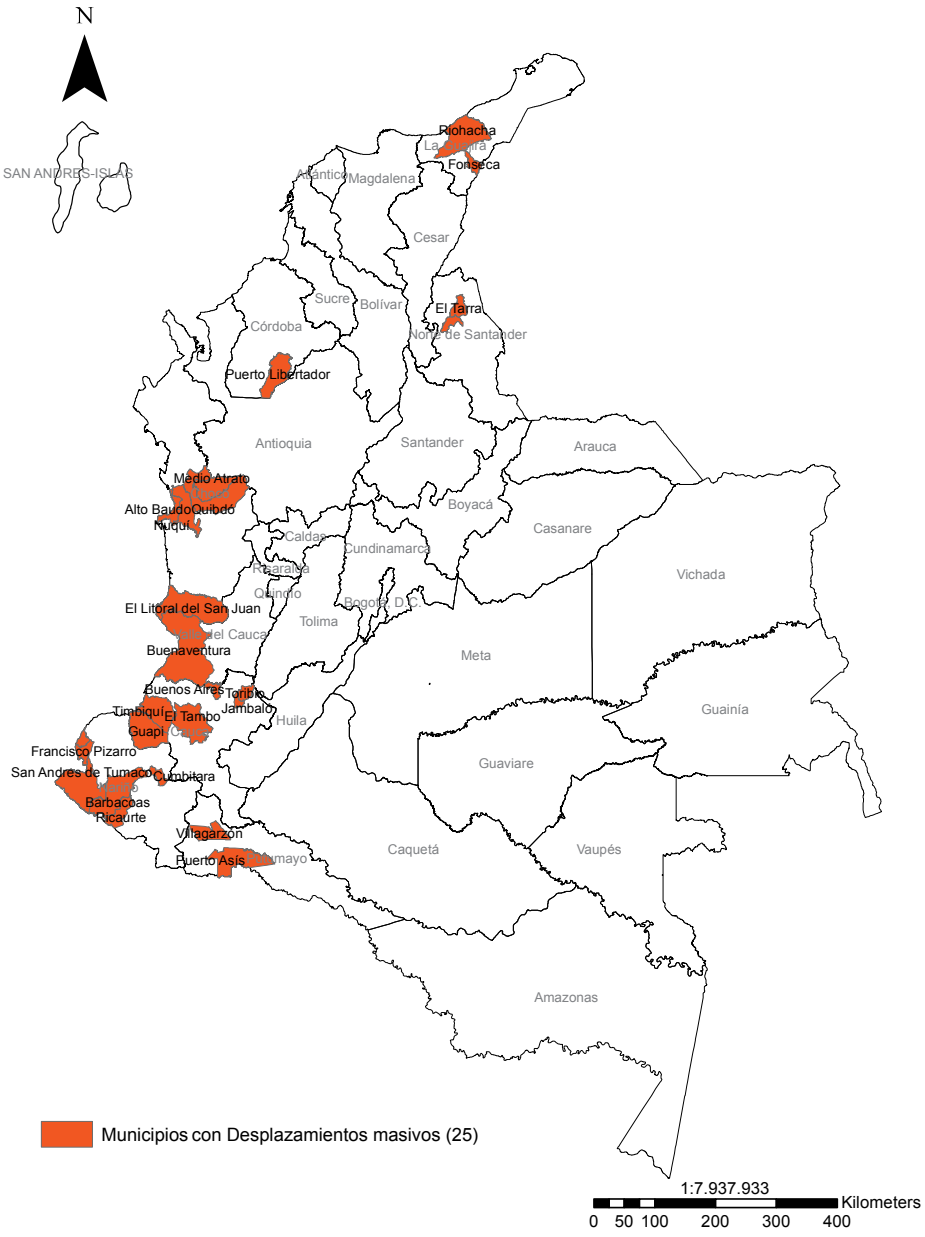
Departamento	Municipio	Tasa/100000 h
Sucre	San Marcos	167
	Sampués	132
	Chalán	115
	Buenavista	105
Tolima	Casabianca	596
	Alpujarra	519
	Líbano	482
	Alvarado	452
	Roncesvalles	450
	San Luis	442
	Venadillo	338
	Falan	336
	Lérida	326
	Prado	301
	Ambalema	275
	Valle de San Juan	268
	Fresno	257
	San Sebastián de Mariquita	256
	Saldaña	255
	Herveo	244
	Coello	197
	Ibagué	178
	Suárez	154
	Guamo	153
	Armero	141
	Piedras	141
Valle del Cauca	Dagua	650
	El Águila	490
	Pradera	487

Departamento	Municipio	Tasa/100000 h
Valle del Cauca	El Cairo	484
	Argelia	480
	Florida	373
	Trujillo	341
	Versalles	273
	Ulloa	273
	Calima	267
	Sevilla	233
	Ginebra	221
	La Cumbre	209
	Yotoco	173
	Zarzal	170
	Bugalagrande	170
	Riofrío	167
	Caicedonia	164
	Toro	153
	Jamundí	142
	Tuluá	140
	San Pedro	117
	Alcalá	115
	Restrepo	111
	Obando	107
	Guadalajara de Buga	102
Vaupés	Caruru*	572
	Mitú*	230
Vichada	Cumaribo	625
	Puerto Carreño	555
	Santa Rosalía	253
	La Primavera	243

Mapa # 31
Riesgo por desplazamiento para las elecciones 2015



Mapa # 32
Riesgo por desplazamiento masivo para las elecciones 2015



Mapa de riesgo por violaciones a la libertad de prensa. Elecciones 2015

Laura Fernanda Merchán
y Emmanuel Vargas Penagos
Fundación Para La Libertad de Prensa - FLIP

Desde 2007 la Fundación para La Libertad de Prensa (FLIP) presenta un análisis del riesgo electoral por violaciones a la libertad de prensa en los municipios colombianos. La FLIP ha sido enfática en resaltar el papel crucial que juegan los medios de comunicación y los periodistas en el contexto electoral. Los periodistas dan a conocer las necesidades de los ciudadanos, así como las propuestas de los partidos y candidatos; contrastan estas propuestas e informan a la ciudadanía sobre las reglas electorales y las irregularidades que se presentan en el juego electoral. Por esto, las garantías para que los periodistas puedan realizar estas funciones sin presiones son a su vez garantías para que los ciudadanos puedan tomar una decisión informada a la hora de votar.

Lamentablemente, las elecciones locales es uno de los contextos en los que mayores agresiones a la libertad de prensa se registran. Se trata de un periodo en el que hay muchos candidatos por cubrir y existen intereses para que cierta información de interés público no se dé a conocer a la ciudadanía. Por esto, los periodistas son víctimas tanto de ataques directos como amenazas, agresiones y obstrucciones, como de formas más sutiles de censura como el acoso judicial y la amenaza con quitar recursos de pauta publicitaria. Muestra de este fenómeno es que en cada periodo electoral la FLIP registra más de 20 agresiones a la Libertad de Prensa relacionadas con el cubrimiento de la coyuntura política.

En este capítulo se identifican los municipios en los que hay mayor riesgo de que se presenten violaciones a la libertad de pren-

sa en el marco de las elecciones regionales y locales de 2015. El capítulo se divide en cinco partes: en la primera, se explica la metodología de recolección de datos y medición de riesgo electoral; la segunda parte analiza estos resultados de cara a las elecciones de 2015, destacando algunos casos de especial interés para este año, y en comparación con las elecciones anteriores. La tercera parte presenta una medición y análisis exploratorios del acoso judicial, entendido como mecanismo de presión en contextos electorales. Finalmente, se exponen las conclusiones generales del capítulo y unas recomendaciones para autoridades y periodistas con el objetivo de reducir las violaciones a la libertad de prensa en el contexto electoral.

1. Metodología

La FLIP ha publicado desde el 2007 un mapa que ilustra el nivel de riesgo electoral por violaciones a la libertad de prensa a nivel municipal. Para este año, su elaboración se basó en información sobre las violaciones a la libertad de prensa registradas por la fundación desde el primero de enero hasta el 20 de junio de 2015. Este registro se alimenta del monitoreo constante en las regiones a través de la Red de Alerta y Protección a Periodistas (RAP) y hace seguimiento de las agresiones físicas, amenazas, estigmatizaciones, obstrucciones, entre otros tipos de ataques, de los que son víctimas los periodistas en el país en razón de su oficio.

Para calcular el nivel de riesgo electoral por violaciones a la libertad de prensa en el que se encuentra un municipio, la FLIP construyó una variable continua de riesgo en el que se le da un puntaje determinado a las agresiones, que después es agregado y clasificado en tres categorías a nivel municipal. Así, las violaciones a la libertad de prensa directamente relacionadas con el ambiente electoral, es decir con el cubrimiento, investigación u opinión de candidatos, campañas políticas o eventos proselitistas fueron calificadas con nueve (9) puntos de riesgo.

Las violaciones a la libertad de prensa relacionadas con el cubrimiento de la gestión de funcionarios públicos o miembros de la Fuerza Pública, y en las que ellos son señalados como autores de las agresiones recibieron tres (3) puntos. Finalmente, las obstrucciones o agresiones aisladas e indirectas que impiden el libre cubrimiento de asuntos de interés político y orden público recibieron un (1) punto. El resto de las agresiones registradas por la FLIP no son consideradas como indicativas de riesgo electoral, y, por lo tanto, no reciben puntaje y se excluyen de este análisis.

Una vez calificadas las agresiones, el puntaje es agregado a nivel municipal. Los municipios con nueve o más puntos se consideran **en Riesgo Extremo**, los que cuentan con entre tres y ocho puntos se clasifican como en **Riesgo Alto** y los que tienen uno o dos puntos en **Riesgo Medio**. Esta metodología permite capturar la recurrencia de las agresiones en un municipio determinado, de tal manera que tres agresiones de Riesgo Medio tienen el peso de una de Riesgo Alto, y tres de Riesgo Alto son equivalentes a una

de Riesgo Extremo. Igualmente, la metodología es coherente con la medición de riesgo electoral que realiza la FLIP desde 2007, lo que permite comparar la medición actual con las de años anteriores.

2. Resultados para las elecciones de 2015

La medición planteada indica que en un total de 24 municipios, pertenecientes a 18 departamentos del país[1], hay riesgo de violaciones a la libertad de prensa para las elecciones de octubre de 2015. Once de estos municipios (46%) se encuentran en Riesgo Medio, ocho en Riesgo Alto (33%) y cinco en riesgo Extremo (21%). Los cinco municipios que se encuentran en riesgo extremo son especialmente preocupantes, porque se trata de agresiones relacionadas directamente con el proceso electoral registradas antes del inicio oficial de las campañas.

No se observan tendencias claras en la distribución territorial de los municipios en riesgo por violaciones a la libertad de prensa. Boyacá, Cundinamarca, Córdoba, Arauca, Atlántico y Cauca tienen, cada uno, dos municipios en riesgo, mientras otros 12 departamentos cuentan con un municipio en riesgo. Tampoco se evidencia una relación entre el tamaño del municipio y el nivel de riesgo, pues exactamente la mitad de los municipios en riesgo son capitales de los departamentos y la otra mitad son municipios relativamente pequeños.

Yopal, San José del Guaviare y Popayán son los municipios con mayor nivel de riesgo. En estos se presentaron por lo menos una agresión clasificada en la categoría de Riesgo Extremo más otra con un nivel menor de riesgo. Valledupar y Arauca son los municipios en los que se han presentado mayor número de agresiones relacionadas con el riesgo electoral, aunque dan como resultado un nivel de riesgo más bajo que los dos casos anteriormente mencionados. En Arauca se han registrado dos agresiones de Riesgo Medio y una de Riesgo Alto, mientras que en Valledupar se han registrado tres agresiones de Riesgo Medio.

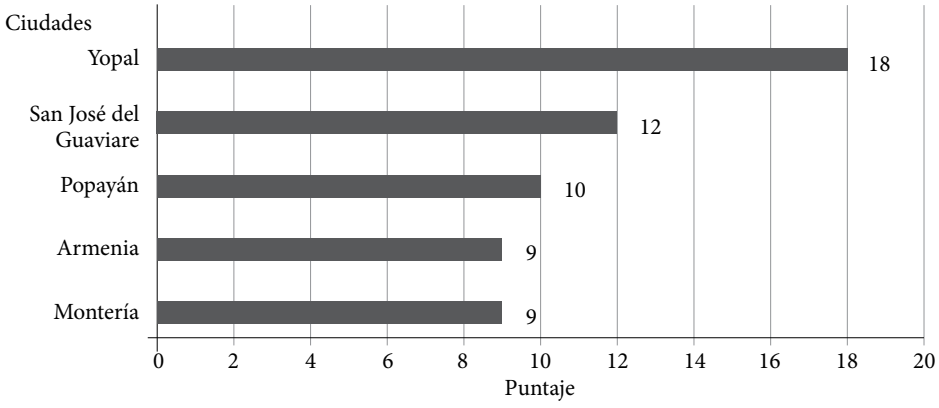
1 Esta clasificación departamental incluye al Distrito Capital de Bogotá.

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			**1**
Arauca		2		**2**
Atlántico	2			**2**
Bogotá	1			**1**
Boyacá	1	1		**2**
Caldas		1		**1**
Caquetá		1		**1**
Casanare			1	**1**
Cauca	1		1	**2**
Cesar		1		**1**
Córdoba		1	1	**2**
Cundinamarca	1	1		**2**
Guaviare			1	**1**
Magdalena	1			**1**
Nariño	1			**1**
Quindío			1	**1**
Santander	1			**1**
Tolima	1			**1**
Total	11	8	5	**24**

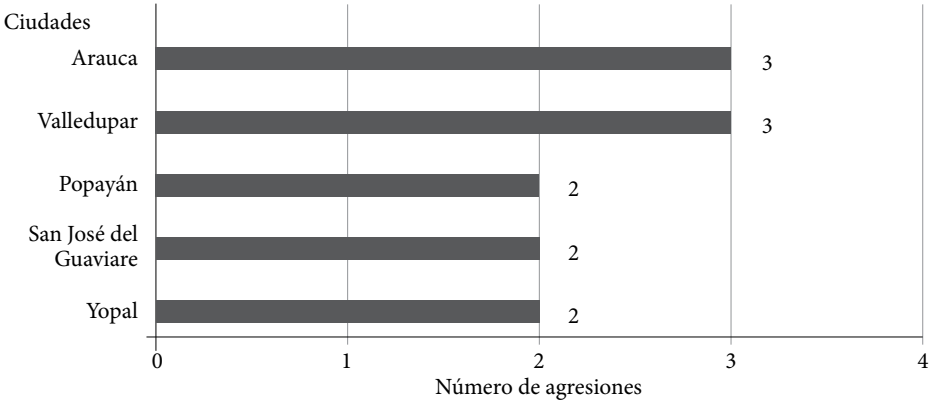
Fuente: FLIP.

Gráfico 1. Cinco municipios con mayor puntaje de riesgo



Fuente: FLIP.

Gráfico 2. Cinco municipios con mayor número de agresiones relacionadas con riesgo electoral



Fuente: FLIP.

2.1. Casos de especial interés en 2015

Redes sociales: El campo de batalla de las elecciones

En cuatro de los cinco municipios en Riesgo Extremo (80%) se han presentado fuertes estigmatizaciones a medios o periodistas relacionadas con el cubrimiento crítico del proceso preelectoral. La situación es muy similar en Yopal, Popayán y San José del Guaviare: un precandidato anuncia sus aspiraciones electorales, y uno o varios medios de comunicación publican investigaciones que cuestionan al candidato o sugieren que la candidatura podría estar inhabilitada. A partir de ese momento los periodistas son fuertemente atacados en redes sociales por el candidato o por sus seguidores. Sus cualidades periodísticas y personales son cuestionadas y terminan siendo culpados de obstaculizar proyectos políticos.

Si bien la prensa y los periodistas pueden ser objeto de críticas sin que esto sea una agresión a la libertad de prensa, el panorama cambia cuando los señalamientos son coordinados por un grupo de personas con el objetivo claro de callar una voz opositora. La situación es aún más preocupante en casos como el de Yopal, en el que las estigmatizaciones están abiertamente dirigidas por un precandidato a la alcaldía.

La consecuencia de este tipo de señalamientos es que se genera un ambiente hostil para el cubrimiento de las elecciones. Se ataca al mensajero mientras se desvía la atención de lo realmente importante: las críticas y cuestionamientos a las candidaturas.

Homicidio de Luis Peralta

Luis Peralta era el dueño de Linda Stereo, la emisora con más audiencia del norte del Caquetá. Luis realizó constantemente denuncias de corrupción hasta el 14 de febrero de 2015, día en que un sicario acabó con su vida. En la última emisión de su programa, el 13 de febrero, Luis hizo una serie de denuncias contra la Empresa de Servicios Públicos de El Doncello y su gerente. Además, ese día anunció su candidatura a la alcaldía

del municipio. En 2010, Linda Stereo había sido víctima de un ataque con explosivos, que logró ser desactivado a tiempo y no dejó heridos.

El homicidio de Luis Peralta evidencia lo riesgoso que puede ser hacer cubrimiento de corrupción administrativa en las regiones del país. Además, muestra el impacto de las agresiones a la libertad de prensa. El crimen cometido contra Peralta no sólo lo calló a él, sino que impidió que todo el norte del Caquetá escuchara sus denuncias, información que es crucial para el libre ejercicio de la ciudadanía, en especial en el contexto electoral. Los familiares de Luis Peralta han seguido a cargo de la emisora. Sin embargo, después de lo sucedido, es difícil retomar la línea editorial crítica del medio.

2.2 Resultados comparados con las elecciones anteriores

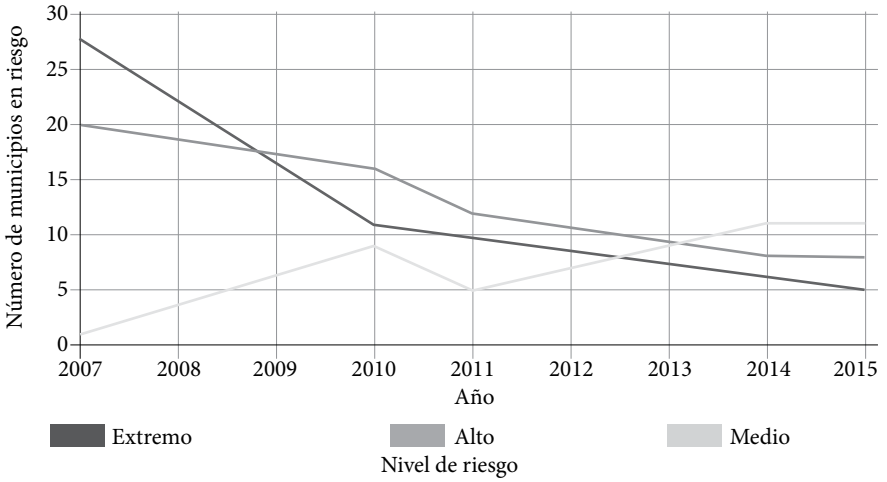
Las cinco mediciones que la FLIP ha realizado para los mapas de riesgo electoral evidencian un descenso constante en el número de municipios en riesgo por violaciones a la libertad de prensa en contextos electorales. Con el tiempo, sin embargo, la disminución ha sido más lenta. Este año sólo hay un municipio menos en riesgo respecto a las elecciones de 2014.

Hasta el año pasado, se evidenciaba una tendencia a la disminución de municipios con nivel de riesgo Extremo y Alto, lo cual sugería una disminución de la intensidad de las agresiones. Lamentablemente, para las elecciones de 2015, el número de municipios en riesgo Extremo y Alto es igual al del año pasado, y hay un municipio menos en Riesgo Medio. Sin embargo, la tendencia general se mantiene, y mientras en 2007, año en el que se realizó la primera medición, cerca del 60% de los municipios en riesgo estaban en Riesgo Extremo y el 2% en Riesgo Medio, para el 2015 la distribución se ha invertido y el 42% de los municipios en riesgo están en Riesgo Medio, mientras el 25% se encuentran en Riesgo Extremo.

Si bien los avances son pocos respecto al año anterior, el panorama es más esperanzador cuando se compara este mapa con el publicado en las últimas elecciones regionales y locales, realizadas en 2011. Para 2015 existe más del doble de municipios en Riesgo Medio que los que había en 2011, pero los municipios en riesgo alto se redujeron en un 33% y los de riesgo extremo en un 50%. En total hay una reducción de 27 a 24 municipios en riesgo por violaciones a la libertad de prensa.

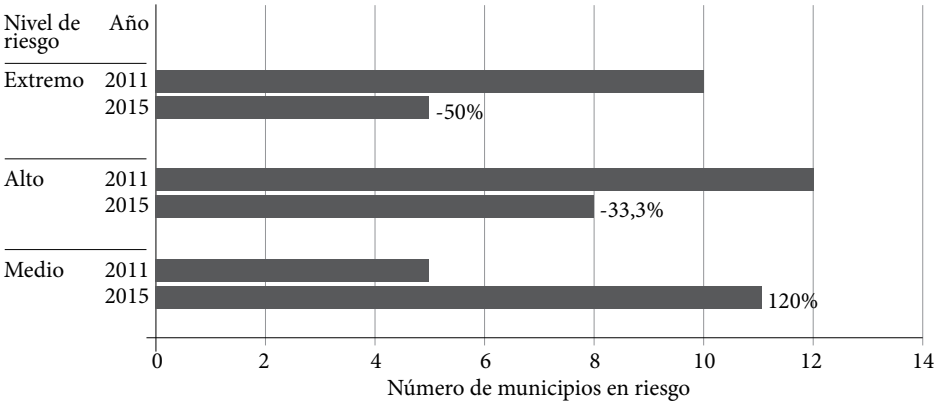
Once municipios han presentado algún nivel de riesgo en por lo menos cuatro de los cinco mapas de riesgo que la FLIP ha presentado, como se describe en la tabla 2. Especial seguimiento precisan los casos de Bogotá, Popayán y San José del Guaviare que han presentado nivel de riesgo en todas las elecciones.

Gráfico 3. Tendencia anual de número de municipios en riesgo por nivel de riesgo electoral



Fuente: FLIP.

Gráfico 4. Variación porcentual de número de municipios en riesgo por nivel de riesgo electoral en elecciones locales



Fuente: FLIP.

Tabla 2. Municipios en riesgo recurrente para las elecciones 2007 a 2015

Departamento	Ciudad	Nivel de Riesgo 2007	Nivel de Riesgo 2010	Nivel de Riesgo 2011	Nivel de Riesgo 2014	Nivel de Riesgo 2015
Antioquia	Medellín	3	3	0	2	1
Arauca	Arauca	3	2	3	0	2
Arauca	Saravena	3	0	1	1	2
Atlántico	Barranquilla	3	1	1	0	1
Bogotá	**Bogotá**	**2**	**2**	**3**	**2**	**1**
Cauca	**Popayán**	**2**	**3**	**1**	**2**	**3**

(…/…)

(…/…)

Departamento	Ciudad	Nivel de Riesgo 2007	Nivel de Riesgo 2010	Nivel de Riesgo 2011	Nivel de Riesgo 2014	Nivel de Riesgo 2015
Cesar	Valledupar	3	3	2	0	2
Córdoba	Montería	3	1	0	1	3
Guaviare	**San José del Guaviare**	**1**	**1**	**1**	**1**	**3**
Nariño	Pasto	3	1	3	0	2
Santander	Barrancabermeja	3	2	2	0	1

Fuente: FLIP.

3. La justicia como presión

Como ya lo ha contado la FLIP en anteriores ediciones de los *Mapas y factores de riesgo electoral*, las agresiones a la libertad de prensa en Colombia tienen nuevas caras que cada vez cobran más fuerza. Una de estas es el acoso judicial. Esta modalidad consiste en el uso de mecanismos judiciales como forma de presionar a la prensa, ya sea por medio de denuncias penales o de acciones de tutela. Con esto, los denunciantes buscan, en algunos casos, intimidar a los periodistas para que se abstengan de cubrir ciertos temas o de que rectifiquen sobre publicaciones que son de interés público. En otros momentos, se busca involucrar al periodista en trámites y diligencias que entorpecen su labor.

En algunos casos, las denuncias también están relacionadas con temas electorales. Esto ocurrió con el periodista de Quindío, Jorge Eliecer Orozco, a partir de una columna de opinión del año 2008, publicada en *La Crónica del Quindío*. El periodista hablaba de posibles malos manejos en el Instituto Seccional de Salud del Quindío, y hablaba de que esta entidad posiblemente era manejada por directrices del ex representante a la cámara Óscar Gómez Agudelo. El político denunció a Orozco, argumentando también que por culpa de ese artículo había perdido las elecciones. La Fiscalía ha solicitado la preclusión de la investigación porque considera que lo hecho por el periodista está enmarcado dentro de lo protegido por la libertad de expresión. Lamentablemente, los jueces que tienen conocimiento de la solicitud no han estado de acuerdo, por lo que el ente acusador ha tenido que reiterar su petición en repetidas ocasiones. A la fecha en que se escribe este artículo, no se ha tomado una decisión definitiva sobre el caso.

La FLIP solicitó información a la Fiscalía sobre cuántos periodistas han sido denunciados en Colombia por los delitos de injuria y calumnia, que son los que se utilizan más frecuentemente. Para efectos de los datos presentados en el segundo mapa presentado al final de este capítulo, se filtró la información en los años en los que ocurrieron elecciones nacionales, regionales y atípicas entre el 2006 y el 2014. Aunque es posible que algunos de estos casos no estén relacionados con aspectos electorales, son

un factor interesante para tener en cuenta. Además, se debe destacar que, pese a que se cuenta con información de la base de datos de la Fiscalía desde 1998, no es posible determinar el año de la denuncia para aquellos ocurridos antes de 2006, cuando se manejaba otro sistema de información en esa entidad.

La cifra global de denuncias ocurridas durante años electorales es de 92, sobre un total de 211 ocurridas entre 2006 y 2014, lo que corresponde a un 43,06% de los casos existentes. Por otro lado, se debe destacar que el incremento de este tipo de agresión contra la libertad de prensa se evidencia fácilmente en que, en el año 2006, cuando hubo elecciones nacionales, ocurrieron 9 casos, mientras que en el 2014 se presentaron más del doble: 23.

Adicionalmente, no se observan diferencias significativas entre elecciones nacionales y regionales. En el caso de las primeras, que fueron en 2006, 2010 y 2014, se presentaron 9, 17 y 23 casos, respectivamente. Con respecto a las regionales, desarrolladas en 2007 y 2011, existe un registro de 17 y 20 denuncias. Las seccionales de la Fiscalía en las que más se reportan casos son las de Bogotá y Cali, con 10 casos cada uno, seguidas por Ibagué, que tiene 9. Los demás casos se encuentran distribuidos en varias seccionales del país.

Una de las principales dificultades con este tipo de casos es que tienen un efecto retardado. En la mayoría de los casos que llegan a la FLIP, entre el momento en el que la denuncia es interpuesta y el desarrollo de las audiencias principales del proceso pueden ocurrir más de dos o tres años. Tal y como ocurrió en el caso de Luis Agustín González, quien fue denunciado en 2008 por la ex gobernadora de Cundinamarca y ex alcaldesa de Fusagasugá, Leonor Serrano. González criticaba en una editorial de su periódico las aspiraciones políticas de Serrano, quien tenía previsto presentarse como candidata al Senado.

En este proceso hubo condena en contra del periodista en primera instancia en octubre 2011 y en segunda instancia en febrero 2012. Fue apenas hasta julio de 2013 que González fue absuelto en casación por la Corte Suprema de Justicia. Durante todo este tiempo, González tuvo que asistir a diligencias y soportar la posibilidad de ir a prisión por haber opinado sobre un asunto de interés público.

Otra dificultad importante en este tipo de casos es la falta de conocimiento de los funcionarios judiciales sobre los estándares que protegen la libertad de expresión. Esta falta de conocimiento puede llevar a la dilación de los procesos o a condenas que no se relacionan con las garantías reconocidas para este derecho.

Conclusiones

El Mapa de riesgo electoral por violaciones a la libertad de prensa en 2015 (adjunto al final del texto) evidencia que el riesgo electoral es un fenómeno que se presenta a lo largo y ancho del país.

Si bien se evidencia un leve avance respecto a las elecciones del año 2014 en la medición de riesgo electoral, la medi-

ción de acoso judicial muestra la tendencia opuesta y cada vez son más los casos de este tipo que se presentan. Resulta preocupante que formas más sutiles de violencia contra la prensa estén tomando fuerza, lo que ratifica la necesidad de identificar y analizar a profundidad los fenómenos de censura indirecta en el contexto electoral.

Aunque hay una tendencia constante a la disminución del nivel de riesgo por agresiones a la libertad de prensa, este avance es cada vez más lento, lo que pone de manifiesto la necesidad de impulsar medidas que reduzcan de manera significativa las agresiones en contextos electorales.

La libertad de prensa debe ser protegida de manera especial por las autoridades en la época electoral. Las presiones contra los reporteros y las limitaciones a su trabajo son inadmisibles en estos contextos, pues obstruyen a su vez la posibilidad de que los ciudadanos tomen una decisión informada.

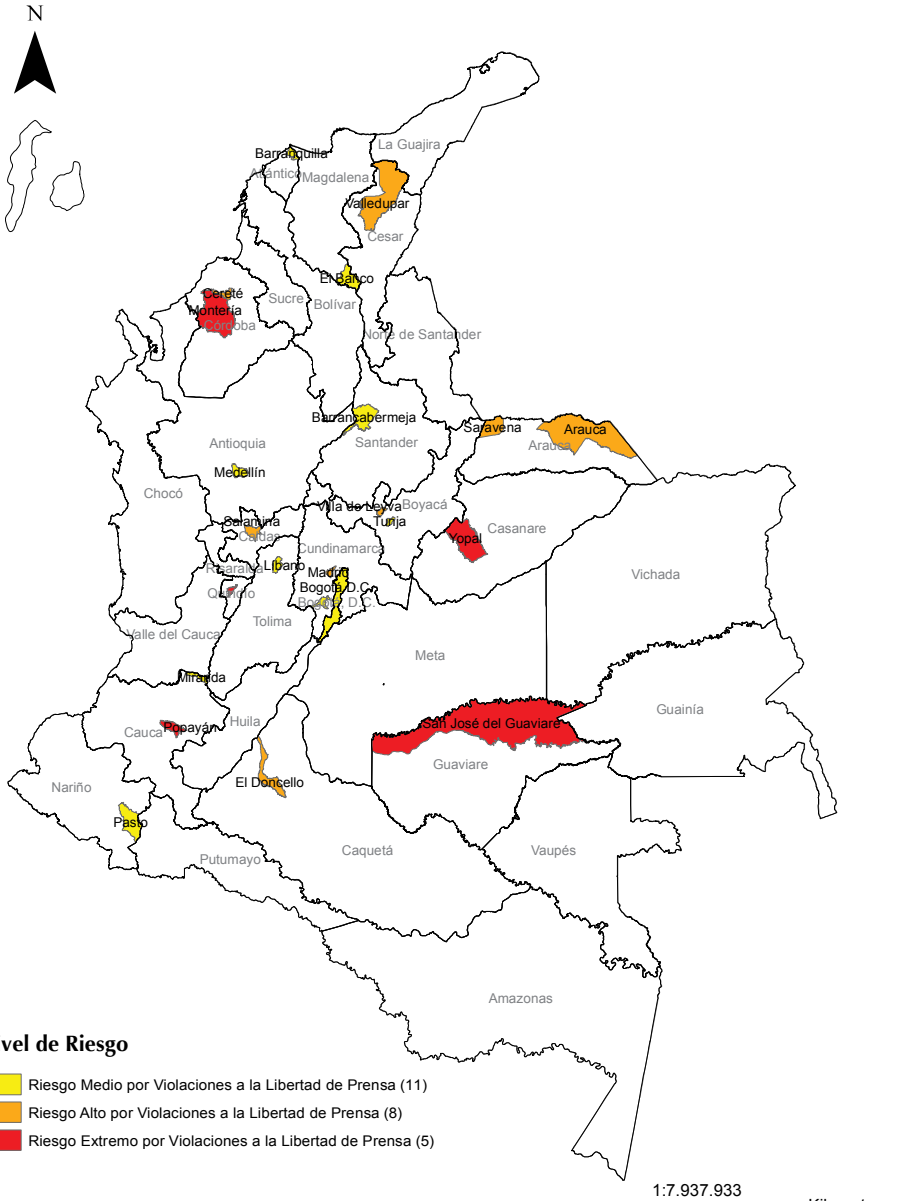
Recomendaciones

La FLIP reitera algunas recomendaciones a las autoridades electorales, a la fuerza pública y a los periodistas respecto a las elecciones de 2015:

- Garantizar la presencia y respeto de la prensa durante el cubrimiento de votaciones, ruedas de prensa, campañas y cualquier otro escenario en el que se genere información de interés público.
- Abstenerse de decomisar, borrar, inspeccionar, botar o dañar cualquier material periodístico. Estas acciones pueden tener consecuencias penales y disciplinarias.
- Garantizar el acceso a la información que producen las entidades de la organización electoral, la fuerza pública y en general todas las entidades del Estado. Sólo 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 puede ser restringido a través de decretos, resoluciones o circulares.
- Se invita a los periodistas a dejar claros 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.
- 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.

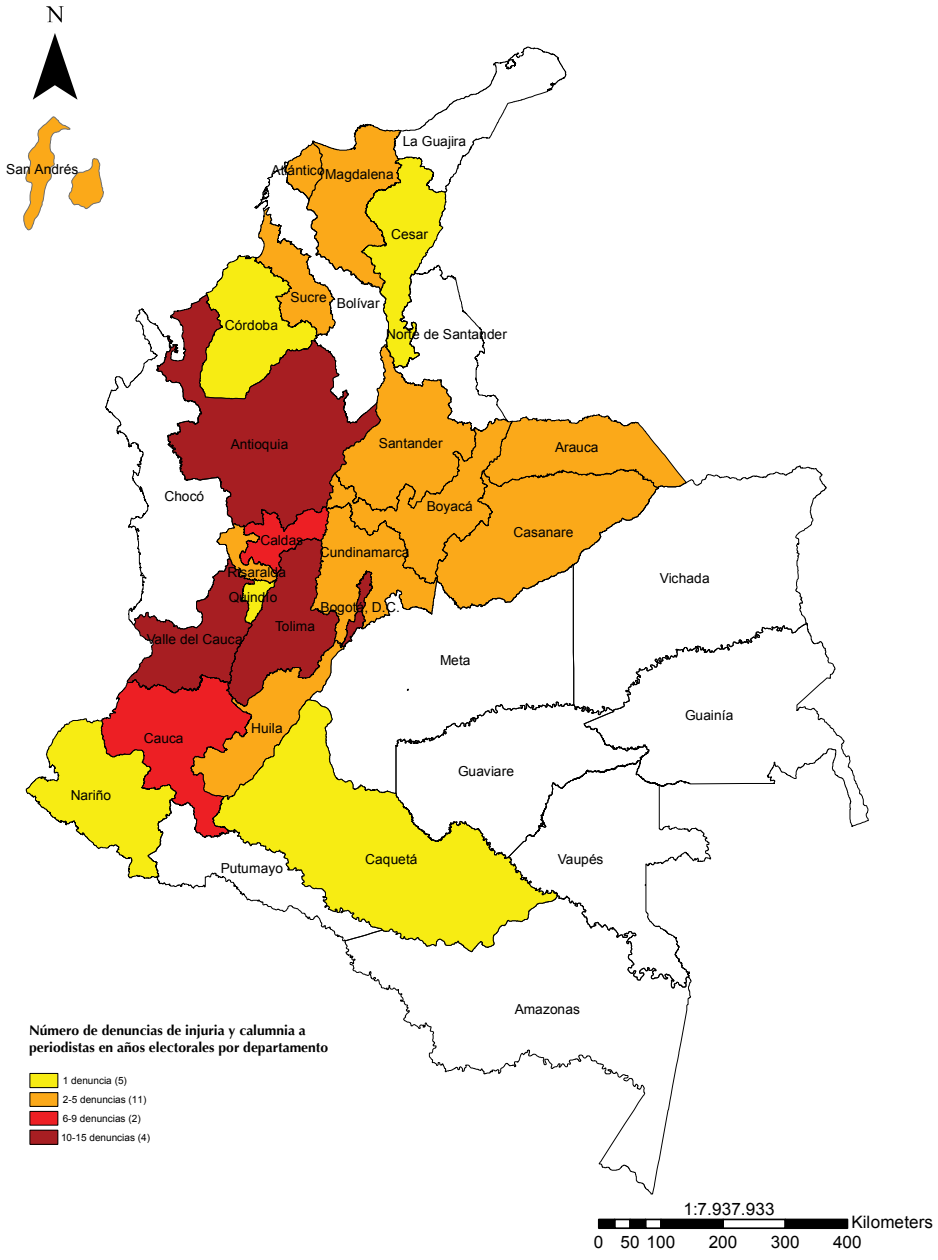
Mapa # 33
Riesgo por violaciones a la libertad de prensa para las elecciones locales 2015

FUNDACIÓN PARA LA LIBERTAD DE PRENSA



Mapa # 34
Denuncias por injuria y calumnia contra periodistas en años electorales 2006-2014

FUNDACIÓN PARA LA LIBERTAD DE PRENSA



III.
Riesgo por factores indicativos de trashumancia electoral

Misión de observación Electoral

El análisis de riesgo electoral asociado al fraude en inscripción de cédulas

Camilo Vargas Betancourt
Coordinador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

La batería de indicadores que constituyen los factores indicativos de fraude electoral del Mapa de Riesgo Electoral de la MOE son una serie variables que han demostrado ser eficaces para la detección de irregularidades cometidas en el ejercicio del sufragio y el conteo de los votos. Más aún, el contraste con los factores de riesgo por violencia ha logrado evidenciar con precisión en qué lugares del país la corrupción al sistema electoral se ha acompañado del uso de la violencia, tanto por parte de grupos armados ilegales como de mafias interesadas en tener acceso a los recursos del Estado.

En este marco, los mismos análisis de la MOE con el paso de los años han mostrado cómo la incidencia de los actores violentos sobre el proceso electoral ha decrecido en la última década. El episodio más claro de lo dicho es el fenómeno de la parapolítica, donde después del apogeo de la relación entre violencia y elecciones en la década de 2000, demostrado en investigaciones de la MOE (López 2010), los Mapas de Riesgo han evidenciado un desescalamiento progresivo en la coincidencia entre estos factores de constreñimiento a los electores y la corrupción del sufragio. (MOE, 2007; MOE, 2011 p. 16; MOE, 2014, p. 26).

Ahora bien, solo porque los factores de violencia comiencen a tomar menos peso no significa que el sistema democrático se esté depurando completamente de estos aspectos que lo corrompen. Por el contrario, hoy somos capaces de percibir acciones fraudulentas más sutiles, que antes quedaban opacadas por las ilegalidades rampantes.

En este marco, la MOE presenta a continuación una serie de estudios de riesgo electoral enfocados en complementar el índice tradicionalmente trabajado por el equipo del Mapa de Riesgo Electoral, mediante el abordaje de nuevas variables. Esta sección trabaja sobre datos electorales distintos a los producidos el día de las elecciones, a la votación como tal, y se enfoca en la información generada en el proceso de configuración de quién y dónde puede votar. Este proceso se surte con antelación al día electoral y su observación es pertinente toda vez que la experiencia de la MOE ha permitido evidenciar que las estrategias para corromper las elecciones se desarrollan desde mucho antes del día de los sufragios.

Para la muestra, en 2011 las denuncias por trashumancia constituyeron la segunda irregularidad de las campañas políticas más reportada por la ciudadanía a la MOE a través de Pilas con el Voto, después de la compra de votos (MOE, 2012, p. 9). Esto da una idea de cómo la presión sobre la ciudadanía para viciar el proceso electoral se enfoca en corromper el procedimiento por el que los electores definen su residencia electoral, es decir, el lugar donde votan.

Así, los siguientes capítulos exponen la configuración de indicadores de riesgo a partir del comportamiento de variables como el censo electoral y el proceso de inscripción de cédulas[1]. En ese sentido, medir el riesgo asociado al procedimiento de definición de quiénes son los ciudadanos encargados de elegir a sus representantes cobra especial relevancia en el contexto de unas elecciones de autoridades locales, pues la posibilidad de movilizar fraudulentamente electores de un lugar a otro, con el fin de manipular el resultado de los comicios, es una de las formas más dañinas de atentar contra la transparencia de este proceso y de tergiversar la voluntad de la mayoría de los votantes legítimos, tanto a nivel departamental como municipal. Por lo tanto, esta sección del Mapa de Riesgo Electoral presenta mediciones que orientan la detección del fraude en la inscripción de cédulas o trashumancia, el delito electoral comúnmente conocido como "trasteo de votos".

Formas de abordar el riesgo por fraude en la inscripción de cédulas

La trashumancia es un fenómeno evidenciado reiteradamente a través de denuncias de la ciudadanía y es visibilizado por los medios de comunicación, elección tras elección. Sin embargo, es necesaria la realización de análisis sistemáticos que, con la información disponible, permitan entender el funcionamiento de este fenómeno fraudulento y provean indicios de cómo y cuándo sucede, y de cómo prevenir su dañino impacto sobre las elecciones.

En este sentido, el trabajo de la MOE para las elecciones de 2015 retoma análisis y metodologías exploradas previamente en el campo de la academia por diversos au-

1 Es decir, el proceso por el cual los ciudadanos que ya están inscritos para votar en un puesto de votación, cambian voluntariamente el lugar donde sufragan (su *residencia* electoral) antes de una elección.

tores y organizaciones. Ya a inicios de la década pasada, Fernando Giraldo (2000) analizaba la trascendencia que tomó la trashumancia para los comicios de autoridades locales, una vez implementados de forma generalizada en Colombia en la década de 1990. Posteriormente, se incursionó en el mapeo de variables asociadas al fraude en inscripción de cédulas, siendo uno de los trabajos pioneros el realizado en la antesala de las elecciones locales de 2011 por la misma Registraduría Nacional, cuando elaboró sus propios mapas de riesgo por trashumancia (2011ª y 2011b), por medio del contraste entre la inscripción de cédulas y la *anulación de inscripciones* realizada por el Concejo Nacional Electoral (CNE) para las elecciones de 2007. Un análisis similar fue elaborado por la MOE (2011), integrando el estudio estadístico y cartográfico de la *impugnación de cédulas*, es decir, de las demandas ciudadanas interpuestas ante el CNE para contrarrestar la trashumancia electoral.

Análisis posteriores han buscado complementar la cartografía estadística desde perspectivas más cualitativas (Carvajal Reyes 2013), o con la inclusión de variables distintas a la inscripción de cédulas, como la exploración de las variaciones del censo electoral como factor de riesgo realizada en el Mapa de Riesgo de la MOE de 2014 (Basset & Vargas 2014), o el análisis de trashumancia histórica en contextos regionales como el realizado por Vanessa Guavita (2014) para el caso de Boyacá.

Sobre la base de estos antecedentes, para el caso del presente año la MOE ha desarrollado los siguientes tres capítulos en los que se presenta la construcción y el análisis de las siguientes variables de riesgo:

- Riesgo por nivel de censo electoral frente a tamaño de la población.
- Riesgo por nivel de inscripción de cédulas.
- Riesgo por antecedente de trashumancia electoral.

Estas nuevas variables[2] buscan profundizar la capacidad y la precisión de los estudios académicos para facilitar la labor de las autoridades en la lucha al fraude electoral. A continuación se muestra, a manera de síntesis, el resultado consolidado de estos tres indicadores de riesgo. Cada uno hace referencia a aspectos diferentes del fraude en la inscripción de cédulas, por lo que se invita al lector a observar los siguientes capítulos con detenimiento.

Mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de trashumancia electoral

Para la elaboración del mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de fraude en inscripción de cédulas o trashumancia electoral, adjunto al final de este texto, se toman las tres variables previamente mencionadas. El objetivo del mapa consolidado

2 La tercera variable es 'nueva' en el marco del Mapa de Riesgo de la MOE, pues la metodología es retomada de lo creado por la Registraduría Nacional para las elecciones locales pasadas (RNEC 2011a y 2011b).

es integrar las distintas mediciones para señalar los municipios donde probablemente puede haber una inscripción ilegal y delictiva de cédulas en 2015. Por este motivo, para la medición del indicador consolidado se descartan los municipios en riesgo por *bajo nivel de censo electoral* y por *bajo nivel de inscripción de cédulas*.

Como se verá en los siguientes capítulos, los indicadores desarrollados han permitido medir atipicidades que se pueden considerar riesgosas en municipios que tienen censos electorales extremadamente bajos para el tamaño de su población, o en poblaciones donde la inscripción de cédulas para 2015 es sospechosamente baja. Sin embargo, como la lógica lo indica y como se señala en los textos correspondientes, la causa del riesgo en este tipo de casos no corresponde a que el municipio sea receptor de trashumancia electoral. De esta forma, al excluir estos casos de la presente medición se privilegia las poblaciones que, de acuerdo con el análisis de riesgo, son presuntas destinatarias de inscripciones fraudulentas de cédulas, donde puede suceder la trashumancia.

En cifras concretas, en el presente análisis se integra la medición de los 727 municipios en riesgo por haber tenido trashumancia en 2011[3], junto con los 236 municipios en riesgo por tener altos niveles de censo electoral en 2014 (el último censo oficial)[4], y los 151 municipios que a julio de 2015 la MOE identificó en riesgo por alta inscripción de cédulas[5].

Así, se tiene que en total en el país hay 796 municipios en riesgo por al menos uno de los tres indicadores elaborados. De entre estos municipios, la metodología de integración y consolidación del riesgo permite priorizar 608 casos en riesgo por trashumancia (el 54% del país), que son los mostrados en el mapa adjunto. De estos, en riesgo extremo están clasificados los municipios donde coinciden los tres tipos de riesgo y donde se alcanza un elevado nivel acumulado de riesgo al integrar las tres variables. Este criterio da como resultado 139 municipios en riesgo extremo por trashumancia. Además, hay 166 municipios en riesgo alto, y 303 municipios con riesgo medio.

Tabla 1. Número de municipios con coincidencia de factores de riesgo asociados a fraude en la inscripción de cédulas

Nivel de Riesgo	Número de Municipios
Riesgo Medio	303
Riesgo Alto	166
Riesgo Extremo	139
Total de Municipios en Riesgo	608

Fuente: cálculos MOE con datos de Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), Consejo Nacional Electoral (CNE) y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

3 Ver el capítulo a continuación titulado "Riesgo por antecedente de trashumancia electoral: elecciones locales 2015".

4 Ver el capítulo a continuación titulado "Nivel de Censo Electoral frente al tamaño de la Población: riesgos a partir de la proporción de votantes por municipio".

5 Ver el capítulo a continuación titulado "Proceso de inscripción de cédulas: riesgos desde la zonificación y el cambio de la residencia electoral".

Al observar la distribución geográfica de este riesgo consolidado de trashumancia se destacan algunas regiones con concentración de riesgo en nivel alto y extremo, que se listan a continuación. Posteriormente, para ver municipios en detalle, se listan los 139 casos en riesgo extremo.

- Al oriente de la región Caribe, en la cuenca del Río Cesar entre los departamentos de La Guajira y Cesar.
- Al occidente de la región Caribe, la zona que cubre toda la costa del departamento de Atlántico, extendiéndose al sur por la convergencia de este departamento con Magdalena y Bolívar, y siguiendo más al sur hasta la región de los Montes de María.
- Sobre la cordillera oriental, el caso de Cúcuta y numerosos municipios aledaños en Norte de Santander, los municipios del filo de la cordillera oriental aledaños a Bucaramanga, numerosos municipios del norte de Boyacá (provincias de Tundama, Norte y Panqueba, hasta Cubará) así como en la provincia de Ricaurte.
- En la cuenca media del Río Magdalena, la provincia de Rionegro en Cundinamarca y municipios aledaños de este departamento y de Boyacá, las provincias de Magdalena Centro y Alto Magdalena de Cundinamarca y los municipios aledaños del Tolima.
- La cuenca del río Meta, tanto en municipios de la montaña de Cundinamarca y el sur de Boyacá, como en el llano la franja que va de Cubaral y Castilla la Nueva hasta Puerto Gaitán y Orocué, y en menores niveles de riesgo, hasta Cravo Norte en Arauca.
- En Antioquia, numerosos municipios al sur de las regiones de Norte y Occidente, así como municipios de Oriente y Magdalena Medio, y de la cuenca (tanto alta como baja) del Atrato, extendiéndose a municipios de Chocó.
- Municipios del norte del Valle (especialmente la frontera con Chocó), y aledaños de Risaralda y Quindío; así como municipios del suroccidente del Valle.
- En Nariño, sobre la región Andina, especialmente en municipios aledaños al occidente y sur de Pasto.

Tabla 2. Municipios en riesgo extremo por coincidencia de factores de riesgo asociados a fraude en la inscripción de cédulas

	Municipio	Departamento
1	Buriticá	Antioquia
2	Guatapé	Antioquia
3	Sabaneta	Antioquia
4	San Francisco	Antioquia
5	Vigía del Fuerte	Antioquia
6	Heliconia	Antioquia
7	Olaya	Antioquia
8	Cisneros	Antioquia
9	Hispania	Antioquia
10	San Luis	Antioquia
11	Yondó (Casabe)	Antioquia
12	Alejandría	Antioquia
13	Concepción	Antioquia
14	Abriaqui	Antioquia
15	Betania	Antioquia
16	Caramanta	Antioquia
17	Montebello	Antioquia

(…/…)

(…/…)

	Municipio	Departamento
18	San Jerónimo	Antioquia
19	San José de la Montaña	Antioquia
20	Mutatá	Antioquia
21	Armenia	Antioquia
22	Caracolí	Antioquia
23	Carolina	Antioquia
24	Maceo	Antioquia
25	Puerto Colombia	Atlántico
26	Campo de la Cruz	Atlántico
27	Juan de Acosta	Atlántico
28	Piojó	Atlántico
29	Suan	Atlántico
30	Tubará	Atlántico
31	Margarita	Bolívar
32	Arroyohondo	Bolívar
33	El Guamo	Bolívar
34	San Jacinto	Bolívar
35	Turbaná	Bolívar
36	Almeida	Boyacá
37	Panqueba	Boyacá
38	San José de Pare	Boyacá
39	Sativanorte	Boyacá
40	Gachantivá	Boyacá
41	Santa Sofía	Boyacá
42	Sativasur	Boyacá
43	Cuítiva	Boyacá
44	Chivor	Boyacá
45	La Victoria	Boyacá
46	Tutazá	Boyacá
47	Cubará	Boyacá
48	Betéitiva	Boyacá
49	Boyacá	Boyacá
50	Cerinza	Boyacá
51	Chitaraque	Boyacá
52	San Mateo	Boyacá
53	Soatá	Boyacá
54	Soracá	Boyacá
55	Tipacoque	Boyacá
56	Milán	Caquetá
57	Orocué	Casanare
58	La Jagua de Ibirico	Cesar
59	Becerril	Cesar
60	Chiriguaná	Cesar
61	Rio de Oro	Cesar
62	San Diego	Cesar
63	Pueblo Bello	Cesar
64	Rio Quito	Chocó
65	Bagadó	Chocó
66	Atrato (Yuto)	Chocó
67	Carmen del Darién	Chocó
68	San José de Uré	Córdoba
69	Bituima	Cundinamarca
70	Chaguaní	Cundinamarca
71	Nariño	Cundinamarca
72	Ricaurte	Cundinamarca
73	Pulí	Cundinamarca
74	Topaipí	Cundinamarca
75	Villagómez	Cundinamarca
76	Jerusalén	Cundinamarca
77	Beltrán	Cundinamarca
78	El Peñón	Cundinamarca
79	Vergara	Cundinamarca
80	Paime	Cundinamarca
81	Gachalá	Cundinamarca
82	Cota	Cundinamarca
83	Choachí	Cundinamarca
84	La Jagua del Pilar	La Guajira
85	Pedraza	Magdalena
86	Concordia	Magdalena
87	Remolino	Magdalena
88	San Zenón	Magdalena
89	Salamina	Magdalena

(…/…)

(…/…)

	Municipio	Departamento
90	Cabuyaro	Meta
91	Castilla la Nueva	Meta
92	Guamal	Meta
93	Puerto Gaitán	Meta
94	Barranca de Upía	Meta
95	Restrepo	Meta
96	San Carlos de Guaroa	Meta
97	Ancuyá	Nariño
98	Imués	Nariño
99	Tangua	Nariño
100	Puerres	Nariño
101	Puerto Santander	Norte de Santander
102	San Cayetano	Norte de Santander
103	Santiago	Norte de Santander
104	Cácota	Norte de Santander
105	Durania	Norte de Santander
106	Bucarasica	Norte de Santander
107	Los Patios	Norte de Santander
108	Cúcuta	Norte de Santander
109	La Esperanza	Norte de Santander
110	Buenavista	Quindío
111	Pijao	Quindío
112	Balboa	Risaralda
113	Santa Bárbara	Santander
114	Matanza	Santander
115	Jordán	Santander
116	Palmas del Socorro	Santander
117	Betulia	Santander
118	Charta	Santander
119	Guavatá	Santander
120	Valle de San José	Santander
121	Suratá	Santander
122	Tona	Santander
123	Colosó	Sucre
124	Chalán	Sucre
125	Buenavista	Sucre
126	Los Palmitos	Sucre
127	San Juan de Betulia	Sucre
128	Toluviejo	Sucre
129	Suárez	Tolima
130	Coello	Tolima
131	Carmen de Apicalá	Tolima
132	Villarrica	Tolima
133	La Cumbre	Valle del Cauca
134	Versalles	Valle del Cauca
135	Bolívar	Valle del Cauca
136	Riofrío	Valle del Cauca
137	Ulloa	Valle del Cauca
138	Andalucía	Valle del Cauca
139	Taraira	Vaupés

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC, CNE y DANE.

El mapa consolidado, presenta a continuación, muestra dónde confluyen los distintos factores que permiten crear indicadores de riesgo por fraude en inscripción de cédulas. Los siguientes textos detallarán el porqué del riesgo en cada municipio. Así, se verán los casos de censos electorales desproporcionados, inscripciones de cédulas atípicas en el presente año, y municipios con antecedentes de trashumancia según las providencias de las autoridades electorales.

La Misión de Observación Electoral espera que este trabajo sea un insumo útil para las autoridades, los medios de comunicación y la ciudadanía a la hora de prevenir la corrupción de las elecciones, así como para posteriores estudios académicos que ahonden en la investigación y la prevención de la trashumancia electoral.

Referencias

Basset, Yann & Vargas Betancourt, Camilo. (2014). La variación del censo electoral como factor de riesgo electoral. En MOE. *Mapas y factores de riesgo electoral: elecciones nacionales 2014* (pp. 167-177). Bogotá: Arte Litográfica.

Carvajal Reyes, Alejandra. (Mayo de 2013). El fenómeno de trashumancia electoral en el año 2011: Conceptos y estadísticas. *Revista Nuestra Huella Digital*, (75). Recuperado de http://www.registraduria.gov.co/Mapa-de-Riesgo-Trashumancia,9888.html

Giraldo García, Fernando. (2000). El trasteo de votos en elecciones 2000. *Revista Javeriana*. Septiembre, pp. 653-668.

Guavita Vanegas, Lina (2014). *Trashumancia electoral en los comicios locales de 2003-2007-2011 en Boyacá* (Monografía de Grado). Universidad del Rosario, Bogotá.

Jiménez Ángel, Felipe. (2014). Factores de riesgo electoral. Elecciones nacionales de 2014. En MOE. *Mapas y factores de riesgo electoral: elecciones nacionales 2014* (pp. 13-43). Bogotá: Arte Litográfica.

López, Claudia (Ed.). (2010). *Y refundaron la patria… De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Debate.

López, Claudia. (2011). Análisis de los factores de riesgo electoral. Elecciones locales y regionales 2011. En MOE. (2011). *Mapas y factores de riesgo electoral: elección de autoridades locales, Colombia 2011* (pp. 15-44). Bogotá: Torre Blanca.

MOE. (2007). *Retos electorales, riesgos y recomendaciones: Elecciones Colombia octubre 28 de 2007*. Bogotá: Industrias Gráficas Darbel.

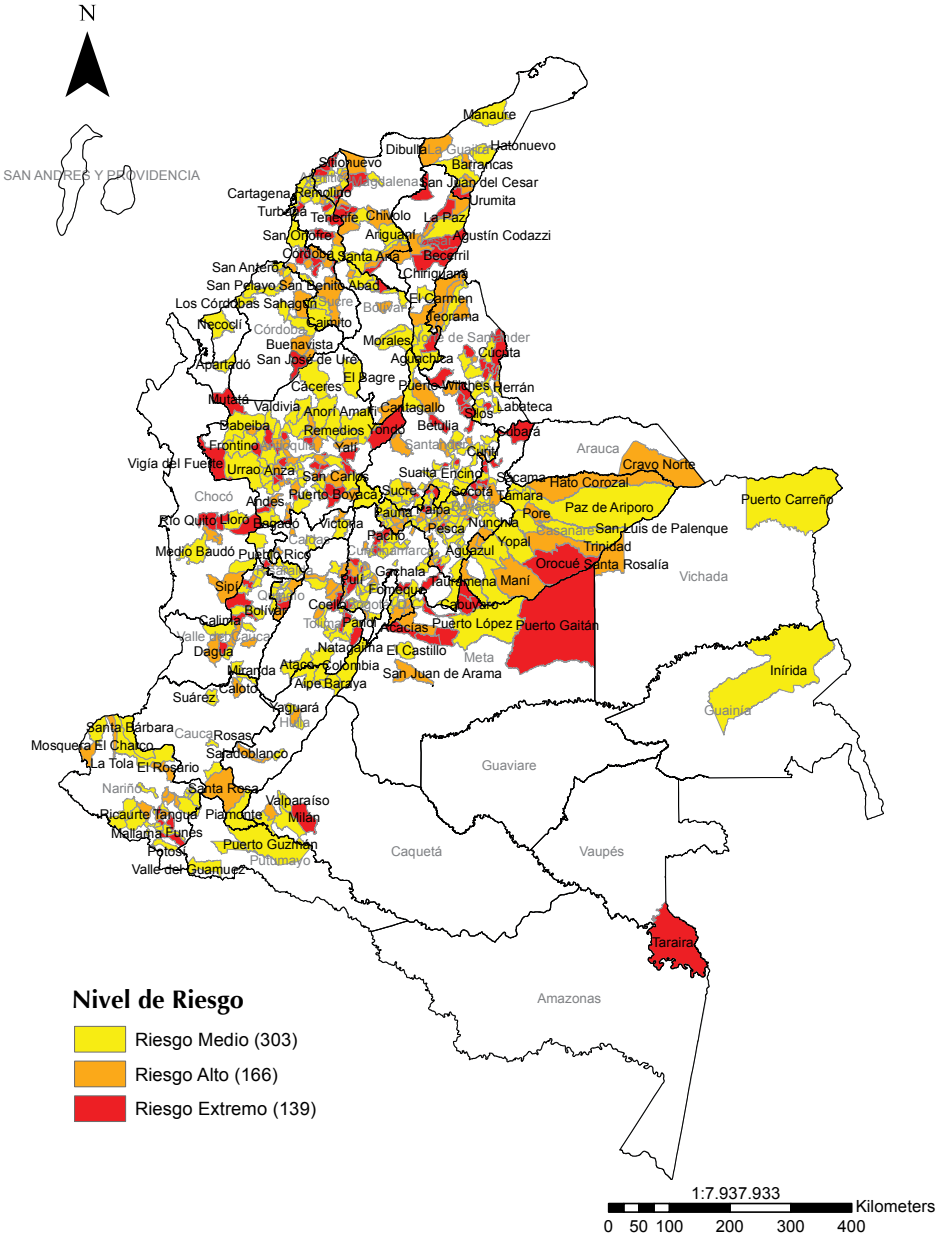
MOE (24 de octubre de 2011) *Análisis de trashumancia electoral: Elecciones locales 2011*. Recuperado de http://moe.org.co/home/doc/moe_nacional/2011/INFORME%20FINAL%20TRASHUMANCIA.pdf

MOE. (2012). *Irregularidades y anomalías electorales en Colombia: elecciones locales 2011*. Torreblanca: Bogotá.

Registraduría Nacional del Estado Civil – RNEC. (28 de enero de 2011a). 14 departamentos y 143 municipios presentan riesgo alto o muy alto de trashumancia electoral, de acuerdo con mapa de riesgo elaborado por la Registraduría. Recuperado de http://www.registraduria.gov.co/Informacion/com_2011_018.htm

Registraduría Nacional del Estado Civil – RNEC. (2011b). Mapa de Riesgo Trashumancia Electoral marzo de 2011. Recuperado de http://www.registraduria.gov.co/Mapa-de-Riesgo-Trashumancia.html

Mapa # 35
Mapa consolidado de riesgo por factores indicativos de trashumancia electoral



Misión de observación Electoral

Nivel de Censo Electoral frente al tamaño de la Población: riesgos a partir de la proporción de votantes por municipio

Diego Alejandro Rubiano
Investigador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

En los sistemas electorales de las democracias modernas, determinar quién tiene el derecho a sufragar y quién no es un paso fundamental para poder llevar a cabo unas elecciones legítimas. En este sentido, el procedimiento de establecer las listas de votantes es la base fundamental a la hora de afrontar cualquier proceso electoral, pues es en este punto en donde se determinan los criterios con base en los cuales se garantizará el ejercicio del voto, uno de sus principales derechos políticos, a los ciudadanos.

Así mismo, la definición de dónde pueden votar los ciudadanos es crucial, especialmente de cara a unas elecciones locales donde cada uno de los municipios del país constituye una circunscripción electoral distinta y la definición de los resultados se puede dar por pocos votos de diferencia.

En este sentido, es válido plantearse la inquietud de qué tipo de distorsiones se puedan llegar a presentar en la conformación de las listas de votantes y en la zonificación, o división geográfica de los electores. Entender estas fallas potenciales y poderlas prevenir es necesario para garantizar el correcto funcionamiento de la democracia.

Cualquier falla en la conformación de listas o de las zonificaciones que se realicen conlleva a una falta de garantías por parte del Estado en cuanto al respaldo que este debe dar a los ciudadanos en su derecho fundamental a elegir a sus representantes políticos. Esta falta de garantías es lo que llevó a la necesidad de su consideración como objeto de estudio por parte de la MOE a la hora de determinar los riesgos que de allí pueden derivarse.

En este sentido, cabe anotar algunas precisiones conceptuales y normativas acerca de las garantías existentes para el ejercicio del derecho al sufragio. Desde algunos sectores de la academia este se denomina como el *derecho electoral activo* (Aragón, 2007), garantizado a aquellos ciudadanos que según las normas legales se encuentran habilitados para hacerlo. En Colombia este *derecho electoral activo* está establecido para todos aquellos ciudadanos mayores de dieciocho años que no hagan parte de las Fuerzas Armadas, ni que tengan penas condenatorias que los priven del ejercicio de sus derechos políticos[1]. Así pues, este conjunto de personas con las características antes descritas conforman lo que en nuestra normatividad electoral se denomina como el *censo electoral*[2]. Este censo, desde la sentencia C-1121 de 2004 de la Corte Constitucional, se entiende como:

> una base de datos donde se incluyen los ciudadanos colombianos, residentes en el país y en el exterior, que pueden válidamente sufragar en un determinado certamen democrático, y que le permite al Estado controlar, planear, organizar y desarrollar no solo los certámenes electorales sino igualmente los mecanismos de participación. (Hernández, 2004)

En Colombia la construcción de listados de votantes es competencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), quien a nivel constitucional es la institución encargada del registro civil y la identificación (Constitución Política de Colombia [1991], 2014), así como también de la recopilación del censo electoral y la inscripción al mismo (Código Electoral Colombiano Artículos 66, 76 y 86; Villar Jiménez, 2006).

La Registraduría Nacional, en cumplimiento de sus funciones, tiene el deber de emitir el censo electoral previo a la realización de una jornada de elecciones (el 25 de septiembre, un mes antes de los comicios, para el caso de 2015). Considerando esto, para la Misión de Observación Electoral es de vital importancia conocer de qué manera el censo electoral está ajustado realmente a la población con la que cuentan los municipios a lo largo del territorio nacional, pues a partir de este análisis se pueden identificar ciertos riesgos para la transparencia del certamen democrático.

Hechas estas aclaraciones, la MOE presenta una medición de *riesgo electoral por nivel de censo electoral*, para la cual se observarán a lo largo de este capítulo tres puntos principales. En primer lugar, se abordarán los aspectos metodológicos de la medición de riesgo. En seguida, se presentan los resultados del análisis realizado con datos electorales y demográficos de 2014 (los últimos oficiales disponibles), y se ofrece una caracterización de los municipios en riesgo. Finalmente, se hace un análisis enfocado en los casos de riesgo por alto nivel de censo electoral, observando su relación con niveles

1 También están habilitados para votar en las elecciones a autoridades municipales todos aquellos extranjeros que tengan cedula de extranjería como residentes, de acuerdo a la Ley 1073 de 2006.

2 En otros ámbitos también se denomina potencial o padrón electoral.

atípicos de participación, las alteraciones al orden público durante los comicios, y las tendencias históricas de riesgo por elevado número de ciudadanos inscritos para votar.

1. La medición del riesgo

El potencial de votantes es un dato que cambia constantemente. De acuerdo con el Código Electoral y las normas complementarias que rigen al día de hoy, el censo electoral se actualiza de manera automática con la expedición de nuevos documentos de identidad por parte del órgano encargado del registro, y esta inscripción permanece así hasta el momento en que las "cédulas sean canceladas o se inscriban en otro lugar" (Art. 76 Código Electoral Colombiano).

Esta definición de la ley nos lleva a pensar en uno de los mecanismos que alteran la conformación del censo, por medio del cual se lleva acabo el delito de fraude en la inscripción de cédulas estipulado en el artículo 389 del Código Penal Colombiano. Estamos hablando de la zonificación o el proceso de inscripción de cédulas el cual, a partir de la ley 1475 de 2011, se lleva a cabo un año antes de la elección, lo que permite a los ciudadanos cambiarse del puesto de votación en el que están registrados al momento de expedición de su documento, por otro donde residan sus intereses. De allí deriva el concepto de residencia electoral[3]. Mentir sobre esta residencia por medio de falsedades y violaciones al juramento que enmarca el acto de inscripción de la cédula da pie a alteraciones fraudulentas al Censo Electoral en su número y distribución.

Es por esto que, con miras a encontrar atipicidades y anomalías en este proceso de conformación y cambio del censo electoral a nivel nacional como las descritas previamente, la MOE ha creado un indicador de riesgo mediante la comparación del Censo Electoral oficial establecido por la Registraduría para las últimas elecciones realizadas en el año 2014,[4] con las proyecciones de población realizadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para el mismo año[5].

Para la comparación del censo electoral con la proyección de población los datos se toman disgregados a nivel municipal, y se calcula la diferencia porcentual. Es decir, se procede a contrastarlos por medio

3 De acuerdo con la normatividad electoral, en la Ley 136 de 1994, artículo 183, se estipuló que para efectos del artículo 316 de la Constitución la residencia es "el lugar donde una persona habita o de manera regular está de asiento, ejerce su profesión u oficio o posee alguno de sus negocios o empleo". Asimismo, esto ha tenido desarrollo jurisprudencial por parte del Consejo de Estado en el que se dice que debe haber algún vínculo material de quien inscriba su cédula con el municipio en que desee hacerlo. Junto con esto, también se incluye en este punto otro concepto incluido en el Código penal, en el cual se establece que también se podría inscribir la cédula en el municipio donde se haya nacido.

4 Se toma el dato oficial emitido por la RNEC para la elección al Congreso de la Republica del 9 de marzo de 2014.

5 La proyección de población del DANE es el dato disponible de todos los municipios del país más preciso del que se puede disponer para hacer la presente medición. A pesar del intervalo de tiempo entre la realización del último censo (2005) y los presentes cálculos, esta sigue siendo la fuente oficial para poder hablar de la población que hoy se encuentra en el territorio colombiano.

de una sustracción entre ambos -la proyección poblacional menos el censo electoral-, y se calcula el peso de esa diferencia sobre la proyección de población. Así se sabe en qué porcentaje el censo electoral es menor al censo poblacional.

Hay que aclarar que se parte del supuesto de que el censo electoral debe ser menor a la población, pues esta última incluye a los menores de dieciocho años, a los miembros de la Fuerza Pública y a todas aquellas personas que tienen sentencia condenatoria y han sido privados de sus derechos políticos, todos quienes están excluidos del censo electoral. En ese sentido, al realizar el cálculo se obtuvo que **a nivel nacional el censo electoral es menor a la proyección de la población en un 31,98% para el 2014**.

A partir de esta comprobación se procedió a realizar la misma operación a nivel municipal, y posteriormente se comparó qué municipios presentan atipicidades con respecto al nivel nacional, con base en lo cual se determina el nivel de riesgo de cada población del país. El cálculo estadístico del riesgo por nivel de censo electoral se realiza despejando los municipios que están una, dos o tres desviaciones estándar alejados del nivel nacional.

Los municipios que se alejan hacia arriba (es decir, donde el tamaño del censo electoral es mayor de lo normal y por lo tanto la diferencia frente a la población es más pequeña) se consideran en riesgo por alto nivel de censo electoral. Los municipios que se alejan hacia abajo (es decir, donde el tamaño del censo electoral es menor de lo normal y por lo tanto la diferencia frente a la población es más grande) se consideran en riesgo por bajo nivel de censo electoral. Según si el municipio está una, dos o tres desviaciones estándar alejado del promedio, se lo considera respectivamente en riesgo medio, alto o extremo.

Para el caso concreto del riesgo por alto nivel de censo electoral, se encontraron casos donde el censo electoral es incluso mayor que la población según la proyección del DANE. En estos casos automáticamente se consideró a los municipios en riesgo alto, aunque algunos de ellos estuvieran solo una desviación estándar alejados del promedio. En este punto, es importante especificar cuál es el riesgo, es decir, por qué es pertinente señalar a los municipios despejados a través de esta medición.

En ese sentido, se entiende que el censo electoral difiera del nivel nacional, pues es normal que ciudadanos que habitan en una población trabajen en otra, o que tengan vínculos de identidad con su lugar nacimiento, y que por ello quieran votar allí. Por esto, la medición de riesgo excluye a los municipios que difieren del nivel nacional en menos de una desviación estándar. Es decir que se considera 'normal' que el censo electoral de un municipio sea entre 13,78% y 50,19% menor que su censo poblacional. Por ejemplo, si un municipio tiene una población de 100.000 habitantes, su censo electoral puede oscilar entre 49.810 y 86.220 electores sin que se considere que haya riesgo.

Al alejarse de este rango el riesgo por alto nivel de censo electoral significa que probablemente hay más personas habilita-

das para votar en un municipio que aquellas que habitan, trabajan o nacieron en él, las que en principio tienen el derecho de sufragar allí. Esto quiere decir que en dichos municipios la decisión de los directamente implicados en la elección de sus autoridades está afectada por la posibilidad que tienen personas ajenas a la población de votar allí. Este hecho es especialmente preocupante en el contexto de elecciones de autoridades locales, como las de 2015, pues el voto incide sobre la elección de autoridades exclusivamente limitadas al ámbito municipal. En términos concretos, el riesgo por alto nivel de censo es indicativo de casos históricos de trashumancia electoral.

A su vez, el riesgo por bajo nivel de censo electoral sugiere la posibilidad de que no todas las personas que habitan un municipio, y que deberían poder participar allí del ejercicio de sus derechos democráticos, puedan hacerlo efectivamente. En otras palabras, sugiere un sub-registro en el censo electoral, que le impide a la población votar y, en definitiva, es un riesgo de exclusión democrática.

2. Resultados de la medición: municipios en riesgo por alto y bajo nivel de censo electoral

Al aplicar el método de medición del riesgo a todos los municipios del país[6], se pudo observar que 329 municipios están entre los diferentes niveles de riesgo, distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 1. Número de Municipios en Riesgo por Nivel de Censo Electoral

Nivel de Riesgo	Número de Municipios
Riesgo Extremo por bajo nivel de censo Electoral	4
Riesgo Alto por bajo nivel de censo Electoral	24
Riesgo Medio por bajo nivel de censo Electoral	65
Riesgo Medio por alto nivel de censo Electoral	167
Riesgo Alto por alto nivel de censo Electoral	65
Riesgo Extremo por alto nivel de censo Electoral	4

Fuente: Cálculos MOE con datos RNEC y proyecciones de población DANE.

2.1 Municipios en riesgo por bajo nivel de censo electoral

Los municipios que registran un bajo nivel de censo electoral (de tonos azul en el mapa al final de este capítulo), sin importar su nivel de riesgo, suman un total de 93. Al observar y analizar su ubicación geográfica podemos ver que se trata de lugares que tradicionalmente han estado marginados de las dinámicas políticas y económicas del centro del país, donde además confluyen otros problemas como la falta de recursos

6 La presente medición es realizada sobre las 1123 unidades territoriales del país, incluyendo municipios, el Distrito Capital, la isla de San Andrés (que no es formalmente un municipio) y los 20 corregimientos departamentales de la región amazónica, que no están incluidos en las otras variables de riesgo electoral por el reducido tamaño de su censo electoral. Por fines prácticos, en el presente texto se habla de todas estas unidades territoriales como "municipios".

públicos y la presencia de grupos armados ilegales. Adicional a esto, es relevante señalar que son regiones donde particularmente se encuentra ubicada población afrocolombiana e indígena, principalmente.

En cuanto a los municipios que, de acuerdo a la medición, presentan riesgo extremo por bajo nivel de Censo Electoral podemos mencionar los siguientes corregimientos departamentales de la región amazónica: La Victoria (Amazonas), Pana Pana (Guainía), Cacahual (Guainía) y Papunaua (Vaupés). Estos corregimientos, si bien no son cercanos entre sí, comparten características geográficas, demográficas y económicas similares. En primer lugar, allí se ubican resguardos indígenas reconocidos por el gobierno nacional en donde habitan comunidades como la Piaroa y Puinave en Cacahual, Pisamira en Pana Pana y en Papunaua, y Yauna y Kawiyari en La Victoria. (Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2015). Así mismo, son territorios donde el transporte es posible solo por medio aéreo o a través de accesos fluviales como ríos y caños, lo cual dificulta el acceso de todo tipo de suministros, tanto de víveres y elementos de primera necesidad como también de servicios del Estado, lo cual podría explicar el aparente sub-registro oficial de la población en dichos lugares. Estas características étnicas y geográficas son un agravante importante si se considera la idea de que este tipo de riesgo puede reflejar exclusión de la población frente al sistema democrático.

En niveles de riesgo menor, pero igualmente en riesgo por el bajo nivel del censo electoral, encontramos municipios del Pacífico colombiano. En el departamento del Chocó hablamos de municipios como Riosucio, Medio Atrato y Alto Baudó. En Nariño, se encuentran municipios como Roberto Payán, Mosquera y Santa Bárbara. También encontramos municipios en el Sur de Bolívar, puntualmente Arenal, Rio Viejo y Montecristo. Todos estos responden a una caracterización análoga a la de los territorios en riesgo extremo.

2.2 Municipios en riesgo por alto nivel de censo electoral

En el caso contrario, hay municipios que presentan riesgo porque el nivel del censo electoral es muy alto y su diferencia con las proyecciones de población es muy baja. Acá se encuentran 236 municipios, dentro de los cuales hay 69 casos en riesgo alto y extremo, donde la diferencia llega a ser negativa; es decir allí el censo electoral es mayor que el tamaño total de la población de acuerdo con la proyección.

Según esto, en el país hay municipios donde están habilitados para votar más ciudadanos que su total de habitantes, lo cual podría constituir un riesgo enorme para los derechos políticos de las personas oriundas de estos lugares. De esta forma, la distribución de los 69 municipios mencionados, por departamento, se describe a continuación.

Tabla 2. Número de municipios con diferencia negativa entre Censo electoral y Proyección de Población por departamento

Departamento	Número de municipios con Diferencia Negativa	Proporción dentro del Departamento
Antioquia	14	11%
Santander	7	8%
Cundinamarca	6	5%
Meta	6	21%
Norte de Santander	6	15%
Atlántico	5	22%
Boyacá	5	4%
Valle	5	12%
Magdalena	4	13%
Caldas	2	7%
Sucre	2	8%
Arauca	1	14%
Bolívar	1	2%
Chocó	1	3%
La Guajira	1	7%
Nariño	1	2%
Vaupés	1	17%
Vichada	1	25%
Total	**69**	**11%**

Fuente: Cálculos MOE con datos de Censo electoral RNEC y Proyección de Población DANE.

Como se puede apreciar en la tabla anterior, la mayoría de los municipios (45 de 69) se encuentran en la zona andina del país, dispersos por departamentos como Antioquía, Santander, Cundinamarca, Norte de Santander, Boyacá y Valle del Cauca, principalmente. Por otro lado, llama la atención la alta concentración de municipios en alto riesgo en los departamentos de Atlántico y Meta, que tienen más del 20% de su territorio en este nivel de alerta.

Los 65 municipios medidos en riesgo alto están disgregados por departamento, según lo indica la siguiente tabla:

Tabla 3. Municipios en riesgo alto por alto nivel de censo electoral por departamento

Departamento	Municipio
Antioquia	Armenia
	Caracolí
	Carolina
	Cisneros
	Envigado
	Granada
	Guatapé
	Hispania
	Maceo
	Sabaneta
	San Francisco
	Vegachí
Arauca	Cravo Norte
Atlántico	Campo de La Cruz
	Juan de Acosta
	Piojó
	Puerto Colombia
	Suan
Bolívar	Córdoba
Boyacá	Almeida
	Covarachía
	Gachantivá
	Santa Sofía
	Sativasur
Caldas	Risaralda
	Viterbo
Chocó	Bagadó
Cundinamarca	Bituima
	Choachí
	Jerusalén
	Nariño
	Ricaurte
	Tibirita
La Guajira	La Jagua del Pilar
Magdalena	Cerro San Antonio
	Concordia
	Pedraza
	Salamina
Meta	Barranca de Upía
	Cabuyaro
	Castilla la Nueva
	Guamal
	Puerto Gaitán
Nariño	Ancuyá
Norte De Santander	Cácota
	Convención
	Durania
	Puerto Santander
	San Cayetano
	Santiago
Santander	Charta
	Galán
	Guavatá
	Güepsa
	Palmas del Socorro
	Sabana de Torres
	Villanueva
Sucre	Chalán
	Coloso
Valle del Cauca	Andalucía
	El Dovio
	La Cumbre
	Riofrío
	Versalles
Vichada	Puerto Carreño

Fuente: Cálculos MOE con datos de Censo electoral RNEC y Proyección de Población DANE.

Adicionalmente, se encontraron 4 municipios que por estar más de tres desviaciones estándar alejados del nivel nacional están en riesgo extremo, lo que concretamente significa que allí se encuentran habilitados para votar aproximadamente un 30% más de personas que las que residen, de acuerdo a la información oficial. Estos municipios son los siguientes:

Tabla 4. Municipios en Riesgo Extremo por alto nivel de Censo Electoral con la diferencia porcentual que registran

Municipio	Departamento	Proyección Población 2014	Censo Electoral 2014	Diferencia	Diferencia Porcentual
Restrepo	Meta	10.571	14.568	-3.997	-37,81 %
Taraira	Vaupés	984	1.305	-321	-32,62 %
Alejandría	Antioquia	3.502	4.377	-875	-24,98 %
Concepción	Antioquia	3.567	4.452	-885	-24,81 %

Fuente: Cálculos MOE con datos de Censo electoral RNEC y Proyección de Población DANE.

Para hacer una caracterización de estos municipios, podemos ver que el riesgo extremo por alto nivel de censo electoral está disperso por regiones del país que en ocasiones comparten rasgos que permiten plantear hipótesis para explicar las diferencias entre el censo electoral y población. En primer lugar, Alejandría, Concepción y Taraira cuentan con yacimientos de oro y plata, lo cual puede ser un hecho que propicia la movilización de fuerza laboral de otros municipios, que decide votar donde trabaja y no donde originalmente reside.

En principio esto puede verse como un fenómeno normal. Sin embargo, al profundizar en los casos notamos que, especialmente en los dos municipios antioquenos, si se observan las últimas tres elecciones se evidencia que hay una notoria falta de alternancia en las autoridades locales, tanto en el Concejo municipal como en la Alcaldía. También, se trata de municipios con riesgos por dominio electoral, o sea que quien gana allí las elecciones lo hace sin enfrentar una verdadera competencia electoral.

Todo esto sugiere la posibilidad de que allí haya formas de manipulación electoral relacionadas con la actividad de los trabajadores mineros, por medio de amenazas o presiones de dueños de títulos mineros o de quienes ejercen la minería ilegal.

Como se ha visto, el riesgo por alto nivel de censo electoral puede tener estrecha relación con la comisión de delitos electorales. Como prevenir este tipo de hecho es una de las principales razones de ser del Mapa de Riesgo Electoral, por ello a continuación se ahonda en el análisis de los municipios medidos en riesgo alto y extremo por el elevado número de ciudadanos inscrito para votar, buscando entender las causas y consecuencias asociadas a este tipo de riesgo.

3. Comportamiento electoral de municipios en riesgo alto y extremo por alto nivel de censo electoral

Los municipios con este tipo de riesgo, o dicho de otra forma que tienen más censo electoral que población proyectada, son de especial interés para la MOE puesto que, como se viene diciendo, son los casos en los que se puede presentar mayor probabilidad de conductas delictivas asociadas a lo electoral. Por este motivo, presentamos a continuación un análisis de dichos municipios con base en datos de elecciones pasadas sobre atipicidades en la participación, alteraciones al orden público durante las elecciones, y patrones históricos de riesgo asociados al censo electoral.

3.1 Coincidencia entre el riesgo por alto nivel de censo electoral y la alta participación electoral

Para este apartado, procedimos a cruzar los municipios que presentan riesgo extremo y alto por el elevado nivel del censo electoral con sus niveles de participación en las elecciones a alcaldías en 2011. Este tipo de elección es la que suele presentar un mayor registro de votación, en comparación con las de gobernación, asamblea y concejo.

A partir de los cálculos realizados se puede observar que en estos municipios se mantiene una participación alta con respecto al nivel nacional. Es decir, que mientras al sumar todo el territorio nacional se presentó una participación del 57% para la elección de alcaldes de 2011, en los municipios con riesgo alto y extremo por alto nivel de censo electoral se registra una participación promedio del 66%.

Incluso, hay casos particulares en los que los niveles de participación superan en más de 10 puntos porcentuales la participación nacional. Esto podría ser indicativo de que el sobre registro de inscritos para votar, que aparentemente tienen estos municipios, va de la mano con la perpetración de hechos delictivos orientados a manipular la participación democrática, toda vez que los datos sugieren casos de trashumancia electoral (de allí el alto censo) atados a algún tipo de constreñimiento o corrupción al elector (de allí la alta participación), bien sea por medios represivos o por entrega de beneficios económicos o laborales.

Estos municipios, donde confluye el riesgo con alto nivel de censo electoral y altos niveles de participación están descritos en la siguiente tabla.

Tabla 5. Municipios con riesgo alto y extremo por alto nivel de censo electoral con participación más de 10 puntos porcentuales superior al nivel nacional en elecciones 2011

	Municipio	Departamento	Riesgo por alto nivel de censo electoral	Nivel de Participación
1	Barranca de Upía	Meta	Riesgo Alto	81,61%
2	La Jagua del Pilar	La Guajira	Riesgo Alto	80,35%
3	Chalán	Sucre	Riesgo Alto	78,79%
4	Nariño	Cundinamarca	Riesgo Alto	78,14%
5	Charta	Santander	Riesgo Alto	77,78%
6	Sativasur	Boyacá	Riesgo Alto	77,67%
7	Villanueva	Santander	Riesgo Alto	77,36%
8	Ancuyá	Nariño	Riesgo Alto	76,60%
9	Gachantivá	Boyacá	Riesgo Alto	76,51%
10	Palmas del Socorro	Santander	Riesgo Alto	76,39%
11	Guamal	Meta	Riesgo Alto	76,04%
12	Córdoba	Bolívar	Riesgo Alto	75,98%
13	Castilla la Nueva	Meta	Riesgo Alto	75,04%
14	Pedraza	Magdalena	Riesgo Alto	74,79%
15	Coloso	Sucre	Riesgo Alto	73,83%
16	Guavatá	Santander	Riesgo Alto	73,38%
17	Santa Sofía	Boyacá	Riesgo Alto	73,20%
18	Almeida	Boyacá	Riesgo Alto	73,07%
19	Güepsa	Santander	Riesgo Alto	73,06%
20	Galán	Santander	Riesgo Alto	72,33%
21	Guatapé	Antioquia	Riesgo Alto	71,80%
22	Restrepo	Meta	Riesgo Extremo	71,20%
23	Concordia	Magdalena	Riesgo Alto	70,78%
24	Ricaurte	Cundinamarca	Riesgo Alto	70,71%
25	Juan de Acosta	Atlántico	Riesgo Alto	70,55%
26	Salamina	Magdalena	Riesgo Alto	70,51%
27	Jerusalén	Cundinamarca	Riesgo Alto	70,42%
28	Cabuyaro	Meta	Riesgo Alto	69,79%
29	Choachí	Cundinamarca	Riesgo Alto	69,62%
30	Tibirita	Cundinamarca	Riesgo Alto	69,56%
31	Alejandría	Antioquia	Riesgo Extremo	69,38%
32	Piojó	Atlántico	Riesgo Alto	68,69%
33	Sabana de Torres	Santander	Riesgo Alto	68,09%
34	Concepción	Antioquia	Riesgo Extremo	67,94%
35	Carolina	Antioquia	Riesgo Alto	67,82%
36	Covarachía	Boyacá	Riesgo Alto	67,34%

Fuente: Cálculos MOE con datos de Censo electoral RNEC y Proyección de Población DANE.

En los municipios relacionados llega a haber un nivel de participación que supera hasta en 24 puntos porcentuales la participación nacional para los casos de Barranca de Upía y La Jagua del Pilar, siendo los que mayor participación registran.

Adicional a esto, hay casos que generan mucha más alarma en cuanto a este aspecto, puesto que además de tener un censo electoral superior a la proyección de población y contar con niveles de participación por encima de la participación nacional en la última elección, también registran riesgo por alta participación en 2015, de acuerdo a la variable de riesgo manejada por la MOE. Esto quiere decir que no solo se tienen niveles atípicos de participación para la última elección, sino que ha sido algo recurrente durante los últimos tres procesos de elecciones de autoridades locales[7]. En este caso hablamos de 10 municipios, en su mayoría de la región andina, donde el riesgo alto por alto censo electoral coincide con un nivel de riesgo medio por alta participación electoral.

Una afluencia masiva de votantes a las urnas, de manera atípicamente más alta frente a lo que se presenta en la generalidad de municipios del país, podría ser el reflejo, en estos municipios, de votantes foráneos que asisten masivamente a las urnas con un voto seguro como consecuencia de la realización de conductas delictivas descritas anteriormente, ya sea el fraude en la inscripción de cédulas, el constreñimiento o la corrupción al elector.

Tabla 6. Municipios donde coincide riesgo por alta participación y riesgo por alto nivel de censo electoral

	Municipio	Departamento
1	Sativasur	Boyacá
2	Gachantivá	Boyacá
3	Nariño	Cundinamarca
4	La Jagua del Pilar	La Guajira
5	Barranca de Upía	Meta
6	Guamal	Meta
7	Ancuyá	Nariño
8	Charta	Santander
9	Palmas del Socorro	Santander
10	Villanueva	Santander

Fuente: Cálculos Universidad del Rosario y MOE con datos de RNEC y DANE.

3.2 Alteraciones al orden público: expresiones del riesgo

Durante la contienda electoral de 2011 en todo el territorio nacional se presentaron hechos que alteraron el orden público en el día de elecciones en 71 municipios, distribuidos por todo el territorio nacional. En 14 de ellos, es decir en el 20 % de los casos, los hechos violentos coincidieron con el riesgo por alto nivel de censo electoral.

Esto permite comenzar a encontrar indicios de las causas de las revueltas pues, como se vio, hay casos en los que niveles desproporcionalmente altos de ciudadanos inscritos para votar coinciden con altos niveles de participación y también, como la MOE ha encontrado, con estrechos márgenes de victoria en la elección del alcalde

7 El riesgo por nivel de participación calculado por la Universidad del Rosario pondera mediciones de riesgo para las tres últimas elecciones. Para profundizar, consultar el capítulo en este libro titulado "Riesgo por niveles atípicos y por variaciones atípicas de participación electoral: elecciones locales 2003, 2007 y 2011".

municipal. En la mayoría de los 14 municipios mencionados la diferencia porcentual entre el candidato ganador y quien ocupó el segundo lugar no supera el 10% de los votos depositados en la elección.

Como ejemplos, pueden mencionarse municipios como Colosó (Sucre), Sabaneta (Antioquia), Juan de Acosta (Atlántico), Calima (Valle del Cauca), entre otros, en donde la ciudadanía inició revueltas acusando supuesto fraude electoral. Estos hechos terminaron en protestas contra la Registraduría, y en algunos casos en la destrucción del material electoral

Como caso puntual, en Colosó (Sucre), al cierre de la jornada electoral se agolparon en el parque principal algunos ciudadanos que causaron disturbios contra la sede de la Registraduría donde estaba previsto realizar el escrutinio y se obligó a trasladar el material electoral a Sincelejo. Colosó, de acuerdo a las mediciones realizadas con el censo de 2014, presentó riesgo alto por alto nivel de censo, con 10,34% más censo electoral que población proyectada.

De igual modo, en el municipio de Sabaneta (Antioquia) se presentaron hechos violentos al inicio de los escrutinios municipales. En este caso la ciudadanía pidió anular las elecciones del municipio aduciendo que desde la inscripción de cédulas y el mismo día de la votación se vieron llegar buses de otros municipios con personas foráneas, para que ejercieran el derecho al sufragio en los puestos de Sabaneta (El Tiempo - Redacción Política, 2011). Este municipio tiene riesgo alto por su elevado censo electoral, 5,97% mayor a la población proyectada.

En ambos casos, la elección del alcalde se decidió por un estrecho margen de victoria entre el primero y el segundo lugar. En el municipio de Colosó, el candidato ganador logró su triunfo con tan sólo 24 votos de más, es decir el 0,6% de la votación total. Mientras en el municipio de Sabaneta la victoria se dio por 69 votos, es decir el 0.3% de toda la votación.

3.3 Tendencia histórica del riesgo por alto nivel de censo electoral

Este capítulo presenta por primera vez el análisis del riesgo por nivel de censo electoral, medido con los datos de 2014. Al analizar los casos que este año tienen un nivel atípicamente alto de potencial electoral, resulta pertinente observar el comportamiento histórico del riesgo, para así determinar si se trata de un hecho reiterado o más bien coyuntural. Para esto se aplicó la metodología de medición de riesgo a los datos de 2011.

Un primer hallazgo es que, observando todos los niveles de riesgo, tanto por alto como por bajo nivel de censo, en 2011 había menos municipios en riesgo que en 2014. Así, hemos pasado de 271 casos a 329.

Tabla 8. Comparación de municipios en Riesgo por Nivel de Censo Electoral 2011-2014

Nivel de Riesgo	Número de municipios en riesgo en 2011	Número de municipios en riesgo en 2014	Variación 2011-2014
Riesgo Extremo por bajo nivel de censo Electoral Vs Censo Poblacional	1	4	+3
Riesgo Alto por bajo nivel de censo Electoral Vs Censo Poblacional	10	24	+14
Riesgo Medio por bajo nivel de censo Electoral Vs Censo Poblacional	33	65	+32
Riesgo Medio por alto nivel de censo Electoral Vs Censo Poblacional	192	167	-25
Riesgo Alto por alto nivel de censo Electoral Vs Censo Poblacional	33	65	+32
Riesgo Extremo por alto nivel de censo Electoral Vs Censo Poblacional	2	4	+2
Total de municipios en riesgo	271	329	+58
Diferencia porcentual entre censo electoral y proyección de población	2011	2014	
	33,39%	31,98%	

Fuente: Cálculos MOE con datos de Censo electoral RNEC y Proyección de Población DANE.

Enfatizando en los municipios con más censo electoral que población proyectada, se tiene que para 2011 estos eran 34, la mitad de los señalados actualmente. Resulta interesante que de los 65 municipios hallados en 2014, 34 son los mismos que ya presentaban ese tipo de riesgo en 2011, mientras que los otros 35 estaban en riesgo medio en 2011 y subieron su nivel de riesgo para 2014, pues su censo electoral superó la proyección de población.

De igual modo, los municipios en riesgo extremo también aumentaron. Para 2011 solo Restrepo (Meta) y Alejandría (Antioquia) tenían este nivel de riesgo. Para la medición de 2014 se les sumaron Concepción (Antioquia) y Taraira (Vaupés).

En la siguiente tabla están descritos los municipios que han venido en aumento en cuando a su nivel de riesgo por alto censo electoral.

Tabla 7. Municipios que pasaron de riesgo medio a riesgo alto por alto nivel de censo electoral de 2011 a 2014

Departamento	Municipio
Antioquia	Caracolí
	Granada
	Hispania
	Maceo
	Sabaneta
	San Francisco
	Vegachí
Arauca	Cravo Norte
Atlántico	Suan
Bolívar	Córdoba
Boyacá	Almeida

(…/…)

(…/…)

Departamento	Municipio
Boyacá	Covarachía
	Gachantivá
Caldas	Viterbo
Chocó	Bagadó
La Guajira	La Jagua del Pilar
Magdalena	Cerro San Antonio
	Concordia
	Pedraza
	Salamina
Meta	Barranca de Upía
	Castilla la Nueva
	Guamal
	Puerto Gaitán
Nariño	Ancuyá
Norte de Santander	Convención
Santander	Galán
	Güepsa
	Palmas del Socorro
	Sabana de Torres
	Villanueva
Sucre	Chalán
	Coloso
Valle	Riofrío
Vichada	Puerto Carreño

Fuente: Cálculos MOE con datos de Censo electoral RNEC y Proyección de Población DANE.

En cuanto a los casos mencionados de Colosó y Sabaneta, que de acuerdo a las mediciones con el último censo electoral vigente (2014) registraron riesgo alto, para 2011 presentaban riesgo medio. Para ese año, ninguno de los dos municipios tenía una diferencia negativa entre su censo electoral y la proyección de población, apenas se encontraban ambos en riesgo medio, con una diferencia muy baja comparada con el 33.39% entre potencial de votantes y población que registró ese año la medición para todo el país.

A partir de estos cálculos y de las comparaciones realizadas, resulta preocupante saber que en 2011, con un nivel de riesgo menor al que se presenta para 2015, los cuestionamientos a la legitimidad del proceso y los hechos violentos fueron parte del desarrollo del día electoral. Con un censo electoral que ahora llega a ser incluso mayor a la población proyectada, existe un grave riesgo de que estos problemas nuevamente se presenten durante la jornada.

Para ejemplificar esto, además de los municipios ya mencionados puede traerse a colación los casos de Puerto Gaitán (Meta) y Riofrío (Valle del Cauca), donde también con un nivel menor de riesgo se presentaron hechos violentos que afectaron el desarrollo normal de la jornada electoral en 2011. Ahora, con un aumento en su nivel de censo y con márgenes estrechos de victoria, pueden haber mayores factores catalizadores de problemas de orden público el día de las elecciones.

El aumento de municipios en riesgo por nivel de censo electoral, especialmente por su alto nivel, invita a prestar especial atención a los municipios señalados, con el fin de prevenir a tiempo las posibles alteraciones a la transparencia y a la normalidad del ejercicio democrático.

Conclusiones

A partir del análisis realizado pudimos evidenciar cómo en la mayoría de los municipios donde está presente el riesgo por alto nivel de censo electoral coincide una alta participación, lo cual es contraintuitivo. Dado que la participación electoral es el porcentaje de ciudadanos inscritos para votar que efectivamente lo hace, al haber un mayor número de ciudadanos inscritos se esperaría un menor porcentaje de votantes efectivos; sin embargo, sorprende que el elevado censo electoral se acompañe de elevados niveles de participación, lo cual implica una gran atipicidad.

Esta coincidencia de hechos nos permite dar algunos indicios sobre municipios donde con anterioridad a este proceso electoral, probablemente muchas elecciones atrás, se han venido presentando hechos de trashumancia electoral. En estos casos la movilización del electorado no sería necesaria para manipular fraudulentamente la votación en favor de la elección de los grupos de interés que hayan promovido este tipo de fraude en el pasado.

Además de dar indicios de dónde puede haberse dado movimientos fraudulentos del electorado o configuración de distritos electorales, los casos hallados en el presente estudio dan pistas de otro tipo de conductas delictivas que atentan contra el ejercicio democrático como el constreñimiento o la corrupción al sufragante.

También, es necesario llamar la atención sobre el aumento en el número de municipios en riesgo, especialmente si se considera la relativa relación que existe entre altos censos electorales y alteraciones al orden público. Al tener más municipios en riesgo, puede que en 2015 se presente un mayor número de municipios con alteraciones al orden público que afecten el procesamiento de resultados e incluso lleven a la pérdida o destrucción del material electoral.

En este sentido es de vital importancia, en el marco de la normatividad actual, hacer un seguimiento al proceso de inscripción de cédulas, para así observar en qué municipios ocurren traslados irregulares de electores, evitando así la comisión de las conductas que pueden afectar la legítima elección de los gobernantes y representantes democráticos.

Por último, el presente estudio también pone de manifiesto la necesidad de revisar el potencial de votantes en municipios señalados en riesgo por bajo nivel de censo electoral, ante la posibilidad de que se esté excluyendo del derecho al voto a poblaciones marginadas.

Bibliografía

Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados. (25 de Julio de 2015). *El Trabajo de la ACNUR con los Pueblos Indigenas.* Recuperado de http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Pueblos_indigenas/Mapa_pueblos_indigenas_Colombia

Aragón, M. (2007). El Derecho del Sufragio en el Conjunto del Derecho Electoral. En D. Nohlen, D. Zovato, & J. T. Jesus Orozco, *Tratado*

de Derecho electoral Comparado en America Latina (pp. 178-197). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Constitución Política de Colombia 1991. (2014). Bogotá: leyer.

DANE. (2005). *Proyecciones de Población.* Recuperado de Demografía y Población: http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/proyecciones-de-poblacion

El Tiempo - Redacción Política. (1 de Noviembre de 2011). 19 asonadas tras elecciones dejan 2 muertos y daños en registradurías. *El Tiempo*. Recuperado de http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10678354

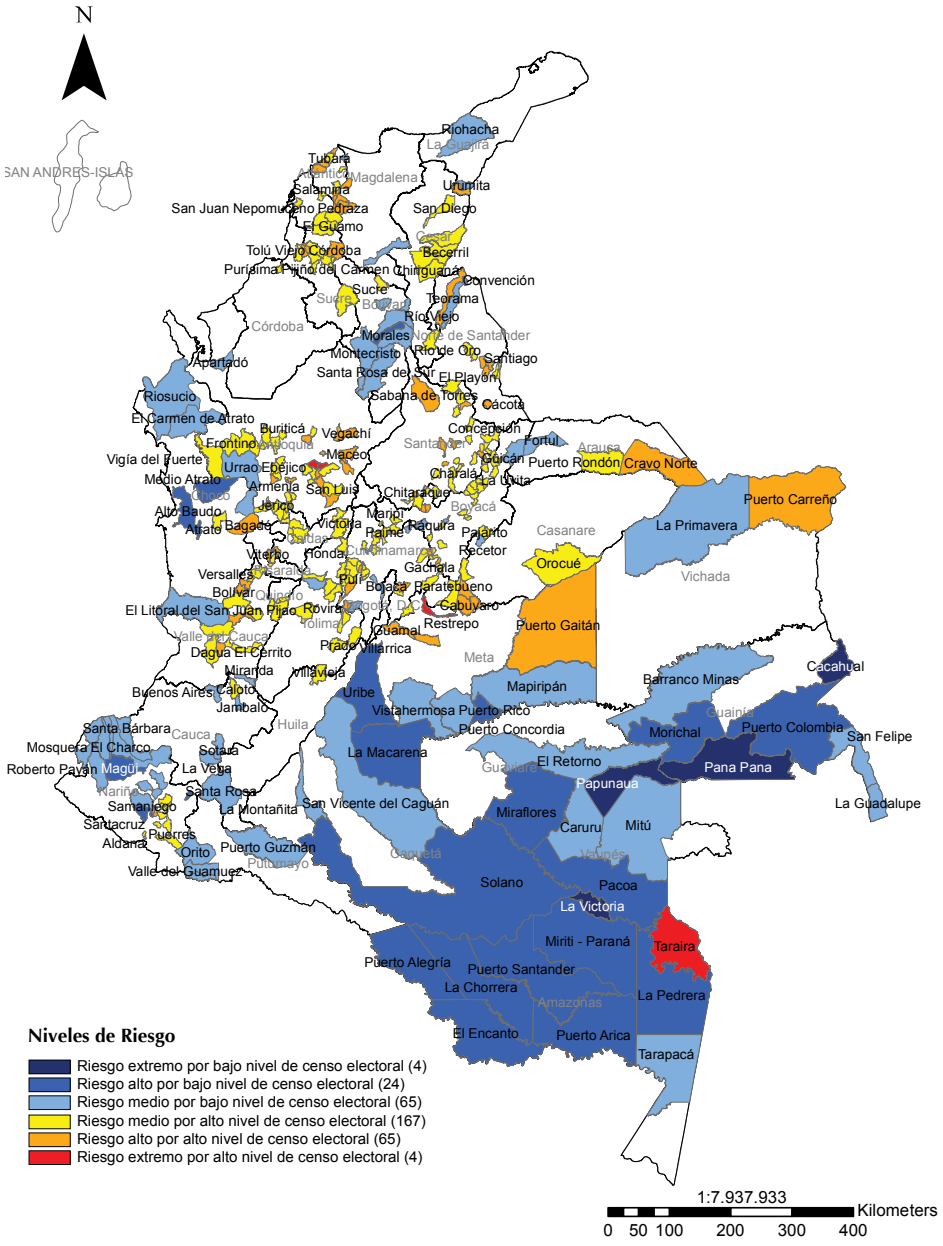
Hernández, M. C. (2004). *Sentencia C-1121.* Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-1121-04.htm

Villar Jiménez, S. (2006). Censos Electorales, Inscripcción de Cédulas y Listas de Sufragantes. En S. Villar Jiménez, *Código Electoral Colombiano Normas Constitucionales, Legales, Complementarias y Jurisprudencia* (pp. 30-32). Bogotá: Ediciones Juridicas Radar.

Mapa # 36

Riesgo por nivel de censo electoral frente a censo poblacional 2014

Misión de Observación Electoral



Misión de observación Electoral

Proceso de inscripción de cédulas: riesgos desde la zonificación y el cambio de la residencia electoral

Diego Alejandro Rubiano
Investigador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

En Colombia los ciudadanos pueden definir y cambiar su *residencia electoral* de acuerdo a su lugar de residencia o domicilio civil, su lugar de trabajo o ejercicio de su profesión, e incluso se tiene la posibilidad de que, para efectos electorales, se tome por residencia el municipio en el que el ciudadano nació, dados sus vínculos de identidad. En este sentido, para cualquier ciudadano es posible hacer del municipio donde tenga un asentamiento o un vínculo material, y hasta sentimental, su residencia electoral. Estas facilidades se prestan al ciudadano con el fin de promover y garantizar el ejercicio de su derecho fundamental a elegir a sus autoridades políticas.

Sin embargo, las mismas facilidades pueden ser usadas en provecho de intereses corruptos que buscan alterar de manera fraudulenta la residencia electoral de grupos de personas. Lo anterior, con el fin de movilizar votantes que no residen en el lugar donde votarán; esto con el objeto de controlar su voto y así interferir en el ejercicio transparente y competitivo de la contienda electoral en un municipio o puesto de votación determinado. Esto se logra corrompiendo el proceso de *inscripción de cédulas* (por medio del cual los ciudadanos cambian el puesto de votación en el que están registrados para ejercer el sufragio), faltando a la verdad o induciendo a error a los funcionarios de la Registraduría Nacional o de las registradurías delegadas, encargados de llevar a cabo el registro. Así, se configura el delito de *fraude en la inscripción de cedulas*, más conocido como trashumancia electoral o 'trasteo de votos'.

En este sentido, para la Misión de Observación Electoral (MOE) es importante analizar cómo la zonificación y el movimiento de elec-

tores entre distintos municipios del país pueden constituir un riesgo para la transparencia del sistema electoral. Hacer seguimiento a la inscripción de cédulas puede resultar en principio muy complejo, si se considera que es un acto que requiere de la asistencia personal del ciudadano, que se desarrolla a lo largo de todo un año[1], y del cual el único testigo es el registrador o sus funcionarios delegados.

No obstante, hoy en día este ejercicio de análisis es factible gracias a las herramientas tecnológicas usadas por la Registraduría Nacional para llevar el registro en tiempo real del proceso de inscripción de cédulas[2]. Estas herramientas han sido puestas a disposición de las organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía en general, y es con base en esta información que se realiza el presente estudio.

En este punto, es preciso dejar en claro cuál es el fundamento jurídico del ejercicio de la zonificación y la inscripción de cédulas. Las normas consagradas en el código electoral, en particular los artículos 78 y 79, dictan que la inscripción de cédulas se hará para cambiar el puesto de votación que fue asignado durante la emisión del documento y se hará de manera personal, dejando constancia por medio de la impresión de la huella dactilar (Villar Jiménez, 2006). Asimismo, en los municipios donde el censo electoral sea mayor de 20.000 ciudadanos se deberá proceder a realizar la *zonificación*, es decir, la división de los sufragantes en distintos puestos de votación para facilitar el sufragio en un lugar cercano a la residencia del votante. Para los municipios de mayor población esto resulta ser una vulnerabilidad del sistema electoral aprovechada por las maquinarias del voto.

De igual modo, cabe recordar otros conceptos que serán vitales para saber en qué momento se configura una inscripción de cédulas fraudulenta y por qué resulta tan importante prestar atención a este tema. En un primer apartado debe precisarse el concepto de residencia electoral. Desde la Ley 136 de 1994, artículo 183, se estipuló que para efectos del artículo 316 de la Constitución la residencia es "el lugar donde una persona habita o de manera regular está de asiento, ejerce su profesión u oficio o posee alguno de sus negocios o empleo" (Ley 136, 1994). Esta normatividad es complementada por el Código Penal, artículo 389, donde se establece que también se permite inscribir el documento de identidad en el

1 La ley 1475 de 2011 estipuló que el proceso de inscripción de cédulas debe iniciarse un año antes de la elección y su cierre será tres meses antes. Esta norma se he aplicado para las elecciones de 2014 y de 2015. Cabe recordar que antes de la promulgación de esta Ley, el proceso se hacía solo durante los tres meses previos a elección.

2 Hasta antes de 2015 el proceso de inscripción de cédulas se realizaba en formularios físicos en cada registraduría municipal y una vez finalizado, a dos meses de las elecciones, estos formularios se enviaban a Bogotá para que la Registraduría Nacional sistematizara el cambio de puesto de votación de todos los ciudadanos que inscribieron su cédula, teniendo que verificar en tan corto lapso la legalidad del proceso. Este procedimiento tenía varios puntos débiles. Para 2015 la Registraduría implementó un sistema de reporte diario de los formularios desde todas las registradurías del país, que desde junio se complementa con un sistema de inscripción automática, todo lo cual registra automáticamente en las bases de datos de la organización electoral el cambio de residencia electoral de los ciudadanos.

lugar donde se haya nacido (Código Penal Colombiano, 2000), respetando el vínculo de identidad y origen que se tenga con el municipio en caso de ser distinto a aquel donde se reside.

El presente análisis de la MOE comienza por una explicación metodológica de cómo se realizaron los cálculos para hallar una forma cuantificable de determinar un índice de riesgo por atipicidad en inscripción de cédulas. En seguida, se hará una exposición de los datos arrojados por la medición. Posteriormente, se analiza esta información a la luz de lo presentado en el capítulo anterior sobre riesgo por nivel de censo electoral. Por último, el panorama de riesgo en 2015 se verá en perspectiva frente a las pruebas de hecho de trashumancia electoral de 2011, reflejadas en las cédulas anuladas por el Concejo Nacional Electoral (CNE) para dicho proceso electoral.

1. Metodología de medición del riesgo

El hecho de que cierta cantidad de ciudadanos cambie de residencia en medio de dos periodos electorales por cuestiones laborales, académicas o familiares, puede considerarse una situación normal, y no por esto se tiene que impedir el derecho al sufragio. El espíritu de la norma permite al ciudadano cambiar su lugar de votación, cuando alguna de estas condiciones tiene lugar en su vida. Sin embargo, ante la vulnerabilidad del sistema electoral de ser corrompido por organizaciones criminales, que movilizan ciudadanos de manera fraudulenta para inscribir su cédula, la MOE se ha propuesto presentar alertas tempranas sobre el proceso de inscripción de cédulas para las autoridades, los medios de comunicación y la ciudadanía a en general. De esta forma, se ha construido una serie de indicadores que permiten saber en qué medida el movimiento de ciudadanos entre puestos de votación sigue patrones normales o presenta atipicidades indicativas de riesgo de trashumancia.

De tal manera, es importante hacer algunas precisiones metodológicas sobre el indicador de riesgo construido. En primer lugar, el último dato que se tiene sobre la inscripción de cédulas al momento de realizar este capítulo es del 27 de Julio del año 2015, faltando poco menos de un mes para el cierre del proceso de inscripción que, de acuerdo con el calendario electoral emitido por la Registraduría Nacional, finaliza el 25 de Agosto. Este corte incluye a las personas que realizaron el cambio de su residencia electoral durante la semana en la que se habilitó la inscripción en puestos de votación, del 6 al 12 de julio, que es el momento en el que más número de personas convoca.

Para dar una idea de esto, hay que considerar que desde el 25 de octubre de 2014, cuando inició el proceso, hasta julio 5 de 2015, 1.007.940 ciudadanos cambiaron de puesto de votación. Solamente en la semana de inscripción en puestos, 1.869.651 ciudadanos más realizaron el cambio, lo que corresponde al 60% de las 3.151.772 cédulas inscritas registradas al corte de julio 27[3]. Por

3 Adicional a esto, también se puede considerar que a julio 27 se había inscrito el equivalente al 80,5% de las 3.913.087 cédulas que se

esta razón, se considera que la medición, aun con la falta de datos, tiene la suficiente información como para ser pertinente.

En segundo lugar, para dar una idea de si el número de inscritos es alto o bajo, la MOE realiza un contraste con el tamaño de la población de cada municipio. Para este cálculo se utiliza únicamente fuentes de información oficial. Los datos de cédulas inscritas provienen de la Registraduría Nacional, mientras que el dato de población se toma de la proyección realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2005). Este dato proyecta estadísticamente el número de pobladores de cada municipio del país con base en el censo de 2005, el último realizado, y constituye la única información oficial disponible a nivel nacional sobre el número de habitantes de cada unidad espacial del país.

Por último, es preciso anotar que la presente medición de riesgo solo toma en cuenta los datos del año 2015. Sin embargo, a pesar de contar con información sobre procesos de inscripción de cédulas anteriores y al no tener una medición completa para el presente año, no resulta pertinente plantear comparaciones con periodos previos.

Así, para poder determinar el riesgo de que se estén presentando irregularidades en el proceso de inscripción de cédulas la MOE constituyó un indicador de riesgo siguiendo una metodología análoga a la de las otras variables electorales trabajadas en este libro. Se determinó un promedio de normalidad a nivel nacional y luego, observando cada municipio del país, se despejaron los casos atípicos, que serán los considerados en riesgo.

Con el fin de anular la gran diferencia en términos de peso demográfico existente entre todos los municipios del país, el primer paso fue la construcción de una *tasa de inscritos por cada mil habitantes*. Este criterio permite comparar a todos los municipios del país y visibiliza datos que los valores absolutos no permiten percibir.

Por ejemplo, no es lo mismo que haya 500 ciudadanos inscritos en una población de 1.000 habitantes, que 5.000 en una población de 100.000. Si bien 500 cédulas son muchas menos que 5.000, al hacer el contraste demográfico, en el primer caso hablamos del 50% de la población, mientras que en el segundo apenas se trata del 5%. Las 500 cédulas del primer municipio son más indicativas de riesgo por trashumancia que las 5.000 del segundo. En razón del tamaño de las poblaciones, no se utiliza una medida de número de inscritos por cada cien habitantes (lo que sería un porcentaje) sino por cada mil habitantes. Para la construcción de esta tasa se dividió el número total de inscritos entre la población de cada municipio y este cociente fue multiplicado por 1.000, de la siguiente manera:

$$\textit{Tasa de inscripción de cédulas} = \frac{\text{No. ciudadanos inscritos (RNEC)}}{\text{Población (DANE)}} * 1000$$

Al obtener esta tasa, se suprimen las diferencias de población entre los diver-

inscribieron en 2011, lo que también da una medida del alcance de la presente medición.

sos municipios lo cual hace comparable el análisis bajo dicha unidad. A partir de este dato, es posible calcular la tasa de inscripción para cada uno de los municipios del país; luego se promedia la tasa de todos ellos y así se obtiene una **tasa promedio nacional que para julio 27 está en 72,46 inscritos por cada mil habitantes**. Esto quiere decir que en general en Colombia, 72 de cada 1.000 habitantes han cambiado su puesto de votación para las elecciones de octubre de 2015.

Con esta referencia, el indicador de riesgo se construyó comparando la tasa de todos los municipios con el promedio nacional y, mediante el cálculo de la desviación estándar, se despejaron los casos que se pueden considerar atípicos porque se alejan una, dos o tres desviaciones, tanto por encima como por debajo, del promedio. Así, se considera en nivel riego medio los casos que se alejan en una desviación, en nivel de riesgo alto aquellos que lo hacen en dos desviaciones, y finalmente en nivel de riesgo extremo los municipios que se separan en tres o más desviaciones estándar del promedio nacional.

Resulta pertinente aclarar que esta medición estadística deja sin riesgo a todos los municipios que tengan una tasa de inscripción ubicada entre 30,42 y 114,47 inscritos por cada 100 habitantes, tasas que de acuerdo con la metodología utilizada pueden considerarse como 'normales'. En este rango se contempla el comportamiento de los cambios migratorios y de las condiciones personales que hacen que los ciudadanos puedan desplazarse por el territorio nacional y, de igual modo, cambar el lugar de ejercicio de sus derechos políticos.

2. Resultados de la medición: municipios en riesgo por alta y baja tasa de inscripción

Al aplicar la medición anteriormente descrita en todo el territorio nacional se encontraron 255 municipios en riesgo, distribuidos de acuerdo a su nivel de riesgo, como lo describe la siguiente tabla y como lo muestra el mapa adjunto al final de este capítulo.

Tabla 1. Número de Municipios en riesgo por tasa de inscripción de cédulas

Nivel de Riesgo	Número de Municipios
Riesgo Medio por Baja Tasa de Inscripción de Cédulas	104
Riesgo Medio por Alta tasa de Inscripción de Cédulas	105
Riesgo Alto por Alta tasa de Inscripción de Cédulas	26
Riesgo Extremo por Alta tasa de Inscripción de Cédulas	20
Total de Municipios en Riesgo	**255**

Fuente: Datos de inscripción de cédulas RNEC, proyecciones de población DANE y cálculos MOE.

Cabe resaltar que en los niveles de riesgo por baja tasa de inscripción solo se presentó riesgo medio, puesto que los niveles de riesgo alto y extremo son estadísticamente imposibles de alcanzar, porque de acuerdo a los cálculos se necesitarían tasas de inscripción negativas. Esto obedece a la distribución de los datos, que en su mayoría se encuentran en valores relativamente cercanos a cero, por lo que no es posible en-

contrar grandes atipicidades por baja tasa de inscripción. En cambio, como se verá más adelante, el tipo de atipicidad que sí se encuentra es el de tasas de inscripción inusitadamente altas.

2.1. Riesgos por baja tasa de inscripción de cédulas

En este nivel de riesgo solo se encuentran municipios con riesgo medio, lo cual no es razón para que los casos encontrados dejen de ser un foco de atención para las autoridades. La información encontrada puede dar indicios sobre irregularidades que deben ser tenidas en cuenta.

De los 104 municipios que están en este nivel de riesgo, hay 34 que tienen una tasa por debajo de los 20 inscritos por cada mil habitantes, lo cual es menos de la mitad de la tasa promedio nacional.

Tabla 2. Municipios en riesgo por baja inscripción de cédulas con una tasa inferior a la mitad de la tasa promedio nacional

Departamento	Municipio	Total Cédulas 27 de Julio	Tasa de Inscripción de cédulas 27 de Julio
Caldas	Supía	528	19,75
Boyacá	Tibaná	179	19,49
Nariño	Providencia	255	19,24
Boyacá	Samacá	382	19,19
Antioquia	Titiribí	272	18,90
Caldas	Riosucio	1155	18,77
Caldas	Neira	572	18,75
Nariño	Samaniego	907	18,31
Nariño	Guachucal	280	17,89
Nariño	Ospina	155	17,79
Boyacá	Chita	167	17,50
Cauca	Toribio	505	17,30
Nariño	Túquerres	671	16,53
Amazonas	Puerto Santander	48	16,37
Nariño	Albán (San José)	353	15,95
Amazonas	Tarapacá	66	15,73
Boyacá	Umbita	158	15,32
Cauca	Silvia	481	14,96
Amazonas	Puerto Arica	20	14,81
Boyacá	Turmequé	87	14,07
Cundinamarca	Villapinzón	264	13,37
Nariño	Gualmatán	73	12,66
Antioquia	Urrao	558	12,50
Nariño	Córdoba	170	12,14

(…/…)

(…/…)

Departamento	Municipio	Total Cédulas 27 de Julio	Tasa de Inscripción de cédulas 27 de Julio
Nariño	Cumbal	456	12,12
Amazonas	La Chorrera	46	11,86
Amazonas	El Encanto	46	11,86
San Andrés	San Andrés	622	8,72
Guainía	Cacahual	18	7,28
Magdalena	Plato	410	7,09
Cundinamarca	Susa	75	6,10
Cundinamarca	Madrid	458	5,90
Amazonas	La Pedrera	25	5,02
Amazonas	Puerto Alegría	7	3,61

Fuente: Datos de inscripción de cédulas RNEC, proyecciones de población DANE y cálculos MOE.

A continuación se presenta un análisis de este tipo de riesgo distinguiendo las regiones donde se concentran los municipios en alerta.

Región amazónica

Como se ve en la tabla, ocho de los 34 municipios destacados en este tipo de riesgo están ubicados en el sur oriente colombiano, más precisamente en los departamentos de Amazonas y Guainía, lo cual la constituye como una de las regiones con mayor concentración de casos con este tipo de riesgo. Además de estos casos especialmente llamativos, en la Amazonía en total hay 17 municipios en riesgo, si se considera también el departamento de Vaupés[4]. Como se vio en el capítulo anterior, en esta misma región del país se presenta un bajo nivel de censo electoral; dicha atipicidad parece reflejar algún tipo de desapego de la población frente a las dinámicas electorales, que pueden estar relacionadas con las dificultades geográficas para la comunicación y el funcionamiento de los servicios estatales. No obstante, en medio de esta región de riesgo por baja inscripción sobresalen los municipios de Yavaraté y Taraira, con el riesgo inverso por alta inscripción de cédulas.

La región andina entre Nariño y Cauca

De igual modo, la región Sur andina, entre los departamentos de Nariño y Cauca, concentra el mayor número de municipios con riesgo por baja inscripción de cédulas, ya que allí se cuentan 25 municipios. Si bien no tienen tasas tan bajas como las que se presentan en los departamentos amazónicos, al observar el mapa anexo a este capítulo se puede percibir un fenómeno relevante y es que hay municipios en riesgo por baja tasa de inscripción rodeando a otros municipios con riesgo por alta tasa.

4 Vale aclarar que la mayor parte las unidades espaciales de estos tres departamentos amazónicos ni siquiera son municipios propiamente, sino corregimientos departamentales, un tipo de unidad administrativa de menor rango.

La región andina entre Cundinamarca y Boyacá

Otra de las zonas en las que se concentra el riesgo está ubicada en el centro del país, en los departamentos de Cundinamarca y Boyacá, más precisamente en las provincias Ubaté y Almeidas, en Cundinamarca, y en las provincias Centro y Márquez, en Boyacá. Estas zonas fronterizas entre sí concentran 27 casos con riesgo por baja tasa de inscripción de cédulas; allí su tasa oscila entre 29 y 5 inscritos por cada mil habitantes.

A diferencia del caso de Nariño y Cauca, en esta región de la cordillera oriental no se evidencian municipios con altas tasas que presuntamente atraigan inscritos de las zonas con bajas tasas.

2.2. Riesgos por alta tasa de inscripción de cédulas

En cuanto a los municipios que presentan riesgo por alta tasa de inscripción de cédulas, se encontraron 151 municipios distribuidos en distintos niveles de riesgo. A continuación se presentan los casos más llamativos, disgregados por medio de un análisis geográfico dependiendo del tipo de municipio en riesgo.

Grandes ciudades en riesgo

En primer lugar, es de resaltar que dentro de los municipios en riesgo aparecen tres grandes ciudades, catalogadas como municipios de categoría especial[5]. Este hallazgo es importante, pues *a priori* se pensó que la medición de la tasa de inscripción de cédulas podía estar sesgada contra municipios grandes, ya que dividir el número de ciudadanos inscritos entre una población enorme podía ocultar estadísticamente atipicidades presuntamente asociadas a la trashumancia. El hecho de que haya grandes ciudades en riesgo, prueba que el método es pertinente, pero además arroja una alerta especial sobre esos municipios, pues para que una ciudad de esas proporciones esté en riesgo es porque el movimiento atípico de ciudadanos alcanza proporciones bastante preocupantes.

Las grandes ciudades con riesgo por alta inscripción de cédulas son Cúcuta, Cartagena y Barranquilla. La primera de estas es el caso más alarmante, pues se encuentra en riesgo extremo, con una tasa de 202,38 inscritos por cada mil habitantes, es decir que casi triplica la tasa promedio nacional, y ocupa el puesto 19 dentro de la lista de municipios con mayor tasa de inscripción en el país. Por su parte, los casos de Cartagena y Barranquilla aparecen en riego medio, con tasas de 115,73 y 114,58 inscritos por cada mil habitantes respectivamente. Estas tasas de inscripción están muy por encima de la mayoría de municipios del país, y reflejan un movimiento atípico y masivo de ciudadanos que cambian sus puestos de votación, por lo tanto debe

5 Se toma la clasificación de la Contaduría General de la Nación, de acuerdo con la cual en el año 2015 en el país hay siete grandes ciudades o municipios de categoría especial, a saber: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga y Cúcuta. La categorización de municipios se encuentra en la siguiente ruta: http://www.contaduria.gov.co/ Productos / Entidades Sector Público / Categorización Departamentos y Municipios.

ser evaluado con detenimiento para garantizar la transparencia del proceso.

La siguiente tabla detalla los municipios de categoría especial que aparecen en riesgo.

Tabla 3. Municipios de categoría especial con riesgo por alta tasa de inscripción de cédulas

Departamento	Municipio	Total Cédulas Inscritas – 27 de Julio	Proyección Población DANE 2015	Tasa de Inscripción de cédulas x 1000 habitantes - 27 de Julio	Nivel de Riesgo por alta inscripción de cédulas
Norte de Santander	Cúcuta	**131.546**	650.011	**202,38**	Riesgo Extremo
Bolívar	Cartagena	**115.934**	1.001.755	**115,73**	Riesgo Medio
Atlántico	Barranquilla	**139.614**	1.218.475	**114,58**	Riesgo Medio

Fuente: Datos de inscripción de cédulas RNEC, proyecciones de población DANE y cálculos MOE.

2.3. El riesgo en regiones de explotación minero-energética a gran escala

Otra de las zonas que aparecen en riesgo por alta tasa de inscripción son las zonas mineras de Meta, Cesar y Córdoba. Sobre la primera, es necesario ver con más detalle los municipios de Puerto Gaitán, Cabuyaro, Castilla la Nueva, Restrepo, San Carlos de Guaroa y Guamal. Todos estos municipios están fuertemente influenciados por la extracción petrolera del Meta, la cual en años recientes se ha constituido como uno de los principales focos de producción en todo el país, y están en riesgo extremo, con tasas de inscripción que no bajan de 199 inscritos por cada mil habitantes.

Se destaca el caso de Puerto Gaitán, con la tasa más alta, que alcanza 408,17 inscritos por mil habitantes, lo cual es más de 5 veces por encima a la tasa promedio nacional y corresponde al caso más crítico de todo el país para 2015. Así mismo, es necesario mencionar el municipio de Castilla la Nueva, que desde octubre de 2014 hasta antes de la semana de inscripción en puestos tuvo la mayor tasa de inscripción de cédulas del país, con niveles desproporcionadamente altos frente al promedio nacional. Actualmente, con una tasa de 295,15 inscritos por cada mil habitantes ocupa el tercer lugar en el Meta y es la quinta tasa más alta del país.

Tabla 4. Municipios del departamento del Meta con riesgo por alta tasa de inscripción de cédulas

Puesto a Nivel Nacional	Municipio	Total Cédulas 27 Julio	Población 2015	Tasa de Inscripción de cédulas 27 de Julio	Nivel de Riesgo
1	Puerto Gaitán	**7.574**	18.556	**408,17**	Riesgo Extremo
4	Cabuyaro	**1.194**	4.018	**297,16**	Riesgo Extremo
5	Castilla La Nueva	**2.837**	9.612	**295,15**	Riesgo Extremo
15	Restrepo	**2.232**	10.599	**210,59**	Riesgo Extremo
16	San Carlos de Guaroa	**2.016**	9.581	**210,42**	Riesgo Extremo
20	Guamal	**1.869**	9.366	**199,55**	Riesgo Extremo
25	El Calvario	**419**	2.240	**187,05**	Riesgo Alto
29	Barranca de Upía	**695**	3.926	**177,02**	Riesgo Alto
39	El Dorado	**551**	3.429	**160,69**	Riesgo Alto
66	San Juan de Arama	**1.239**	8.837	**140,21**	Riesgo Medio
68	Lejanías	**1.293**	9.403	**137,51**	Riesgo Medio
71	Puerto López	**4.561**	33.440	**136,39**	Riesgo Medio
87	El Castillo	**816**	6.362	**128,26**	Riesgo Medio
100	Acacias	**8.675**	68.888	**125,93**	Riesgo Medio
105	Cubarral	**744**	5.946	**125,13**	Riesgo Medio

Fuente: Datos de inscripción de cédulas RNEC, proyecciones de población DANE y cálculos MOE.

El departamento del Meta es el que, en proporción, tiene más municipios con riesgo por esta variable en todo el territorio nacional. Como puede percibirse en la tabla anterior, de sus 29 municipios, 15 presentan algún tipo de riesgo, es decir aproximadamente el 52% de los municipios del departamento. Es importante destacar que al observar el mapa, esta zona con altas tasas de inscripción se extiende no solo por el departamento del Meta, sino que también se conecta con municipios fronterizos de otros departamentos, donde se ven casos como los de Maní y Orocué, así como también a San Luis de Palenque y Pore más al norte en Casanare; así como en el caso de Vichada está el municipio de Santa Rosalía.

Otra de las zonas que comparte una vocación minera en su economía y que presenta riesgos por una tasa alta de inscripción de cédulas es la región minera del Cesar. Allí, los municipios influenciados por la extracción de carbón como la Jagua de Ibirico (riesgo extremo), Becerril (riesgo alto), El Paso y Chiriguaná (riesgo medio) forman una región en riesgo donde se han observado altas tasas de inscripción desde el inicio del proceso en octubre del año pasado. En el caso extremo de la Jagua de Ibrico, el municipio llegó a tener la segunda tasa de inscripción más alta del país en los tres meses anteriores a la semana de inscripción en puestos, y actualmente ocupa el puesto 11 a nivel nacional.

Así mismo, vale la pena resaltar la coincidencia del riesgo con la región de alta productividad petrolera del sur del Cesar, donde los municipios de Río de Oro y San Diego aparecen en riesgo medio.

Para el departamento de Córdoba, es particular el caso del municipio de San José de Uré, el cual comparte el titulo minero de Cerromatoso con los municipios de Montelíbano, y Puerto Libertador. A pesar de la confluencia de estos municipios con una gran actividad del sector extractivo, San José de Uré es el único de los tres que presenta riesgo por esta variable, puesto que cuenta con una tasa de Inscripción de 212,95 inscritos por cada 100 habitantes, la doceava más alta del país y por lo cual el municipio está en riesgo extremo.

Este hecho resulta llamativo, dado que se separa de las dinámicas de las otras regiones identificadas donde la atipicidad por alta inscripción de cédulas es común a una serie de municipios con este tipo de explotación económica. En el caso de Córdoba es solo un municipio el que tiene un movimiento exagerado de potenciales votantes, mientras que los demás municipios se encuentran cercanos a la tasa promedio nacional.

La cuenca del Magdalena entre Cundinamarca y Tolima

Existen regiones que agrupan numerosos casos de riesgo por alta tasa de inscripción de cédulas, como es el caso de la cuenca del Magdalena a la altura de los departamentos de Cundinamarca y Tolima. Allí se enumeran 34 municipios en riesgo de los cuales 2 están en nivel extremo y corresponden a las tasas más altas del departamento de Cundinamarca, a saber los casos de Paime y Chaguaní, con tasas de 305,42 (la tercera más alta del país) y 204,22 (la 18 más alta a nivel nacional) inscritos por cada mil habitantes respectivamente. En un segundo escalón aparecen los municipios de Bituima y Pulí, que presentan riesgo alto con tasas de 187,30 y de 179,73 en su orden (la 24 y la 27 mayores del país). Esta zona se extiende al sur hasta los municipios de Coello, Suarez y Cunda en el Tolima. Así, en esta región se presentan múltiples casos de inscripciones atípicamente altas, que requiere de la atención de las autoridades para prevenir perturbaciones a la transparencia del certamen democrático.

En esta zona se pueden encontrar casos ilustrativos que permiten entender por qué la medición de mapa de riesgo resulta indicativa de casos de presunta trashumancia electoral, al mismo tiempo que lleva a la necesidad de corroborar si las atipicidades tienen una causa legítima o si son el reflejo de la comisión de delitos electorales. A manera de ejemplo, en la zona norte de esta región, en el departamento de Cundinamarca, los resultados arrojados por la medición y el mapeo muestran cómo el municipio de Pacho, Cundinamarca (Provincia de Rionegro) aparece en riesgo por una baja tasa de inscripción de cédulas, mientras que la mayoría de sus municipios vecinos hacia el norte tienen riesgo por el caso contrario, por alta inscripción de cédulas. Este fenómeno puede percibirse con más detalle en la siguiente tabla.

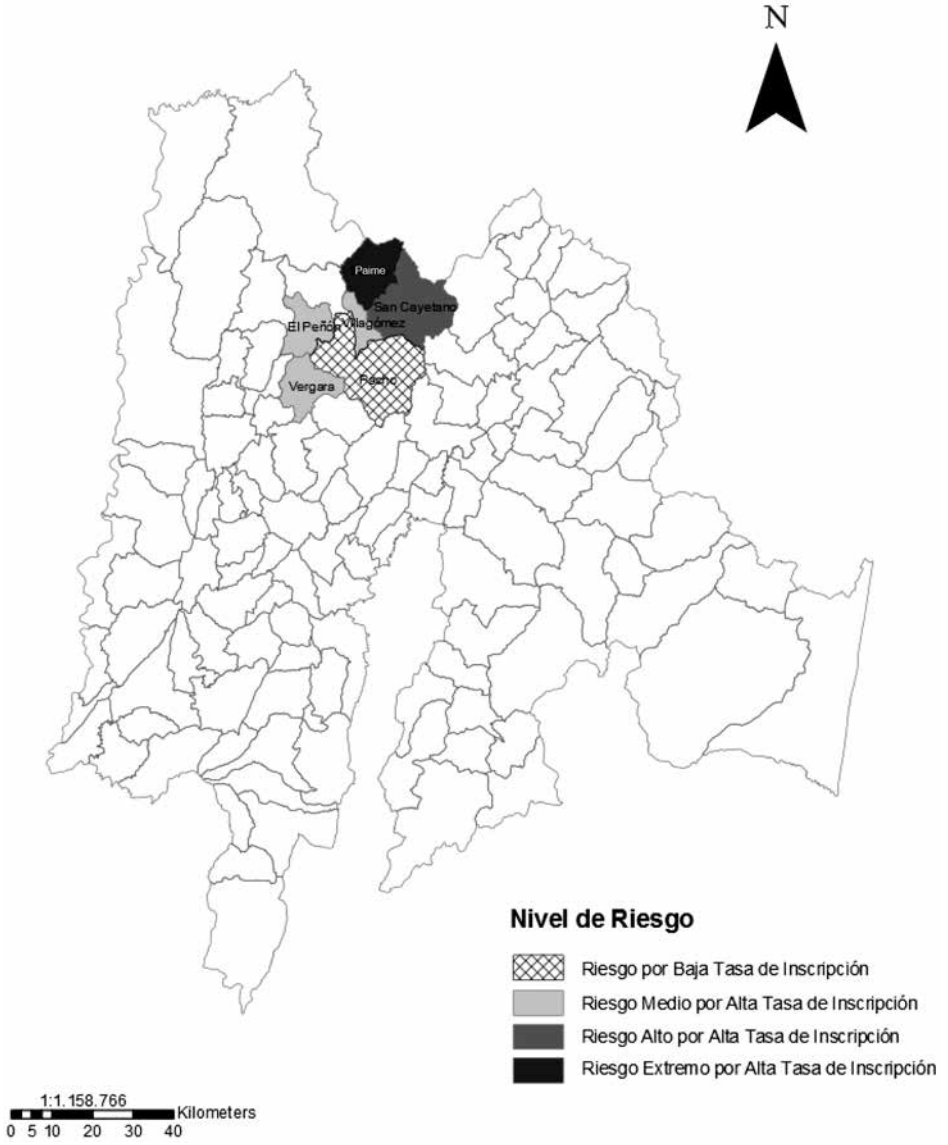
Tabla 5. Municipios de la provincia de Rionegro con resultados atípicos de inscripción de cédulas

Departamento	Municipio	Total Cédulas Inscritas – 27 de Julio	Población DANE 2015	Tasa de Inscripción de cédulas - 27 de Julio	Nivel de Riesgo
Cundinamarca	Paime	1.375	4.502	305,42	Riesgo Extremo por ALTA tasa de Inscripción
Cundinamarca	San Cayetano	900	5.344	168,41	Riesgo Alto por ALTA tasa de Inscripción
Cundinamarca	Vergara	1.108	7.677	144,33	Riesgo Medio por ALTA tasa de Inscripción
Cundinamarca	Villagomez	262	2.171	120,68	Riesgo Medio por ALTA tasa de Inscripción
Cundinamarca	El Peñon	551	4.805	114,67	Riesgo Medio por ALTA tasa de Inscripción
Cundinamarca	**Pacho**	**748**	**27.179**	**27,52**	**Riesgo Medio por BAJA tasa de Inscripción**

Fuente: Datos de inscripción de cédulas RNEC, proyecciones de población DANE y cálculos MOE.

Es de destacar cómo, a pesar de que el número de ciudadanos que cambian su residencia electoral en los municipios con riesgo por alta inscripción no sea muy alto en comparación a otros sitios del país, su contraste con el tamaño de la población y finalmente la tasa que se calcula es lo que los clasifica en riesgo. Esta tasa sugiere un movimiento de ciudadanos exageradamente alto para el tamaño de los municipios, que además coincide con un movimiento bajo en un municipio vecino y más poblado como Pacho. Dicha situación se evidencia de manera más clara en el siguiente mapa, donde se ve la ubicación de los municipios y su nivel de riesgo.

Mapa 1. Ubicación y nivel de riesgo por inscripción de cédulas de municipios de la provincia de Rionegro, Cundinamarca.



Fuente: Cálculos y elaboración MOE con datos de DANE y RNEC.

Corredores hacia el Pacifico en el Valle del Cauca

Otra de las zonas identificadas por concentrar municipios en riesgo por alta inscripción de cédulas es la franja occidental del Valle del Cauca, que cubre varios pasos ubicados entre la zona andina y la cuenca del Pacífico. Así, esta región alcanza al norte municipios de departamentos aledaños como Balboa, Risaralda (en riesgo medio) y San José del Palmar, Chocó (en riesgo alto). Más al sur señala poblaciones que cubren la franja occidental del Valle en las zonas aledañas al Cañón de las Garrapatas, donde se ven en riesgo municipios como Bolívar, Riofrío y Versalles (en riesgo medio). Por último, sobre los pasos hacia Buenaventura, se remarcan municipios en riesgo como La Cumbre, que con una tasa de inscripción de 165,72 ciudadanos por mil habitantes y nivel de riesgo alto es uno de los casos más notables, así como Dagua y Yotoco, con nivel de riesgo medio.

Es de resaltar que en esta zona, y en este tipo de corredor geográfico, se ha presentado una fuerte presencia de bandas de crimen organizado que buscan el control de rutas de narcotráfico y tráfico de armas. Este conflicto genera un factor adicional de especial atención al momento de calificar el riesgo, pues existe la posibilidad de que la variable electoral acá analizada llegue a tener alguna relación con la injerencia en política de dineros e intereses de organizaciones armadas al margen de la ley, capaces de incidir sobre irregularidades electorales como la trashumancia.

La región Amazónica

Como se mencionó previamente, el riesgo por bajo nivel de inscripción de cédulas se presenta en mayor proporción en la región de los tres departamentos amazónicos del extremo sur oriente del país. Sin embargo, en esta misma región sobresalen, en el departamento de Vaupés, los casos del municipio de Taraira, en riesgo extremo y con una tasa de inscripción de 275,61 ciudadanos por cada mil habitantes (la séptima más alta del país), y del corregimiento departamental de Yavaraté, en riesgo medio con una tasa de 126,61 inscritos por mil habitantes. El contraste entre estos niveles de riesgo es evidente al observar el mapa ubicado al final de este capítulo.

Los datos sugieren el riesgo de que puedan estarse presentando procesos fraudulentos de inscripción de ciudadanos provenientes de otras partes de la región (las zonas aledañas con muy baja inscripción de cédulas) hacia estos dos lugares, en riesgo por el alto nivel de la inscripción. Además, el hecho de que sean dos poblaciones fronterizas es un aliciente para determinar si las altas inscripciones no se deben a prácticas fraudulentas de inscripción de cédulas que incluso puedan involucrar a población extranjera.

3. Inscripción de cédulas y censo electoral: contraste y nuevos resultados

Al hablar de la inscripción de cédulas y de la zonificación electoral es imposible no mencionar que este proceso redunda en modificaciones plasmadas en el censo electoral. Así como los ingresos y las bajas generadas

en este censo por las dinámicas demográficas normales (cumplimiento de la mayoría de edad, decesos), el proceso de inscripción de cédulas moviliza gente de un municipio a otro dentro del censo electoral.

En este sentido, es preciso realizar un análisis comparado entre los riesgos presentados a lo largo de este capítulo y aquellos derivados del nivel del censo electoral frente a la población, como los analizados en el capítulo precedente. Esto permitirá identificar zonas donde existe el riesgo de que la trashumancia electoral sea un fenómeno recurrente, presentado desde elecciones pasadas.

Al realizar la comparación se encuentra que, sin importar por ahora el nivel de riesgo en el que se encuentren, hay coincidencia en 117 municipios, donde se presenta simultáneamente riesgo por atipicidades en la inscripción de cédulas y riesgo por atipicidad en el nivel de censo electoral. En la siguiente tabla puede verse la distribución departamental de los 117 municipios con coincidencias.

Tabla 6. Distribución departamental de los municipios donde coincide riesgo por nivel de censo electoral y riesgo por tasa inscripción de cédulas

Departamento	Número de municipios en donde coinciden riesgos por censo electoral e inscripción de cédulas	Porcentaje de municipios del departamento con coincidencia de riesgos
Amazonas	9	72,7%
Vaupés	4	66,7%
Guainía	4	44,4%
Meta	6	20,7%
Cesar	5	20,0%
Norte de Santander	8	20,0%
Chocó	5	16,7%
Quindío	2	16,7%
Nariño	9	14,1%
Cundinamarca	16	13,8%
Valle del Cauca	5	11,9%
Boyacá	14	11,4%
Antioquia	11	8,8%
Santander	7	8,0%
La Guajira	1	6,7%
Casanare	1	5,3%
Cauca	2	4,8%
Atlántico	1	4,3%
Bolívar	2	4,3%
Tolima	2	4,3%
Sucre	1	3,8%
Magdalena	1	3,3%
Huila	1	2,7%
Total nacional	**117**	**10,3%**

Fuente: Datos de inscripción de cédulas RNEC, proyecciones de población DANE y cálculos MOE.

Es necesario discriminar por cada nivel de riesgo que coincide, pues de esta forma sería posible comprobar alguna de las dos hipótesis posibles. Primero, si hay altas tasas de inscripción en el año 2015 en municipios con riesgo por bajo nivel de censo electoral, entonces el censo electoral se está normalizando y las personas que, en pasados procesos electorales no estaban censadas en su municipio para poder ejercer su derecho al sufragio, ahora están volviendo para poderlo hacer. Si por el contrario, el riesgo por alta inscripción de cédulas coincide con municipios en riesgo por alto nivel de censo electoral, entonces existe una doble alerta, en la medida en la que en 2015 se puede estar presentando una atipicidad que ya se venía ocurriendo en esos municipios desde antes; es decir, una atipicidad indicativa de trashumancia electoral.

3.1. Análisis de inscripción de cédulas en municipios con riesgo por nivel de censo electoral

De acuerdo a lo expuesto en el capítulo sobre el riesgo por nivel de censo electoral, con base en los datos oficiales para las elecciones de 2014, en 236 municipios del país hay riesgo por alto nivel de censo electoral, debido a que hay muchos ciudadanos inscritos para votar en comparación con el tamaño de la población.

En 78 de estos municipios también se presenta riesgo por niveles atípicamente altos de la tasa de inscripción de cédulas. Es decir, en el 33% de los municipios en riesgo porque su potencial de votantes es alto, recordemos que incluso hay municipios donde el censo electoral llega a ser mayor que la proyección de población, coincide también con número elevado de ciudadanos que cambian su puesto de votación y se mueven dentro o hacia ese mismo municipio.

Esta anomalía llama la atención de manera especial en los municipios con riesgo alto y extremo por alto nivel de censo electoral, puesto que es allí donde se ven los casos más relevantes con potencial de votantes superior a la población. De esta forma, en dichos municipios en vez de una normalización se puede estar incrementando el problema de tener más votantes que habitantes. Estos casos son detallados en la siguiente tabla:

Tabla 7. Municipios en riesgo alto y extremo por alto nivel de censo electoral y con riesgo por alta inscripción de cédulas

#	Departamento	Municipio	Riesgo por alto nivel de Censo Electoral	Riesgo por alta Tasa de Inscripción de cédulas
1	Meta	Restrepo	Riesgo Extremo	Riesgo Extremo
2	Vaupés	Taraira	Riesgo Extremo	Riesgo Extremo
3	Antioquia	Alejandría	Riesgo Extremo	Riesgo Medio
4	Antioquia	Concepción	Riesgo Extremo	Riesgo Medio
5	Meta	Guamal	Riesgo Alto	Riesgo Extremo
6	Meta	Castilla la Nueva	Riesgo Alto	Riesgo Extremo
7	Meta	Cabuyaro	Riesgo Alto	Riesgo Extremo

(…/…)

(…/…)

#	Departamento	Municipio	Riesgo por alto nivel de Censo Electoral	Riesgo por alta Tasa de Inscripción de cédulas
8	Meta	Puerto Gaitán	Riesgo Alto	Riesgo Extremo
9	Atlántico	Puerto Colombia	Riesgo Alto	Riesgo Extremo
10	Norte de Santander	Puerto Santander	Riesgo Alto	Riesgo Extremo
11	Meta	Barranca de Upía	Riesgo Alto	Riesgo Alto
12	Cundinamarca	Bituima	Riesgo Alto	Riesgo Alto
13	Valle	La Cumbre	Riesgo Alto	Riesgo Alto
14	La Guajira	La Jagua del Pilar	Riesgo Alto	Riesgo Medio
15	Cundinamarca	Nariño	Riesgo Alto	Riesgo Medio
16	Santander	Palmas del Socorro	Riesgo Alto	Riesgo Medio
17	Magdalena	Pedraza	Riesgo Alto	Riesgo Medio
18	Sucre	Coloso	Riesgo Alto	Riesgo Medio
19	Boyacá	Almeida	Riesgo Alto	Riesgo Medio
20	Antioquia	Guatapé	Riesgo Alto	Riesgo Medio
21	Cundinamarca	Ricaurte	Riesgo Alto	Riesgo Medio
22	Cundinamarca	Jerusalén	Riesgo Alto	Riesgo Medio
23	Santander	Sabana de Torres	Riesgo Alto	Riesgo Medio
24	Norte de Santander	San Cayetano	Riesgo Alto	Riesgo Medio
25	Norte de Santander	Santiago	Riesgo Alto	Riesgo Medio
26	Valle	Versalles	Riesgo Alto	Riesgo Medio
27	Antioquia	Sabaneta	Riesgo Alto	Riesgo Medio
28	Valle	Riofrío	Riesgo Alto	Riesgo Medio
29	Antioquia	San Francisco	Riesgo Alto	Riesgo Medio
30	Norte de Santander	Convención	Riesgo Alto	Riesgo Medio

Fuente: Datos de inscripción de cédulas RNEC, proyecciones de población DANE y cálculos MOE.

Los 30 casos de esta tabla deben llamar especialmente la atención de las autoridades, especialmente las electorales, pues en caso de que efectivamente la atipicidad en los datos obedezca a hechos de trashumancia electoral, debe ser entones depurado tanto el censo electoral actual (el de 2014), como las cédulas inscritas durante el proceso para 2015.

Sin embargo, queda una minoría de siete municipios en los que también se evidencia riesgo por alto nivel de censo electoral pero el caso es exactamente opuesto. Es decir, que en vez de tener riesgo por alta tasa de inscripción de cédulas, tienen riesgo por baja tasa, o sea que muy poca gente inscribió su cédulas para votar allí en relación con lo que se considera normal en el resto del país.

En estos municipios, la alerta emitida por el alto nivel del censo electoral se puede ver moderada ante una tendencia a la normalización o a la estabilización, en la

medida que no se está recibiendo un gran número de ciudadanos inscritos para estas elecciones. En este conjunto encontramos los municipios de Sativasur y Turmequé en el Departamento de Boyacá, Bagadó en el Chocó, Machetá en Cundinamarca, Aldana y El Tambo en Nariño y Honda en el Tolima.

3.2. Situación de los municipios identificados con riesgo por bajo nivel de censo electoral

En relación a los 93 municipios que registraron riesgo por bajo nivel de censo electoral, 32 de estos también tienen una coincidencia de riesgos con los presentados sobre la tasa de inscripción de cédulas. De estos municipios, puede percibirse cómo en 29, además de que ya se cuenta con un nivel bajo de censo electoral, el riesgo que se tiene es por un baja tasa de inscripción de cédulas, lo cual deja en vilo cualquier posibilidad de que por esta vía el censo de dichos lugares se normalice.

En la siguiente tabla podemos ver la distribución por departamento de los municipios donde ocurre este fenómeno.

Tabla 8. Distribución departamental de los municipios donde coincide riesgo por bajo Nivel de Censo Electoral y Riesgo baja por tasa de Inscripción de cédulas

Departamento	Número de municipios con coincidencia de riesgos	Porcentaje de los municipios con coincidencia
Amazonas	9	81,8%
Vaupés	3	50,0%
Guainía	4	44,4%
Nariño	5	7,8%
Chocó	1	3,3%
Boyacá	3	2,4%
Cauca	1	2,4%
Bolívar	1	2,2%
Cundinamarca	1	0,9%
Antioquia	1	0,8%
Total Nacional	**29**	**2,6%**

Fuente: Datos de inscripción de cédulas RNEC, proyecciones de población DANE y cálculos MOE.

Como puede verse, la mayoría de estos municipios están ubicados en el sur oriente colombiano, más precisamente en los departamentos de Amazonas, Vaupés y Guainía, los cuales concentran el 55% del total de municipios donde se presenta esta coincidencia. Lo anterior confirma que estas poblaciones siguen estando alejadas de las distintas dinámicas económicas y políticas del centro del país, siendo los más vulnerados los pueblos indígenas que en su mayoría son los pobladores de esta región.

Por último, es de resaltar que hay 3 municipios en los cuales se presenta riesgo por bajo nivel de censo electoral, y a su vez hay coincidencia de riesgos por una

alta tasa de inscripción de cédulas. Es decir que de los 117 municipios donde coincide el riesgo por nivel de censo electoral con el riesgo por inscripción de cédulas, solo en el 2,6% se puede presumir que se está usando esta vía para intentar normalizar el nivel de censo. Esto se presenta en los municipios de Teorama en Norte de Santander, Santa Rosa en el Cauca, y Riosucio en el Chocó.

Conclusiones

A partir de la investigación realizada pudo percibirse cómo el proceso de inscripción de cédulas sigue siendo una vulnerabilidad del sistema electoral, en tanto que su desarrollo es aprovechado por campañas políticas para poder manipular de manera fraudulenta la elección de determinados municipios. Esto se puede evidenciar en el elevado número de municipios que tienen riesgo por alta tasa de inscripción de cédulas, y que en ocasiones incluso son vecinos de aquellos que presentan riesgo por baja tasa de inscripción.

Asimismo, se pudo apreciar cómo las altas tasas de inscripción se relacionan, algunas veces, con las dinámicas económicas de los municipios. Tales son los casos de los municipios en riesgo de los departamentos de Meta, Casanare, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Tolima y Vaupés ubicados en zonas cuya vocación es la extracción de minerales del subsuelo y que en general también tienen anclada su economía a importantes corredores fluviales.

También es de destacar que, en el lado opuesto, los casos de los municipios que tienen riesgo por baja tasa de inscripción de cédulas, pueden responder a dinámicas de exclusión por parte de las instituciones estatales, y en su mayoría están ubicados en la zona del sur oriente, salvo en las excepciones mostradas. Lo anterior confirma que, por sus limitaciones demográficas y geográficas en importantes dimensiones, esta región del país sigue estando por fuera del mapa de cubrimiento del Estado.

Finalmente, es importante resaltar que las coincidencias entre riesgos por alta inscripción de cédulas y el elevado tamaño del censo electoral reafirman la hipótesis de que la movilización de ciudadanos para este propósito puede estar siendo usada para favorecer campañas vinculadas con mafias del voto, que aprovechan debilidades del sistema electoral, y no para normalizar el censo y ajustarse a los cambios poblacionales a los que se ven obligados los ciudadanos.

Bibliografía

Código Penal Colombiano.(2000). Bogotá: Leyer.

DANE. (2005). *Proyecciones de Población.* Recuperado de http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/proyecciones-de-poblacion

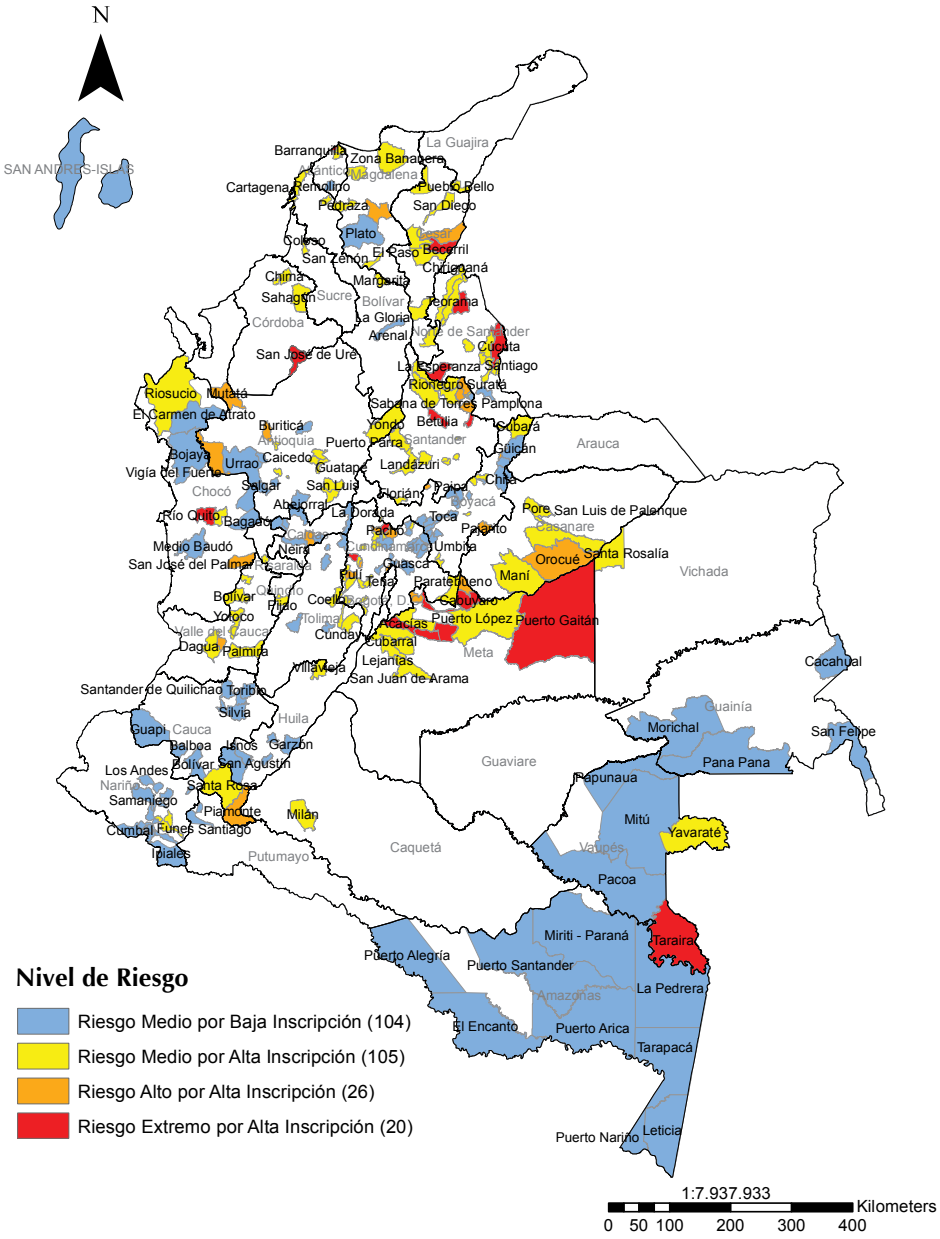
Ley 136. (2 de Junio de 1994). *Base de datos Senado.* Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994.html

MOE. (24 de Octubre de 2011). *Documentos MOE.* Recuperado de http://moe.org.co/home/doc/moe_nacional/2011/INFORME%20FINAL%20TRASHUMANCIA.pdf

Villar Jiménez, S. (2006). Censos Electorales, Inscripcción de Cédulas y Listas de Sufragantes. En S. Villar Jiménez, *Código Electoral Colombiano Normas Constitucionales, Legales, Complementarias y Jurisprudencia* (pp.30-32). Bogotá: Ediciones Juridicas Radar.

Mapa # 37
Riesgo por nivel atípico de inscripción de cédulas 2015

Misión de Observación Electoral



Misión de observación Electoral

Riesgo por antecedente de trashumancia electoral: elecciones locales 2015

Camilo Vargas Betancourt
Coordinador
Observatorio Político-Electoral de la Democracia
Misión de Observación Electoral – MOE

Los dos capítulos anteriores muestran índices de riesgo electoral indicativos de trashumancia, elaborados por la Misión de Observación Electoral – MOE con base en datos del último censo oficial disponible, emitido para las elecciones de 2014, así como con información del proceso de inscripción de cédulas efectuado de cara a las elecciones de autoridades locales de 2015. El presente capítulo, por su parte, complementa los nuevos índices de riesgo de la MOE trabajando sobre lo realizado previamente por las propias autoridades electorales.

Así, en primer lugar este escrito expone los trabajos realizados con anterioridad en busca de la elaboración de un mapa de riesgo sobre trashumancia. En seguida, se presenta la metodología retomada de medición de riesgo por trashumancia. En tercer lugar se exponen los resultados de dicha medición, y luego se plantea un contraste entre el riesgo por antecedente de trashumancia en 2011 y la medición de riesgo por inscripción de cédulas en 2015; por último, se presentan conclusiones.

1. Antecedentes de mapa de riesgo por trashumancia electoral

El delito del fraude en inscripción de cédulas, más conocido como trashumancia electoral o en términos más populares 'trasteo de votos', es una práctica a la cual se le debe prestar especial atención en el contexto de una elección de autoridades locales. Esto, por el re-

ducido tamaño de las circunscripciones y, en consecuencia, por el papel trascendental que tiene el poder de definir quién vota y dónde. Por tal motivo, conseguir movilizar votantes de un municipio a otro puede llegar a ser determinante en la definición del ganador de una alcaldía municipal.

Lo anterior no quiere decir que la trashumancia no se presente durante elecciones de autoridades del nivel nacional. Por el contrario, el fraude en la inscripción de cédulas suele configurarse en el marco de una estrategia delictiva más amplia, que incluye definir el lugar *donde* votarán algunos ciudadanos en vista de que posteriormente esto permitirá tener el poder de controlar *por quién* votarán esos ciudadanos. Esto hace que la trashumancia pueda estar orientada a movilizar personas hacia puestos de votación determinados, no solo hacia otras circunscripciones, y por ello es perfectamente factible que se presente en unas elecciones de carácter nacional.

En todo caso, y a pesar de lo mencionado previamente, en elecciones locales es donde el trasteo de votos cobra una relevancia más palpable, por lo que prende más las alarmas. Probablemente este es el motivo de que los principales análisis de riesgo por trashumancia, que hasta el momento en Colombia han sido realizados por las autoridades electorales, hayan partido del análisis de elecciones locales.

A inicios de 2011, la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) se dio a la tarea de elaborar, por primera vez, un mapa de riesgo electoral por trashumancia con base en los datos registrados por esta institución sobre inscripción de cédulas en 2007, junto con los datos proveídos por el Concejo Nacional Electoral (CNE) acerca de inscripciones anuladas por probarse irregularidad en el proceso (RNEC, 2011). Así, se constituyó para las elecciones de 2011 un índice que medía el riesgo de todos los municipios del país sobre la base del antecedente de la trashumancia detectada por las autoridades en las elecciones de 2007.

Posteriormente, Alejandra Carvajal (2013) ahondó en el análisis del procesamiento de la trashumancia electoral, por parte del CNE, al mostrar, con base en el derecho comparado y desde una postura crítica, la complejidad a la que se enfrenta la autoridad electoral para procesar impugnaciones a las cédulas inscritas por ciudadanos que cambian de residencia electoral. El análisis de Carvajal exploró de nuevo la elaboración de mapas de riesgo, esta vez a nivel departamental y distinguiendo la causa de la impugnación.

En este contexto, el presente capítulo retoma el trabajo realizado por la Registraduría en el año 2011 y se actualizó con los últimos datos disponibles, para así configurar un indicador de riesgo por antecedente de trashumancia electoral de cara a las elecciones de 2015.

2. La anulación de cédulas como base metodológica para la medición de riesgo

De acuerdo con la información registrada por la MOE en 2011, el Consejo Nacional Electoral resolvió la anulación de 461.530

cedulas de ciudadanía en todo el país[1], de las cuales 437.109 fueron anuladas a partir de impugnaciones presentadas por ciudadanos ante el CNE, y 24.421 se anularon de oficio (MOE 2011, p. 6).

Este número de cédulas significa la confirmación oficial, por parte de las autoridades competentes, de en qué municipios y en qué medida se cometió algún tipo de fraude en la inscripción de cédulas. A partir de esto, se pudo afirmar, con sustento en las decisiones de las autoridades, que en 727 municipios del país hubo irregularidad en la inscripción de cédulas en 2011. En otras palabras, el 65% de los municipios del país experimentó el fenómeno de la trashumancia electoral.

De esta forma, teniendo en cuenta dichos datos es factible procesar la información para generar un indicador que dé una idea del nivel de riesgo de trashumancia al que se enfrentan los municipios en 2015. La creación de este indicador es pertinente si se parte del supuesto de que es posible que los municipios con demostrada trashumancia en el pasado reincidan en este proceso electoral. Si se considera, como se dijo anteriormente, que el fraude en la inscripción de cédulas se enmarca en una amplia estrategia delictiva llevada a cabo por organizaciones dirigidas a corromper el sistema electoral, entonces es factible suponer que allí donde hubo trashumancia en 2011, puede volverla a haber en 2015. Así mismo, es lógico suponer que a mayor grado de la irregularidad en el pasado, se puede presumir una mayor capacidad de los corruptos para cometer este delito, y por lo tanto existe un mayor riesgo de que la irregularidad se repita para el presente año.

En este punto es necesario aclarar que esta medición de riesgo, hecha con base en la anulación de cédulas de 2011, se ve limitada por la capacidad y la eficacia del CNE en ese momento. Si se considera que ese año la autoridad electoral anuló el 41% de las cédulas impugnadas (MOE, 2011, p. 6), cabe considerar si el otro 59% se trató de impugnaciones sin sustento, o si la capacidad del Consejo fue insuficiente para tramitar, en pocas semanas, tantas demandas[2]. Además, se debe tener en cuenta que

1 Un comunicado de prensa emitido por el CNE y replicado por diversos medios de comunicación en octubre de 2011 afirma que el número de cedulas anuladas fue de 464.554 en todo el territorio nacional (El Espectador, 2011). No obstante, a raíz de algunas inconsistencias entre dicha cifra y la información aportada ese año a la MOE por parte del mismo CNE, detallada por municipio, se ha preferido el dato proporcionado por la autoridad electoral y utilizado para el análisis elaborado por la MOE en el mismo año (MOE. 2011).

2 Sobre la capacidad del CNE para tramitar los requerimientos que sus funciones exigen, hay que considerar la gran debilidad del organismo al carecer de autonomía presupuestal y administrativa, lo que puede redundar en una incapacidad institucional para responder a las demandas del proceso electoral. Al respecto, es diciente la declaración del presidente del Concejo en agosto de 2015 (a poco más de dos meses de las elecciones) cuando afirmó, en referencia a las demandas presentadas ante esta autoridad contra candidatos inscritos, que tuvieron que crear "grupos de contingencia y planes de choque para cumplir" (El Tiempo, 2015) con una función que hace parte de sus obligaciones regulares. En todo caso, reconociendo los grandes avances en materia de medios y funcionamiento que ha tenido la organización electoral en 2015,

es perfectamente factible que numerosos casos de cédulas inscritas de manera fraudulenta no hayan sido impugnados, y por lo tanto tampoco hayan entrado en esta medición.

Hechas estas salvedades, a continuación se retoma la metodología originalmente formulada por la Registraduría para configurar un indicador de riesgo por antecedentes de trashumancia (RNEC, 2011). Éste surge a partir del cálculo de qué porcentaje de las cédulas inscritas por ciudadanos, que cambiaron su residencia electoral de acuerdo con los datos de la Registraduría, fueron anuladas por el CNE; esto indica qué porción de la inscripción de cédulas se debió a la trashumancia en cada municipio.

En seguida, continuando la clasificación usada por la Registraduría (RNEC, 2011), el indicador de riesgo se compone de la siguiente manera: se consideran en riesgo medio los municipios donde las cédulas anuladas representan hasta el 20% de las cédulas inscritas. En riesgo alto están los municipios donde fueron anuladas entre el 20% y el 50% de las inscripciones. Finalmente, se considera en riesgo extremo a los municipios donde más del 50% de las inscripciones fueron anuladas[3]. De esta forma, en el siguiente apartado se presentan los resultados de la medición.

3. Municipios en riesgo por antecedente de trashumancia electoral

La medición da como resultado que los 727 municipios con trashumancia comprobada en 2011 están distribuidos en los siguientes niveles de riesgo (Tabla 1).

Tabla 1. Número de municipios según nivel de riesgo por antecedente de trashumancia

Nivel de riesgo	Número de municipios en riesgo	Porcentaje de municipios del país en riesgo
Medio	193	17,2%
Alto	370	33%
Extremo	164	14,6%
Total	727	65%

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC y CNE.

La distribución de estos municipios puede ser observada en el mapa adjunto al final de este capítulo. Por el momento es importante señalar a escala departamental cuántos municipios se encuentran en cada nivel de riesgo con base en las cédulas anuladas para las pasadas elecciones locales.

la presente medición de riesgo queda limitada a la eficacia que el CNE haya tenido en 2011.

3 Esta escala está adaptada a los niveles de riesgo manejados en los indicadores de la MOE. La escala original de la Registraduría (2011) es la siguiente: Riesgo muy bajo = sin inscripciones anuladas; riesgo bajo = entre 1% y 4% de inscripciones anuladas; riesgo medio = entre 5% y 19% de inscripciones anuladas; riesgo alto = entre 20% y 49% de inscripciones anuladas; riesgo muy alto = más de 50% de inscripciones anuladas.

Tabla 2. Número de municipios según nivel de riesgo por departamento

Departamento	Riesgo medio	Riesgo alto	Riesgo extremo	Total de municipios en riesgo	Porcentaje del departamento en riesgo
La Guajira	4	6	5	15	100%
Magdalena	14	7	7	28	93%
Casanare		14	3	17	89%
Quindío		9	1	10	83%
Boyacá	8	58	33	99	80%
Córdoba	12	10	2	24	80%
Cesar	3	11	6	20	80%
Atlántico	2	9	7	18	78%
Putumayo	6	4		10	77%
Sucre		9	10	19	73%
Norte de Santander	10	12	6	28	70%
Bolívar	7	17	8	32	70%
Valle del Cauca	14	14	1	29	69%
Antioquia	5	54	27	86	69%
Narino	9	25	10	44	69%
Cundinamarca	27	39	10	76	65%
Santander	22	27	7	56	64%
Cauca	14	8	1	23	55%
Tolima	7	13	4	24	51%
Risaralda	1	5	1	7	50%
Chocó	5	3	6	14	47%
Caquetá	2	3	2	7	44%
Caldas	9	2		11	41%
Huila	6	6	3	15	41%
Meta	4	3	4	11	38%
Vichada		1		1	25%
Vaupes	1			1	17%
Arauca	1			1	14%
Guainia		1		1	11%

Fuente: Cálculos MOE con datos RNEC y CNE.

La tabla 2 muestra un panorama preocupante, ya que solo los departamentos de Amazonas, Guaviare y San Andrés, así como el Distrito Capital, quedaron exentos de anulación de cédulas en 2011. De resto, todos los departamentos el país tuvieron al menos un municipio con trashumancia.

Al ver casos con más detalle, resulta alarmante constatar que el 100% de los municipios del departamento de La Guajira

están en riesgo por haber tenido trashumancia en 2011. Además, cinco de sus poblaciones están en nivel de riesgo extremo por la gran proporción de las cédulas inscritas que fueron anuladas por el CNE. También, resultan especialmente llamativos los casos de los departamentos de Casanare y Quindío, que además de tener más del 80% de su territorio en riesgo por antecedentes de trashumancia, no presentan sino casos de riesgo alto y extremo. Por último, es de resaltar el departamento de Boyacá, que tiene el 80% de sus municipios en riesgo, además 58 de ellos en riesgo alto y 33 en riesgo extremo, la mayor concentración del máximo nivel de riesgo en todo el país.

Un conjunto de municipios que vale la pena señalar es el de 12 casos en los que el CNE anuló un número de cédulas incluso mayor que el número de ciudadanos que inscribieron su cédula para votar allí ese año. Este hecho, en principio ilógico, se debe a que el Concejo se dio a la tarea de anular no solo procesos de inscripción de 2011, sino que en algunos casos también revisó procedimientos de inscripción de cédulas de años anteriores (RNEC, 2011). En esta medida, los siguientes 12 municipios, catalogados en nivel de riesgo extremo, no solo tuvieron fraude en inscripción de cédulas en 2011, sino que presentan trashumancia histórica según las autoridades electorales.

Tabla 3. Municipios con más cédulas anuladas que inscritas en 2011

Municipio	Departamento	Número de cédulas inscritas 2011	Número de cédulas anuladas 2011	Porcentaje de Anulación
El Carmen	Norte de Santander	0	413	-
Guataqui	Cundinamarca	257	647	252%
Castilla La Nueva	Meta	2840	5352	188%
Albania	Caquetá	624	904	145%
Gonzalez	Cesar	439	623	142%
Recetor	Casanare	246	349	142%
La Jagua del Pilar	La Guajira	797	1027	129%
Gachala	Cundinamarca	422	488	116%
Cabrera	Santander	208	233	112%
La Apartada	Córdoba	1390	1526	110%
Certegui	Chocó	1790	1831	102%
Distraccion	La Guajira	1083	1083	100%

Fuente: Cálculos MOE con datos RNEC y CNE.

Una vez señalados los casos más preocupantes, es pertinente plantear comparaciones con otros de los indicadores de riesgo por presunta trashumancia que la MOE ha desarrollado para las elecciones de 2015, con el fin de integrar las distintas mediciones del riesgo por trasteo de votos para este año.

4. El riesgo por antecedente de trashumancia frente al riesgo por inscripción atípica de cédulas en 2015

Es útil señalar en qué municipios con cédulas anuladas en 2011 existen datos que refuerzan el riesgo de que en 2015 se presente de nuevo trashumancia electoral. En ese sentido, se encontró que de los 739 municipios en donde el CNE realizó anulación de cédulas inscritas en 2011, hay 119 que presentan riesgos por alta tasa de inscripción de cédulas en 2015. Este tipo de coincidencia sugiere en dónde el fenómeno de la trashumancia electoral puede estar nuevamente teniendo efectos.

Como ejemplo de dicha situación se destaca el caso de la ciudad de Cúcuta. Este fue el municipio del país con más cédulas impugnadas en 2011, con 91.873, de las cuales finalmente fueron anuladas 5.624. En cuanto a la inscripción de cédulas en 2015, Cúcuta es la única ciudad capital que se encuentra en riesgo extremo, con una tasa de inscripción de 202,38 inscritos por cada mil habitantes. Así, tanto los antecedentes como las cifras actuales ponen a la capital de Norte de Santander en el foco de las alertas por presunta trashumancia electoral para los comicios de 2015.

Además de Cúcuta, hay otros 15 municipios que, para las próximas elecciones de autoridades locales, se encuentran en riesgo extremo por una alta inscripción de cédulas y que a su vez presentaron anulación de cédulas por parte del CNE en 2011. Estos casos los podemos ver en la siguiente tabla.

Tabla 7. Municipios que presentaron anulación de cédulas y para este proceso tienen riesgo extremo por alta tasa de inscripción de cédulas

Municipio	Departamento	Nivel de riesgo por antecedente de trashumancia	Cédulas anuladas en 2011	Nivel de riesgo por alta tasa de inscripción de cédulas 2015	Tasa de inscripción de cédulas 2015*
Puerto Gaitán	Meta	Riesgo Alto	3.198	Riesgo Extremo	408,17
Cabuyaro	Meta	Riesgo Extremo	1.598	Riesgo Extremo	297,16
Castilla La Nueva	Meta	Riesgo Extremo	5.352	Riesgo Extremo	295,15
Betulia	Santander	Riesgo Alto	517	Riesgo Extremo	289,82
Taraira	Vaupés	Riesgo Medio	20	Riesgo Extremo	275,61
Rio Quito	Chocó	Riesgo Extremo	1.030	Riesgo Extremo	216,83
Santa Bárbara	Santander	Riesgo Alto	147	Riesgo Extremo	214,79
La Jagua de Ibirico	Cesar	Riesgo Alto	1.507	Riesgo Extremo	214,07
San José de Uré	Córdoba	Riesgo Medio	5	Riesgo Extremo	212,95
Puerto Colombia	Atlántico	Riesgo Extremo	2.132	Riesgo Extremo	212,19
Puerto Santander	Norte de Santander	Riesgo Alto	352	Riesgo Extremo	211,53
San Carlos de Guaroa	Meta	Riesgo Medio	369	Riesgo Extremo	210,42
La Esperanza	Norte de Santander	Riesgo Medio	443	Riesgo Extremo	209,96
Chaguani	Cundinamarca	Riesgo Alto	138	Riesgo Extremo	204,22
Guamal	Meta	Riesgo Extremo	2.194	Riesgo Extremo	199,55

* Valga recordar que para el momento de esta medición, la tasa promedio nacional de inscripción de cédulas era de 72,46 inscritos por cada mil habitantes, lo que da la dimensión de la atipicidad de estas cifras.

Fuente: Cálculos MOE con datos RNEC, DANE y CNE.

La tabla 7 muestra los casos más críticos en una coincidencia de factores de riesgo que llama a la priorización de la atención por parte de las autoridades, para revisar y garantizar la transparencia del proceso de inscripción de cédulas.

Conclusión

La metodología de mapa de riesgo por trashumancia electoral desarrollada por la Registraduría Nacional en 2011 es un insumo valioso para el análisis integral que la MOE realiza en 2015 mediante la creación de indicadores de riesgo sobre este delito electoral. En ese sentido, la medición del presente capítulo cobra mayor valor en tanto señala los municipios en riesgo con base en antecedentes probados, según las propias autoridades electorales, de fraude en inscripción de cédulas.

Este análisis ayuda en la generación de alertas para las autoridades electorales, en un momento propicio para que el Concejo Nacional Electoral revise y deje sin efecto las inscripciones fraudulentas. El aporte de este tipo de trabajo espera materializarse, por ejemplo, en un incremento de los casos de trashumancia procesados de oficio por el CNE. Esto implicaría un avance en la lucha contra dicha práctica delictiva, sin tener que pasar por el proceso de impugnación que hacen los ciudadanos ante el Concejo; proceso que no siempre se presenta a pesar de que haya indicios sobre la falta de trasparencia en la inscripción de cédulas en algunos municipios.

Finalmente, la metodología aquí presentada amerita ser desarrollada y analizada una vez surtidos los procesos de anulación de cédulas de 2015, tal y como lo empezó a hacer la MOE en 2011, pues el delito de trashumancia suele presentarse en el marco de estrategias delictivas que van más allá de la trashumancia. Los municipios que presenten este delito en 2015 deben ser acompañados por autoridades, medios de comunicación y la ciudadanía, para blindar el proceso electoral frente a todas las otras formas de corrupción que pueden estarse presentando allí.

Referencias

El Espectador. (2011, 4 de octubre). En total, 464.554 cédulas fueron anuladas por trashumancia. Recuperado de http://www.elespectador.com/entretenimiento/elecciones2011/total-464554-cedulas-fueron-anuladas-trashumancia-articulo-303593

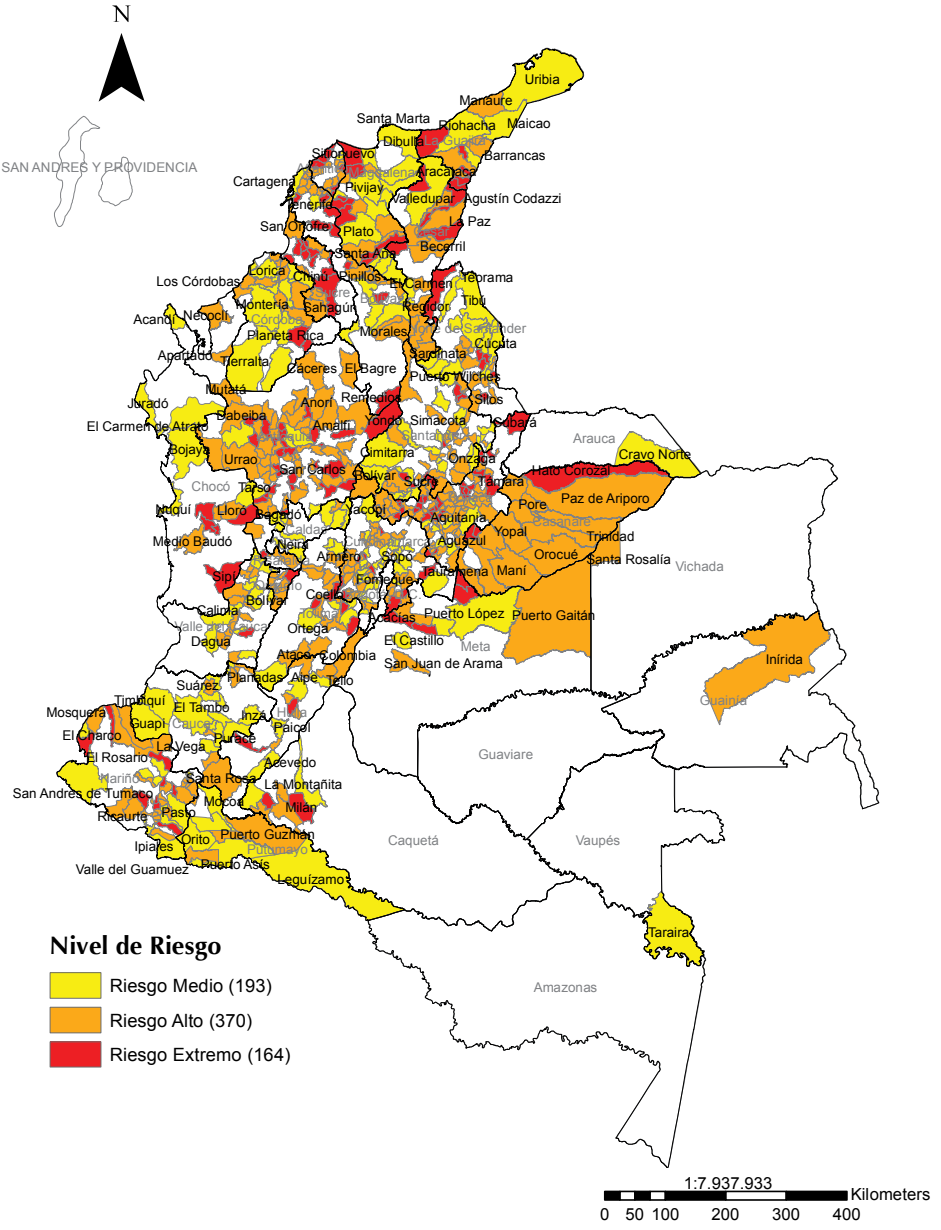
El Tiempo. (2015, 14 de agosto). Denuncias y peticiones congestionaron el CNE. Recuperado de: http://www.eltiempo.com/politica/justicia/congestion-en-el-cne/16237739

Misión de Observación Electoral – MOE. (2011). Análisis de trashumancia electoral: Elecciones locales 2011. Recuperado de http://moe.org.co/home/doc/moe_nacional/2011/INFORME%20FINAL%20TRASHUMANCIA.pdf

Carvajal Reyes, Alejandra. (2013). El fenómeno de trashumancia electoral en el año 2011: Conceptos y estadísticas. *Revista Nuestra Huella Digital*, (75), Año VI. Recuperado de http://www.registraduria.gov.co/Mapa-de-Riesgo-Trashumancia,9888.html

Registraduría Nacional del Estado Civil – RNEC (2011, 28 de enero). 14 departamentos y 143 municipios presentan riesgo alto o muy alto de trashumancia electoral, de acuerdo con mapa de riesgo elaborado por la Registraduría. Recuperado de: http:// www.registraduria.gov.co/Informacion/com2011018. htm

Mapa # 38
Riesgo por antecedente de trashumancia electoral en 2011



IV.
Análisis de contexto del riesgo electoral: elecciones locales 2015

Riesgo de fraude electoral, de corrupción administrativa y financiamiento de campañas en gobiernos locales 2012-2015

Juan Camilo Ceballos Oviedo*
María Alejandra Celis Galván**
Transparencia por Colombia

Este capítulo presenta una lectura conjunta sobre el panorama de riesgos de fraude electoral, financiamiento de campañas electorales y riesgo de corrupción administrativa en municipios colombianos. Por riesgo electoral la Misión de Observación Electoral de Colombia (MOE) entiende la sumatoria de prácticas, irregularidades y atipicidades que constituyen indicios de fraude electoral y que confluyen con hechos de violencia o con la presencia de grupos armados irregulares en los distritos (usualmente locales) en los cuales se celebrarán comicios para una o varias corporaciones públicas (MOE, 2011). De otro lado, el riesgo de corrupción administrativa, medido a través del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP) de Transparencia por Colombia, se define como "aquellas condiciones institucionales y prácticas de las autoridades públicas que pueden favorecer la ocurrencia de hechos de corrupción" (Transparencia por Colombia, 2015, p. 6)[1].

La rendición de cuentas y el control social sobre el origen y destinación de los recursos no solo es un deber de candidatos, organi-

* Politólogo e Investigador del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP) de Transparencia por Colombia.

** Politóloga, Magister en Ciencia Política e Investigadora del Programa de Transparencia en la Política de Transparencia por Colombia. Los autores quieren agradecer los comentarios y sugerencias de Marcela Restrepo, Directora del Área de Sector Público de Transparencia por Colombia, y Camilo Vargas, Coordinador del Observatorio Político-Electoral de la Democracia de la MOE.

1 Para más información sobre el enfoque, la metodología y los análisis del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas revisar www.indicedetransparencia.org.co

zaciones políticas y ciudadanía sino también una herramienta de cualificación del ejercicio electoral. Por esa razón, en el presente análisis se incorpora la financiación de campañas políticas para la contienda electoral en la cual participaron los actuales mandatarios locales. El objetivo de traer a colación este aspecto del proceso electoral radica en la identificación de las situaciones problema que podrían minar las condiciones democráticas fundamentales. De acuerdo con Transparencia por Colombia y el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales – CEDAE de la Registraduría Nacional (2014), las prácticas que afectan la transparencia en la financiación de la política, aunque no constituyen delitos, empañan el ejercicio democrático porque generan riesgos como la captura del Estado, influencia indebida en la toma de decisiones, clientelismo y amiguismo, entre otros.

De acuerdo al marco presentado, en este capítulo se exponen datos de 12 municipios capitales de departamento clasificados en riesgo de fraude electoral por la MOE en la medición para las elecciones de autoridades locales de 2011. La información que se presenta recoge los resultados de tres análisis: i) los Mapas y Factores de Riesgo Electoral producidos por la MOE, ii) el Índice de Transparencia Municipal (ITM) 2013-2014 de Transparencia por Colombia, para la identificación del riesgo de corrupción administrativa, y iii) el análisis de financiamiento de campañas electorales[2] de Transparencia por Colombia a través de la explotación de datos del aplicativo Cuentas Claras[3].

El artículo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se describen las fuentes de financiación y el destino de los gastos de las campañas electorales en los 12 municipios capitales clasificados en riesgo de fraude electoral por la MOE. En segundo lugar, se presenta una descripción de los principales riesgos de corrupción identificados en la gestión administrativa de dichos municipios. Al respecto, es necesario llamar la atención sobre la coincidencia entre riesgo de fraude electoral y niveles altos de riesgo de corrupción administrativa en áreas vulnerables a este fenómeno como la contratación, el empleo y el acceso a información pública. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

2 Se analiza en esta oportunidad los datos correspondientes, por un lado, a los totales de ingresos y gastos de todos los candidatos a Alcaldías de los municipios capitales del estudio y, por otro, al desglose de los códigos de ingresos y gastos de campaña de los elegidos.

3 Transparencia por Colombia, con el apoyo del Instituto Nacional Demócrata, ideó en 2006, de manera colectiva con el órgano electoral y las organizaciones políticas, el aplicativo Cuentas Claras. La herramienta, pensada para facilitar la elaboración y presentación del informe oficial de ingresos y gastos de campaña -bajo los términos requeridos por la ley- y para facilitar el acceso público a dicha información fue donada en 2007 al Consejo Nacional Electoral (CNE), y desde entonces ha venido desarrollándose y adecuándose al punto de convertirse en el medio oficial para la rendición de cuentas oficial de ingresos y gastos de campaña bajo la Resolución 3097 de 2013 del CNE (medio que había sido obligatorio para cargos uninominales -Gobernaciones y Alcaldías de ciudades capitales- en las elecciones de 2011). Para ampliar la información sobre financiación de campañas electorales se recomienda remitirse a los Análisis de Cuentas Claras elaborados por Transparencia por Colombia, disponibles en www.transparenciacolombia.org.co

1. Financiación de campañas a Alcaldías 2012-2015 en los municipios capitales en riesgo de fraude electoral

Los análisis elaborados por Transparencia por Colombia (2014) sobre el financiamiento de las campañas electorales de autoridades locales de 2011 y de Congreso y Presidencia en 2014 señalan que en el país la principal fuente de financiación la constituyen los aportes provenientes de los recursos propios del candidato y familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad, seguida de los aportes y créditos de personas naturales y jurídicas. En efecto, en las campañas electorales de 2011 las fuentes menos utilizadas fueron los ingresos provenientes de actos públicos y los anticipos, los cuales no fueron solicitados dado el poco tiempo transcurrido entre la sanción de la Ley 1475 de 2011[4] -que los reglamentó- y la realización de las elecciones. Así mismo, el análisis de gastos demostró que el mayor egreso en las campañas fue generado por publicidad electoral, seguido del gasto en transporte y en administración. El patrón general se mantuvo para los municipios capitales en riesgo de fraude electoral en 2011, pero con algunas diferencias en casos puntuales.

Para comprender la financiación de campañas a Alcaldías en los 12 municipios capitales en riesgo de fraude electoral, es fundamental señalar las diferencias existentes en cuanto a su censo electoral y al límite de gasto permitido. En ese sentido, a continuación se presenta una tabla con dicha información.

Tabla 1. Rango censo electoral y tope de los 12 municipios capitales en riesgo de fraude electoral 2011

Municipio	Riesgo Electoral 2011	Rango Censo Electoral	Tope Máximo de Gasto permitido a Alcaldía
Barranquilla	Alto	Superior a 500.001	$ 1.318.000.000
Cartagena	Alto	Superior a 500.001	$ 1.318.000.000
Ibagué	Medio	Superior a 500.001	$ 1.318.000.000
Cúcuta	Medio	De 250.001 a 500.000	$ 745.000.000
Pereira	Medio	De 250.001 a 500.000	$ 745.000.000
Santa Marta	Medio	De 250.001 a 500.000	$ 745.000.000
Neiva	Alto	De 250.001 a 500.000	$ 745.000.000
Florencia	Medio	De 100.001 a 250.000	$ 659.000.000
Popayán	Medio	De 100.001 a 250.000	$ 659.000.000
Valledupar	Medio	De 100.001 a 250.000	$ 659.000.000
Quibdó	Alto	De 50.001 a 100.000	$ 330.000.000
Puerto Carreño	Medio	Inferior a 25.000	$ 58.000.000

Fuente: Elaboración propia con base en información de MOE, Registraduría Nacional del Estado Civil y Resolución 0078-2011 del CNE.

4 Ley de la República por la cual se adoptaron reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictaron otras disposiciones.

Como se puede observar en la Tabla 1, los municipios en riesgo de fraude electoral corresponden a territorios donde, según el censo electoral, el monto máximo a invertir en las elecciones varía entre $1.318.000.000 (el más alto) y $58.000.000 (el más bajo). Lo anterior es importante en el análisis porque, metodológicamente, se deben estudiar los ingresos y gastos de campaña de los candidatos según el grupo de topes al cual pertenece el municipio donde compitieron. Así, para comparar entre ingresos y gastos de campaña y emitir juicios respecto a los montos se debe tener en cuenta tanto el censo electoral del municipio como el tope de gasto establecido por el Consejo Nacional Electoral (CNE).

1.1 Análisis de ingresos

Con respecto a la financiación de campañas electorales, los cuatro municipios capitales en riesgo de fraude electoral alto, y tres de los ocho municipios en riesgo de fraude electoral medio, presentan diferencias entre los ingresos reportados por cada uno de los candidatos que están por encima del promedio del grupo de 28 ciudades capitales que mide el ITM 2013-2014[5]. Para determinar la diferencia de financiación entre candidatos se obtuvo la desviación estándar del total de los ingresos de los candidatos para cada uno de los municipios y, como medida de control, se tomó el porcentaje de esa desviación frente al tope máximo de gasto para determinar qué tan grande o pequeña fue esa diferencia.

Tabla 2. Municipios capitales con diferencias marcadas en los ingresos de campaña entre candidatos y tamaño de la diferencia frente al tope de financiación 2011

Municipio	Desviación Ingreso	Desviación Respecto al Tope	Riesgo Electoral 2011
Neiva	$140.689.300	**42,63%**	Alto
Cúcuta	$312.920.556	**42,00%**	Medio
Barranquilla	$503.137.717	**38,17%**	Alto
Cartagena	$450.032.584	**34,15%**	Alto
Quibdó	$112.394.226	**34,06%**	Alto
Valledupar	$211.678.411	**32,12%**	Medio
Santa Marta	$236.864.007	**31,79%**	Medio

Fuente: Elaboración propia con base en información del aplicativo Cuentas Claras-Consejo Nacional Electoral y de la MOE.

5 El promedio de diferencia de los ingresos y gastos del grupo de veintiocho ciudades capitales es de 30,47% y quince de estas ciudades están por encima de ese promedio.

La diferencia tan marcada entre los ingresos de los candidatos en siete de los 12 municipios estudiados, es un indicativo de que los recursos reportados varían significativamente de un candidato a otro y puede obedecer a tres razones:

1. Hay candidatos que reportaron menores ingresos o que no finalizaron la campaña.
2. Algún o algunos candidatos inscribieron sus candidaturas sin el menor interés de llevar a cabo la campaña o recibir dinero por reposición de gastos por votos, lo que puede asociarse con un tema de tipo delictivo, como el lavado de activos.
3. Se presenta una desigualdad marcada en la competencia electoral en la cual algunos candidatos tienen acceso a mayores fuentes y montos de financiación que otros.

En la medida en que no se puede determinar a través del aplicativo Cuentas Claras la razón de la existencia de esta diferencia de ingresos entre los candidatos, es importante generar ciertas alertas en aquellos lugares donde se presente el fenómeno de diferencias marcadas en los ingresos de los candidatos.

De esta forma, dos de los cuatro municipios en riesgo de fraude electoral alto no presentaron el recurso de dineros propios o de familiares, que es uno de los patrones más recurrentes que se ha identificado a través de los análisis de financiamiento de campañas electorales. En el caso de Barranquilla, la candidata elegida financió por medio de esta fuente solo el 0.87% de su campaña, y en el caso de Cartagena, solo el 1.8%. En estas ciudades, los candidatos vencedores se financiaron principalmente con recursos provenientes de aportes y créditos de personas naturales y jurídicas (79.08% y 84.69%, respectivamente) y de créditos con entidades bancarias.

Transparencia por Colombia identificó como problemático que durante el proceso de rendición de cuentas no fue posible conocer mediante soporte si los créditos obtenidos de personas naturales o jurídicas fueron efectivamente cancelados por parte del candidato. Lo anterior se señala porque un crédito de este tipo sin cancelar se convertiría en un aporte. Así, cabe señalar que los créditos no están sujetos al tope del 10% del total de los gastos -como sí lo están los aportes-, lo que ocasionaría que, mediante la figura de un crédito que no se paga, se pueda estar violando el tope.

En cuanto a Neiva y Quibdó la principal fuente de ingresos de las campañas de los candidatos elegidos fueron los recursos propios y de familiares, seguido por aportes de terceros y además, a diferencia del patrón general, los candidatos financiaron sus campañas con recursos provenientes de actos públicos. Esta información se detalla en la tabla 3.

Tabla 3. Fuentes de financiación de las campañas de los candidatos electos en los municipios clasificados en riesgo de fraude electoral alto para las elecciones locales de 2011.

Municipio	Riesgo Electoral 2011	Porcentaje Financiado por cada una de las fuentes				
		Recursos Propios y Familiares	Aportes-Créditos Personas Naturales y Jurídicas	Créditos	Actos Públicos	Recursos Organización Política
Barranquilla	Alto	0,9%	79,1%	17,5%		2,6%
Cartagena	Alto	1,8%	84,7%	13,5%		
Neiva	Alto	49,3%	39,1%		11,6%	
Quibdó	Alto	57,8%	32,9%		9,3%	

Fuente: Elaboración propia con base en información del aplicativo Cuentas Claras – Consejo Nacional Electoral y de la MOE.

Por su parte, los candidatos elegidos en las ciudades en riesgo de fraude electoral medio financiaron sus campañas principalmente con aportes y créditos de personas naturales y jurídicas, seguido por recursos propios y de sus familiares. Cabe anotar que dentro de este grupo se encuentra la única campaña que recibió anticipos, correspondiente al actual Alcalde de Popayán, que se financió en un 9.93% con este tipo de recurso.

Tabla 4. Fuentes de financiación de las campañas de los candidatos vencedores en los municipios capitales en riesgo electoral medio para los comicios de 2011.

Municipio	Riesgo Electoral 2011	Porcentaje Financiado por cada una de las fuentes					
		Recursos Propios y Familiares	Aportes-Créditos Personas Naturales y Jurídicas	Créditos	Actos Públicos	Anticipo	Recursos Organización Política
Florencia	Medio	53,8%			46,2%		
Cúcuta	Medio	25,5%	72,4%				2,1%
Santa Marta	Medio	0,0%	93,5%		1,8%		4,8%
Valledupar	Medio	21,5%	52,1%		26,3%		
Popayán	Medio	23,7%	26,0%	22,1%	9,1%	9,9%	9,2%
Puerto Carreño	Medio	77,1%	22,9%				

Fuente: Elaboración propia con base en información del aplicativo Cuentas Claras-Consejo Nacional Electoral y de la MOE.

1.2 Análisis de gastos

En cuanto a los gastos de campaña, los mayores egresos de los candidatos electos en los 12 municipios se presentaron en propaganda electoral y transporte, lo que tiene que ver con la tendencia general identificada en los análisis de Cuentas Claras elaborados por Transparencia por Colombia tras las elecciones de 2011. Sin embargo, en algunos de los municipios analizados se presentó un

fenómeno que llama la atención mencionar: los candidatos electos reportaron gastos de campaña significativamente menores a los otros candidatos. Intuitivamente, se espera que aquellos candidatos que incurrieron en mayores gastos tengan mayores probabilidades de salir elegidos; este planteamiento ha sido corroborado en los tres informes de Análisis de Cuentas Claras de Transparencia por Colombia[6].

En esta medida, los casos atípicos y llamativos son los de ciudades donde los candidatos elegidos no fueron los candidatos que presentaron mayores gastos. Por ejemplo, en Puerto Carreño el actual Alcalde presentó gastos por $10.380.000, mientras que otro candidato lo hizo por 44 millones y un tercer candidato por 27 millones de pesos. Dicho hallazgo, que dista de la tendencia encontrada en los Análisis de Cuentas Claras de Transparencia por Colombia, indica que debe hacerse un seguimiento a los lugares que presentaron esta atipicidad para descartar la posibilidad de estar ante un escenario electoral de constreñimiento o corrupción al sufragante. Lo anterior es fundamental pues en un contexto donde ocurren estos delitos electorales es posible que el candidato decida no invertir en la campaña, ya que no sería necesario hacerlo para convencer a sus votantes. Los casos más ilustrativos de estas diferencias se observan en la tabla 5.

Tabla 5. Desviación de la diferencia de gasto entre candidatos en tres municipios capitales en riesgo de fraude electoral para las elecciones locales de 2011

Municipio	Desviación de la Diferencia de Gasto	Desviación de la Diferencia Respecto al Tope	Riesgo Electoral 2011
Puerto Carreño	$ 16.824.034	29%	Medio
Valledupar	$ 179.874.239	27%	Medio
Santa Marta	$ 101.274.582	14%	Medio

Fuente: Elaboración propia con base en información del aplicativo Cuentas Claras-Consejo Nacional Electoral y de la MOE.

Uno de los grandes retos para los actores interesados en los análisis sobre financiación electoral es conocer el costo real de las campañas. Sin embargo, aún no existe una herramienta que permita saber al dedillo dicho valor. Apenas es posible acercarse a esta cifra a través de los reportes de gastos de los propios candidatos, reconociendo la posible existencia de un sub registro en la rendición de cuentas de campañas. Esta información nos permite calcular el valor del voto para el candidato al dividir los gastos reportados sobre el número de votos obtenidos. En ese sentido, la tabla 6 muestra el costo del voto para los candidatos electos en los municipios analizados y el valor que recibieron por reposición de gastos por votos.

6 Se sugiere al lector consultar los Informes y Análisis de Cuentas Claras en la página web: www.transparenciacolombia.org.co y en http://issuu.com/transparenciaporcolombia.

Tabla 6. Valor por reposición de votos para candidatos electos en municipios capitales en riesgo de fraude electoral para las elecciones locales de 2011.

Municipio	Total de Gastos Reportados por el Elegido	Número de Votos Elegido	Valor por Votante	Valor Reposición Votos	Valor Recibido por Reposición de Gastos por Votos
Barranquilla	$ 1.144.240.690	227.349	$ 5.033	$ 1.624	$ 369.214.776
Cartagena	$ 1.104.975.737	160.176	$ 6.899	$ 1.624	$ 260.125.824
Quibdó	$ 241.222.751	15.639	$ 15.424	$ 1.624	$ 25.397.736
Cúcuta	$ 685.811.579	104.161	$ 6.584	$ 1.624	$ 169.157.464
Florencia	$ 260.000.000	21.053	$ 12.350	$ 1.624	$ 34.190.072
Popayán	$ 362.151.357	29.689	$ 12.198	$ 1.624	$ 48.214.936
Puerto Carreño	$ 10.380.000	2.048	$ 5.068	$ 1.624	$ 3.325.952
Santa Marta	$ 418.646.112	74.553	$ 5.615	$ 1.624	$ 121.074.072
Valledupar	$ 251.348.258	48.675	$ 5.164	$ 1.624	$ 79.048.200

Fuente: Elaboración propia con base en información del aplicativo Cuentas Claras-Consejo Nacional Electoral.

Los casos de Cartagena y Barranquilla llaman la atención porque los gastos en que incurrieron los candidatos elegidos se acercan al total de los del candidato que resultó elegido como Alcalde Mayor de Bogotá D.C. ($1.314.375.222), máxime cuando sus censos electorales son hasta siete veces menores que el de la capital del país. Es decir, o en Bogotá el gasto del ganador fue muy pequeño, o en estas ciudades el gasto de los candidatos ganadores fue demasiado alto. En ninguno de los casos analizados se puede decir que el número de votos obtenidos permitió a los candidatos elegidos cubrir, a través de la reposición de gastos por votos, los gastos incurridos durante la campaña. Si se tiene en cuenta que los recursos invertidos provienen en su gran mayoría de los recursos de privados o del candidato, y que el dinero no es reembolsado al candidato vía reposición de gastos por votos, no es posible más que preguntarse por las motivaciones que llevan a una persona a postularse como candidato en unas elecciones en las que la competencia es cerrada y la probabilidad de retornos de dinero, aun siendo elegido, es baja.

Para las elecciones del año 2015, 14 de los 28 municipios capitales que midió el ITM 2013-2104 presentan riesgos electorales. Leticia, Mitú, San José del Guaviare, Bucaramanga (con riesgo medio) Armenia (con riesgo alto) y Manizales (con riesgo extremo) entran a este grupo, mientras que municipios como Florencia, Puerto Carreño, Valledupar, Cartagena y Santa Marta son excluidos. De esta forma, independiente de los riesgos electorales que presentan, es importante convocar al seguimiento de la financiación de las campañas electorales en dichas ciudades, comparar la financiación con el análisis presentado anteriormente para las campañas de 2011 y comprobar si los patrones en el financiamiento se mantienen. También, es fundamental prestar atención al uso de anticipos

por parte de los candidatos a las Alcaldías, identificar si se hace uso de dicha fuente y analizar esta situación con respecto a los riesgos electorales. Así mismo, es importante en las próximas elecciones analizar si el recurso propio sigue siendo la fuente más utilizada para financiar campañas y determinar su relación con el riesgo de fraude electoral.

2. Riesgos de corrupción administrativa en municipios de medio o alto riesgo de fraude electoral

Como se ha dicho, en el año 2011 la Misión de Observación Electoral (MOE) presentó su edición de los Mapas y factores de riesgo electoral como antesala a los comicios electorales regionales y locales de ese año. De acuerdo con los planteamientos de la MOE, los factores medidos por sus índices de riesgo son elementos que inciden en el desarrollo de las elecciones pues afectan la competencia, las decisiones de los votantes, la legitimidad del proceso y, en general, las condiciones fundamentales de la democracia electoral. En esa oportunidad, los municipios capitales de departamento clasificados en nivel de riesgo alto de fraude electoral, fueron Barranquilla, Cartagena, Neiva y Quibdó; y en nivel de riesgo medio, los municipios de Cúcuta, Florencia, Santa Marta, Pereira, Popayán, Puerto Carreño, Ibagué y Valledupar[7]. Ningún municipio capital fue considerado en nivel de riesgo extremo y, por el contrario, más de la mitad fueron sustraídos de la lista de alarmas al no existir riesgos.

Los municipios mencionados arriba se caracterizaron porque la baja participación electoral dominó la identificación de los principales factores de riesgo, así como el número atípico de votos nulos en Neiva, Quibdó e Ibagué. Como lo constatan los Mapas y factores de riesgo electoral 2015, para las elecciones del próximo mes de Octubre estos municipios vuelven a afrontar riesgos por los bajos porcentajes de participación electoral. Los anteriores resultados muestran que, a excepción de Ibagué, los Alcaldes elegidos en estos municipios asumieron su mandato con bajos niveles de aceptación popular. En efecto, de entre la muestra seleccionada, los municipios en mayor nivel de riesgo electoral por baja participación fueron Barranquilla y Cartagena, dos de las ciudades más dinámicas de la Costa Atlántica y del país, cuyos presupuestos anuales sumaron casi tres billones de pesos en el año 2013. En la tabla 7 se muestra el nivel de riesgo de corrupción administrativa según el Índice de Transparencia Municipal 2013-2014 para las 28 capitales de departamento de la medición y el nivel de riesgo de fraude electoral en estos municipios para los comicios de 2011.

7 Es preciso aclarar que, pese a que Cali fue clasificada en riesgo alto por la MOE, y Medellín y Bogotá en riesgo medio, los análisis de datos presentados en este artículo no cubren a estas ciudades, pues el ITM 2013-2014 no les fue aplicado en razón del tamaño de sus administraciones.

Tabla 7. Nivel de riesgo electoral e Índice Transparencia Municipal 2013-2014 para 28 municipios capitales de departamento

Municipio	Departamento	Nivel de riesgo de fraude electoral 2011	Nivel de Riesgo de Corrupción ITM 2013-2014
Arauca	Arauca	Sin riesgo	Alto
Armenia	Quindío	Sin riesgo	Medio
Bucaramanga	Santander	Sin riesgo	Medio
Inírida	Guainía	Sin riesgo	Muy Alto
Leticia	Amazonas	Sin riesgo	Muy Alto
Manizales	Caldas	Sin riesgo	Medio
Mitú	Vaupés	Sin riesgo	Muy Alto
Mocoa	Putumayo	Sin riesgo	Alto
Montería	Córdoba	Sin riesgo	Medio
Pasto	Nariño	Sin riesgo	Medio
Riohacha	Guajira	Sin riesgo	Medio
San José Del Guaviare	Guaviare	Sin riesgo	Medio
Sincelejo	Sucre	Sin riesgo	Muy Alto
Tunja	Boyacá	Sin riesgo	Medio
Villavicencio	Meta	Sin riesgo	Medio
Yopal	Casanare	Sin riesgo	Medio
Puerto Carreño	Vichada	Medio	Muy Alto
Ibagué	Tolima	Medio	Medio
Florencia	Caquetá	Medio	Medio
Pereira	Risaralda	Medio	Moderado
Popayán	Cauca	Medio	Alto
Santa Marta	Magdalena	Medio	Alto
Cúcuta	N. De Santander	Medio	Alto
Valledupar	Cesar	Medio	Alto
Quibdó	Chocó	Alto	Muy Alto
Barranquilla	Atlántico	Alto	Moderado
Cartagena	Bolívar	Alto	Medio
Neiva	Huila	Alto	Medio

Fuente: Mapas y factores de riesgo electoral 2011 de la Misión de Observación Electoral (MOE) e Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP) 2013-2014, Corporación Transparencia por Colombia.

La medición del Índice de Transparencia Municipal 2013-2014 de Transparencia por Colombia indica que los municipios de Barranquilla y Pereira se clasificaron en niveles de riesgo de corrupción administrativa moderado. Esto significa que, a nivel general, el riesgo no es extremo dadas las instituciones y prácticas consolidadas para

la gestión de los recursos públicos y los controles institucionales y sociales efectivos para la garantía de la rendición de cuentas sobre la gestión. Es decir, estos resultados son apenas aceptables, pero muestran que las entidades aunque tienen riesgos importantes cuentan también con desarrollos en procesos y procedimientos que pueden mitigar dichos riesgos, desde que se recurra a la voluntad política y a un aumento en la capacidad técnica.

A pesar de lo anterior, los municipios mencionados enfrentan debilidades particulares; por ejemplo, en ellos se dificulta el acceso a información sobre programas sociales como Más Familias en Acción, subsidios de vivienda, asistencia y reparación integral de víctimas del conflicto armado y SISBEN. Además, persisten fisuras institucionales en la gestión del empleo público en razón de la baja organización de este recurso y por la ausencia de políticas de mérito. Un caso específico es el de Barranquilla, en donde el nivel alto de contratación directa genera alarmas para la administración y la sociedad civil. En otros aspectos, Barranquilla y Pereira son débiles en sus estructuras de recepción, trámite y respuesta de solicitudes presentadas por la ciudadanía y en relación con ello Cartagena, que se encuentra como municipio en riesgo medio de corrupción, es uno de los de menor desempeño en la promoción de espacios de diálogo y concertación con la ciudadanía en la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan de Desarrollo y el presupuesto anual.

Por otro lado, de los 12 municipios capitales en riesgo de fraude electoral medio y alto para las elecciones de 2011, nueve se clasificaron en riesgo de corrupción administrativa medio, alto y muy alto. Según Transparencia por Colombia, allí las decisiones de las autoridades públicas en las principales áreas de la gestión administrativa obedecen a criterios discrecionales y, por ende, vulnerables a la penetración de intereses privados. Esos municipios son Florencia, Ibagué, Neiva, Santa Marta, Cúcuta, Valledupar, Popayán, Puerto Carreño y Quibdó. Las situaciones de riesgo extremo de corrupción corresponden a los últimos cinco municipios. De acuerdo con lo anterior, en aproximadamente 30% de las capitales del país, el conjunto de prácticas irregulares y sostenidas empleadas para acceder al poder anticiparían la vulnerabilidad de los recursos públicos a la acción de los corruptos. En ese sentido, la asociación entre la forma como se da investidura a una autoridad pública, por un lado, y las decisiones para disminuir la probabilidad de hechos de corrupción, por el otro, se convierte en una alarma que debe ser reconocida y tramitada por las instituciones gubernamentales, legislativas y judiciales de los niveles nacional y territorial.

En consonancia con lo anterior, la medición de Transparencia por Colombia identifica tres principales riesgos de corrupción en la gestión administrativa, los cuales son los siguientes:

- La debilidad para generar y proveer información pública, así como la baja socialización de información sobre las actuaciones oficiales.

- El bajo desarrollo de procesos y procedimientos administrativos para la toma de decisiones y su ejecución, lo que puede derivar en altos niveles de discrecionalidad de las autoridades públicas.
- La inefectividad de los controles sociales e institucionales, bien sea internos o externos.

Precisamente, de acuerdo con los resultados de los municipios capitales en riesgo medio y alto de fraude electoral, llaman la atención dos aspectos importantes: el primero, que en algunas áreas de la gestión administrativa este grupo de municipios carece de procesos y procedimientos para la toma e implementación de decisiones desde un enfoque de anticorrupción; segundo, que los obstáculos para el acceso a información sobre importantes áreas de la gestión administrativa podrían estar relacionados con la calidad de la rendición de cuentas y la participación ciudadana. En ese sentido, a continuación se describen las debilidades en la gestión administrativa en estos componentes para los nueve municipios capitales donde coinciden niveles significativos de riesgos electorales y de corrupción.

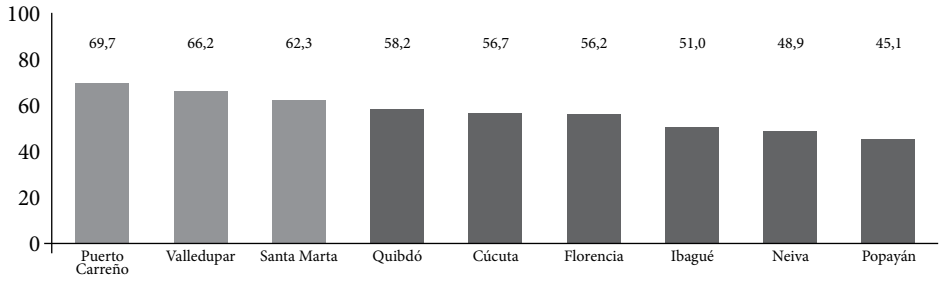
2.1 En materia de condiciones institucionales

La principal debilidad institucional de este grupo de municipios es la gestión de la contratación pública. De esta forma, los mecanismos formales a disposición de las administraciones para reducir la incertidumbre en la asignación, implementación y seguimiento de contratos púbicos, con base en las necesidades y particularidades de los municipios, carecen de institucionalización y son vulnerables a la discrecionalidad de los tomadores de decisiones. Esta debilidad sobresale en los lineamientos que establecen las actividades de cesión y supervisión de contratos, así como en el contenido de los estudios previos que justifican la contratación pública. Sin embargo, allí los municipios tienen como oportunidad la disposición de comités de contratación conformados de manera interdisciplinaria y con garantías para aclarar el voto de sus miembros o apartarse de la decisión mayoritaria (salvamento del voto). De acuerdo a lo anterior, la gráfica 1 expone el puntaje obtenido por los municipios mencionados en el componente de gestión de la contratación pública. Estos resultados dan cuenta de niveles de riesgo alto de corrupción administrativa en los municipios de Popayán, Neiva, Ibagué, Florencia, Cúcuta y Quibdó; y de niveles de riesgo medio en Santa Marta, Valledupar y Puerto Carreño.

En los municipios de Ibagué, Neiva, Valledupar y Florencia, la contratación realizada bajo modalidad directa superó el 30% de la contratación total de la administración. Esta precisión genera alertas porque aunque es una disposición amparada por las leyes de contratación pública, indica que una bolsa importante de recursos se asigna sin someter al contratista a competencia, análisis de idoneidad y experiencia. Si a esto se agrega el número efectivo de oferentes en procesos de contratación bajo la modalidad de selección abreviada, se podría llamar la

atención sobre una tendencia según la cual la asignación en los procesos de contratación estaría dada con anterioridad, lo que desincentivaría la pluralidad de oferentes para competir por los contratos públicos. En el marco del análisis sobre la gestión de contratación pública, la coincidencia de factores es un motivo para observar con cuidado el manejo de los recursos públicos en aras de prevenir que las circunstancias de riesgo en la asignación de la contratación pública no estén relacionadas con las atipicidades que llevan a marcar a los municipios estudiados en riesgo electoral.

Gráfica 1. Puntajes del indicador de gestión de la contratación pública del ITM 2013-2014.



Fuente: elaboración propia con base en datos del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP) 2013-2014 de Transparencia por Colombia[8].

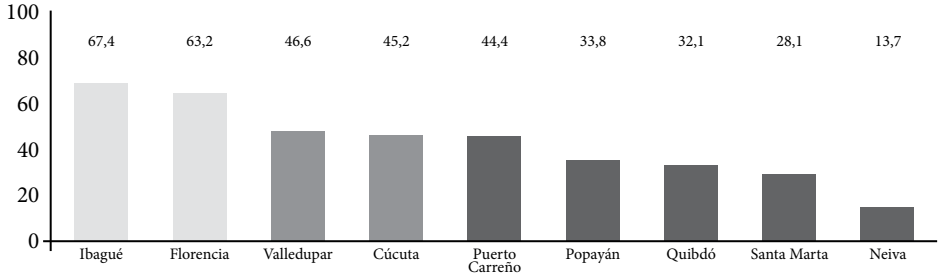
En ese sentido, otro espacio de oportunidad generado por debilidades institucionales radicaría en la gestión del talento humano. En el contexto colombiano se ha presentado la propagación de prácticas clientelistas a través del uso de la burocracia estatal; además, en la medida en la que se viole el principio de mérito en el empleo público, un uso exacerbado de criterios no formales podría sugerir que la gestión estatal estaría sometida a intereses particulares. Diversas prácticas administrativas en esta área impiden señalar que el servicio público constituiría una barrera para que los corruptos se apoderen de la institucionalidad local. En el año 2013, en los municipios analizados ningún servidor público de libre nombramiento y remoción fue seleccionado a través de procesos de mérito. Así mismo, en ningún municipio se evaluó al 100% de los servidores públicos de carrera administrativa, de libre nombramiento y remoción y provisionales. Por lo tanto, para estos casos mencionados es necesario observar con precaución si la coincidencia de este factor de riesgo de corrupción con el riesgo electoral identificado en estos municipios puede implicar alguna relación entre los procesos de vinculación del recurso humano a las administraciones y las dinámicas electorales.

Adicionalmente, la gráfica 2 presenta los puntajes obtenidos por los nueve mu-

8 Para esta gráfica y para la gráfica 2, los puntajes del ITM se presentan en una escala de 0 a 100, donde los más altos indican menor nivel de riesgo.

nicipios en el componente de gestión del talento humano. Se aprecia que Ibagué y Florencia se clasificaron en nivel de riesgo medio, Valledupar y Cúcuta en nivel de riesgo alto y Neiva, Santa Marta, Quibdó, Popayán y Puerto Carreño en un nivel de riesgo muy alto.

Gráfica 2. Puntajes del indicador de gestión del talento humano del ITM 2013-2014.



Fuente: elaboración propia con base en datos del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP) 2013-2014 de Transparencia por Colombia.

2.2 En materia de acceso a la información

Como afirma Transparencia por Colombia (2015), a partir del manejo de información valiosa y oportuna es posible desarrollar aspectos como la petición de cuentas, el voto a conciencia, el control social, la confianza de la ciudadanía en las instituciones estatales y, también, una mejor gestión pública. Por este motivo, es importante recurrir al nivel de divulgación de información pública como indicador de buen gobierno y transparencia. Según el Índice de Transparencia Municipal 2013-2014, el bajo acceso a información sobre planeación, seguimiento a la gestión, administración de programas sociales y gestión presupuestal, es uno de los principales aspectos que constituye riesgos de corrupción en la gestión administrativa.

En particular, se dificulta el acceso a información sobre subsidio de vivienda, el programa Más Familias en Acción, SISBEN, Red Unidos y programas de asistencia y reparación integral a víctimas del conflicto armado. En los sitios web de las Alcaldías no se provee información sobre criterios de elegibilidad y aunque esto no señala la ausencia de los mismos, es válido asumir que el menor acceso de los potenciales beneficiarios a información sobre estos requisitos puede aumentar la posibilidad de entrega de los beneficios estatales de manera discrecional. De igual forma, en estos municipios tampoco se provee información pública sobre los beneficiarios de los programas; la información se maneja de manera confidencial y se ponen obstáculos para quien la requiera.

Con respecto a la gestión financiera, el presupuesto en ejercicio y su ejecución se caracterizan por su opacidad, lo que puede desincentivar y obstaculizar el control

social informado y propositivo, máxime cuando sobre este tema viene trabajándose desde hace varios años en instancias gubernamentales y de la sociedad civil con presencia en los territorios. Finalmente, en los municipios de Ibagué, Neiva, Cúcuta, Puerto Carreño y Quibdó, beneficiarios del Sistema General de Regalías en 2013, se encuentra información insuficiente sobre la discusión y el tipo de proyectos aprobados y radicados en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).

En definitiva, la falta de acceso a la información acerca de la gestión de las administraciones municipales, podría ser un factor relacionado con el riesgo por baja participación que presentan estos municipios y con el consecuente déficit de legitimidad que esto puede llegar a implicar sobre los resultados electorales.

Conclusión

A lo largo del artículo se presentó un panorama mixto en el cual se complementó el nivel de riesgo de fraude electoral con los análisis sobre financiación de campañas políticas del año 2011 y con la medición del riesgo de corrupción administrativa. Este análisis se realizó en un grupo de municipios seleccionados de acuerdo a las advertencias de la MOE, dados los factores de riesgo electoral que podrían minar las condiciones fundamentales del proceso en la contienda democrática.

Es así como, sobre financiamiento de campañas, se pueden presentar varias conclusiones: la primera se relaciona con la posibilidad de que en municipios en riesgo de fraude electoral persista el constreñimiento al elector; esta sospecha surge con base en el bajo gasto del candidato vencedor con respecto al de sus contendores. Además, en Barranquilla y Cartagena los gastos de los candidatos elegidos fueron estrechamente cercanos a los del vencedor en Bogotá, una ciudad con un censo electoral siete veces mayor. En ese sentido, del análisis de financiamiento de campañas electorales se puede plantear que en municipios en riesgo de fraude electoral persiste el financiamiento de campañas con recursos propios o de familiares, lo que en algunos casos puede sugerir costos desbordados de campañas en distritos electorales de magnitud no considerable.

La coincidencia de acciones indicativas de fraude electoral, el uso de fuentes de financiación de campañas políticas que pueden construir riesgos para el proceso electoral y la distancia considerable entre gastos de campaña y topes legales autorizados permiten preguntarse acerca de las condiciones sobre las que se edifica la democracia en el nivel subnacional y la vulnerabilidad de los procesos de acceso al poder dadas las prácticas de los actores políticos y las debilidades institucionales en materia de asuntos electorales.

De otro lado, con relación a los riesgos de corrupción administrativa se observó que los municipios en riesgo de fraude electoral son vulnerables a la corrupción en áreas cruciales como gestión de la contratación pública, empleo público y acceso a la información. En estos aspectos predomina

la discrecionalidad en la toma de decisiones; las prácticas sometidas a la voluntad de la autoridad pública que pueden ser indicativas de sumisión a intereses privados y la opacidad en la información sobre beneficios estatales para la población con necesidades sociales específicas. De esta forma, se pone en cuestión la integridad de la gestión de los asuntos públicos cuando aparecen alertas tanto en el proceso de elección de los mandatarios como en las entidades que ellos lideran al convertirse en gobernantes. Procesos electorales rodeados de prácticas irregulares y contextos adversos (por ejemplo en relación a la presencia de actores armados) y Alcaldías con diseños institucionales precarios configuran escenarios proclives y vulnerables a la corrupción tanto política como administrativa y retos críticos para la democracia en el nivel subnacional.

Referencias

Misión de Observación Electoral . (2011). *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales Colombia 2011.* Bogotá.

Transparencia por Colombia. (2015). *Índice de Transparencia Municipal 2013-2014.* Bogotá: Transparencia por Colombia.

Transparencia por Colombia; Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales. (2014). *Análisis de la financiación de las campañas legislativas de Colombia en 2014.* Bogotá.

Universidad de los Andes

Incidencia del clientelismo según riesgo electoral y de violencia: un análisis de las elecciones presidenciales de 2014 en municipios de consolidación territorial[†]

Miguel García Sánchez[*]
Sebastián Pantoja Barrios[**]

El clientelismo en Colombia ha sido estudiado desde la Sociología, la Historia y la Ciencia Política, disciplinas que lo han comprendido como una relación asimétrica de intercambio no contractual entre patrones y clientes, dentro de la cual se engloban múltiples medios y estructuras sociales y políticas de intercambio (Losada, 1984; Martz, 1997; Leal & Dávila, 1990). Teniendo como punto de referencia esta conceptualización, la mayor parte de los estudios sobre el clientelismo en Colombia se han caracterizado por realizar un análisis descriptivo de la evolución de este fenómeno, enfocándose en definir y comprender su funcionamiento y sus diversas manifestaciones en el territorio nacional, y a lo largo de **múltiples campañas electorales**.

Sin embargo, por la misma orientación descriptiva de la mayor parte de estos estudios, no se ha realizado una evaluación empírica del grado de incidencia del clientelismo en los procesos electorales, ni un estudio sistemático de los factores que lo determinan en el contexto colombiano. En términos generales, se ha asumido que el clientelismo en Colombia tiene una alta incidencia y que, en algunas regiones del país, los resultados electorales son afectados

† Agradecemos los comentarios de Camilo Vargas a una versión previa de este capítulo. Los autores aparecen en orden alfabético.

* Profesor asociado del departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Codirector del Observatorio de la Democracia de la misma Universidad.

** Politólogo y Economista. Asistente de investigación del Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes.

por la compra de votos y el uso de recursos públicos con fines electorales. Por ejemplo, esto se ve reflejado en la continua referencia de los medios de comunicación al "voto de maquinaria" y a las "redes clientelares" como factores decisivos en el resultado final de la segunda vuelta de la últimas elecciones presidenciales (León & Lewin, 2014; Vargas, 2014; Idrobo & Querubín, 2015). No obstante, los estudios internacionales han mostrado que las aproximaciones cuantitativas registran una menor incidencia del clientelismo que los estudios cualitativos (Gonzalez Ocantos et al., 2012).

El presente capítulo persigue dos objetivos. Por un lado, busca evaluar la incidencia de la compra de votos, el patronazgo positivo, el patronazgo negativo y la intimidación en las elecciones presidenciales del año 2014, en tanto manifestaciones del clientelismo. Por otro lado, busca establecer hasta qué punto estas manifestaciones del clientelismo se encuentran relacionadas con el riesgo de violencia y el riesgo electoral identificados por la Misión de Observación Electoral (MOE). Para abordar dichos objetivos, el presente trabajo usó datos provenientes de la encuesta 2015 del Barómetro de las Américas e información municipal sobre tipos de riesgo, creada por la MOE. Esta encuesta se enfocó en municipios tradicionalmente afectados por el conflicto armado y los cultivos ilícitos, por tanto su alcance se limita a esas zonas del país. Para recopilar la incidencia de las distintas manifestaciones de clientelismo, la encuesta del Barómetro de las Américas siguió la metodología de experimento de lista. Esta metodología ha sido utilizada en otros estudios sobre clientelismo, con el fin de evitar el sesgo de deseabilidad social presente en el reporte de las diversas experiencias clientelares.

En términos generales, en este capítulo se mostrará que, en municipios afectados por el conflicto, durante elecciones presidenciales 2014, las principales manifestaciones clientelares fueron la intimidación y el ofrecimiento de favores; igualmente, mostrará que el riesgo por violencia se relaciona con la incidencia de la intimidación y el riesgo por fraude con el patronazgo positivo.

Clientelismo en Colombia: aproximaciones teóricas y empíricas

El estudio del clientelismo en Colombia se ha desarrollado a partir de cuatro grandes problemáticas: las causas de este fenómeno, su persistencia a lo largo del tiempo, sus transformaciones, y su relación con la violencia.

Respecto a las causas históricas del clientelismo, varios autores han sostenido que el clientelismo se ha reproducido por factores relacionados con la pobreza, la exclusión social y la baja presencia estatal en múltiples regiones del país (Miranda, 1977; González, 1980; Díaz, 1986; Leal & Dávila, 1990). En particular, la permanencia de la estructura sociopolítica de la hacienda, en la predominante sociedad rural del país al inicio de la era republicana, generó la acumulación de poder local de los terra-

tenientes, quienes a su vez se convirtieron en intermediarios entre los ciudadanos y el gobierno central para la provisión de recursos y servicios públicos.

No obstante, la pérdida gradual de poder de los terratenientes, ante los procesos de urbanización y fortalecimiento del Estado colombiano durante el siglo XX, no se tradujo en la desaparición del clientelismo, sino en su transformación progresiva. A partir de este hecho surgió la segunda dimensión de análisis de este fenómeno, la cual trata de comprender cuáles fueron las causas que han llevado a la persistencia del clientelismo en el país. Varios autores han postulado que el esquema político bipartidista sostuvo tales relaciones clientelares al convertirse en el nuevo intermediario entre el Estado y sus ciudadanos, para la distribución de los recursos públicos (Schmidt 1973; Urrutia, 1991). Además, los ciudadanos se han mantenido dentro de las redes clientelares al configurarse como medios de representación política efectivas (Leal & Dávila, 1990). Así, el clientelismo se ha adaptado a los cambios socioeconómicos e institucionales del país debido a la persistencia de condiciones de marginalidad de amplios sectores de la población y a su consolidación como una estrategia de competencia electoral dentro del esquema bipartidista (Martz, 1997; Gutiérrez, 1998; Dávila, 1999).

Junto con los estudios sobre la persistencia del clientelismo, un tercer grupo de trabajos se concentró en describir sus transformaciones. Las relaciones clientelares previas al periodo del Frente Nacional fueron descritas como "tradicionales", debido a que ellas se basaban en lealtades de vieja data y en el poder económico del patrón (Archer, 1990). En la medida en que el Estado se transformó en el principal dispensador de recursos económicos, y las burocracias dominaron la relación clientelista, se ha hablado de clientelismo "moderno" (Leal & Dávila, 1990), "corporativista" (Martz, 1997) o "de intermediarios" (Archer, 1990). Por su parte, con las reformas de descentralización y la aparición de nuevos espacios de representación, el sistema político se hizo más competitivo. Esto dio a los intermediarios locales más poder en las redes clientelares, multiplicó su número, e hizo que la lucha por los clientes fuera más intensa. Así, durante los años noventa se empezó a debatir sobre el llamado de clientelismo de "mercado" (Gutiérrez 1998, Dávila 1999).

Finalmente, el clientelismo también se ha incorporado dentro de las estrategias de los grupos armados ilegales, al punto que algunos autores hablan de clientelismo armado (Peñate, 1999). En particular, tales grupos -tanto guerrillas como paramilitares- han desarrollado sus propias estrategias de relacionamiento con el sistema político a partir de la captura de recursos estatales, las alianzas con políticos locales y la intimidación de votantes y políticos (Valencia, 2007; Garay et al., 2010).

De esta forma, es posible observar que la literatura sobre clientelismo en Colombia ha hecho especial énfasis en el análisis descriptivo y comparativo de la evolución de este fenómeno a lo largo de la historia

política del país, enfocándose en definir y comprender sus diversas manifestaciones. Sin embargo, recientemente no se ha realizado un estudio sistemático que permita determinar empíricamente el grado de incidencia del clientelismo en el país, ni cuáles son efectivamente los factores que, a nivel contextual e individual, afectan dicho grado de incidencia. El único antecedente es un estudio de Losada (1984) en el que este autor estimó que el clientelismo explicaría el 10% del voto urbano, y el 20% del voto rural; sin embargo este autor no exploró las causas de esta variación. En síntesis, este trabajo busca ampliar la literatura nacional sobre el clientelismo al intentar explorar la incidencia de varias manifestaciones de este fenómeno y algunas de sus posibles causas.

Las variedades del clientelismo y su incidencia según tipos de riesgo

Si bien los estudios internacionales sobre el clientelismo han abordado este fenómeno bajo una conceptualización similar a la que ha trabajado la literatura nacional, recientemente se ha hecho énfasis en la multidimensionalidad de este fenómeno. Es decir, se ha reconocido que el clientelismo se puede manifestar de maneras distintas a simplemente la compra de votos (Stokes et al., 2013). Estas diversas manifestaciones del clientelismo son, además de la compra de votos, el patronazgo positivo, el patronazgo negativo y la intimidación. El patronazgo positivo hace referencia a la entrega de dinero a cambio de apoyo electoral. Se trata de un intercambio en el que el político ofrece un favor, como el acceso a un cargo público, subsidio o servicio, a cambio del apoyo electoral. El patronazgo negativo consiste en conseguir el apoyo electoral chantajeando al elector con la pérdida de su empleo, un subsidio u otro beneficio. Finalmente, en la intimidación el intercambio clientelar se fundamenta en una amenaza, por parte del político u otro agente, a la seguridad o integridad del elector.

Entonces, teniendo como punto de referencia las distintas manifestaciones del clientelismo, algunos trabajos han estudiado bajo qué contextos los políticos usan una u otra estrategia clientelar, o qué los motiva a mezclar esas estrategias (Mares & Petrova, 2014). Por ejemplo, se ha concluido que dependiendo de los recursos al acceso de los políticos locales y la composición étnica de una localidad, estos deciden usar una u otra estrategia clientelar (Ibid.).

Como se mencionó anteriormente, uno de los objetivos de este trabajo es identificar la incidencia de las distintas formas de clientelismo en los municipios incluidos en este estudio. Teniendo como punto de referencia trabajos cualitativos y algunos reportes de prensa, creemos que en municipios afectados por el conflicto armado, como son la mayor parte de los incluidos en este estudio, se debería registrar una incidencia significativa de intimidación. En cuando a las otras formas de clientelismo, creemos que el patronazgo positivo también estará presente en dichos lugares, dado que desde finales del periodo del Frente Nacional esta modalidad de

clientelismo es aquella que más han descrito los estudios cualitativos sobre el tema. Finalmente, de acuerdo a los reportes de prensa sobre compra de votos y ciertas manifestaciones de patronazgo negativo en las pasadas elecciones presidenciales, podríamos esperar alguna incidencia de estas modalidades de clientelismo. No obstante, los informes sobre de compra de votos que encontramos en la prensa se concentraron en municipios de la Costa Caribe, y dada la escasa presencia de municipios de esta región en la muestra que usamos en este estudio, es poco probable que se registre la incidencia de este fenómeno. Por otro lado, los reportes de patronazgo negativo, en las pasadas elecciones presidenciales, fueron menores que los de compra de votos, por tanto también es factible que esta modalidad clientelar tenga una baja incidencia en nuestra muestra.

Ahora bien, más allá de registrar la incidencia, este estudio quiere establecer hasta qué punto los factores de riesgo electoral y de violencia que sistematiza la MOE tienen alguna relación con las manifestaciones de clientelismo descritas anteriormente. De esta manera, la primera hipótesis que postulamos es que en las pasadas elecciones presidenciales, la incidencia de modalidades de clientelismo como la compra de votos y el patronazgo (tanto positivo como negativo) fue mayor en municipios que según la MOE tienen antecedentes de riesgo por fraude electoral. Esta expectativa se basa en que, según informes de prensa y algunos estudios (Leal & Dávila 1990; Stokes et. al., 2013), las tradicionales dinámicas clientelistas de compra de votos y de patronazgo suelen ir de la mano de manipulaciones de los resultados electorales o del proceso electoral, a través de fenómenos como el "trasteo de votos" o el fraude electoral. Por otro lado, esperamos una mayor incidencia de la intimidación electoral en zonas que según la MOE enfrentan mayor riesgo de violencia. Estas zonas, dada su significativa afectación por parte del conflicto armado y la presencia de grupos guerrilleros o paramilitares, darían pie a que durante las elecciones se desarrollen dinámicas de clientelismo armado (Peñate, 1999), o de intimidación a los electores para favorecer políticos cercanos a los grupos armados ilegales (Garay et al., 2010).

Finalmente, desde el punto de vista de los factores de tipo individual, esperamos que ciudadanos con un menor nivel de ingresos y residentes en zonas rurales sean más proclives a las diversas formas de clientelismo, particularmente la compra de votos y el patronazgo.

La medición experimental del clientelismo

El clientelismo, como fenómeno social, tiene una percepción extendida de ilegalidad y de disfunción del sistema político (Brusco et al., 2004; Gallego & Wantchekon, 2012; Gonzalez-Ocantos et al., 2012). Así, las prácticas clientelares son generalmente denunciadas por los medios de comunicación, los académicos, e incluso por los mismos políticos, como algo que atenta contra los principios democráticos (Corstange, 2012;

Gonzalez-Ocantos et al., 2012). Esta concepción del clientelismo suele ser asimilada por los ciudadanos, lo que genera que muchos de ellos nieguen su participación en intercambios clientelares, cuando se indaga por dicho fenómeno en encuestas o entrevistas. En ese sentido, la negación estaría motivada por un interés de los encuestados en proyectar una "buena imagen" ante los entrevistadores (Tourangeau & Yan, 2007).

En ese sentido, existe consenso en la literatura respecto al hecho de que los individuos no responden de manera sincera cuando se les pregunta directamente sobre su participación en una red clientelar, o se les cuestiona acerca de si un intercambio clientelar fue una razón importante en su decisión de voto. Esta actitud de los individuos induce lo que se conoce como el sesgo de deseabilidad social. Esto es, la tendencia de los encuestados a dar respuestas que son consistentes con lo que se considera socialmente aceptado. Este sesgo es una de las principales causas de la discrepancia entre las bajas tasas de incidencia del clientelismo halladas en los estudios cuantitativos y la evidencia cualitativa que ha demostrado la predominancia de las redes clientelares en la decisión de voto en algunos países (Gonzalez-Ocantos et al., 2012; Gallego & Wantchekon, 2012).

Ante esta situación, se han propuesto metodologías experimentales que aumentan el anonimato del entrevistado como una posible solución para superar el sesgo de deseabilidad social. El experimento de lista es uno de los métodos diseñados para sustituir las preguntas directas y evitar que los individuos nieguen al entrevistador su participación en redes clientelares. Para ejecutar esta metodología se divide aleatoriamente la muestra de encuestados en dos grupos, uno de control y otro de tratamiento. Posteriormente, se lee a los encuestados en el grupo de control tres posibles razones por las que votaron, preguntando cuántas, no cuáles, de esas razones fueron verdaderas en su caso (Glynn, 2013). Este mismo listado se repite a los encuestados que hacen parte del grupo de tratamiento, añadiendo una razón relacionada con el clientelismo.

Para evitar sesgos de diseño, en los cuales los encuestados tratan de negar totalmente su participación en redes clientelares al responder "ninguna razón es verdadera" o "todas las razones son verdaderas", se incluyen dos razones de control mutuamente excluyentes entre sí (es decir, que inducen a que el encuestado tenga que escoger al menos una de ellas) y una tercera razón de control "absurda" con la cual se espera que ningún individuo se sienta identificado. Finalmente, para calcular la tasa de incidencia del clientelismo, se calcula la diferencia en valor absoluto entre el promedio de razones del grupo tratamiento y el promedio de razones del grupo de control.

Datos y metodología

Para analizar las hipótesis propuestas en este trabajo se usan datos provenientes de la encuesta especial 2015 del Barómetro de las Américas. En este estudio se entrevistó, cara a cara, a 1390 colombianos mayores de 18 años, residentes en 60 municipios, la mayo-

ría de los cuales se ubican en zonas de consolidación territorial, es decir en municipios tradicionalmente afectados por el conflicto armado y el narcotráfico. La muestra fue aleatoria, multietápica y estratificada por tamaño poblacional, nivel de competencia política y presencia del conflicto armado[1]. Esta muestra por tanto no representa al total de la población nacional.

Teniendo como punto de referencia las cuatro manifestaciones de clientelismo presentadas en la sección anterior, se incluyeron en la encuesta del Barómetro de las Américas sendos experimentos de lista. En términos generales, a los encuestados incluidos en el grupo control se les leyeron tres de posibles razones por las que pudieron haber votado en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2014, y se les pidió decir cuántas (no cuáles), de esas razones fueron verdaderas en su caso. Este mismo listado de razones se les leyó a los encuestados del grupo tratamiento, a quienes adicionalmente se les presentó una cuarta razón relacionada con cada una de las manifestaciones de clientelismo. A continuación presentamos la pregunta que usamos para medir intimidación[2]:

> Las siguientes son algunas razones por las cuales la gente votó por un candidato/a en la segunda vuelta de las últimas elecciones presidenciales. Por favor dígame cuántas son VERDADERAS en su caso. De nuevo, recuerde que no debe decirme CUÁLES SON esas razones sino simplemente CUÁNTAS son verdaderas en su caso:
>
> (1)Yo voté por un partido o candidato que mejorará el acceso a los servicios de salud.
>
> **(2)Yo voté por un partido o candidato porque alguien me intimidó o presionó para que lo hiciera [Excluida del grupo control].**
>
> (3)Yo voté por un partido o candidato que NO mejorará el acceso a los servicios de salud.
>
> (4)Yo voté por un partido o candidato que intentará que Colombia sea gobernada por los venezolanos.

Posteriormente, la incidencia global de cada tipo de clientelismo se midió como la diferencia, en valor absoluto, entre el promedio del grupo control y del grupo tratamiento. El cálculo de estas tasas permite evaluar la incidencia de las distintas manifestaciones clientelares. Así, si la tasa hallada para uno de los tipos de clientelismo no es significativa, concluiríamos que no hubo

1 De manera más específica la muestra incluye municipios del Programa Nacional de Consolidación Territorial del Gobierno Nacional y municipios apoyados por la Oficina de Poblaciones Vulnerables de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El trabajo de campo fue realizado en los meses de febrero y marzo de 2015, por tanto es posible que haya un reporte inferior al real, en cuanto a las experiencias de clientelismo, debido a que la segunda vuelta de las elecciones presidenciales se realizó en junio del 2014 (diez meses después de la realización de las encuestas), por lo que los votantes pueden no recordar sus experiencias con respecto a esta práctica.

2 Todas las preguntas usadas para medir los cuatro tipos de clientelismo las presentamos en el Anexo 1.

una incidencia de este tipo de fenómeno.

Para las manifestaciones de clientelismo en las que encontramos una incidencia significativa, se desarrollará un análisis adicional, a través de modelos de regresión, con el fin de evaluar cada una de las hipótesis planteadas. Como variable dependiente se tomarán las respuestas de cada experimento de lista. Como variables independientes se incluirán indicadores dicotómicos que miden el riesgo por fraude y el riesgo por violencia para cada municipio incluido en el estudio[3]. Estos modelos permiten determinar si la incidencia de cada tipo de clientelismo se concentró en municipios con tendencias históricas de fraude electoral o con presencia y acción de grupos armados ilegales.

Adicionalmente, un tercer grupo de modelos de regresión estimará la relación entre las diversas manifestaciones de clientelismo y algunas variables de tipo individual. Estas variables son: un indicador dicotómico que mide si el individuo habita en zona urbana o rural, nivel socioeconómico (riqueza relativa en quintiles), nivel educativo, edad, estado civil y una variable que mide si el entrevistado tiene hijos.

Así, para evaluar si la incidencia de cada tipo de clientelismo estuvo concentrada en municipios con determinada forma de riesgo (por violencia o fraude electoral), se estimará el siguiente modelo de regresión:

$$y_i = \beta_0 + \alpha T_i + \beta_1 D_j + \beta_2 D_j \times T_i + e_{ij} \quad (1)$$

Donde y_i son las respuestas a cada experimento de lista, T_i es la variable dicótoma que toma el valor de 1 si el individuo *i* estaba incluido en el grupo tratamiento, D_j representa las variables de riesgo *j*, ya sea por violencia o fraude electoral y el producto $D_j \times T_i$ representa la interacción entre la variable de riesgo correspondiente y la variable de tratamiento. La inclusión de este último término junto con la variable T_i se debe al hecho de que para determinar los efectos de D_j sobre la incidencia de cada tipo de clientelismo, es necesario calcular las combinaciones lineales entre el coeficiente de D_j (β_1) y el coeficiente de la interacción $D_j \times T_i$ (β_2), dado que tal incidencia está dada por la diferencia entre la media de y_i cuando $T_i = 1$ y de y_i cuando $T_i = 1$. De esta manera, la combinación lineal entre los coeficientes β_1 y β_2 estima la incidencia de cada tipo de clientelismo en municipios

3 La medición de estas variables se realizó por la MOE para todos los municipios del país y permiten establecer el grado de riesgo por violencia o fraude electoral durante las elecciones presidenciales, ya que estas fueron posteriores a las elecciones parlamentarias. Para la medición del riesgo por fraude electoral se tuvo en cuenta si en el municipio hubo votaciones atípicas (muy elevadas o muy bajas) en las elecciones parlamentarias de 2014, la cantidad de votos anulados y no marcados en tales comicios y si se han presentado amenazas para participar en elecciones pasadas. Para la medición del riesgo por violencia se tuvo en cuenta si en el municipio hay presencia de guerrillas o bandas criminales y si se han presentado desplazamientos forzados, amenazas a la libertad de prensa o hechos de violencia política en los últimos años. Para efectos de la estimación del modelo, se construyeron dos variables dicótomas que toman el valor de 1 si hubo algún nivel de riesgo en el municipio y a 0 si no hubo ninguno. El nivel de riesgo de los municipios abordados en el presente estudio se puede ver en el Anexo 2.

con riesgo por violencia o por fraude electoral, mientras que el coeficiente β_1 muestra la incidencia en municipios donde no existe alguno de estos riesgos.

De manera similar, se estimará el efecto de las variables individuales sobre la incidencia del clientelismo a través del siguiente modelo:

$$y_i = \alpha T_i + \gamma_1 X_i + \gamma_2 X_i \times T_i + \nu_{ij} \quad (2)$$

Donde X_i son las variables de control individual y el producto $X_i \times T_i$ representa la interacción entre la variable individual correspondiente y la variable de tratamiento. De esta manera, el efecto de cada variable individual sobre la incidencia de cada tipo de clientelismo también está dado por la combinación lineal entre los coeficientes de X_i (γ_1) y de $X_i \times T_i$ (γ_2). Para todos los modelos (1) y (2), se asume que los errores e_{ij} y ν_{ij} son exógenos, es decir, que no existen variables omitidas o efectos de la incidencia del clientelismo sobre las variables independientes, sean municipales o individuales.

Los estadísticos descriptivos de las variables de cada modelo se encuentran en el Cuadro 1, donde se puede resaltar que los cuatro grupos de tratamiento (uno por cada manifestación de clientelismo) se encuentran balanceados (el porcentaje de tratados oscila entre el 49.1% y el 50.1% de los encuestados), lo cual garantiza eficiencia en la estimación de las tasas de incidencia. Además, el 84% de los individuos habita en municipios con riesgo por violencia en elecciones y el 35% vive en municipios con riesgo por fraude electoral, lo cual muestra que ambas formas de riesgo son experimentadas por un porcentaje significativo de los encuestados, a pesar de que la muestra se enfoca en municipios tradicionalmente afectados por el conflicto.

Cuadro 1. Estadísticas descriptivas de las variables utilizadas en el análisis estadístico

	Observaciones	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Tratados en Compra de votos	668	0.507485	0.5003186	0	1
Tratados en Intimidación	668	0.4962519	0.5003186	0	1
Tratados en Patronazgo positivo	668	0.4909091	0.5003186	0	1
Tratados en Patronazgo negativo	668	0.507485	0.5003186	0	1
Riesgo por fraude electoral	1390	0.352518	0.4779261	0	1
Riesgo por violencia electoral	1390	0.8402878	0.3664708	0	1
Vive en zona urbana	1390	0.6028777	0.4894778	0	1
Mujer	1390	0.5	0.50018	0	1
Edad	1390	36.84676	15.21836	17	88
Está casado(a)	1386	0.5836941	0.4931235	0	1
Tiene hijos(as)	1381	0.7538016	0.4309515	0	1
Quintiles de riqueza	1266	2.969194	1.426402	1	5
Años de escolaridad	1388	8.474063	4.901339	0	22

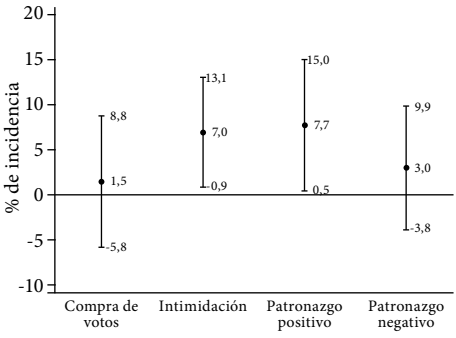
Resultados generales

Como se mencionó anteriormente, en el trabajo de campo se recogieron un total de 1390 encuestas, con un total de 862 votantes (individuos que afirmaron haber votado en la segunda vuelta de las elecciones pasadas), correspondiendo al 62.5% de la muestra. Este porcentaje de votantes es superior al porcentaje real de votantes en los municipios encuestados (44%). Esto suele suceder en todos los estudios postelectorales ya que participar en elecciones es visto por los ciudadanos como una conducta socialmente deseable.

A partir de las respuestas aportadas por los votantes, se calcularon las tasas de incidencia de cada uno de los tipos de clientelismo, con sus respectivos intervalos de confianza a través de una diferencia de medias. Estos resultados que se resumen en la Gráfica 1 indican que la intimidación y el patronazgo positivo son los dos únicos tipos de clientelismo estadísticamente significativos, con un 7% y 7.7% de incidencia global, respectivamente. Es decir, en las pasadas elecciones presidenciales, en los municipios incluidos en el estudio 2015 de Barómetro de las Américas, el clientelismo se manifestó a través de la intimidación y las ofertas, por parte de los políticos, de favores o beneficios como un puesto o un subsidio. Los resultados de este estudio indican que, en estas zonas, no hubo incidencia de compra de votos ni de patronazgo negativo. Es importante destacar que, a pesar de la idea según la cual el clientelismo se encuentra muy generalizado, la evidencia empírica indica que menos del 10% de los votantes en las pasadas elecciones presidenciales fueron expuestos a modalidades clientelares como la intimidación y el patronazgo positivo.

Si se tiene en cuenta que la muestra especial 2015 del Barómetro de las Américas se hizo en municipios pequeños y el 40% de los encuestados habitan zonas rurales, se podría comparar este resultado con la estimación que hizo Losada (1984), hace más de treinta años, de la incidencia del clientelismo para zonas rurales. Según este autor aproximadamente el 20% de los residentes rurales fue afectado por el clientelismo en la década de los ochenta. Actualmente, la incidencia rural del clientelismo se habría reducido más de la mitad. En otras palabras, Colombia habría experimentado una disminución en la incidencia de las prácticas clientelares.

Gráfica 1. Tasas de incidencia de distintos tipos de clientelismo (diferencia entre grupos control y tratamiento)



Hasta este punto se ha establecido la incidencia de distintos tipos de clientelismo en las pasadas elecciones presidenciales. Ahora bien, ¿hasta qué punto la intimida-

ción y el patronazgo positivo se concentran en municipios afectados por el riesgo de violencia y de fraude electoral, respectivamente? Para responder esta inquietud, el siguiente paso en el análisis consiste en analizar la incidencia de cada tipo de clientelismo para los distintos escenarios de riesgo identificados por la MOE[4]. En otras palabras, comparamos los porcentajes de intimidación y patronazgo positivo, para municipios con y sin riesgo por violencia, y para poblaciones con y sin riesgo por fraude electoral (Modelos 1 y 2 de los Cuadros 2 y 3). Una mejor visualización de los resultados se presenta en las Gráficas 2 a 5.

El Modelo 1 del Cuadro 2 y la Gráfica 2 indican que la intimidación estuvo concentrada en municipios que la MOE identifica como en riesgo por violencia, lo cual respalda nuestra hipótesis. Así, más o menos el 8.5% de los votantes que habitan en municipios con este tipo de riesgo reportaron que la intimidación o amenaza fue una razón importante en su decisión de voto en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales. En cambio, la incidencia de la intimidación no fue significativa en municipios sin riesgo de violencia. Es decir, en estas zonas no se puede afirmar que hubo incidencia de intimidación de electores.

Por su parte, al hacer el análisis de la incidencia de intimidación dividiendo la muestra entre municipios con y sin riesgo de fraude electoral, encontramos que la incidencia de este tipo de clientelismo fue significativa en el segundo grupo de municipios (Modelo 2 del Cuadro 2 y Gráfica 3). Es decir, la intimidación a electores fue más frecuente en municipios sin riesgo de fraude electoral. Es posible que en zonas donde los políticos pueden poner en marcha estrategias de alteración de los resultados electorales no se necesite recurrir a la intimidación de los electores, cosa que no sucedería cuando los políticos locales no tienen a la mano los recursos para articular un fraude electoral, en ese caso una estrategia de acción ante los ciudadanos sería recurrir a la amenaza y al patronazgo, como veremos más adelante.

Respecto a las variables individuales, el Cuadro 2 (Modelo 3) indica que los votantes casados fueron los más propensos a ser intimidados para votar por algún candidato, en comparación a los solteros. Esto permite sustentar la idea de que los individuos con mayores responsabilidades en el hogar fueron más propensos a hacer parte de redes de clientelismo armado y a que los hechos de intimidación fueron importantes en su decisión de voto en las elecciones presidenciales pasadas.

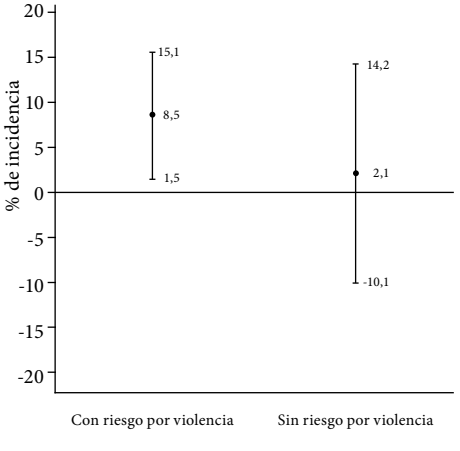
4 La distribución de los municipios, según tipo de riesgo, se presenta en el anexo 2.

Cuadro 2. Resultados de estimación de modelos de intimidación

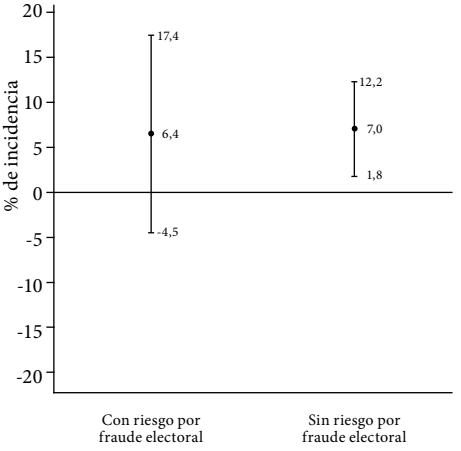
	Riesgo por violencia		Riesgo por fraude electoral		Variables individuales	
	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	Coeficiente	Error estándar	Coeficiente	Error estándar	Coeficiente	Error estándar
Municipios **con** riesgo	0,0849	0,0351**	0,0642	0,0653		
Incidencia en municipios **sin** riesgo	0,0206	0,0604	0,0701	0,0308**		
Vive en zona urbana					-0,0477	0,0465
Mujer					0,0034	0,0453
Edad					-0,0020	0,0017
Está casado (a)					0,1121	0,0532***
Tiene hijos (as)					0,0102	0,0617
Quintiles de riqueza					-0,0134	0,0164
Años de escolaridad					0,0007	0,0048
Constante					1,0748	0,0791
Recuadro ajustado	0,0127		0,0105		0,0358	
Observaciones	658		658		608	

Sig. *** p<,001, **p<0,05, *p<0

Gráfica 2. Incidencia de intimidación (%), según riesgo de violencia



Gráfica 3. Incidencia de intimidación (%), según riesgo de fraude electoral



Por otra parte, los resultados para la incidencia del patronazgo positivo, para cada escenario de riesgo, indican que esta modalidad clientelar es un fenómeno que tiene incidencia significativa en zonas con menor riesgo de violencia y con mayor riesgo de fraude electoral. El modelo 1 del Cuadro 3 y la Gráfica 4 indican que en zonas sin riesgo de violencia, el patronazgo positivo tiene una incidencia cercana al 10%. En otras palabras, se podría afirmar que en los municipios más pacíficos se activan o tienen mayor posibilidad de operación lo que podríamos llamar "redes clientelistas tradicionales". En cambio, en zonas más violentas los políticos, posiblemente en asociación con los actores armados, recurren más a la amenaza, como quedó claro en los resultados para intimidación electoral.

En el caso de los dos escenarios de riesgo por fraude electoral encontramos que el patronazgo positivo tiene una incidencia significativa solo en municipios donde hay alto riesgo de fraude electoral (Modelo 2 del Cuadro 3 y Gráfica 5). Para cerca del 10.8% de los votantes, que habitan en municipios con riesgo por fraude electoral, los ofrecimientos de favores o acceso a servicios y subsidios públicos fueron una razón importante en su decisión de voto en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales. Este resultado sugiere varias reflexiones. La primera es que la modalidad de clientelismo con mayor incidencia es el tradicional patronazgo positivo, y que esta forma de intercambio electoral tiene mayor incidencia en zonas donde hay riesgo de fraude. En segundo lugar, este resultado indica que los políticos combinan múltiples estrategias para obtener resultados electorales favorables. Así, donde los políticos intentan interferir de manera ilegal en el proceso electoral, también desarrollan estrategias clientelistas, o "trastean" electores. En estas zonas del país, el clientelismo es parte de un menú variado de estrategias "*non sanctas*" con las cuales los políticos buscan desbalancear la competencia política y alterar los resultados electorales.

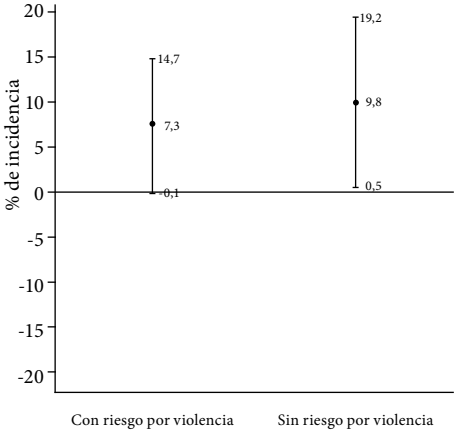
Adicionalmente, el Modelo 3 del Cuadro 3 que analiza la relación entre variables individuales y patronazgo positivo, muestra que para los votantes que habitan en zonas rurales, los ofrecimientos de favores o acceso a servicios y subsidios fueron una razón importante en su decisión de voto. Esto puede estar relacionado con lo postulado por algunos autores (Miranda, 1977; González 1980; Díaz, 1986; Leal & Dávila, 1990), respecto a que las redes clientelares son fuertes en regiones con menor presencia estatal, y donde a su vez las elites locales tienen alta capacidad de control político, como sucedería en las áreas rurales del país.

Cuadro 3. Resultados de estimación de modelos de patronazgo positivo

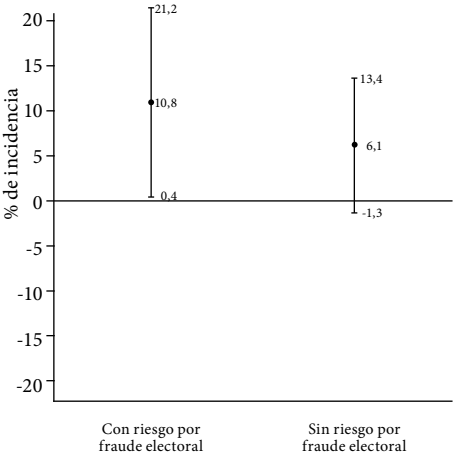
	Riesgo por violencia		Riesgo por fraude electoral		Variables individuales	
	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	Coeficiente	Error estándar	Coeficiente	Error estándar	Coeficiente	Error estándar
Incidencia en municipios **con** riesgo	0,0729	0,0442	0,1078	0,0622*		
Incidencia en municipios **sin** riesgo	0,0984	0,0560*	0,0607	0,0439		
Vive en zona urbana					-0,1111	0,0526***
Mujer					-0,0222	0,0556
Edad					-0,0010	0,0029
Está casado (a)					0,0199	0,0558
Tiene hijos (as)					0,0193	0,0675
Quintiles de riqueza					0,0018	0,0176
Años de escolaridad					0,0032	0,0086
Constante					1,0523	0,1277***
Recuadro ajustado	0,0107		0,0072		0,0184	
Observaciones	654		654		605	

Sig. *** p<,001, **p<0,05, *p<0

Gráfica 4. Incidencia de patronazgo positivo (%), según riesgo de violencia



Gráfica 5. Incidencia de patronazgo positivo (%), según riesgo de fraude electoral



Conclusiones

Los resultados de este trabajo presentan evidencia empírica suficiente para sostener que, en municipios tradicionalmente afectados por el conflicto armado y el narcotráfico, las principales manifestaciones clientelistas que tuvieron lugar en las pasadas elecciones presidenciales fueron la intimidación y el patronazgo positivo. Igualmente, se puede concluir que existe una clara relación entre los factores de riesgo por fraude y por violencia, identificados por la MOE, y la incidencia de la intimidación y el patronazgo. Específicamente, encontramos que la intimidación electoral se concentró en municipios con mayor riesgo de violencia y menor de fraude, mientras que el ofrecimiento de favores o beneficios a cambio del voto tuvo mayor incidencia en municipios con alto riesgo de fraude y menor riesgo de violencia.

¿Qué implicaciones tienen estos resultados? La primera es que gracias a este estudio podemos dimensionar la incidencia del clientelismo en Colombia. Así, para la muestra de municipios estudiada, las prácticas clientelistas afectan a un porcentaje de votantes que fluctúa entre el 7% y el 11%. Esto indica que si bien el clientelismo no afecta a la mayoría de los votantes, sí impacta a un segmento muy importante de la población. Si consideramos adicionalmente que, como mencionamos anteriormente, el porcentaje de encuestados que dijo haber votado en las elecciones presidenciales fue mayor que el porcentaje real (62.5% contra 44%), la incidencia del clientelismo podría ser mayor que la registrada en este estudio. Esto si asumimos que es más probable que los ciudadanos afectados por las distintas formas de clientelismo hayan votado de forma efectiva. En segundo lugar, pudimos establecer que, al menos en los municipios estudiados, fenómenos como la compra de votos y el patronazgo negativo no tuvieron mayor incidencia. De esta forma, a pesar de los múltiples reportes sobre compra de votos que aparecieron en los medios de comunicación, en el contexto de las elecciones presidenciales del año 2014 las formas de clientelismo que más se practicaron fueron la intimidación y el patronazgo positivo[5].

En tercer lugar, la clara relación entre los factores de riesgo (violencia y fraude) para las elecciones presidenciales de 2014 y la incidencia de dos manifestaciones clientelares (intimidación y patronazgo positivo), constituyen una validación empírica de dichos indicadores de riesgo. Gracias a esta validación, los resultados del presente estudio tienen una implicación directa sobre el trabajo que desarrolla la MOE en el contexto de las elecciones locales de 2015. En particular, se debe prestar mucha atención, u observar con mucho detenimiento, aquellos municipios que para las próximas elecciones aparecen con mayor riesgo de violencia y de fraude electoral, pues en ellos probablemente se concentrarán dinámicas de intimidación a los electores y los ofrecimientos, por parte de los políticos, de favores y beneficios a cambio de votos.

5 Este resultado, sólo aplica para los municipios afectados por el conflicto dado que nuestra muestra no tienen una representación nacional.

En cuarto lugar, es claro que el clientelismo es un fenómeno que está asociado con aspectos contextuales más que con características individuales. En este estudio no encontramos evidencia para afirmar que el clientelismo afecta particularmente a ciudadanos pobres o menos educados. Lo anterior cuestiona la idea de que los sectores de la población con menores oportunidades son los más propensos a ser parte de redes clientelares. En cambio, la evidencia sugiere que el clientelismo aumenta con la inseguridad y la presencia de redes políticas que practican el fraude y otras alteraciones a la competencia. Esto apunta a que el fortalecimiento institucional y la consolidación territorial del Estado son algunos de los mecanismos necesarios para ganarle la pelea al clientelismo. No obstante, esta conclusión merece un estudio más detallado que permita evaluar los mecanismos causales que han permitido el desarrollo de dichas estrategias clientelistas y que explican su funcionamiento.

Finalmente es importante destacar algunas limitaciones de este estudio. Las conclusiones de este trabajo aplican fundamentalmente a las regiones del país afectadas por el conflicto y particularmente a municipios incluidos en la estrategia estatal de consolidación territorial. Para extender estos resultados a todo el país se requeriría otro tipo de muestra. Para terminar, estudios de esta naturaleza deben ser complementados con análisis cualitativos que ayuden a entender con más detalle las dinámicas de las relaciones clientelares aquí estudiadas. En síntesis, sería ideal poder replicar este trabajo con una muestra nacional y complementar esta aproximación cuantitativa con estudios de caso cualitativos.

Referencias

Brusco, Valeria, Marcelo Nazareno, & Susan Stokes. (2004). Vote Buying in Argentina. *Latin American Research Review*, 39 (2), 66-88.

Corstange, Daniel. (2012). Vote Buying Under Competition and Monopsony: Evidence from a List Experiment in Lebanon. Ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, Washington, DC.

Díaz, Eduardo. (1986). *El Clientelismo en Colombia. Un estudio Exploratorio*. Bogotá: El Áncora Editores.

Escobar, Cristina. (2002). Clientelism and Citizenship: The Limits of Democratic Reform in Sucre, Colombia. *Latin American Perspectives,* 29 (5), 20-47.

Gallego, Jorge y Leonard Wantchekon. (2012). Experiments on Clientelism and Vote-Buying. *New Advances in Experimental Research on Corruption*, (15), 177-212.

Garay, Luis Jorge, Eduardo Salcedo, e Isaac de León. (2010). Redes de poder en Casanare y la costa Atlántica. En C. López (Ed.) *Y refundaron la patria. De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano.* Bogotá: Debate, 215-266.

García Sánchez, Miguel. (2003). ¿*Ciudadanía avergonzada? Democracia local y construcción de ciudadanía en Bogotá*. Bogotá: Universidad de los Andes, IEPRI.

Gutiérrez, Francisco. (2007). ¿*Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia*

en Colombia, 1958 – 2002. Bogotá: Norma, IEPRI.

Gonzalez-Ocantos, Ezequiel, Chad De Jonge, Carlos Meléndez, Javier Osorio & David Nickerson. (2012). Vote Buying and Social Desirability Bias: Experimental Evidence from Nicaragua. *American Journal of Political Science*, 1(56), 202-217.

Idrobo, Nicolás y Pablo Querubín. (2015). Un Análisis de los Resultados Electorales de las Elecciones Presidenciales en Colombia. *Foco Económico*. Recuperado de http://goo.gl/iDsGNf

Leal, Francisco y Andrés Dávila. (1990). *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, IEPRI.

León, Juanita y Juan Estaban Lewin. (2014, 25 de mayo). La maquinaria: ausente en primera vuelta, reina en la segunda. *La Silla Vacía*. Recuperado de http://goo.gl/tqWGUu

Losada, Rodrigo. (1984). *Clientelismo y elecciones*. Bogotá: Universidad Javeriana, Programa de Estudios Políticos.

Mares, Isabela y Tsveta Petrova. (2014). Disaggregating Clientelism. Examininig the Mix of Vote-buying, Patronage and Intimidation. (Artículo inédito). Columbia University.

Martz, John D. (1997). *The Politics of Clientelism. Democracy and the State in Colombia.* New Brunswick: Transaction Publishers.

Miranda, Nicolás. (1977). *Clientelismo y Dominio de Clase*. Bogotá: CINEP.

Peñate, Andrés. (1999). El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado. *Documento de trabajo CEDE*, 15.

Stokes, Susan, Thad Dunning, Marcelo Nazareno y Valeria Brusco. (2013). *Brokers, Voters, and Clientelism: the Puzzle of Distributive Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.

Schmidt, Stefan Walter. (1973). *Political Clientelism in Colombia*. (Disertación Doctoral). Columbia University.

Tourangeau, Roger y Ting Yan. (2007). Sensitive Questions in Surveys. *Psychological Bulletin*, *133*(5), 859.

Urrutia, Miguel. (1991). On the absence of economic populism in Colombia. En *The macroeconomics of populism in Latin America* (pp. 369-391). Chicago: University of Chicago Press.

Vargas, Camilo. (2014). Las expresiones del voto en Colombia: elecciones nacionales 2014. *Misión de Observación Electoral*. Recuperado de http://goo.gl/cKTDJs

Valencia, León. (2007). Los caminos de la alianza entre los paramilitares y los políticos. En M. Romero (Ed.), *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris.

Anexo 1. Experimento de lista diseñado e incluido en Barómetro de las Américas-LAPOP 2015

Cuestionario A (solo a votantes)

CLIENC1. A continuación voy a leerle tres razones por las cuales la gente votó por un candidato/a en la **segunda vuelta de las últimas elecciones presidenciales**. Por favor dígame cuántas de esas razones son VERDADERAS en su caso. Usted no debe decirme CUÁLES SON esas razones sino simplemente CUÁNTAS son verdaderas en su caso.
[ROTE LAS OPCIONES]
(1) Yo voté por un partido o candidato que mejorará la calidad de la educación.
(2) Yo voté por un partido o candidato que NO mejorará la calidad de la educación.
(3) Yo voté por un partido o candidato que apoyará que Colombia firme un acuerdo de armas nucleares con Corea del Norte.
Por favor dígame, cuántas razones son verdaderas en su caso; recuerde que NO me tiene que decir cuáles son esas razones.
[Si el encuestado no entendió la pregunta o no llevó la cuenta de las razones que son verdaderas, por favor REPITA la pregunta y el listado de razones]
[Ponga la respuesta a continuación; recuerde que la respuesta es un NÚMERO de razones; no las razones]
(0) NINGUNA es verdadera
(1) Es verdadera UNA
(2) Son verdaderas DOS
(3) Son verdaderas TRES
(88) NS
(98) NR
(99) INAP (no votó)

CLIENT2. Las siguientes son otras cuatro razones por las cuales la gente votó por un candidato/a en la **segunda vuelta de las últimas elecciones presidenciales**. Por favor dígame cuántas son VERDADERAS en su caso. De nuevo, recuerde que no debe decirme CUÁLES SON esas razones sino simplemente CUÁNTAS son verdaderas en su caso.
[ROTE LAS OPCIONES]
(1)Yo voté por un partido o candidato que mejorará el acceso a los servicios de salud.
(2)Yo voté por un partido o candidato porque alguien me intimidó o presionó para que lo hiciera.
(3)Yo voté por un partido o candidato que NO mejorará el acceso a los servicios de salud.
(4)Yo voté por un partido o candidato que intentará que Colombia sea gobernada por los venezolanos.
Por favor dígame, cuántas razones son verdaderas en su caso; recuerde que NO me tiene que decir cuáles son esas razones.
[Si el encuestado no entendió la pregunta o no llevó la cuenta de las razones que son verdaderas, por favor REPITA la pregunta y el listado de razones]
[Ponga la respuesta a continuación; recuerde que la respuesta es un NÚMERO de razones; no las razones]
(0) NINGUNA es verdadera
(1) Es verdadera UNA
(2) Son verdaderas DOS
(3) Son verdaderas TRES
(4) Son verdaderas CUATRO
(88) NS
(98) NR
(99) INAP (no votó)

(…/…)

(…/…)

CLIENT3. Las siguientes son otras cuatro razones por las cuales la gente votó por un candidato/a en la **segunda vuelta de las últimas elecciones presidenciales**. Por favor dígame cuántas son VERDADERAS en su caso. De nuevo, recuerde que no debe decirme CUÁLES SON esas razones sino simplemente CUÁNTAS son verdaderas en su caso.
[ROTE LAS OPCIONES]
(1)Yo voté por un partido o candidato que luchará contra la delincuencia.
(2)Yo voté por un partido o candidato porque un político, un funcionario público o un líder comunal me ofreció un favor por votar (por ejemplo ayuda para acceder a un cargo público o a un servicio como Familias en Acción o subsidios de vivienda).
(3)Yo voté por un partido o candidato que NO luchará contra la delincuencia.
(4)Yo voté por un partido o candidato que promoverá que Colombia entregue San Andrés y Providencia a Nicaragua.
Por favor dígame, cuántas razones son verdaderas en su caso; recuerde que NO me tiene que decir cuáles son esas razones.
[Si el encuestado no entendió la pregunta o no llevó la cuenta de las razones que son verdaderas, por favor REPITA la pregunta y el listado de razones]
[Ponga la respuesta a continuación; recuerde que la respuesta es un NÚMERO de razones; no las razones]
(0) NINGUNA es verdadera
(1) Es verdadera UNA
(2) Son verdaderas DOS
(3) Son verdaderas TRES
(4) Son verdaderas CUATRO
(88) NS
(98) NR
(99) INAP (no votó)

CLIENC4. Las siguientes son otras tres razones por las cuales la gente votó por un candidato/a en la **segunda vuelta de las últimas elecciones presidenciales**. Por favor dígame cuántas son VERDADERAS en su caso. De nuevo, recuerde que no debe decirme CUÁLES SON esas razones sino simplemente CUÁNTAS son verdaderas en su caso.
[ROTE LAS OPCIONES]
(1) Yo voté por un partido o candidato que luchará contra el desempleo.
(2) Yo voté por un partido o candidato que NO luchará contra el desempleo.
(3) Yo voté por un partido o candidato que prohibirá el consumo de maíz en el país.
Por favor dígame, cuántas razones son verdaderas en su caso; recuerde que NO me tiene que decir cuáles son esas razones.
[Si el encuestado no entendió la pregunta o no llevó la cuenta de las razones que son verdaderas, por favor REPITA la pregunta y el listado de razones]
[Ponga la respuesta a continuación; recuerde que la respuesta es un NÚMERO de razones; no las razones]
(0) NINGUNA es verdadera
(1) Es verdadera UNA
(2) Son verdaderas DOS
(3) Son verdaderas TRES
(88) NS
(98) NR
(99) INAP (no votó)

CLIEND1. Yo voté por un partido o candidato porque un político o un líder me ofrecieron dinero o un regalo (por ejemplo un mercado, un almuerzo o materiales de construcción). ¿Esto fue verdad en su caso?
(1) Sí (2) No (88) NS (98) NR (99) INAP (no votó)

CLIEND4. Yo voté por un partido o candidato porque un político, un funcionario público o un líder comunal me advirtió que perdería algo (por ejemplo mi empleo o mi casa) si no votaba por ese candidato/a o partido. ¿Esto fue verdad en su caso?
(1) Sí (2) No (88) NS (98) NR (99) INAP (no votó)

Cuestionario B (solo a votantes)

CLIENT1. A continuación voy a leerle cuatro razones por las cuales la gente votó por un candidato/a en la **segunda vuelta de las últimas elecciones presidenciales**. Por favor dígame cuántas de esas razones son VERDADERAS en su caso. Usted no debe decirme CUÁLES SON esas razones sino simplemente CUÁNTAS son verdaderas en su caso.
[ROTE LAS OPCIONES]
(1) Yo voté por un partido o candidato que mejorará la calidad de la educación.
(2) Yo voté por un partido o candidato porque un político o un líder me ofreció dinero o un regalo (por ejemplo un mercado, un almuerzo o materiales de construcción).
(3) Yo voté por un partido o candidato que NO mejorará la calidad de la educación.
(4) Yo voté por un partido o candidato que apoyará que Colombia firme un acuerdo de armas nucleares con Corea del Norte.
Por favor dígame, cuántas razones son verdaderas en su caso; recuerde que NO me tiene que decir cuáles son esas razones.
[Si el encuestado no entendió la pregunta o no llevó la cuenta de las razones que son verdaderas, por favor REPITA la pregunta y el listado de razones]
[Ponga la respuesta a continuación; recuerde que la respuesta es un NÚMERO de razones; no las razones]
(0) NINGUNA es verdadera
(1) Es verdadera UNA
(2) Son verdaderas DOS
(3) Son verdaderas TRES
(4) Son verdaderas CUATRO
(88) NS
(98) NR
(99) INAP (no votó)

CLIENC2. Las siguientes son otras tres razones por las cuales la gente votó por un candidato/a en la **segunda vuelta de las últimas elecciones presidenciales**. Por favor dígame cuántas son VERDADERAS en su caso. De nuevo, recuerde que no debe decirme CUÁLES SON esas razones sino simplemente CUÁNTAS son verdaderas en su caso
[ROTE LAS OPCIONES]
(1) Yo voté por un partido o candidato que mejorará el acceso a los servicios de salud.
(2) Yo voté por un partido o candidato que NO mejorará el acceso a los servicios de salud.
(3) Yo voté por un partido o candidato que intentará que Colombia sea gobernada por los venezolanos.
Por favor dígame, cuántas razones son verdaderas en su caso; recuerde que NO me tiene que decir cuáles son esas razones.
[Si el encuestado no entendió la pregunta o no llevó la cuenta de las razones que son verdaderas, por favor REPITA la pregunta y el listado de razones]
[Ponga la respuesta a continuación; recuerde que la respuesta es un NÚMERO de razones; no las razones]
(0) NINGUNA es verdadera
(1) Es verdadera UNA
(2) Son verdaderas DOS
(3) Son verdaderas TRES
(88) NS
(98) NR
(99) INAP (no votó)

(…/…)

(…/…)

CLIENC3. Las siguientes son otras tres razones por las cuales la gente votó por un candidato/a en la **segunda vuelta de las últimas elecciones presidenciales**. Por favor dígame cuántas son VERDADERAS en su caso. De nuevo, recuerde que no debe decirme CUÁLES SON esas razones sino simplemente CUÁNTAS son verdaderas en su caso
[ROTE LAS OPCIONES]
(1) Yo voté por un partido o candidato que luchará contra la delincuencia.
(2) Yo voté por un partido o candidato que NO luchará contra la delincuencia.
(3) Yo voté por un partido o candidato que promoverá que Colombia entregue San Andrés y Providencia a Nicaragua.
Por favor dígame, cuántas razones son verdaderas en su caso; recuerde que NO me tiene que decir cuáles son esas razones.
[Si el encuestado no entendió la pregunta o no llevó la cuenta de las razones que son verdaderas, por favor REPITA la pregunta y el listado de razones]
[Ponga la respuesta a continuación; recuerde que la respuesta es un NÚMERO de razones; no las razones]
(0) NINGUNA es verdadera
(1) Es verdadera UNA
(2) Son verdaderas DOS
(3) Son verdaderas TRES
(88) NS
(98) NR
(99) INAP (no votó)

CLIENT4. Las siguientes son otras cuatro razones por las cuales la gente votó por un candidato/a en la **segunda vuelta de las últimas elecciones presidenciales**. Por favor dígame cuántas son VERDADERAS en su caso. De nuevo, recuerde que no debe decirme CUÁLES SON esas razones sino simplemente CUÁNTAS son verdaderas en su caso
[ROTE LAS OPCIONES]
(1) Yo voté por un partido o candidato que luchará contra el desempleo.
(2) Yo voté por un partido o candidato porque un político, un funcionario público o un líder comunal me advirtió que perdería algo (por ejemplo mi empleo o mi casa) si no votaba por ese candidato/a o partido.
(3) Yo voté por un partido o candidato que NO luchará contra el desempleo.
(4) Yo voté por un partido que prohibirá el consumo de maíz en el país.
Por favor dígame, cuántas razones son verdaderas en su caso; recuerde que NO me tiene que decir cuáles son esas razones.
[Si el encuestado no entendió la pregunta o no llevó la cuenta de las razones que son verdaderas, por favor REPITA la pregunta y el listado de razones]
[Ponga la respuesta a continuación; recuerde que la respuesta es un NÚMERO de razones; no las razones]
(0) NINGUNA es verdadera
(1) Es verdadera UNA
(2) Son verdaderas DOS
(3) Son verdaderas TRES
(4) Son verdaderas CUATRO
(88) NS
(98) NR
(99) INAP (no votó)

CLIEND2. Yo voté por un partido o candidato porque **alguien** me intimidó o presionó para que lo hiciera. ¿Esto fue verdad en su caso?
(1) Sí (2) No (88) NS (98) NR (99) INAP (no votó)

CLIEND3. Yo voté por un partido o candidato porque un político, un funcionario público o un líder comunal me ofreció un favor por votar (por ejemplo ayuda para acceder a un cargo público o a un servicio como familias en acción o subsidios de vivienda). ¿Esto fue verdad en su caso?
(1) Sí (2) No (88) NS (98) NR (99) INAP (no votó)

Anexo 2. Municipios incluidos en la muestra según tipo de riesgo

Municipio	Departamento	Riesgo electoral	Riesgo de violencia
Anorí	Antioquia	Sí	Sí
Apartadó	Antioquia	Sí	Sí
Briceño	Antioquia	Sí	Sí
Cáceres	Antioquia	Sí	Sí
Caucasia	Antioquia	No	Sí
Chigorodó	Antioquia	Sí	No
El Bagre	Antioquia	Sí	No
Ituango	Antioquia	Sí	No
Necoclí	Antioquia	Sí	No
Nechí	Antioquia	No	No
Puerto Berrío	Antioquia	Sí	No
Tarazá	Antioquia	Sí	No
Turbo	Antioquia	No	No
Valdivia	Antioquia	Sí	No
Zaragoza	Antioquia	No	No
El Carmen de Bolívar	Bolívar	No	No
María La Baja	Bolívar	No	No
San Jacinto	Bolívar	No	No
San Juan Nepomuceno	Bolívar	No	No
Cartagena del Chairá	Caquetá	Sí	No
La Montañita	Caquetá	Sí	No
San Vicente del Caguán	Caquetá	Sí	No
Caloto	Cauca	No	No
Corinto	Cauca	Sí	No
Miranda	Cauca	No	No
Santander de Quilichao	Cauca	No	No
Aguachica	Cesar	No	No
Bojaya	Chocó	Sí	No
Riosucio	Chocó	No	No
Montelíbano	Córdoba	No	No
Puerto Libertador	Córdoba	Sí	No
San José de Uré	Córdoba	No	No
Tierralta	Córdoba	No	No
Valencia	Córdoba	No	No
Dibulla	Guajira	No	No
San Juan del Cesar	Guajira	No	No

(…/…)

(…/…)

Ariguaní	Magdalena	No		No	
Ciénaga	Magdalena	No		No	
Chivolo	Magdalena	No		No	
Fundación	Magdalena	No		No	
Granada	Meta	No		No	
La Macarena	Meta	Sí		No	
Mesetas	Meta	Sí		No	
Puerto López	Meta	No		No	
Puerto Rico	Meta	No		No	
San Juan de Arama	Meta	Sí		No	
Uribe	Meta	Sí		No	
Vistahermosa	Meta	Sí		No	
Samaniego	Nariño	No		No	
San Andrés de Tumaco	Nariño	No		No	
Barrancabermeja	Santander	No		No	
Ovejas	Sucre	No		No	
San Onofre	Sucre	No		No	
Chaparral	Tolima	No		Sí	
Rioblanco	Tolima	Sí		Sí	
Buenaventura	Valle del Cauca	No		Sí	
Florida	Valle del Cauca	No		Sí	
Palmira	Valle del Cauca	No		Sí	
Pradera	Valle del Cauca	No		Sí	
Total de municipios con riesgo			**23**		**11**
Total de municipios sin riesgo			**36**		**48**
Total de municipios encuestados: 59					

Consultas, avales y elección de candidatos en los Partidos Políticos para las elecciones regionales y locales del 25 de Octubre

Fabián Acuña*
Fredy Barrero E.**

Uno de los desafíos más importantes a los que se enfrentan los partidos políticos es determinar quiénes serán los candidatos que los representarán en las contiendas electorales uninominales o quiénes compondrán las listas para las elecciones plurinominales. La selección de los candidatos es una decisión interna de las colectividades y, por ende, se constituye en uno de los momentos de mayor tensión para las organizaciones políticas dado que, en la práctica, este proceso se convierte en una oportunidad para consolidar o fracturar internamente dichas organizaciones, y es lo último lo que ocurre con más frecuencia (Barrero y Acuña, 2015).

Para la selección de los candidatos se han desarrollado distintos mecanismos: propios (es decir, aquellos establecidos por los partidos en sus estatutos o de manera informal) o externos (representados por las directrices jurídicas que se determinan para tal proceso) (Barrero 2014). Tales mecanismos están motivados por el tipo de elección, la circunscripción a la cual presentan candidatos, y, sobre todo, por las dinámicas de las fuerzas políticas que compiten al interior del partido en cada región.

En las elecciones regionales y locales del próximo octubre la decisión sobre las candidaturas activa intereses de liderazgos políticos en todas las regiones. Dado que este es un primer momento

* Docente e investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana. Contacto: fabianalejandro.acuna@gmail.com

** Magíster en Estudios Políticos y politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana. Contacto: fbarrero78@yahoo.com.

de decisión dentro de cada partido, donde deben escoger ganadores y perdedores, una tarea vital de la selección de candidatos, además de escoger los avalados, ha de ser propender por mecanismos validados por todos los actores en competencia para lograr una relativa unidad en las colectividades, que con frecuencia resultan divididas una vez es favorecido un candidato o un sector del partido (Barrero y Acuña, 2015).

En Colombia la forma más tradicional de elegir candidatos en las organizaciones políticas, que permanece hasta el día de hoy, es la práctica del "bolígrafo", denominada así porque la nominación se concentra –discresionalemente- en la firma del director del partido, el cual establece los nombres de quiénes serían avalados por el partido en el ámbito nacional (Duque, 2007; Batlle, 2011), aunque en las regiones esta decisión es competencia de líderes regionales (Acuña, 2009). En la mayoría de los casos se trata no de un sólo líder sino de varios, por lo cual se acude a acuerdos y mecanismos informales (Barrero, 2014; Wills, Batlle y Barrero, 2012).

Otra manera de establecer las candidaturas son las convenciones regionales y de nivel nacional -según el caso- (Latorre 2009). Las convenciones fueron duramente cuestionadas en los años ochenta por Luis Carlos Galán, desde su movimiento Nuevo Liberalismo, lo que lo llevó a apartarse temporalmente del partido al cuestionar, entre otras razones, los vicios de la política y de las maquinarias políticas que "amañaban" las decisiones, precisamente en las convenciones en todos los niveles. Por esta razón, una de las condiciones para que el líder liberal retornara al Partido fue establecer la Consulta popular como mecanismo independiente y transparente de elección del candidato presidencial, y no a través de acuerdos y transacciones cuestionadas en medio de la convención. Galán fue asesinado, pero el Partido Liberal adoptó la consulta como mecanismo de decisión (Acuña 2009; 2011). Este es uno de los principales antecedentes de la selección de candidatos vía consulta popular y dicha práctica sería imitada posteriormente por otros partidos.

El desarrollo normativo de la consulta interna ha sido reactivo a la experiencia, y se ha constituido entonces en una formalización de prácticas y procesos de toma de decisión informales de los partidos[1]. De esta manera, en el presente análisis de contexto revisaremos las reformas políticas y sus implicaciones en los ejercicios de la democracia interna de los partidos. Posteriormente, realizaremos un análisis de los procesos de selección de candidatos y, por último, se presentarán algunas conclusiones tentativas.

Reformas políticas: ¿hacia la promoción de una mayor democracia partidista?

Aunque la Constitución Política de Colombia formalizó la existencia de los partidos

1 Recientemente también se hace uso de las encuestas para determinar qué candidato tendría mayor intención de voto en una eventual candidatura; pero para efectos del presente artículo el análisis se va a centrar en las consultas de los partidos.

políticos, no planteó temas relativos a la escogencia de sus candidatos. Ahora bien, con la Ley 130 de 1994 se legalizaron las consultas internas y posteriormente, con el Acto Legislativo 01 de 2003, estas se constitucionalizaron, así como las consultas populares. Para las consultas populares, se estableció que se aplicará la regulación de una elección ordinaria en materia de financiación, publicidad electoral y acceso a los medios de comunicación del Estado. Así mismo, se eliminó cualquier posibilidad de doble militancia. También, quedó establecido que los resultados de las consultas populares eran vinculantes, en el sentido de que quien resultase perdedor no podría presentarse por otro movimiento. Al respecto, cabe mencionar que el carácter vinculante es para el candidato, y no para su equipo de campaña o para sus adherentes, razón por la cual estos tienen la opción de apoyar otra candidatura, lo que implicaría transfuguismo en cuerpo ajeno.

Los partidos políticos, antes del 2003, podían avalar candidatos para las diferentes elecciones sin ningún límite. Como mecanismo para superar la dispersión de candidatuas, la reforma política impuso la restricción de presentar una sola lista, limitada a un número de candidatos no mayor al de los puestos o curules que estuvieran en juego. La siguiente reforma fue el Acto Legislativo 01 de 2009, con el que se mantuvieron ambos formatos de consultas (interna y popular), aunque se incluyó el mecanismo de consulta interpartidista, la cual puede ser interna o popular y se utiliza en aquellos casos en los que más de un partido busque presentar un único candidato bajo la figura de la coalición.

Con esta reforma se fortaleció el régimen sancionatorio de los partidos políticos, así como la importancia de las directivas del partido en el otorgamiento de los avales. Cabe resaltar que las reformas introducidas por el Acto Legislativo en mención fueron reglamentadas por la Ley 1475 de 2011, donde se establece la obligatoriedad de los resultados[2], debido a que se había constituido en una práctica recurrente el desconocimiento de los resultados por parte de las directivas que, posterior al resultado, negaban el aval, así como por parte de los candidatos perdedores que dejaban solo al ganador de la consulta, generando una división profunda en las colectividades. De acuerdo a lo previamente mencionado, los tipos de consultas que establece la ley son:

1. Internas: aquellas en las pueden participar los miembros de la organización política que estén en el registro de afiliados.

2 El artículo 7º de la Ley 1475 de 2011 indica que el resultado de las consultas será obligatorio tanto para las agrupaciones políticas que hicieron uso de ese mecanismo, como para los candidatos que participaron en ellas, reiterando la regla de la misma naturaleza, señalada en el inciso quinto del artículo 107 de la Constitución Política. En el mencionado artículo se establecen además las siguientes reglas: a) Los precandidatos que opten por participar en la consulta quedan inhabilitados para presentarse a la misma elección por otra agrupación política y, b) Los grupos políticos, sus directivos, promotores y precandidatos no pueden apoyar candidatos distintos a los seleccionados mediante la consulta, salvo en los casos de muerte o incapacidad absoluta de estos.

2. Populares: aquellas en las que pueden participar todos los ciudadanos inscritos en el censo electoral.
3. Interpartidistas: aquellas consultas –internas o populares- que sean convocadas por una coalición de partidos o movimientos políticos con personería jurídica para la selección de candidatos de coalición a cargos uninominales.

Todas las consultas realizadas para la selección de candidatos en Colombia hasta 2015 habían sido populares, debido a que ningún partido o movimiento ha sido disciplinado a la hora de tener un registro de afiliados[3]. Una particularidad de las consultas del presente año fue la decisión del Centro Democrático de presentar un registro de afiliados, constituyendo así su propio censo de personas autorizadas para votar, lo cual indica que es la primera consulta interna que se desarrolla en Colombia. En contraste, los demás partidos este año optaron por consulta popular para elegir sus candidatos[4].

Por otro lado, aunque es más frecuente que los partidos acudan a las consultas para la elección de candidatos a cargos uninominales, en las consultas de abril, y para algunos municipios, el Centro Democrático, el Partido Liberal y el Partido Conservador eligieron los candidatos al momento de conformar sus listas para las corporaciones públicas, concejos municipales y juntas de acción local (JAL). Como se sabe, la reforma política del 2003 determinó que los partidos políticos deben presentar una lista única, y esta podrá estar compuesta por tantos candidatos como curules a proveer. Por dicha razón, la consulta de los partidos para corporaciones públicas tiene utilidad en la medida en que establece quiénes serán los integrantes de la lista cuando el número de precandidatos excede el de las curules, y en qué orden quedarán, lo que es fundamental cuando se trata de lista cerrada[5]. En este sentido, con esta decisión se limita la alta discrecionalidad de los partidos.

Las consultas partidistas de 2015

El 19 de enero fue la fecha establecida por el Consejo Nacional Electoral (CNE), mediante Resolución 3526 de 2014, para que tanto partidos y movimientos políticos como grupos significativos de ciudada-

3 En 2007, el Polo Democrático Alternativo (PDA), estableció la consulta para la elección del candidato a la alcaldía de Bogotá, entre Samuel Moreno y María Emma Mejía, y aunque era abierta al público, tenían la condición que quien decidiera participar en la consulta automáticamente estaba manifestando su intención de pertenecer a la militancia del partido; esta condición actuó como un filtro, pero la consulta seguía siendo abierta-popular (Acuña, 2009).

4 Partido Liberal y Conservador eligieron candidatos; la otra consulta fue la del PDA, pero para la elección de los integrantes de su convención nacional.

5 Debe recordarse que un punto que se propuso en la reforma al equilibrio de poderes del presente año –pero que finalmente no alcanzó consenso-, fue eliminar el voto preferente, obligando a todos los partidos a conformar listas cerradas. Un pre-requisito para lograr esto es ampliar los procesos democráticos para la conformación de listas (quiénes quedan en la lista y en qué orden).

nos propusieran si deseaban, o no, realizar consultas. De acuerdo con el CNE, de los 13 partidos y movimientos con personería jurídica vigente 10 manifestaron su deseo de realizarlas, entre ellos los partidos Conservador Colombiano, Cambio Radical, Alianza Verde, Centro Democrático, Polo Democrático, de la U, Liberal Colombiano, Opción ciudadana, Movimiento Alternativo Indígena y Social, y Alianza Social Independiente. No obstante, sólo tres partidos (Liberal, Conservador y Centro Democrático) se presentaron a consultas para elegir a sus candidatos a la alcaldía –elección uninominal-; dos lo hicieron para elegir sus candidatos a las listas de concejos municipales (Conservador y Centro Democrático); y dos para escoger a candidatos a las listas de JAL (Liberal y Centro Democrático) -elecciones plurinominales-. Otro de los partidos que participó en las elecciones del 19 de abril fue el Polo Democrático Alternativo, el cual realizó una consulta popular para escoger a los 766 delegados que participarían en el IV Congreso Nacional del partido.

Ahora bien, si se considera que las consultas se realizaron solo en aquellos municipios en los que los partidos así se lo solicitaron al CNE, además si se tiene en cuenta que no participaron todos los partidos con personería jurídica, y que el mecanismo para la escogencia del candidato fue tanto por consulta popular como interna, carece de rigurosidad realizar aquí propuestas analíticas que engloben e incluyan el territorio nacional con el fin de determinar la participación política de los colombianos en las pasadas consultas. Bajo esta consideración, a continuación se presentan los aspectos que más llamaron la atención del proceso electoral del 19 de abril.

Consultas internas para Alcaldías

Tres partidos políticos presentaron 187 precandidatos a las consultas para la alcaldía de 65 municipios. El partido que más candidatos presentó fue el Centro Democrático (106 candidatos, en 41 municipios), seguido por el Conservador (53 candidatos, en 15 municipios) y el Liberal (28 candidatos, en 9 municipios). Pese a que el Centro Democrático fue el partido que presentó el mayor número de candidatos en el mayor número de municipios, fue el que menor votación obtuvo (23.610 votos por candidatos). No obstante, al tratarse de un ejercicio de consulta interna, los resultados pueden considerarse "positivos", al menos respecto al Liberal (26.070 votos por candidatos), cuyo mecanismo fue el de consulta popular. El partido que más alta votación obtuvo fue el Conservador (51.778 votos por candidatos). Cabe resaltar que la diferencia en el número de votos no depende exclusivamente del arrastre electoral del partido, sino también del censo electoral de cada uno de los municipios, que para el caso de estas consultas oscilaba entre 3.000 y 370.000 ciudadanos.

En el caso del Centro Democrático, la consulta interna contribuyó no solo a entender el grado de aceptación de los candidatos al interior de la colectividad, sino también a comprender la magnitud de su militancia. Sin embargo, los resultados de las consultas internas pueden tener un

efecto mediático que afecta o contribuye al posible "posicionamiento" del partido frente al electorado, en la medida en que al final las cifras pueden ser utilizadas mediáticamente para plantear que fueron pocos o muchos los que acompañaron a un partido determinado.

En el caso de las consultas populares (Liberal y Conservador) los resultados pueden dar cuenta de un espejismo electoral, pues a estas puede asistir cualquier persona que se encuentre en el censo electoral de la circunscripción determinada. Este hecho es fundamental ya que, al final, los votos obtenidos por los candidatos en las consultas puede que no se traduzcan en votos efectivos el día de las elecciones.

Es así como, en materia de participación electoral, para las consultas a elecciones de alcaldes participaron 107.431 personas, lo que equivale al 0,32% del censo electoral colombiano (32´975.158).

Tabla 1. Participación electoral: consultas internas 2015

Tipo de consulta	Popular				Interna		
Partido/Tipo voto	Partido Liberal		Partido Conservador		Centro Democrático		Total
	Votos	%	Votos	%	Votos	%	
Votos por candidatos	26070	97,53	51778	94,43	23610	91,95	101650
Votos Nulos	354	1,32	916	1,67	602	2,34	1875
Votos No Marcados	305	1,14	2133	3,89	1463	5,69	3906
Total	**26729**	**100**	**54827**	**100**	**25675**	**100**	**107431**

Fuente: Elaboración propia con datos de Registraduría Nacional del Estado Civil.

Llama la atención que el porcentaje de votos nulos obtenidos por los tres partidos es bajo. En cuanto a las tarjetas no marcadas se observa un incremento, en especial en los partidos Conservador y Centro Democrático. Respecto a este último partido, es de resaltar que, dado que se trató de una consulta interna, un 5,69% de su militancia no marcó ninguna tarjeta electoral, lo cual significa que hay un porcentaje reducido frente al número de votantes de la consulta, pero significativo en términos absolutos (1463 ciudadanos), que acudió a las urnas a acompañar a su partido pero que no se identificó con ninguna de las opciones.

Respecto a la relación entre potencial electoral y participación electoral en las consultas, se pueden clasificar los municipios según su movilización electoral a partir de dos criterios: la ***participación*** y el ***dominio partidista***. Para medir la ***participación***, se analizó la relación entre potencial electoral y porcentaje de personas que asistieron a las urnas. La gradación está entre: alto (30% en adelante), medio (entre 10 y 29,9%) y bajo (entre 0 y 9,9%).

Tabla 2. Municipios y grado de participación consultas internas alcaldía, 2015

		Partido Liberal	Partido Conservador	Centro Democrático
Participación	Alta	Balboa (Risaralda); San Francisco (Putumayo)	Floresta (Boyacá); Mocoa (Putumayo) y Utica (Cundinamarca)	
	Media	Cabrera y Tocaima (Cundinamarca); San Benito Abad (Sucre); Puerto Asís y Valle del Guamuez (Putumayo)	Ituango y Sabaneta (Antioquia); Chita, Ciénega y Tibasosa (Boyacá); Villagarzón (Putumayo); Simijaca (Cundinamarca); Tadó (Chocó)	
	Baja	La Mesa (Cundinamarca)	Tunja y Ramiriquí (Boyacá); Puerto Asís (Putumayo)	Los 41 municipios en los que se celebraron consultas internas.

Fuente: Elaboración propia con datos de Registraduría Nacional del Estado Civil

El dominio partidista se estableció en la medida en que más del 55% del censo electoral votó en la consulta de un partido determinado. Reiteramos que en este caso no se puede establecer el resultado definitivo de las elecciones de octubre, pero sí podemos plantear inicialmente la posibilidad del predominio de un partido sobre un municipio. La posibilidad de mantener dicho predominio para el día de las elecciones dependerá de los acuerdos a que lleguen los precandidatos y seguidores del partido que optó por las consultas. El porcentaje del 55% se toma como referente de la posible tasa de participación[6], en un contexto en el que la abstención electoral nacional y subnacional fluctúa cerca del 40%. Por supuesto, existirán casos en los que estos valores sean diferentes. En ese orden de ideas, si en un municipio asistieron a las urnas el 55% o más de los electores a acompañar a un partido, la probabilidad de que se trate de un municipio con dominio partidista es alta; si es entre un 30 y un 54,9% es media; y entre 29,9 y 0,1% es baja. Veamos cuáles municipios están entre los rangos recién mencionados:

6 En las últimas dos elecciones de autoridades locales ha sido de 57,3% (2011) y 55,7% (2007).

Tabla 3. Municipios y grado de dominio partidista consultas internas alcaldía, 2015

		Partido Liberal	Partido Conservador	Centro Democrático
Dominio partidista	Alto	Balboa (Risaralda); San Francisco y Puerto Asís (Putumayo)	Floresta (Boyacá); Mocoa y Villagarzón (Putumayo); Utica (Cundinamarca);	
	Medio	Cabrera y Tocaima (Cundinamarca); Valle del Guamez (Putumayo)	Ituango y Sabaneta (Antioquia); Chita, Ciénega y Tibasosa (Boyacá); Villagarzón (Putumayo); Simijaca (Cundinamarca); Tadó (Chocó)	
	Bajo	La Mesa (Cundinamarca); San Benito Abad (Sucre)	Tunja y Ramiriquí (Boyacá); Puerto Asís (Putumayo)	Los 41 municipios en los que se celebraron consultas internas.

Fuente: Elaboración propia con datos de Registraduría Nacional del Estado Civil

Consultas internas para concejo municipal

A este respecto, el Partido Conservador propuso consulta únicamente para las listas del concejo municipal de Mocoa (10.903 votos por candidatos) y Sibundoy (4.848 votos por candidatos), dos municipios del departamento de Putumayo. Por su parte el Centro Democrático hizo uso de éste recurso para establecer sus listas para concejos municipales en 34 municipios, en 6 departamentos:

Tabla 4. Municipios y votación para candidatos en consultas CD

Partido	Departamento	Municipio	**Votos por candidato**
Centro Democrático	Antioquia	Medellín	8525
		Caldas	351
		Carmen de Viboral	80
		Cocorná	302
		Concepción	99
		Itagüi	1520
		Puerto Naré-La Magdalena	177
		San Pedro	336
		Santa Rosa de Osos	31
		Sonsón	1467
	Caldas	Manizales	2453
		Aguadas	186
		Anserma	540

(…/…)

(…/…)

Partido	Departamento	Municipio	**Votos por candidato**
Centro Democrático	Caldas	Aranzazú	146
		Chinchiná	290
		Manzanares	336
		Palestina	133
		Pensilvania	1348
		Riosucio	320
		Risaralda	304
		Salamina	187
		Supia	388
		Victoria	552
		Villamaria	329
		Viterbo	501
	Huila	Pitalito	1152
	Meta	Acacias	795
	Tolima	Armero	153
		Flandes	978
		Fresno	898
		Líbano	1386
		Melgar	571
	Valle	Cali	649
		Tuluá	131

Fuente: Elaboración propia con datos de Registraduría Nacional del Estado Civil

El Partido Liberal y Centro Democrático optaron por establecer sus listas para las Juntas Administradoras Locales JAL en Bogotá a través de consulta en la mayoría de las 20 localidades, exceptuando Barrios Unidos y Antonio Nariño para el caso del liberalismo; y Antonio Nariño, Puente Aranda y Sumapaz para el CD.

Consideraciones finales: panorama de los mecanismos 'periféricos' y 'nucléales' en la selección de candidatos

Entre los mecanismos utilizados para la selección de sus candidatos, los Partidos Políticos optaron por consultas internas (CD) y populares (Liberal y Conservador), para alcaldía, concejos, y para las JAL, para los municipios que se indicó. El Partido Verde había manifestado la intención de elegir a su candidato a la alcaldía de Bogotá vía consul-

ta popular, sin embargo se rechazó esta opción y sus candidatos se decantaron a partir de una encuesta. Además, para la selección de sus candidatos a JAL dicho partido, optó por una consulta interna a su militancia, pero a diferencia del Centro Democrático no acudió a las consultas organizadas por la Registraduría Nacional en el mes de abril, por esta razón debió organizar y administrar su propia consulta realizada el 18 de julio.

Observando los procesos de toma de decisión internos en los partidos, los mecanismos de selección anteriormente mencionados se ubican en la "periferia" (Acuña 2009), en la medida en que la decisión está en manos o de los militantes o del electorado en general. Al momento de escribir esta reflexión, la mayoría de organizaciones políticas tienen dificultades y presentan divisiones en su interior por la forma en que se han otorgado avales a buena parte de los candidatos que no concursaron en las consultas internas de abril, es decir aquellos que han sido elegidos por el "núcleo" del partido: director (es) o congresistas y liderazgos regionales que pronto han evidenciado la conflictividad de dicha competencia.

Muestra de ello son las renuncias de miembros connotados del Partido Liberal, por la forma en que uno de sus co-directores otorgó avales regionales a candidatos en el departamento de Santander (*El Espectador*, 2015, 1 de julio; *Vanguardia Liberal*, 2015, 8 de julio). También lo es la decisión de Carlos Galán de dejar su cargo como director de Cambio Radical, porque el partido decidió, en su contra, apoyar candidatos cuestionados para el departamento de la Guajira y Antioquia (Acuña 2015), lo que también tuvo repercusiones sobre otros miembros del partido (*El Heraldo*, 2015, 28 de mayo). Igualmente se ven tensiones en el Centro Democrático, partido que se preciaba de una gran disciplina interna y aceptación a las decisiones de su líder, pero donde hoy chocan sectores políticos departamentales para tomar la la decisión de quién será su candidato a la gobernación de Antioquia (Acevedo, 2015, 4 de julio) y otras regiones.

Estos son algunos de los ejemplos más conocidos de las tensiones que viven los partidos políticos en la selección de sus candidatos para la actual contienda electoral de autoridades subnacionales.

Referencias

Acevedo, José Manuel. (2015, 4 de julio). Quien se queda con el uribismo. *Revista Semana*. Recuperado de http://www.semana.com/opinion/articulo/José-manuel-acevedo-m-quien-se-queda-con-el-uribismo/433591-3

Acuña, Fabián. (2015, Junio 29). Criminales, políticos y elecciones: una nefasta tradición colombiana. *Razón Pública*. Recuperado de http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/8556-criminales,-pol%C3%ADticos-y-elecciones-una-nefasta-tradici%C3%B3n-colombiana.html

___ (2011). Consulta interna y democracia en los partidos políticos en Colombia: desarrollo y posibilidades. *Controversia* (197), pp.199-223.

___ (2009). Partidos políticos y Procesos de Selección interna de candidatos en Colombia.

En: *Análisis Político. Nº 66, Mayo- Agosto de 2009*, IEPRI. Bogotá- Colombia, pp. 145-161

Barrero, Fredy. (2014). Instituciones formales e informales en la selección de candidatos en el ámbito subnacional colombiano. Elecciones 2011. En *Análisis Político No. 80*, pp. 123-145.

Barrero, Fredy & Acuña, Fabián. (2015). Cuando ganar es perder un poco. Selección de candidatos de los partidos políticos colombianos, elecciones presidenciales 2014. En: Barrero, Fredy y Margarita Batlle. (Eds.), *Elecciones en Colombia, 2014. ¿Representaciones fragmentadas?* Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

Batlle, Margarita. (2011). La difícil tarea de seleccionar un candidato: Cambios y continuidades en las estrategias de selección de candidatos en los partidos colombianos (1990-2010). En: Basset, Yann, Margarita Batlle, Paola Montilla y Margarita Marín. (Eds.), *Elecciones 2010: Partidos Políticos, consultas y democracia Interna*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Duque, Javier. (2007). Institucionalización organizativa y procesos de selección de candidatos presidenciales en el Partido Liberal y Conservador colombianos 1974-2006. *Estudios Políticos* (31), pp 141-181.

Latorre, Mario. (2009) [1974]. *Elecciones y Partidos Políticos en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, colección 60 años.

Wills, Laura; Batlle, Margarita & Barrero, Fredy. (2012). Candidaturas y partidos: los procesos de selección de candidatos en las elecciones subnacionales de Colombia, 2011. En Wills, Laura y Margarita Batlle (Comps.). *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2011*. Bogotá. NMIND, International IDEA y PNUD.

Noticias periodísticas sin autor

Renuncia de Viviane Molares a dirección liberal provoca crisis en el partido. (2015, 1 de julio). *El Espectador.* Recuperado de http://www.elespectador.com/noticias/politica/renuncia-de-viviane-morales-direccion-liberal-provoca-c-articulo-569504

Alejandro Galvis renuncia al partido liberal. (2015, 8 de julio). *Vanguardia Liberal*. Recuperado de http://www.vanguardia.com/politica/318404-alejandro-galvis-renuncia-al-partido-liberal.

Quitan facultad a Álvarez Lleras para dar avales en Cambio Radical. (2015, 28 de mayo). *El Heraldo.* Recuperado de http://www.elheraldo.co/politica/quitan-facultad-alvarez-lleras-para-dar-avales-en-cambio-radical-197084

Violencia política y participación electoral: incidencia de los actores armados ilegales en las elecciones locales en Colombia[1]

Eduardo Andrés Chilito[*]
Luis Fernando Calvache[**]
Andrés Edilberto Vargas[***]

El presente capítulo analiza el panorama sociopolítico de las elecciones locales de 2011 en Colombia en perspectiva hacia los comicios de 2015. Para tal efecto, se observa la participación electoral a partir de los efectos combinados de una serie de variables relacionadas con el conflicto armado y los hechos de violencia política, especialmente el asesinato utilizado como forma de acción contra candidatos a las elecciones. En términos generales, los Grupos Armados Ilegales (GAI) en Colombia han asumido una serie de posturas respecto a la celebración de elecciones libres y transparentes. Las estrategias de estos actores implican un amplio espectro que va desde posiciones en contra del proceso electoral, como es el caso de las FARC o del ELN en algunas regiones, pasando por posiciones relativamente neutrales, hasta el favorecimiento de actores políticos y candidatos.

De este modo, se estimó un modelo de regresión logística (*software* R) con la participación electoral como variable dependiente y como variables explicativas la presencia de las FARC, ELN y Neo-

1 Los autores agradecen la información suministrada por la Misión de Observación Electoral y el Centro de Recursos para el análisis de Conflictos CERAC.

* Coordinador MOE- Regional Cauca. Docente Departamento de Ciencia Política, Universidad del Cauca, Colombia.

** Politologo, Universidad del Cauca, Colombia. Maestrando en Sociologia, UnB, Brasil. Docente programa de Derecho, Fundación Universitaria de Popayán. Correo: lfcalvache@unicauca.edu.co

*** Politólogo, Universidad del Cauca, Colombia. Magíster en Ciencias Políticas FLACSO – Ecuador. Correo: saintoandre@gmail.com

paramilitares[2], así como los hechos de violencia política. Para la construcción de la variable *presencia de grupos armados ilegales* se decodificó la presencia por tipo de actor (FARC, ELN y Neoparamilitar) para cada uno de los municipios siendo 1 = presencia y 0 = ausencia. La variable *violencia política* (vio.p.s) fue construida a partir de la información sobre amenazas, atentados y secuestros registrados contra candidatos en el periodo electoral para cada uno de los municipios; esta variable no mide el número de acciones sino la presencia o ausencia de hechos violentos. Con un tratamiento similar, pero medida aparte, se toma la variable de *asesinatos contra candidatos* (asesinato).

Así, para próximas estimaciones podrían ser incluidas algunas variables en el tiempo como procesos de reforma o cambio político, infraestructura, nivel de educación, grado de polarización electoral, efecto de las elecciones nacionales en los comicios locales, entre otras. Aunque dichas variables, según García (2007, p. 84), son importantes para entender el comportamiento del voto, en muchos casos no aplican para contextos violentos o con presencia de actores armados ilegales.

En principio, se espera que la participación electoral esté asociada a factores como la estabilidad institucional, de ahí que altos niveles de violencia política tiendan a producir bajos niveles de participación política. Sin embargo, va a depender de los propósitos u objetivos de cada uno de los actores armados regionales la intención de alguno de ellos para desestabilizar el régimen político o para eliminar física y simbólicamente a sus adversarios y opositores mediante la violencia o la intimidación.

Por lo anterior, fueron dispuestos posibles escenarios de participación electoral para 2011, que pueden ser extrapolados para el año 2015. De este modo, se espera que en municipios sin presencia de grupos armados ilegales y en condiciones de estabilidad política, los niveles de participación electoral sean más altos o iguales a su promedio histórico o a la elección inmediatamente anterior. En un segundo escenario, cuando los neoparamilitares son el único actor armado presente, se espera una menor participación electoral respecto a escenarios sin presencia de grupos armados ilegales, pero más altos que en escenarios con presencia de solo guerrillas. Por el contrario, se esperan bajos niveles de participación electoral en aquellos municipios con presencia guerrillera. Por último, en municipios con presencia de ambos actores se esperan niveles más bajos de participación, ante la intensidad del conflicto.

En este sentido, en un primer momento se expone la metodología y se analizan las variables seleccionadas. Luego, se propone una regresión logística con el fin de establecer la probabilidad de que un municipio obtenga una votación superior o inferior a 57,3% (el nivel nacional de participación en 2011), según los efectos combinados de presencia de GAI y hechos de violencia política. Se concluye, tal como

2 Con este término se hace referencia a lo que en otros contextos se ha denominado como Bandas Criminales o como Grupos Post Desmovilización Paramilitar.

lo señalan estudios previos, que la probabilidad de obtener un alto porcentaje de participación (superior a 57,3%) disminuye en aquellos municipios bajo el efecto combinado[3] de la presencia de guerrillas y en algunos casos neoparamilitares, teniendo en cuenta los siguientes escenarios:

1. Cuando en un municipio se registra presencia de un solo actor armado ilegal (sea FARC o Neoparamilitares) aumenta la probabilidad de que la votación no supere el nivel nacional, lo que aplica para 2011 y eventualmente también para 2015. No obstante, cuando la presencia armada va acompañada de hechos de violencia política, la probabilidad de que la votación supere el promedio nacional aumenta, lo que permite pensar que la violencia política puede movilizar al electorado. Sin embargo, esta hipótesis debe ser matizada toda vez que a diferencia de procesos electorales anteriores no existe evidencia cualitativa que permita establecer que efectivamente los actores armados ilegales hayan utilizado la violencia política como un factor de movilización electoral, aunque dicha asociación pueda ser posible desde el punto de vista estadístico.
2. Si bien en 2011 las FARC hicieron un llamado al abstencionismo, se puede afirmar que esta estrategia cambió de una región a otra, puesto que este tipo de movilizaciones dependen de los factores contextuales, ante todo cuando un actor armado tiene la capacidad de movilizar al electorado. De hecho, se esperaba que en departamentos como Arauca, Caquetá, Putumayo o Meta, las FARC favorecieran a algunos candidatos (Ávila, 2011). A pesar de ello, sólo en Caquetá puede ser estimado un crecimiento exponencial de la votación, aunque ese tipo de análisis sobre elecciones atípicas escapa al objeto del presente texto.
3. En un contexto de posconflicto, más allá de las elecciones locales de 2015, con la posible desmovilización de las FARC y su participación en el proceso electoral, es fundamental considerar la capacidad de movilización del electorado por parte de este grupo una vez que no cuente con los mecanismos violentos de coacción del voto.
4. Contrario a lo que otros estudios han determinado, los municipios con fuertes indicadores de violencia, es decir, con presencia de los tres actores armados mencionados y con hechos de violencia, tienen una alta probabilidad de superar la votación promedio en el ámbito nacional.

Análisis de las variables

Los determinantes del voto abarcan un amplio espectro que va desde factores psicológicos hasta institucionales y contextuales. Entre los factores institucionales pueden ser destacados las barreras electorales del

3 El efecto combinado es aquel que ejerce la variable explicativa sobre la variable dependiente, en asociación con otras variables, de ahí que la lectura se hace según el efecto de todas las variables explicativas al tiempo y no por separado.

sistema electoral y de partidos. En el caso colombiano, los procesos de reforma política, en particular la Reforma de 2003, buscó principalmente una mayor cohesión del sistema y por supuesto una mejor coordinación electoral (Cox, 2009).

Sin embargo, en contextos de inestabilidad política sui generis como Colombia, donde coexisten violencia y procesos electorales, es importante analizar en qué sentido las variables contextuales como las condiciones particulares de cada región o la presencia de actores armados inciden en el comportamiento del voto. De ahí que resulte fundamental revelar no sólo las estrategias políticas de los actores armados sino también sus verdaderos intereses de una región a otra (Guzmán, 1987). Sobre este tema, García (2007) añade que:

> Por otra parte, factores como la relevancia de un determinado proceso electoral, el nivel de competencia política de una elección, y otras características del proceso electoral, pueden también afectar los niveles de participación electoral. Elecciones que son percibidas como poco relevantes (las congresionales o las locales) suelen tener bajos niveles de participación (Franklin, 1996). En oposición, cuando una contienda electoral es muy competida y existe alta incertidumbre sobre el resultado electoral, los niveles de participación política suelen aumentar (Caldeira y Paterson, 1982; Cox y Muger, 1989). Por último, ciertos eventos políticos como la liberación del régimen político o la expansión de los procesos electorales para la selección de las autoridades locales se espera que produzcan aumentos en la participación (O´Donnell y Schmitter, 1993). Sin embargo, la rutinización de los procesos electorales pueden resultar en una reducción de la participación, cuando los electores descubren que las nuevas instituciones electorales no son la panacea (Fornos, Power y Garand, 2004). (p.89)

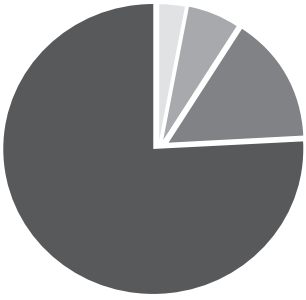
Tal como lo señaló en su momento la Corporación Nuevo Arco Iris (Ávila 2011), la capacidad de interferencia de las FARC y del ELN en los comicios de 2011 fue considerable. En total, esta organización advirtió un riesgo de obstrucción por parte de las guerrillas en el proceso electoral en cerca de 221 municipios de Colombia. No obstante, se esperaba un crecimiento en la participación en algunos departamentos como el Putumayo, Arauca y Caquetá, gracias al favorecimiento de las guerrillas sobre algunos candidatos, aunque en el resto del país la expectativa fue el sabotaje por parte de estos grupos al proceso electoral (Ávila, 2011, p. 237).

Así mismo, la estrategia de las FARC en 2011 fue convocar al abstencionismo y obstaculizar cualquier intento de elección de candidatos avalados por el neoparamilitarismo (Anncol, 2011). Siguiendo a Diana Hoyos (2009), la estrategia de los paramilitares como limitadores de la competencia política fue asegurar los votos de sus candidatos por medio de la segmentación de los votos o las candidaturas únicas, limitando la competencia política (p.16). Por esto, no es dable asegurar que la estrategia de los grupos armados sea homogénea y lineal, puesto que

puede variar no sólo de una elección a otra sino también de un contexto local a otro.

En 2011, se registró presencia de las FARC en el 15% (169) de los municipios de Colombia, del ELN en el 3% (28) y de los Neoparamilitares en el 6% (71) (MOE, 2011, pp. 220-236). Sin embargo, el 76% de los municipios colombianos (851 en total) no registró presencia de GAI.

Gráfico 1. Presencia de Grupos Armados Ilegales (GAI) por municipios, año 2011



Fuente: elaboración propia com datos de MOE y CERAC

En esta misma línea, no se registraron acciones armadas unilaterales por parte del ELN en tanto que las FARC llevaron a cabo el 30,3% (309) de las acciones unilaterales. Los Neoparamilitares el 17,57% (179) y las fuerzas del Estado el 52,11% (531) para un total de 1019 acciones en 2011. En teoría se ha insistido en que las FARC han actuado como un grupo que va en contra de los propósitos de las elecciones, caso contrario al objetivo de otros grupos, como los paramilitares, que buscaban principalmente la coacción del voto direccionado a sus partidos y candidatos de interés. Sin embargo, consideramos que este argumento debe ser matizado, puesto que las estrategias de obstrucción al proceso electoral pueden convivir con apoyos y favorecimiento a candidatos.

Ahora bien, una de las variables más importantes es sin duda la participación electoral. Tal como se advirtió en el análisis previo, en la decisión del voto inciden una serie de factores muchas veces disímiles y que no son medibles (Mata López, 2013). Estos determinantes del voto pueden ser tanto psicológicos como sociales y, en muchas ocasiones, están ligados a los cambios institucionales (sistema electoral y sistema de partidos) o a factores contextuales, como la inestabilidad institucional. De acuerdo a esto, se ha considerado relevante, para el caso colombiano, tomar en consideración las variables contextuales, principalmente el conflicto armado y la violencia política.

Por otro lado, en el año 2011, 973 municipios, es decir cerca del 87% de los 1119 considerados, superaron el 57,3% de participación electoral que corresponde al promedio nacional para dicho año y que además fue similar al de 2007. Así mismo, de los 131 municipios en donde únicamente hacen presencia las FARC, 103 (el 79%) tuvieron una votación por encima del 57,3%. Sumado a lo anterior, los neoparamilitares ejercen presencia como único actor en 42 municipios del país, en 28 de los cuales (el 67%) la participación supera el promedio nacional. Finalmente, el ELN ejerce presencia como único actor en 12 municipios, 11 de los cuales (el 92%) superan la participación del 57,3%.

Para el ejercicio de regresión fue

considerada como variable dependiente la participación electoral[4] en el año 2011 para todos los municipios colombianos, excluyendo tres en los cuales no hubo elecciones[5]. Como variables explicativas fueron seleccionadas en su orden: la presencia de las FARC (pres.farc), la presencia del ELN (pres.eln) y la presencia de neoparamilitares (pres.par). Así mismo, se testó el comportamiento de las variables *asesinato contra candidatos* y *violencia política*, esta última como variable compuesta por los hechos de amenazas, secuestros y atentados contra candidatos. Es importante insistir en que ninguna de las variables mide la frecuencia de los hechos pero sí la presencia o no de las variables para los 1119 municipios.

A continuación se presentan los resultados de las tabulaciones cruzadas entre las variables escogidas, recordando que cuando el X2 calculado > X2 crítico, se rechaza la hipótesis nula (Ho) o de independencia de las variables. En términos generales, los valores obtenidos del test de chi cuadrado experimental fueron mayores al valor del chi cuadrado crítico o teórico (X2 con un nivel de riesgo del 5%), por lo que hay evidencia significativa o un fuerte indicio de que las variables son dependientes y, por lo tanto, se considera que existe asociación.

Tabla 1. Relación entre Violencia política y presencia ELN

		vio.p.s		
	pres. eln	0	1	Total
Frecuencia	0	1021	70	1091
Valores esperados		1016.9	74.1	
% por línea		93.584	6.416	97.498
Resíduo padrón ajustado		3.118	-3.118	
Frecuencia	1	22	6	28
Valores esperados		26.1	1.9	
% por línea		78.571	21.429	2.502
Resíduo padrón ajustado		-3.118	3.118	
	Total	**1043**	**76**	**1119**

Pearson's Chi-squared test
Qui² = 9.718909 g.l. = 1 p = 0.001823818
Pearson's Chi-squared test with Yates' continuity correction
Qui² = 7.492121 g.l. = 1 p = 0.006196951
Frequência esperada mínima: 1.901698

Fuente: elaboración propia com datos de MOE y CERAC

Al cruzar la variable violencia política con la de presencia del ELN observamos que de la muestra de 1119 municipios solo 28 de ellos registran presencia del grupo armado mencionado, lo que representa cerca del 3% de los municipios del total. Igualmente, en 6 de los municipios con presencia del ELN se presentaron hechos de violencia. Finalmente, cabe resaltar que solo 76 municipios registraron hechos de violencia, esto es más del 6% de los municipios.

4 La participación electoral es igual al porcentaje de ciudadanos inscritos para votar que asistieron a las urnas el día de las elecciones.

5 En el municipio de La Palma, Cundinamarca, el Consejo Nacional Electoral determinó no declarar la elección de Alcalde Municipal y Concejo Municipal; determinación tomada ante la quema del 60% de las tarjetas electorales por parte de habitantes del municipio (El Tiempo, 2011). Así mismo, en el municipio de Sitionuevo, Magdalena, el Consejo Nacional Electoral resolvió no declarar la elección del Consejo Municipal ante las alteraciones y disturbios de orden público. Por último en La Victoria, Amazonas, no se registró participación electoral en 2011.

Tabla 2. Relación entre Violencia política y presencia de las FARC

		vio.p.s		
	pres. farc	0	1	Total
Frecuencia	0	906	44	950
Valores esperados		885.5	64.5	
% por línea		95.368	4.632	84.897
Resíduo padrón ajustado		6.809	-6.809	
Frecuencia	1	137	32	169
Valores esperados		157.5	11.5	
% por línea		81.065	18.935	15.103
Resíduo padrón ajustado		-6.809	6.809	
	Total	**1043**	**76**	**1119**

Pearson's Chi-squared test
Qui² = 46.36785 g.l. = 1 p = 9.801058e-12
Pearson's Chi-squared test with Yates' continuity correction
Qui² = 44.13594 g.l. = 1 p = 3.063442e-11
Frequência esperada mínima: 11.47811

Fuente: elaboración propia com datos de MOE y CERAC

Tabla 3. Relación entre Violencia política y presencia de los Neoparamilitares

		vio.p.s		
	pres. par	0	1	Total
Frecuencia	0	991	57	1048
Valores esperados		976.8	71.2	
% por línea		94.561	5.439	93.655
Resíduo padrón ajustado		6.910	-6.910	
Frecuencia	1	52	19	71
Valores esperados		66.2	4.8	
% por línea		73.239	26.761	6.345
Resíduo padrón ajustado		-6.910	6.910	
	Total	1043	76	1119

Pearson's Chi-squared test
Qui² = 47.75213 g.l. = 1 p = 4.836596e-12
Pearson's Chi-squared test with Yates' continuity correction
Qui² = 44.44343 g.l. = 1 p = 2.618137e-11
Frequência esperada mínima: 4.822163
Células com frequências esperada < 5: 1 de 4 (25%)

Fuente: elaboración propia com datos de MOE y CERAC

Respecto a la relación entre violencia política y presencia de las FARC cabe resaltar que de los 76 municipios que registraron hechos de violencia, 32 de ellos fueron en municipios en donde también se evidenció presencia de este grupo armado. En el caso de la tabla de *contingencia violencia política x presencia de los neoparamilitares*, al utilizar el test X2 se encontró que una de las frecuencias esperadas fue < 5 por lo que el resultado del p-valor no resultaba confiable, siendo necesario aplicar un test exacto de Fisher.[6]

Test exacto de Fisher:

p-valor = 3.825e-08
Hipótesis alternativa: odds radio verdadera no es igual a 1
95% intervalo de confianza:
3.310078 11.767069

Una vez analizadas las variables, se presentan a continuación tres modelos es-

6 Ante la frecuencia encontrada menor que 5, fue necesario aplicar el test exacto de Fisher el cual arrojó un p-valor significativamente menor a 0.05 (<) con un nivel de confianza del 95%, por lo que existe evidencia significativa para rechazar la hipótesis nula o de independencia (Ho), de ahí que es dable afirmar que existe asociación entre las dos variables.

timados de regresión logística, con el fin de establecer los efectos combinados de variables contextuales relacionadas con el conflicto armado sobre la variable dependiente de participación electoral[7].

Tabla 4. Modelos estimados

Modelo 1									
	Intercepto	pres.farc	pres.eln	pres.par	Asesinato	Grados de Libertad	Desviación	Desviación residual	AIC:
Coeficientes	-2,334186	1,004384	-0,00234	1,309324	1,689829	1118 Total (i.e. Null); 1114 Residual	862.9	790.3	800.3
Modelo 2									
	Intercepto	pres.farc	pres.par	vio.p.s	Grados de Libertad	Desviación	Desviación residual	AIC:	
Coeficientes	-2.3116	0.8657	1.2599	0.9747	1118 Total (i.e. Null); 1115 Residual	862.9	797.4	805.4	
Modelo 3									
	Intercepto	pres.farc	pres.eln	pres.par	vio.p.s	Grados de Libertad	Desviación	Desviación residual	AIC:
Coeficientes	-2.31122	0.86746	1.26056	-0.02799	0.97563	1118 Total (i.e. Null); 1114 Residual	862.9	797.4	807.4

Fuente: elaboración propia con datos de MOE y CERAC.

Ahora bien, al modelo 3, el cual fue escogido para ser testado, le fue aplicado el Likelihood Test y el anova test, el cual mide el ajuste del modelo (Anexo 1). A continuación se analizan los resultados obtenidos y se proponen algunas interpretaciones a partir de las hipótesis reseñadas sobre el comportamiento del voto en las elecciones locales en Colombia.

Análisis de los resultados

El objetivo principal del presente capítulo fue medir la asociación entre la participación electoral y los factores contextuales ligados al conflicto armado a partir de los resultados electorales de 2011, lo que resulta fundamental para entender la posición de los actores armados ilegales respecto a la celebración de elecciones libres y transparentes. Por lo anterior, la posición de los actores armados puede ser interpretada como una amalgama que va desde el apoyo al proceso electoral hasta su boicot. En este espectro, lo institucional actúa junto a determinantes

7 Modelo 1. Variable dependiente: Votación. Variables explicativas: presencia de las FARC (pres.farc), presencia del ELN (pres.eln), presencia de neoparamilitares (pres.par) y asesinatos (asesinatos).
Modelo 2. Variable dependiente: Votación. Variables explicativas: presencia de las FARC (pres.farc), presencia de neoparamilitares (pres.par) y violencia política (vio.p.s).
Modelo 3 (escogido). Variable dependiente: Votación. Variables explicativas: presencia de las FARC (pres.farc), presencia de neoparamilitares (pres.par), presencia ELN (pres.eln) y violencia política (vio.p.s).

coyunturales, de tal suerte que es difícil establecer una relación de causalidad. Por tal motivo, se optó por un modelo de regresión logística con el fin de medir la asociación de las variables más no su bidireccionalidad.

De esta manera, y siguiendo las estimaciones de la Tabla 5, se advierten diez (10) posibles escenarios que corresponden al contexto municipal. El primer escenario plantea una situación en donde las FARC son el único grupo armado presente en el municipio, sin registro de hechos de violencia política. Tal como se propuso en la hipótesis inicial, la probabilidad de que la votación sea baja (no exceda el promedio nacional) en un municipio con estas características es del 80%.

De igual forma, dado un escenario (3) donde solo ejercen presencia grupos neoparamilitares y en donde las demás variables asumen valores de 0, se estima que la probabilidad de que el voto no supere el promedio nacional es de 74%. En cualquier caso, como se estimó en la hipótesis inicial, la probabilidad de que la votación supere el promedio nacional es más alta en un escenario con presencia de paramilitares como único actor que en un escenario con solo presencia de las FARC. Cuando en el municipio además de las FARC también ejerce presencia el ELN (escenario 6), pero no los neoparamilitares, la probabilidad de que la votación sea baja es de 81%.

Tabla 5. Estimaciones modelo 1.3*

Escenarios locales	pres.farc	pres.par	pres.eln	vio.p.s	probalta	probbaja
1	1	0	0	0	0.19096377	0.8090362
2	1	1	0	0	0.45432767	0.5456723
3	0	1	0	0	0.25909838	0.7409016
4	0	1	0	1	0.48125129	0.5187487
5	1	0	0	1	0.38505899	0.6149411
6	1	0	1	0	0.18667677	0.8133232
7	1	0	1	1	0.37845292	0.6215471
8	0	0	0	1	0.20823622	0.7917638
9	0	1	1	0	0.25376158	0.7462384
10	1	1	1	1	0.68231693	0.3176831

* Ver Likelihood ratio test y Anova test (Anexo 1).

Fuente: elaboración propia com datos de MOE y CERAC.

Contrario a lo planteado en la hipótesis inicial, escenarios con alta intensidad del conflicto no indican necesariamente una probabilidad mayor de que la votación sea baja. Al contrario, el escenario número 10 muestra que cuando todas las variables asumen un valor de 1, la probabilidad de que la votación sea baja es de solo 31%. En el escenario número 4 se advierte la presencia de neoparamilitares y hechos de violencia

política; a diferencia del escenario 3, en este caso aumenta en cerca de un 23% la probabilidad de que la votación sea alta, lo que tiene que ver con la hipótesis según la cual la violencia política puede ser utilizada por los actores armados ilegales para conseguir apoyos políticos. Sin embargo, ello debe ser corroborado con información cualitativa.

En esta misma línea, en el escenario 5 cuando la presencia de las FARC está acompañada de hechos de violencia política, disminuye la probabilidad de que la votación sea baja, indicando que la violencia política tuvo un efecto positivo sobre la participación electoral. En el escenario 8, cuando se presentan hechos de violencia política y las demás variables asumen valores de 0, la probabilidad de que la votación sea baja es el 79%, lo que podría indicar que la violencia contra candidatos afecta de manera directa la disposición a sufragar.

De igual forma, la inclusión en los modelos de regresión del control del tiempo permitirá comparar varios procesos electorales y establecer hasta qué punto se ha transformado el escenario de la participación local en Colombia. En este sentido, diversos estudios han demostrado que efectivamente existe una asociación con el conflicto armado, sin embargo se debe comenzar a considerar la bidireccionalidad de las variables y mostrar cuáles son los límites de la relación entre violencia y elecciones.

Conclusiones

Cuando las FARC o los neoparamilitares son el único actor armado ilegal presente en un municipio, disminuye la probabilidad de que la votación supere el promedio nacional (en este caso 57,3%), lo que aplica para el año 2011 y eventualmente también para el 2015. No obstante, cuando la presencia armada va acompañada de hechos de violencia política, la probabilidad de que la votación supere el promedio nacional aumenta, lo que debe ser analizado con base en datos cualitativos, con el fin de establecer si la violencia política fue utilizada como un factor movilizador del electorado. Si bien en años anteriores algunos actores armados acudieron a la violencia política para coaccionar al elector, merece la pena establecer si en realidad en elecciones posteriores la violencia política sigue siendo un mecanismo de movilización del electorado, teniendo en cuenta que existen otras estrategias como la financiación ilegal de campañas.

Además, contrario a lo que otros estudios han determinado, los municipios con fuertes indicadores de violencia, es decir, con presencia de los tres actores armados mencionados y con hechos de violencia política, tienen una alta probabilidad de superar la votación promedio en el ámbito nacional. Al respecto no se ha determinado cuál sería el sentido de dichas asociaciones.

Finalmente, es importante reseñar que se tomaron por separado las acciones y presencia armada de las FARC y el ELN, teniendo en cuenta que sus estrategias e intereses sobre el proceso electoral son diferentes. De igual forma, cada región responde a condiciones sociales e históricas particulares, razón por la cual las directrices nacionales de estos grupos armados sobre el apoyo o boi-

cot al proceso electoral deben ser contrastadas con dichas condiciones locales. Para estudios posteriores, sería interesante profundizar sobre regiones particulares y testar variables socioeconómicas más ligadas al desarrollo económico local y regional, además de aquellas relacionadas con el conflicto armado. Aunque queda claro que los actores armados ilegales cada vez más combinan la violencia política como mecanismo de intimidación y constreñimiento electoral con otro tipo de estrategias como la financiación ilegal de campañas, la violencia política sigue siendo un factor relevante.

Referencias

Ávila, A. (2011). Guerrillas , FARC y ELN : Acciones de Interferencia para las Elecciones de 2011. *Corporación Nuevo Arco Iris*. Recuperado de http://issuu.com/arcoiris.com.co/docs/guerrillas_moe_elecciones_2011

Cox, G. (2009). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo: Hacer que los votos cuenten*. Barcelona: GEDISA.

Emanuelsson, Dick. (2011, 29 de octubre). Las Farc-EP llaman al pueblo a abstenerse. *Anncol*. Recuperado de http://anncolprov.blogspot.com/2011/10/las-farc-ep-llaman-al-pueblo-abstenerse.html

Garcia, M. (2007). Sobre balas y votos: violencia política y participación electoral en Colombia, 1990-1994. En U. del Rosario (Ed.), *Entre la persistencia y el cambio. Reconformación del escenario partidista y electoral en Colombia*. Bogotá.

Hoyos, G., Diana. (2009). Dinámicas político-electorales en zonas de influencia paramilitar: Análisis de la competencia y la participación electoral. *Análisis Político*, *(69)*, pp. 13–32.

Guzmán, A. (1987). Colombia: Violencia y Democracia. En G. Sánchez (ed.), *Colombia 1987*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Mata López, T. (2013). The Factors of the Voting Equation: An Empirical Analysis. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (*143)*, pp. 47–74. doi:10.5477/cis/reis.143.47

Misión de Observación Electoral – MOE. (2011). *Mapas y factores de riesgo electoral: elecciones de autoridades locales Colombia 2011*.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2012). *Elección atípica de Sitionuevo, Magdalena*. Recuperado de http://www.registraduria.gov.co/-Eleccion-atipica-de-Sitionuevo-.html

Artículos periodísticos sin autor

Toque de queda en La Palma por disturbios después de las elecciones. (2011, 1 de noviembre). *El Tiempo*. Recuperado de http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10681204.

Anexo 1

Likelihood ratio test

Model 1: Votacion ~ pres.farc + pres.par + vio.p.s
Model 2: Votacion ~ pres.farc + pres.par + pres.eln + vio.p.s
#Df LogLik Df Chisq Pr(>Chisq) 1 4 -398.71 2 5 -398.71 1 0.003 0.9561
#Df LogLik Df Chisq Pr(>Chisq) 1 5 -395.14 2 4 -398.71 -1 7.1544 0.007478 **
Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

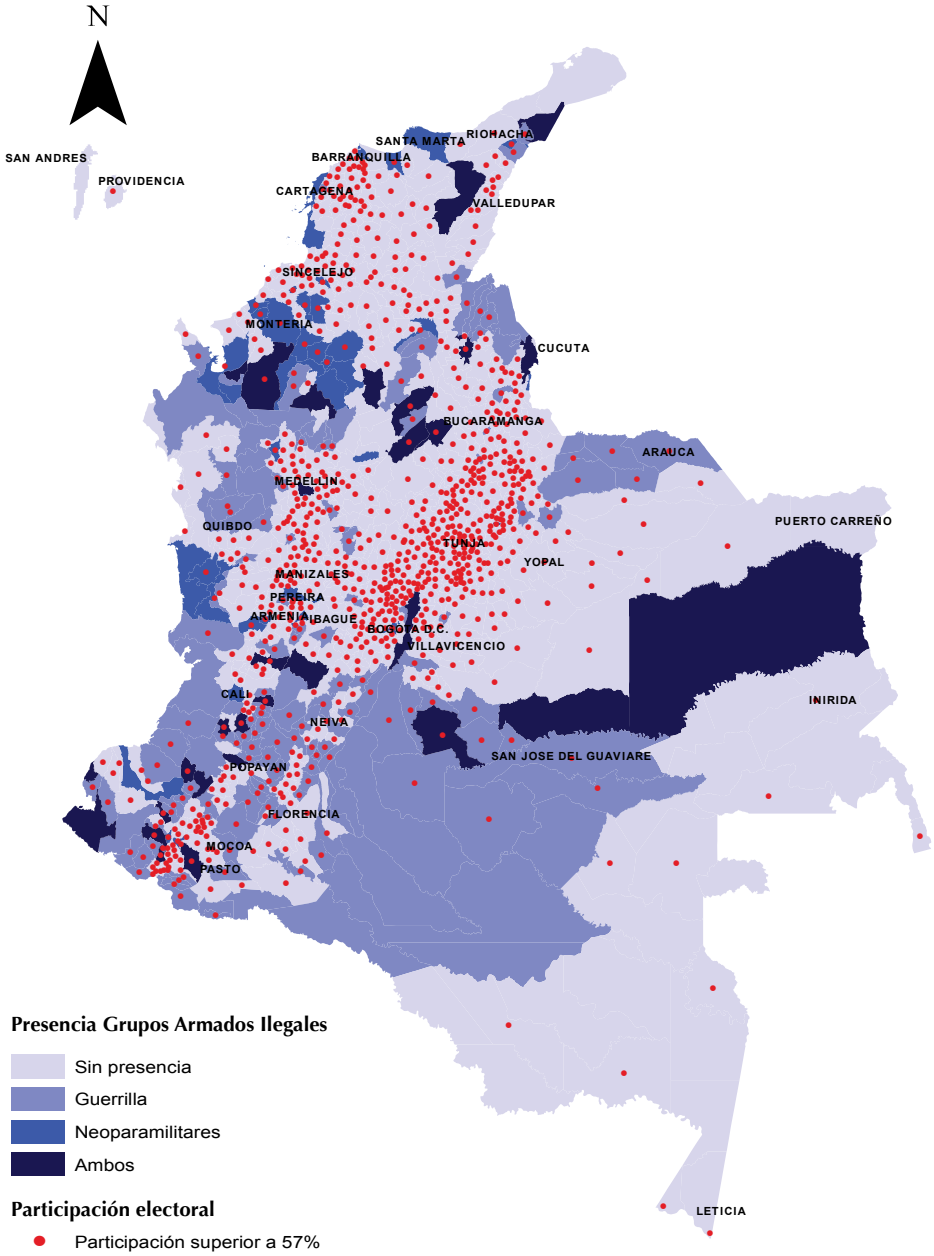
ANOVA test modelo 1.3.

Model: binomial, link: logit				
Response: Votacion				
Terms added sequentially (first to last)				
	Df Deviance	R esid.	Df Resid.	Dev Pr(>Chi)
pres.farc	1 30.0208	1117	832.92	4.274e-08 ***
pres.par	1 24.7702	1116	808.15	6.459e-07 ***
pres.eln	1 0.0106	1115	808.14	0.917874
vio.p.s	1 10.7165	1114	797.43	0.001062 **
Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1				

Estimaciones del modelo 1.3 (escogido)

modelo1.3				
Call: glm(formula = Votacion ~ pres.farc + pres.par + pres.eln + vio.p.s, family = binomial(), data = voto)				
Coefficients:				
(Intercept) -2.31122	pres.farc 0.86746	pres.par 1.26056	pres.eln -0.02799	vio.p.s 0.97563
Degrees of Freedom: 1118 Total (i.e. Null); 1114 Residual				
Null Deviance: 862.9 Residual Deviance: 797.4 AIC: 807.4				
cintercept = -2.31122				
cpres.farc = 0.86746				
cpres.par = 1.26056				
cpres.eln = -0.02799				
cvio.p.s = 0.97563				
calc.est <- data.frame(cbind(pres.farc,pres.par,pres.eln,vio.p.s, ln.prob, probalta, probbaja))				
calc.est$ln.prob = cintercept + cpres.farc*calc.est$pres.farc + cpres.par*calc.est$pres.par +				
cpres.eln*calc.est$pres.eln + cvio.p.s*calc.est$vio.p.s				
calc.est$probalta = exp(calc.est$ln.prob)/(1+exp(calc.est$ln.prob))				
calc.est$probbaja = 1-calc.est$probalta				

Mapa # 39
Presencia de Grupos Armados Ilegales y participación electoral - 2011



Poder terrateniente y límites a la democracia: un estudio exploratorio en municipios colombianos, 2002 – 2014

Juan David Velasco*
Juan Felipe Rubio**

La estructura de propiedad agraria ha sido concebida por diferentes investigadores como una variable fundamental para explicar los orígenes de la democracia y el autoritarismo en diferentes países del mundo (Moore, 1966; Huber & Safford, 1995; Acemoglu & Robinson, 2000; Stephens, 1993). Autores como Daniel Ziblatt (2008, pp. 610-641); por ejemplo, se ha considerado que la fortaleza de la clase terrateniente representaba un obstáculo para la profundización de la democracia en un país.

Precisamente, en Colombia esta hipótesis ha sido retomada por diferentes académicos que han mostrado cómo las falencias de nuestra democracia tuvieron raíces profundas en la distribución inequitativa de la propiedad rural (Reyes, 1978; LeGrand, 1988; Palacios, 2011). Así, algunos autores han planteado que la representación política de los terratenientes en el Congreso y su participación burocrática en el Ministerio de Agricultura y el Incora/Incoder[1], han impedido el desarrollo de diferentes reformas democratizadoras desde los años treinta hasta hoy (Berry, 2002; Gutiérrez, 2014, pp. 278-280). También, varios académicos han argumentado que la estructura desigual de la propiedad

* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Correo electrónico: juan_dav1@hotmail.com

** Politólogo de la Universidad de los Andes. Correo electrónico: jf.rubio1176@uniandes.edu.co

1 El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora), creado en 1960 para ejecutar la política de reforma agraria, y transformado en 2003 en el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder).

rural fomentó el clientelismo electoral en regiones ganaderas de Colombia (Reyes, 1978; Ocampo, 2007), y permitió que un número reducido de familias concentraran el poder político (Guillén, 1979).

Siguiendo con dicha tradición investigativa, en este artículo analizamos cómo la (re)concentración de la propiedad de la tierra presenta riesgos para el fortalecimiento de la democracia en varios municipios del país. Para ello, dividimos el texto en tres partes que no incluyen esta introducción: en la primera, describimos la metodología utilizada; en la segunda, identificamos los municipios donde posiblemente el "poder terrateniente" puede llegar a inhibir el desarrollo de elecciones transparentes y competitivas y por último, concluimos con una reflexión teórica sobre la relación entre democracia, clientelismo y propiedad agraria en Colombia.

1. Metodología

En cuanto al aspecto metodológico, construimos una base de datos para seleccionar los municipios donde eventualmente podrían presentarse irregularidades electorales como consecuencia de la excesiva concentración de la propiedad rural. Esta base de datos tuvo en cuenta tres variables que, a su vez, fueron operacionalizadas de la siguiente manera:

i. **Concentración de la propiedad de la tierra:** se da en aquellos municipios donde el Coeficiente de Gini Rural[2] está una o más desviaciones estándar por encima del promedio nacional y departamental[3].

ii. **Restricciones a la competencia electoral:** se da en aquellos municipios donde un candidato tiene dominio electoral, lo que para la presente investigación significa obtener más del 40% del total de los votos válidos. Esto corresponde a una cifra cercana al promedio de participación nacional en las últimas elecciones al Congreso. Por tanto, que un sólo candidato obtenga en un municipio una votación equivalente o mayor al promedio nacional de participación constituye, para el presente análisis, un indicio de restricción o limitación a la competencia de los demás candidatos y partidos.[4] Para efectos de esta investigación se tuvieron en cuenta las elecciones al Senado (2002, 2006, 2010 y 2014) ya que las personas que aspiran a reelegirse en esta corporación tienden a ser, en la mayoría de casos, los líderes o jefes de las estructuras políticas regionales (Gutiérrez, 2007; Duque, 2011).

2 El Coeficiente de Gini rural es un indicador que mide qué tan concentrada o dispersa está la propiedad de la tierra en un país, departamento o municipio. El indicador oscila de 0 a 1. A medida que se acerca a 1 el dato, es porque la propiedad de la tierra está concentrada en pocas manos; y a medida que sea más cercano a 0, es porque la propiedad de la tierra está repartida en varias manos.

3 Las cifras sobre el Coeficiente de Gini rural se obtuvieron del *Atlas de Distribución de la Propiedad Rural en Colombia*, publicado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

4 Para un mayor desarrollo de este concepto, el lector se puede remitir al capítulo del presente libro sobre Limitaciones a la Competencia.

También, se valoraron las últimas tres elecciones al Concejo y las Alcaldías, pues en estas instituciones se manejan temas claves que definen la estructura agraria, tales como la definición de la tarifa del impuesto predial, y la elaboración y aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

De ese modo, se tomaron como parte de la "muestra" a los municipios donde coinciden votaciones por candidatos iguales o superiores al 40%, tanto para alguna de las elecciones al Senado como para alguna de las elecciones a Concejo o Alcaldía.

iii. **Pereza fiscal:** se da en aquellos municipios donde el recaudo del impuesto predial es inferior al promedio registrado por cada "categoría". Al respecto, vale la pena recordar que el Departamento Nacional de Planeación (DNP), a raíz de la implementación de la Ley 617 de 2000, categorizó a los municipios colombianos dependiendo del nivel de ingresos y del tamaño de la población. En ese sentido, para evitar comparaciones entre entidades territoriales grandes y pequeñas (por ejemplo, entre Medellín y Amalfi), calculamos el promedio y la desviación estándar a partir de cada categoría[5].

Después de haber construido la base de datos, cruzamos la información para identificar a los municipios donde coincidieron estas tres variables.

2. Tierra, poder y política: los municipios en riesgo electoral

En veintidós (22) municipios colombianos coincidieron las variables de concentración de la propiedad agraria, restricciones a la competencia electoral y pereza fiscal (ver mapa). De esa forma, si revisamos quiénes fueron los ganadores durante los comicios de Senado 2002 y 2006, observamos que tendieron a ser políticos llamados a juicio por vínculos con grupos armados ilegales o políticos ya condenados por la Corte Suprema de Justicia por el delito de concierto para delinquir agravado (parapolítica).

Ejemplo de esto son los casos de Álvaro García Romero[6], Oscar Suárez Mira[7], Ciro Ramírez Pinzón[8], Oscar Josué Reyes[9],

5 En Colombia, existen siete categorías de municipios y una de ella es considerada especial (las grandes ciudades). A medida que la categoría tiene un número mayor (la última es la categoría 6), el municipio tiene menor tamaño y menor capacidad de generación de ingresos. Por ejemplo, los municipios de categoría sexta son aquellos con una población igual o inferior a 10.000 habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación no superiores a 15.000 salarios mínimos mensuales vigentes, mientras que los municipios de categoría especial son aquellos con una población superior a los 500.000 habitantes, y cuyos ingresos anuales corrientes de libre destinación sobrepasan los 400.000 salarios mínimos mensuales vigentes.

6 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Proceso No. 32805, Bogotá, 23 de febrero de 2010.

7 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Proceso No. 27267, Bogotá, 24 de julio de 2013.

8 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Proceso No. 26948, Bogotá, 10 de marzo de 2011.

9 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Proceso No. 27408, Bogotá, 18 de enero de 2012.

Luis Humberto Gómez Gallo[10], Miguel Ángel Pérez y Luis Alfredo Ramos, quienes en ambas elecciones al Senado obtuvieron más del 40% del total de los votos válidos en los municipios de Sucre, Sabanalarga, Sativanorte, Susacón, Trinidad, Encino y Alpujarra, respectivamente.

Por su parte, para los comicios de Senado 2010 y 2014, en varios de los municipios, con excesiva concentración de la propiedad rural, los "grandes electores" fueron los familiares o ahijados de los parapolíticos condenados. Por ejemplo, Olga Suárez Mira heredó los votos de su hermano Oscar en Sabanalarga (Antioquia). Lo mismo ocurrió con Teresita García Romero, quien capitalizó los votos de su hermano Álvaro en Sucre (Sucre). Igualmente, Juan de Jesús Córdoba, adquirió los sufragios de su "padrino" Ciro Ramírez Pinzón en Susacón (Boyacá). Y Nerthink Mauricio Aguilar, hijo del ex gobernador Hugo Aguilar (condenado por parapolítica), quien reunió los votos de su antiguo copartidario Óscar Josué Reyes en Encino (Santander).

En ese orden de ideas, vemos que en municipios como Sabanalarga, Sucre, Susacón y Encino, persisten estructuras políticas que estuvieron ligadas al paramilitarismo, y que mantienen un dominio electoral significativo, pues ningún otro candidato tiene posibilidades reales de conseguir votos en dichas zonas.

Por otra parte, investigamos si los congresistas que concentraron votos en los municipios más desiguales en el campo tuvieron participación burocrática en entidades estatales encargadas de manejar temas agrarios como el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), el Banco Agrario y la Superintendencia de Notariado y Registro. Esto con el fin de examinar las relaciones entre clientelas políticas y propiedad de la tierra[11].

Efectivamente, congresistas y ex congresistas como Olga Suárez Mira, José Darío Salazar, Rodrigo Villalba, Hernán Andrade, Myriam Paredes, Guillermo García Realpe, Manuel Guillermo Mora y José Iván Clavijo, según la fuente consultada, han tenido cuotas burocráticas en entidades oficiales que son determinantes para definir asuntos asociados con la propiedad y la explotación de la tierra.

10 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Proceso No. 32792, Bogotá, 25 de mayo de 2011, M.P. Dr. Javier Zapata Ortiz.

11 Esta información sobre los cargos burocráticos entregados a personas recomendadas por congresistas tiene en cuenta el primer gobierno de Juan Manuel Santos (período 2010 - 2014). Estos datos fueron extraídos del documento conocido como "el Computador de Palacio", presentado por el Senador Ernesto Macías Tovar a la Comisión de Acusaciones. Para consultarlo, ver Caracol Radio (23 de enero de 2014), *Mermelada reeleccionista: quiénes reciben y quiénes dan, según Macías*.

Tabla 1. Cuotas burocráticas de congresistas con dominio electoral en entidades estatales que manejan asuntos relacionados con la propiedad y explotación de la tierra, 2010 - 2014

Nombre del congresista	Participación burocrática		
	Nombre de la persona designada por el congresista	Entidad estatal	Cargo desempeñado
Olga Suárez Mira (Partido Conservador)	Claudia Martina Taborda	Banco Agrario	Gerente Zonal Antioquia Occidente
	Néstor Yarce García	Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	Director Territorial
José Darío Salazar (Partido Conservador)	Diego Muñoz	Banco Agrario	Gerente regional - Cauca centro
	Martha Revelo	Banco Agrario	Gerente regional - Cauca sur
Rodrigo Villalba (Partido Liberal)	Carmen Rosa Gómez	Banco Agrario	Gerente administrativa
	Beatriz Pineda	Banco Agrario	Gerente regional
Hernán Andrade (Partido Conservador)	Arnulfo Polanco Ramírez	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER)	Director Territorial
	Claudia Cavanzo	Superintendencia de Notariado y Registro	Directora Regional
Myriam Alicia Paredes (Partido Conservador)	Juan Bernardo Serrano Trillos	Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	Directora Territorial
	Isabel Pereira	Banco Agrario	Gerencia Regional
Guillermo García Realpe (Partido Liberal)	Rosa María Sotelo	Banco Agrario	Gerente zonal Nariño Sur
Manuel Guillermo Mora (Partido Social de Unidad Nacional)	Germán Gómez García	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER)	Director Territorial
José Iván Clavijo (Partido Conservador)	Víctor Yepes	Banco Agrario	Gerente Zonal Bucaramanga
	Jhon Vergel	Banco Agrario	Director Oficina de Cúcuta
	Luis Enrique Díaz	Banco Agrario	Controlador de Inversiones

Fuente: Elaboración de los Autores con datos de "El Computador de Palacio" (Caracol Radio).

Tabla 2. Candidatos al Senado que sacaron las mayores votaciones en municipios con altos niveles de concentración de la tierra y con bajas tasas de recaudo del impuesto predial

Departamento	Municipio	Mayor elector en 2002	Mayor elector en 2006	Mayor elector en 2010	Mayor elector en 2014
Antioquia	Jardín	Luis Alfredo Ramos*	Gabriel Zapata	Olga Suárez Mira***	Olga Lucía Suárez Mira***
Antioquia	Sabanalarga	Bernardo Alejandro Guerra Hoyos	Oscar Suárez Mira**	Olga Suárez Mira***	Olga Lucía Suárez Mira***
Boyacá	Chiscas	Mauricio Jaramillo Martíinez*	Héctor Helí Rojas Jiménez	Jorge Eduardo Londoño	Héctor Helí Rojas Jiménez
Boyacá	Gámeza	Víctor Manuel Buitrago	José Gonzalo Gutiérrez	Jorge Hernando Pedraza	Juan De Jesús Córdoba Suárez***
Boyacá	Güicán	José Raúl Rueda Maldonado	José Raúl Rueda Maldonado	Jorge Hernando Pedraza	Centro Democrático
Boyacá	Sativanorte	Ciro Ramírez Pinzón**	José Raúl Rueda Maldonado	Jorge Eduardo Londoño	Ángel Custodio Cabrera
Boyacá	Socotá	Mauricio Jaramillo Martínez*	Mauricio Jaramillo Martínez*	Guillermo Santos	Orlando Velandia Sepúlveda
Boyacá	Susacón	José Raúl Rueda Maldonado	Ciro Ramírez Pinzón**	Juan de Jesús Córdoba***	Juan De Jesús Córdoba ***
Boyacá	Tota	Misael Ortegón Ortegón	Jorge Hernando Pedraza Gutiérrez	Jorge Eduardo Londoño	Jorge Hernando Pedraza Gutiérrez
Casanare	Trinidad	Miguel Ángel Pérez Suárez**	Carlos Cárdenas	Juan Lozano	Centro Democrático
Cauca	San Sebastián	Jesús Piñacué Achicué	Luis Fernando Velasco Chaves	Jesús Ignacio García	Jesús Ignacio García Valencia
Cundinamarca	Fómeque	José Darío Salazar	Carlina Rodríguez Rodríguez	Hernán Andrade	Hernán Francisco Andrade Serrano
Cundinamarca	Gutiérrez	Carlina Rodríguez Rodríguez	Carlina Rodríguez Rodríguez	Carlina Rodríguez Rodríguez	Jorge Hernando Pedraza Gutiérrez
Cundinamarca	Une	Roberto Moya AÁgel	Juan Carlos Restrepo Escobar	Fernando Tamayo	Carlos Roberto Ferro Solanilla
Huila	Colombia	Jorge Eduardo Gechen Turbay	Edgar Artunduaga Sánchez	Rodrigo Villalba	Rodrigo Villalba Mosquera
Nariño	Policarpa	Germán Vargas Lleras	Parmenio Cuellar	Myriam Alicia Paredes	Guillermo García Realpe
Norte de Santander	Arboledas	Guillermo Chávez Cristancho	Juan Manuel Corzo Román	José Iván Clavijo	Manuel Guillermo Mora Jaramillo
Norte de Santander	Chitagá	Juan Fernando Cristo Bustos	Manuel Guillermo Mora	Manuel Guillermo Mora	Manuel Guillermo Mora Jaramillo

(…/…)

(…/…)

Norte de Santander	Cucutilla	Guillermo Chávez Cristancho	Juan Manuel Corzo Román	Juan Manuel Corzo	Juan Manuel Corzo Román
Santander	Encino	Tito Edmundo Rueda Guarín	Oscar Josué Reyes Cárdenas**	Honorio Galvis	Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado***
Sucre	Sucre	Alvaro Alfonso García Romero**	Alvaro Alfonso García Romero**	Teresita García Romero***	Miguel Amin Escaf
Tolima	Alpujarra	Humberto Gómez Gallo**	Luis Humberto Gómez Gallo**	Hernán Andrade	Juan Mario Laserna Jaramillo

*Tiene investigación preliminar por parapolítica

**Fue condenado por parapolítica

***Es heredero electoral de un parapolítico condenado

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información reportada por la Registraduría Nacional del Estado Civil

3. Reflexiones finales

Hasta el momento hemos señalado que en los municipios con estructuras de propiedad latifundistas prevalecen grupos políticos que controlan los electorados y que, además, acceden de forma privilegiada a la burocracia estatal encargada de definir asuntos concernientes a los derechos de propiedad de la tierra y sus usos productivos. Sin embargo, no hemos detallado cuáles son los mecanismos que unen una variable con la otra.

Lo primero que debemos considerar es que no hay un orden estricto en la relación causal. Es decir, no podemos sostener generalizadamente que la concentración de la propiedad agraria depende del clientelismo electoral, o que el clientelismo electoral dio origen o permitió la desigualdad en la tenencia de la tierra.

Se trata más bien de relaciones simbióticas o complementarias, en el sentido en que tanto el latifundio como el clientelismo se refuerzan mutuamente (LeGrand, 1988; Baland & Robinson, 2012; Gutiérrez, 2014). En ese orden de ideas, exponemos a continuación los mecanismos que explican dicha complementariedad y lo sustentamos con evidencia empírica.

a. El valor político de la tierra: el caso de Agro Ingreso Seguro

La dinámica clientelista depende del tipo de relación que mantenga un político con la propiedad de la tierra: hay casos en los que los políticos son los mismos propietarios de grandes extensiones de tierra. A estos se les han llamado "gamonales" [12] (Reyes, 1978, p.173; Melo, 1998) y por lo general, buscan beneficios para ellos mismos o sus familiares.

Existen otras situaciones donde los políticos representan los intereses de los te-

12 Para un análisis genealógico del concepto de "gamonales" en la literatura académica colombiana ver, Velasco (2014).

rratenientes. Estos son denominados "políticos profesionales" (Ortiz, 1985, p.68). Su relación se basa en el intercambio material: los hacendados ofrecen apoyos para las campañas electorales de los políticos y en compensación los políticos les cumplen favores burocráticos (trámites en agencias gubernamentales, licencias para re-orientar el uso productivo de la tierra, titulación de baldíos, entrega de subsidios, etc.).

El caso de Agro Ingreso Seguro muestra cómo funciona este mecanismo clientelista de manera diferente para gamonales y profesionales del voto. En el caso de gamonales, la prensa comprobó que el congresista conservador Jorge Hernando Pedraza, que concentró votos en municipios latifundistas como Tota (Boyacá) y Gutiérrez (Cundinamarca), fue beneficiario del programa Agro Ingreso Seguro, ya que el Ministerio de Agricultura le entregó un subsidio por $439 millones para construir un distrito de riego (El Espectador, 2010). De ese modo, el senador Pedraza utilizó las conexiones políticas para solicitar al ICA y el Ministerio de Agricultura que le proporcionaran un subsidio para adecuar un sistema de drenaje en uno de sus predios.

En lo que respecta a los profesionales del voto, el caso del ex Ministro de Agricultura, Andrés Felipe Arias, es ilustrativo. Según la Corte Suprema de Justicia[13], Arias permitió que once grupos empresariales del Magdalena se apropiaran ilegalmente de $25.087.449.066 millones de pesos en subsidios que fueron entregados fraudulentamente. Arias, a modo de compensación, recibió por parte de los empresarios palmicultores y bananeros de este departamento, que se beneficiaron con los subsidios[14], un apoyo considerable para desarrollar la campaña electoral en la que buscó posicionarse como el candidato único del Partido Conservador para los comicios presidenciales de 2010.

b. El valor económico de la tierra: el caso del Banco Agrario

Muchos congresistas que obtuvieron votos en municipios con estructuras latifundistas de propiedad han tenido cuotas burocráticas en gerencias regionales o zonales del Banco Agrario. ¿Por qué? Los gerentes regionales o zonales son piezas clave para hacer que la entrega de créditos a propietarios de fincas, o arrendatarios de las mismas, se haga a tasas de interés muy competitivas (por no decir bajas). Así, los congresistas, por intermedio de los funcionarios que ayudan a nombrar en el Banco Agrario, logran que se les apruebe a sus familiares o financiadores de sus campañas electorales créditos con una tasa efectiva anual del ocho por ciento (8%)[15].

Además, hace poco el Ministerio de Agricultura creó el Fondo de Solidaridad

13 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Proceso No.37462, Bogotá, 16 de julio de 2014, M.P. Dra María del Rosario González. Ver específicamente las páginas 285 a 335 donde se describe lo afirmado en el párrafo.

14 Pertenecientes a familias tradicionales como los Vives, Lacouture, Dangond y Dávila.

15 Entrevista a funcionario del Banco Agrario que pidió la reserva de su nombre. Bogotá, sábado 4 de julio de 2015.

Agropecuario (FONSA) para condonar las deudas de campesinos a través de la compra de cartera. Aunque esta política está pensada para beneficiar a los "productores cuyos activos no superen los 700 salarios mínimos"[16], varios congresistas han aprovechado el FONSA para hacer que arrendatarios con los que tienen contratos, o sus clientelas políticas, acudan a las brigadas establecidas por el Banco para formalizar las solicitudes de compra de cartera[17].

Los departamentos que figuran con el mayor número de beneficiarios del FONSA coinciden con los mismos departamentos donde concentraron su votación congresistas conservadores que tuvieron cuotas burocráticas en las gerencias regionales o zonales del Banco Agrario. Por ejemplo, Huila con 10.063 clientes, Antioquia con 5.533 clientes, Nariño con 4.224 clientes y Boyacá con 3.910 clientes (Portafolio, 2015).

De ese modo, se podría inferir razonablemente que los políticos aprovechan esta clase de políticas para favorecer a su electorado, pues con la condonación de deudas muchos campesinos quedarán agradecidos hasta el punto de que seguirán votando por ellos o por quienes los sucedan.

En conclusión, en veintidós municipios latifundistas se podrían presentar obstáculos para desarrollar elecciones transparentes y competitivas, pues allí coexisten estructuras políticas que despliegan mecanismos clientelistas para sujetar al campesinado o para evitar que otros candidatos hagan proselitismo electoral en condiciones equilibradas.

16 Ministerio de Agricultura (4 de enero de 2014), *"Fondo de Solidaridad Agropecuario fija reglas para compra de cartera a pequeños y medianos productores"*.

17 Entrevista a funcionario del Banco Agrario que pidió la reserva de su nombre. Bogotá, sábado 4 de julio de 2015.

Referencias

Artículos y libros académicos

Acemoglu, Daron y Robinson, James. (2009). Why did the west extend the franchise? Democracy, inequality, and growth in historical perspective. *The Quarterly Journal of Economics*, 115 (4). 1167–1199.

Baland, Jean, Robinson, James. (2012). The Political Value of Land: Political Reform and Land Prices in Chile. *American Journal of Political Science, 56* (3), 601–619.

Berry, Albert. (2002) ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione? *Revista de Economía Institucional*, 4 (6). 24–70.

Duque, Javier. (2011). *Políticos y Partidos en Colombia: los* liderazgos *Partidistas en el Frente nacional Prolongado 1974-1986*. Bogotá: Editorial Oveja Negra

Guillén, Fernando. (1979). *El poder político en Colombia*. Bogotá: Punta de lanza.

Gutiérrez, Francisco. (2014). *El orangután con sacoleva: Cien años de democracia y represión en Colombia.* Bogotá: Random House.

___ (2007). ¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958 – 2002. Bogotá: Grupo Editorial Norma

Huber, E., y Safford, Frank.(1995). *Agrarian Structure and Political Power. Landlord and Peasant in the Making of Latin America.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

LeGrand, Katherine. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850 – 1950)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Melo, Jorge Orlando. (1995). Caciques y gamonales. *Credencial Historia*, (104).

Moore, Barrington. (1966). *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World.* Beacon Press

Ocampo, Gloria. (2007). *La instauración de la ganadería en el valle del Sinú: la hacienda Marta Magdalena 1881 – 1956"*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia

Ortiz, Carlos Miguel. (1985). *Estado y subversión en Colombia. La Violencia en el Quindío, años 50*. Bogotá: CEREC

Palacios, Marco. (2011). *¿De quién es la tierra? : propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930.* Bogotá: Universidad de los Andes y Fondo de Cultura Económica

Reyes, Alejandro. (1978). *Latifundio y poder político. La hacienda ganadera en Sucre*. Bogotá: CINEP

Stephens, John. (1993). Capitalist development and democracy. Empirical reseach on the social origin of democracy. En David Copp y John Roemer (Eds.), *The idea of Democracy*. Cambridge University Press.

Velasco, Juan David. (2014). *La parapolítica revisada: Coaliciones de clase, armas y negocios en la provincia colombiana, 2002 – 2006*. Bogotá: lnstituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.

Ziblatt, Daniel. (2008). Does Landholding Inequality Block Democratization?: A Test of the "Bread and Democracy" Thesis and the Case of Prussia. *World Politics*, 60, 610–641.

Expedientes judiciales

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Proceso No. 32805, Bogotá, 23 de febrero de 2010, M.P. Dra. María del Rosario González

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Proceso No. 26948, Bogotá, 10 de marzo de 2011, M.P. Dr. Javier Zapata Ortiz

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Proceso No. 32792, Bogotá, 25 de mayo de 2011, M.P. Dr. Javier Zapata Ortiz

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Proceso No. 27408, Bogotá, 18 de enero de 2012, M.P. Dr. Javier Zapata Ortiz

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Proceso No. 27267, Bogotá, 24 de julio de 2013, M.P. Dr. José Leonidas Bustos

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Proceso No.37462, Bogotá, 16 de julio de 2014, M.P. Dra María del Rosario González.

Noticias periodísticas e institucionales

Agro: concluyen arreglos de cartera. (2015, 10 de abril). *Portafolio.* Recuperado de http://www.portafolio.co/economia/cartera-del-banco-agrario

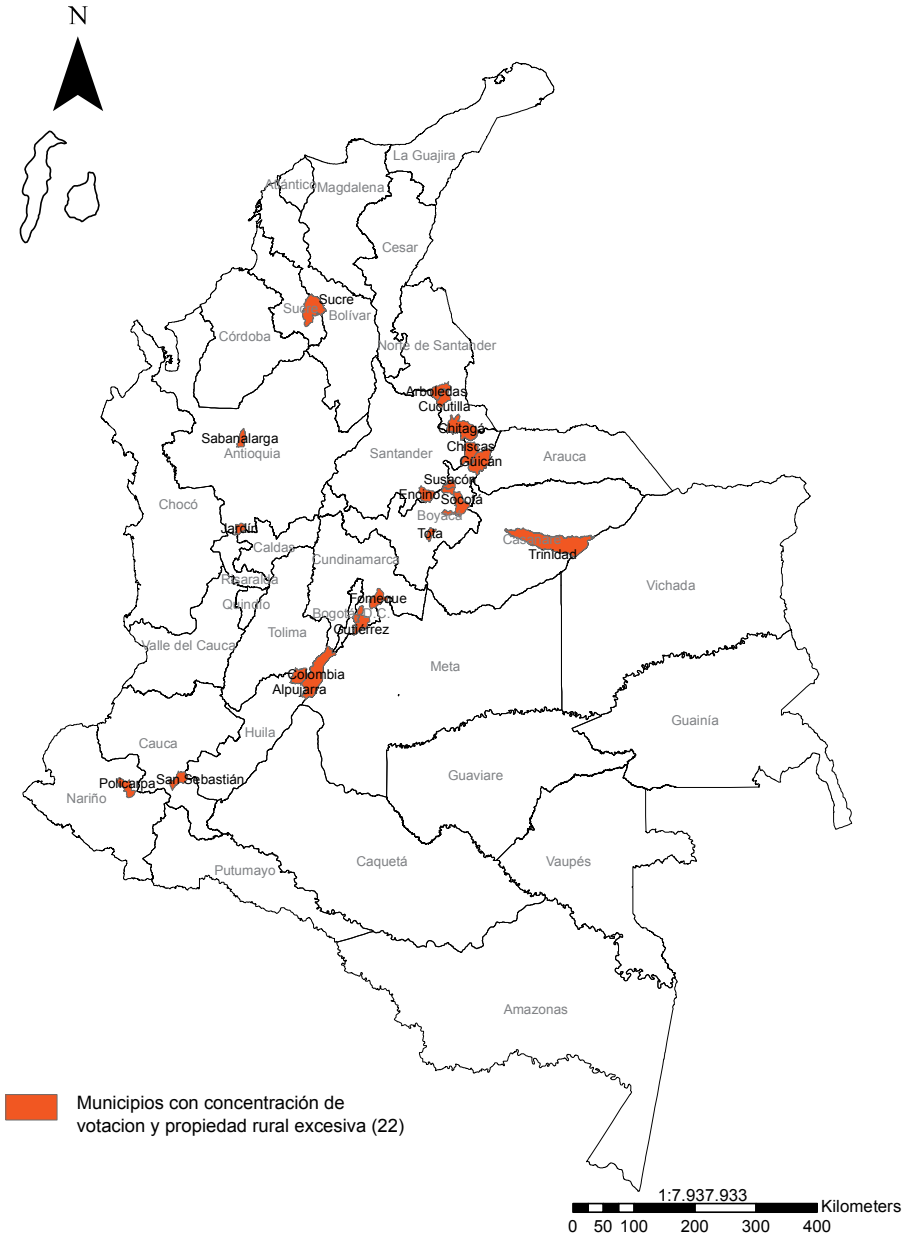
Fondo de Solidaridad Agropecuario fija reglas para compra de cartera a pequeños y medianos productores. (2014, 4 de enero). *Ministerio de Agricultura*. recuperado de https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Fondo-de-Solidaridad-Agropecuario-fija-reglas-para-compra-de-cartera-de-peque%C3%B1os-y-medianos-productores.aspx

Mermelada reeleccionista: quiénes reciben y quiénes. (2014, 23 de enero). *Caracol Radio*. Recuperado de http://www.caracol.com.co/

noticias/actualidad/mermelada-reeleccionista-quienes-reciben-y-cuanto-les-dan-segun-macias/20140123/nota/2061229.aspx

Min agricultura dice que senador Jorge H. Pedraza si fue beneficiario de AIS. (2010, 8 de abril). *El Espectador*. Recuperado de http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo197353-minagricultura-dice-senador-jorge-h-pedraza-si-fue-beneficiario-de-

Mapa # 40
Riesgo por coincidencia de dominio electoral y excesiva concentración de la propiedad rural



Cuando los votos nulos pueden cambiar los resultados de las elecciones: riesgo por votos nulos sobre la diferencia de votación entre ganador y segundo candidato a alcaldías

Mauricio Velásquez
Candidato a doctor Universidad de California, Los Ángeles (UCLA)

En la búsqueda por optimizar la lucha contra el fraude electoral, la Misión de Observación Electoral (MOE) ha venido estudiando metodologías cuantitativas que permitan la identificación eficaz de patrones anómalos. Gracias a dichas mediciones se ha podido llamar la atención sobre esquemas de presunto fraude electoral mediante la identificación de datos electorales que sobresalen por su atipicidad porcentual relativa en relación al comportamiento general de todos los municipios del país. En dichas metodologías el porcentaje de votos nulos es identificado como factor de riesgo al comparar su porcentaje sobre el total de la votación con respecto a la media nacional. La razón de identificar un nivel atípicamente elevado de votos nulos, como factor de riesgo, obedece a la posibilidad de que tarjetones válidamente marcados hayan sido manipulados luego de la votación, con el fin de perjudicar a un candidato determinado y favorecer a otro[1].

El presente artículo es un aporte a dichas metodologías pues explora el riesgo de fraude electoral en elecciones a alcaldías cuando el peso de los votos nulos se acerca o sobrepasa la diferencia de victoria del candidato vencedor contra el segundo candidato en un municipio. En este sentido, esta metodología busca identificar el nivel de riesgo en los casos en los que, de haber sido válidos, un cierto número de votos (nulos) pudo haber cambiado el resultado

1 Ver el capítulo de este libro titulado "Factores de riesgo por anomalías en votos blancos, nulos y tarjetas no marcadas: elecciones locales 2003, 2007 y 2011". Ver también MOE (2014), pp. 52 – 65 y MOE (2011) pp. 105 – 130.

de las elecciones a favor del segundo candidato. En otras palabras, en vez de comparar los votos nulos como porcentaje de la votación total con relación a la media nacional, se comparan los votos nulos como porcentaje de la diferencia entre el candidato vencedor y el segundo candidato para un mismo municipio.

Márgenes electorales, diferencia de votos y votos nulos

Formalmente, el margen de victoria es el número menor de votos que deben variar para cambiar el resultado de una elección (Xia, 2012), mientras que la diferencia de votos es el número de votos con los que el vencedor aventaja al segundo candidato. En una elección entre el candidato ***K*** con 10 votos y el candidato ***Y*** con 6 votos, el margen electoral es 2 votos siempre y cuando existan únicamente 16 votos. En efecto, si el candidato ***Y*** hubiese sumado 2 votos más, habría completado 8 votos y por consiguiente ***K*** hubiera perdido 2 votos obteniendo 8 votos, lo que llevaría a un empate. En el mismo caso ***K*** tiene una diferencia de 4 votos con respecto a ***Y***. Suponiendo en el mismo ejemplo que aparte de los votos de ***K*** y ***Y*** existieran 4 votos fraudulentamente anulados que eran a favor de ***Y***, concluimos que, independientemente de los votos válidos (10 contra 6), dichos votos fraudulentamente anulados hubieran sido suficientes para cambiar el resultado de la elección dado que ***Y*** sumaría 4 votos con 6 más para completar 10 votos y alcanzar a ***K***. De esta manera para la evaluación de riesgo electoral por votos nulos evaluamos su peso con relación a la diferencia entre el vencedor y el segundo candidato (4 votos) y no con relación al margen de victoria (2 votos).

Dos casos ilustrativos

Para evaluar la efectividad de explorar el riesgo electoral por votos nulos, sobre la diferencia de votos entre el vencedor y el segundo candidato, seleccionamos dos parejas de municipios con patrones de votación semejantes para las elecciones de alcalde celebradas en el año 2011. En primer lugar comparamos dos municipios relativamente grandes como los son San Onofre en Sucre y Chinchiná en Caldas; en segundo lugar, comparamos dos municipios de menor tamaño, Coyaima en Tolima y Neira en Caldas.

Tanto el municipio de San Onofre en Sucre, como el municipio de Chinchiná en Caldas contaron con un número total de votos válidos muy similar [tabla 1]. Mientras San Onofre contabilizó 21.156 votos, Chinchiná tuvo 22.153. El número de votos nulos en el caso de Chinchiná (938) casi dobló el número de votos nulos en San Onofre (484). Esta diferencia absoluta en votos nulos es *a priori* un criterio suficiente para llamar la atención sobre el riesgo de fraude por votos nulos en Chinchiná.

Sin embargo, al momento de decidir en cuál de los dos municipios se presenta el mayor riesgo de que un fraude por votos nulos afecte el resultado final de la elección es preciso hacer una consideración en cuanto el impacto probable de dicho fraude

sobre la diferencia entre el vencedor y el segundo candidato. En efecto, un examen detallado del caso de San Onofre muestra que la diferencia entre el ganador y el segundo candidato fue solamente de 313 votos. La comparación con Chinchiná es dramática ya que en ese municipio dicha diferencia fue de 2627 votos, más de ocho veces la diferencia con respecto a San Onofre.

Suponiendo que la totalidad de los votos nulos, tanto en Chinchiná como en San Onofre, hubiesen sido modificados de forma fraudulenta para favorecer al vencedor, es necesario preguntarse: ¿dónde habría sido más eficaz la lucha contra el fraude electoral para garantizar que el resultado de la elección verdaderamente reflejara la voluntad popular? En el caso de Chinchiná aun habiéndose evitado el fraude para la totalidad de los votos declarados nulos, el resultado de la elección no habría cambiado; es decir, incluso sin el posible fraude el vencedor hubiese sido el mismo. Nótese que Chinchiná tiene una cantidad de votos nulos que casi dobla a los de San Onofre. Sin embargo, pese a ello, estos votos representan en realidad un porcentaje relativamente bajo con relación a la diferencia entre el vencedor y el segundo candidato (938/2627). En el caso de San Onofre se evidencia lo contrario: pese a que allí el número de votos nulos es mucho menor, su peso relativo sobre la diferencia entre vencedor y segundo candidato es muy superior y suficiente para haber cambiado el resultado de la elección (484/313). Bajo el supuesto sugerido de haber impedido el fraude por votos nulos, en San Onofre se habría modificado el resultado de la elección con consecuencias definitivas sobre la capacidad de las elecciones para reflejar la voluntad popular.

Tabla 1. Comparación de patrones electorales: San Onofre (Sucre) y Chinchiná (Caldas)

	San Onofre	Chinchina
Votación total	21.156	22.153
Votos nulos	484	938
Diferencia entre el ganador y el segundo candidato	313	2627
Porcentaje votos nulos	2.28%	4.23%
Votos nulos como porcentaje de la diferencia entre el ganador y el segundo candidato	**155%**	**36%**

Fuente: Elaboración propia con datos de Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC).

Los casos en Neira, Caldas, y Coyaima, Tolima, presentan características semejantes en menor escala (tabla 2) y resaltan la misma lección: a mayor porcentaje de votos nulos sobre la diferencia entre el vencedor y el segundo candidato, mayor riesgo de que un posible fraude afecte el resultado de la elección. En efecto, pese a que el número de votos nulos en Coyaima es sustancialmente menor que en Neira (305 contra 434), su peso pudo cambiar la elección en el primer municipio (305/271) mas no en el segundo (434/2206), dado el peso relativo de votos nulos sobre la diferencia entre el vencedor y el segundo candidato. La lucha contra el fraude electoral por votos nulos debe priorizar para este caso el municipio de Coyaima sobre el municipio de Neira, como en efecto se reflejará en el mapa de riesgo electoral.

Tabla 2. Comparación de patrones electorales: Coyaima (Tolima) y Neira (Caldas)

	Coyaima	Neira
Votos validos	10.784	10.514
Votos nulos	305	434
Diferencia entre el ganador y el segundo candidato	271	2206
Porcentaje votos nulos	2.8%	4.12%
Votos nulos como porcentaje de la diferencia entre el ganador y el segundo candidato	**113%**	**20%**

Fuente: elaboración propia con datos de RNEC.

El nuevo mapa de riesgo por votos nulos sobre la diferencia de votos

Para la elaboración de un mapa nacional que implemente la metodología anterior, se tuvo en cuenta el criterio MOE de ponderación de elecciones pasadas para evitar sesgos asociados a una sola elección. Así, se tuvieron en cuenta, de manera ponderada, el porcentaje de votos nulos sobre la diferencia entre vencedor y segundo candidato para las elecciones de 2003, 2007 y 2011, dando a cada elección el 10%, 30% y 60% del peso en la medición respectivamente. Adicionalmente, se eliminó del análisis el 5% de las elecciones con diferencias más bajas (diferencia menor a 140 votos) para evitar sobre identificación de riesgo en casos en los que incluso valores muy bajos de votos nulos pueden representar porcentajes altos en relación con elecciones altamente competitivas, con diferencias entre vencedor y segundo candidato muy bajas.[2]

De esta manera, se identificaron tres niveles de riesgo. La calificación de riesgo medio se le otorgó a los municipios donde, tras la ponderación, los votos nulos representaron entre el 50% y el 74% de la diferencia entre el candidato ganador a la alcaldía y el segundo lugar. En riesgo alto se calificaron a los municipios donde los votos nulos representan entre el 75% y el 99% de la diferencia entre el ganador y el segundo. Por último, en riesgo extremo se calificaron a todos los municipios donde el número de votos nulos fue superior a la diferencia entre el ganador y el segundo, es decir, donde los votos nulos representan más del 100% de la diferencia.

Esto permitió encontrar 81 municipios en riesgo medio, 47 en riesgo alto y 104 en riesgo extremo, distribuidos según lo describe la siguiente tabla:

2 En el caso hipotético de que un candidato le gane al segundo por un voto, diez votos nulos representarían el 1000% de la diferencia entre el primero y el segundo, sin que ese número de tarjetones anulados sea atípico. Ese es el tipo de casos excluidos de la presente medición.

Tabla 3. Número de municipios en riesgo por departamento

Departamento	Riesgo medio	Riesgo alto	Riesgo extremo	Total de municipio en riesgo	Porcentaje de municipios del departamento en riesgo
Quindío	4	2	1	7	58%
Risaralda	2		5	7	50%
San Andrés			1	1	50%
Vichada	1		1	2	50%
Cesar	5	3	4	12	48%
Sucre	5	1	6	12	46%
Magdalena	2	3	7	12	40%
Valle	6	4	4	14	33%
Vaupes			1	1	33%
Tolima	4	3	7	14	30%
Caldas	3		5	8	30%
Chocó	3		6	9	29%
Arauca	1		1	2	29%
Córdoba	1	3	4	8	27%
Atlántico	2	1	3	6	26%
Antioquia	11	7	14	32	26%
Guaviare	1			1	25%
Bolívar	5	3	3	11	24%
Caquetá		1	2	3	19%
Cauca	2	3	2	7	17%
Huila	3	1	2	6	16%
Nariño	3	1	5	9	14%
Meta		2	2	4	14%
Santander	5	2	5	12	14%
La Guajira			2	2	13%
Boyacá	8	3	4	15	12%
Cundinamarca	3	3	4	10	9%
Putumayo			1	1	8%
Norte de Santander		1	2	3	8%
Casanare	1			1	5%
Total General	**81**	**47**	**104**	**232**	**21%**

Fuente: elaboración propia con datos de RNEC.

Los municipios identificados en riesgo corresponden al 21% del país, y es de resaltar que el 45% de las 232 poblaciones señaladas presentan riesgo extremo. Los casos de Quindío y Risaralda, en el Eje Cafetero, por su número relativamente elevado de municipios (12 y 14 respectivamente), llaman la atención pues tienen más del 50% de sus municipios en riesgo, al igual que tres departamentos de la región Caribe (Cesar, Sucre y Magdalena) con un porcentaje del 40% y el 50% de sus municipios. Otros casos de especial atención, son el departamento de Antioquia, especialmente en la región central y en el bajo Cauca y en menor medida Valle (más que todo al norte), Tolima, Santander y Boyacá se destacan por el elevado número de casos en riesgo.

Conclusión

Los municipios identificados para 2015 en riesgo por el peso de los votos nulos sobre la diferencia entre el ganador y el segundo lugar en elecciones a alcaldías difieren de aquellos identificados en riesgo por nivel atípico de votos nulos frente al promedio nacional[3]. La razón de esta divergencia se da porque en la metodología presentada en este capítulo no se comparan los votos nulos frente a lo que se puede considerar normal o atípico a nivel nacional, sino que se resalta su posible relevancia en la definición del resultado de la elección del alcalde.

En este sentido, los resultados de la presente medición llaman a que las autoridades y la sociedad civil enfoquen su atención en los municipios donde los votos nulos, más allá de tener un número elevado o pequeño, pudieron llegar a ser definitivos en la elección, bajo el supuesto de que hayan sido anulados de manera fraudulenta. Por consiguiente, esta medición de riesgo sugiere casos donde es prioritario garantizar la transparencia del proceso de votación y escrutinio, con el fin de asegurar la legitimidad de los resultados y el respeto de la voluntad de los votantes.

Referencias

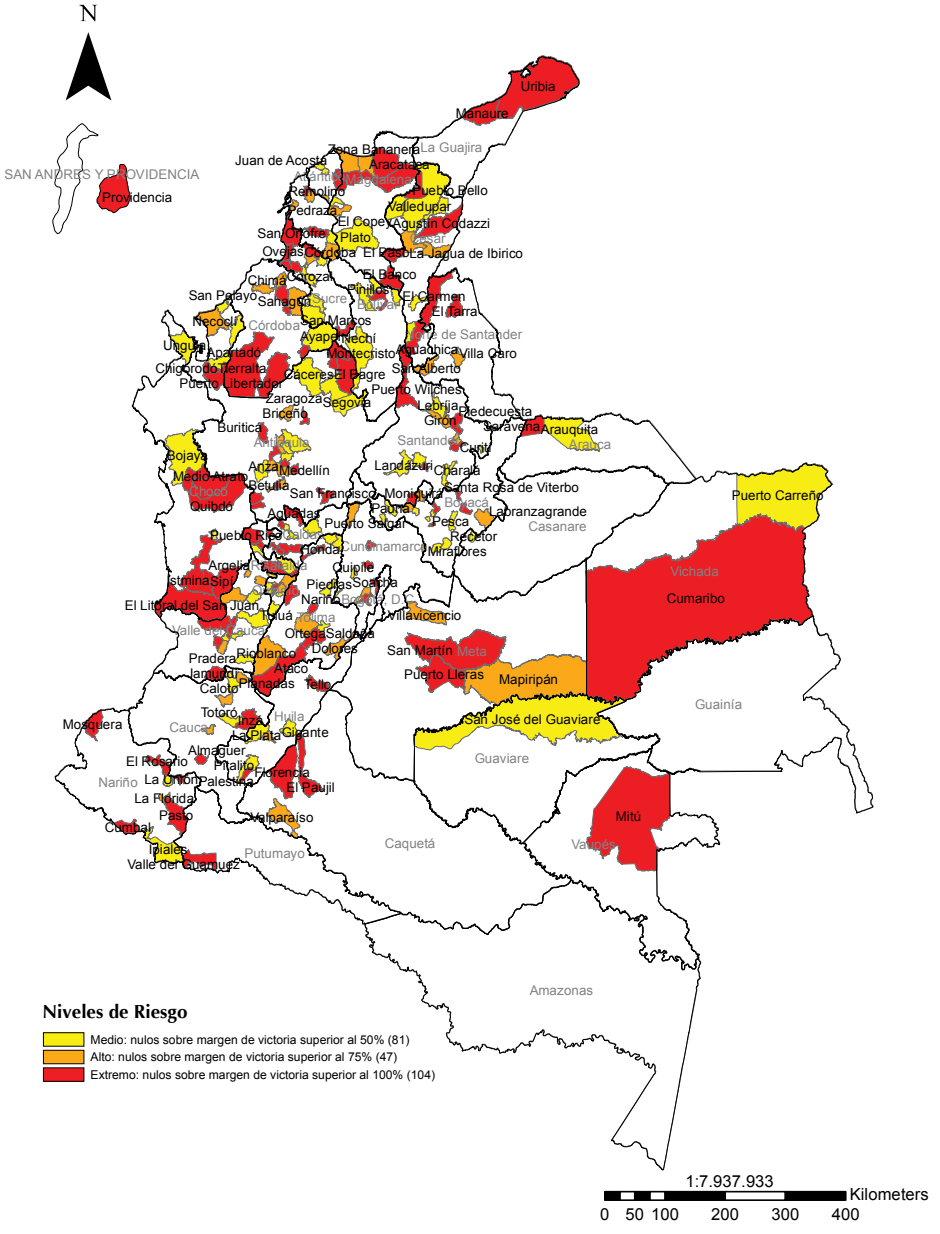
MOE. (2011). *Mapas y factores de riesgo electoral: elección de autoridades locales, Colombia 2011*. Bogotá: Torre Blanca.

___ (2014). *Mapas y factores de riesgo electoral: elecciones nacionales 2014.* Bogotá: Arte Litográfica.

Xia, Lirong. (2012). Computing the margin of victory for various voting rules. *13th conference on Electronic Commerce*. Conferencia llevada a cabo en ACM.

3 Comparar con el mapa "Riesgo por atipicidad en nivel de votos nulos – Elecciones a alcaldía 2015", en el mencionado capítulo "Factores de riesgo por anomalías en votos blancos, nulos y tarjetas no marcadas: elecciones locales 2003, 2007 y 2011" de este mismo libro.

Mapa # 41
Riesgo por votos nulos sobre diferencia de ganador y segundo lugar en alcaldías



Misión de observación Electoral

Participación política de mujeres en elecciones locales

Natalia Reyes Salas
Investigadora
Observatorio Politico-Electoral de la Democracia
Mision de Observacion Electoral – MOE

Los comicios del 30 de octubre de 2015 serán las segundas elecciones locales en donde se implemente la Ley 1475 de 2011, conocida popularmente como la "ley de cuotas", que contiene, entre otras reformas, la obligatoriedad de inscribir, en las listas que elijan cinco o más curules, mínimo el 30% de uno de los géneros. Esta oportunidad supone gran expectativa frente al cumplimiento de la norma y escepticismo ante la efectividad de la misma para garantizar la elección de las mujeres en la política. Para intentar dilucidar el panorama de la participación femenina en los próximos comicios, el presente texto desarrolla una presentación de los resultados de las elecciones locales anteriores, de 2011, así como un breve recuento del panorama de la representación vista desde la perspectiva de género de las dos elecciones previas y un abrebocas de las del año 2015. Adicionalmente, se esboza el perfil de la mujer electa en comicios locales mediante la descripción de los perfiles de las mujeres electas en 2011 a gobernación y a la alcaldía de las ciudades capitales. Por último, se exponen las principales conclusiones.

1. Elección de mujeres a corporaciones públicas en 2003, 2007 y 2011

Tres meses después de promulgada la Ley 1475 se dieron las elecciones de autoridades locales de 2011, cuyos resultados dejaron entrever un aumento en la inscripción, sobre todo para los cargos plurinominales (hasta de 13 puntos porcentuales) y en menor grado

para cargos uninominales (hasta 3 puntos porcentuales). El aumento también se dio en la elección de mujeres, en donde se presentó un 0.8% en la elección de alcaldesas y un 6% en la elección de gobernadoras (que en términos reales significó la elección de dos gobernadoras más). Sin embargo, quedó un sinsabor porque los porcentajes de mujeres en cargos de elección popular siguieron siendo bajos, hasta el punto de que en algunos departamentos hubo elección nula de candidatas femeninas.

Para ese entonces se argumentó que la baja participación de la mujer se debía a que los Partidos y Movimientos Políticos no estaban preparados, que no habían tenido el tiempo ni los recursos suficientes para lograr los resultados esperados. Este argumento se puede debatir ya que las organizaciones políticas deben propender por la inclusión de todos los grupos poblacionales en la democracia y más específicamente en la participación política, y no solamente partir de la denominada Ley de Cuotas. Así mismo, desde la Constitución Nacional se declaran las condiciones de igualdad real y efectiva entre todas las personas (Art. 13), y también se reconoce que la mujer y el hombre tienen los mismos derechos y oportunidades y que la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación (Art. 43), llegando hasta garantizar su adecuada y efectiva participación en niveles decisorios de la administración pública (Artículo 40, modificado por la Ley 581 de 2000).

En ese contexto, para el caso del año 2015, ya en plena aplicación de la ley 1475, se produjo un aumento del 16% sobre el número total de mujeres inscritas para Gobernaciones, Alcaldías, Asambleas y Concejos: se pasó de 30.337 mujeres a 35.179 mujeres. Claro que en términos relativos, esto significó pasar de un porcentaje del 35% sobre el total de inscritos a apenas el 36%.

1.1 Gobernaciones

En el año 2011, para ocupar 13.615 cargos a nivel nacional (Concejos, Asambleas, Alcaldías y Gobernaciones) se inscribieron 87.222 personas, de las cuales 30.337 eran mujeres (35%). Para las 32 gobernaciones se inscribieron 130 personas, 15 de ellas mujeres (12%), de las cuales solo tres resultaron electas: Cielo González Villa en Huila; Sandra Paola Hurtado en Quindío y Aury Socorro Guerrero en San Andrés y Providencia. Así, se pasó de un 3% de mujeres electas gobernadoras (1 departamento) en los periodos 2003 y 2007[1] a un 9%, lo que continúa siendo bajo.

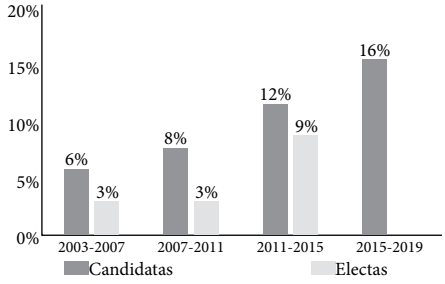
Como se puede observar en la gráfica 1, por lo menos en las últimas tres elecciones la inscripción de mujeres a la Gobernación no supera el 12% de los candidatos, con una tendencia al aumento que sigue siendo insuficiente comparado con el porcentaje de mujeres en el censo poblacional (52%) y electoral (51.95%) de Colombia. Ni hablar de los porcentajes de elección, pues desde 1992 el número máximo de mujeres gobernadoras electas por cuatrienio ha sido de 3

1 En 2003 fue elegida gobernadora Amparo Arbeláez Escalante en el departamento de Quindío con el 49,49% de la votación. En 2007 fue elegida Marta del Socorro Sáenz Correa en el departamento de Córdoba con el 39.1% de la votación.

y se presentó en las elecciones pasadas del año 2011.

Para 2015 se inscribieron 25 mujeres para alcanzar 20 gobernaciones (12 departamentos no candidatearon mujeres). Aunque del total de 155 candidatos solo el 16% son mujeres, esta fue la corporación donde se evidenció la mayor variación entre 2011 y 2015 (67%), lo cual significa que pasó de 15 a 25 candidatas. En todo caso, se espera que la tendencia ascendente en las candidaturas también se replique en las elecciones.

Gráfico 1. Mujeres candidatas versus mujeres electas en elecciones a gobernación



Fuente: MOE con datos Registraduría Nacional del Estado Civil.

1.2 Alcaldías

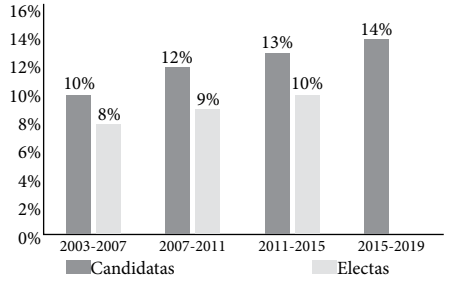
Para ocupar las 1.102 alcaldías del país en 2011 se presentaron 4.437 candidatos, 584 eran mujeres (el 13.2%), de las cuales 108 fueron electas, lo que representa el 9.8% de los cargos a proveer pero sólo el 2% entre todos los candidatos. En ocho departamentos no se eligió ninguna mujer a la alcaldía: Amazonas, Arauca, Guainía, Guaviare, Putumayo, San Andrés, Vaupés y Vichada, que suman entre ellos 35 municipios. Por otro lado, los departamentos que mayor porcentaje de mujeres alcaldesas obtuvieron tras las elecciones fueron La Guajira (27% de sus municipios), Magdalena (20%), Caquetá (19%), Caldas (18%) y Casanare (16%).

De las 32 ciudades capitales, solo 4 (el 12.5%) eligieron una mujer como alcaldesa, a saber: Barranquilla, Armenia, Quibdó y Florencia. Se resalta el departamento del Quindío, en donde tanto la Gobernación como la Alcaldía de Armenia quedaron con una mujer a la cabeza tras las elecciones de 2011.

De esta forma, comparado con las tres últimas elecciones locales, los resultados de 2011 son los que más han "favorecido" a las mujeres como máximas figuras electorales al nivel municipal, sin dejar de lado que el hecho de que las mujeres representen el 10% del total de alcaldes electos sigue siendo una cifra muy baja en términos de equidad. En la gráfica número 2 se puede observar la tendencia al aumento en la inscripción y elección de mujeres a las alcaldías, siendo el crecimiento de 2% entre las candidatas de 2003 y 2007 el mayor aumento registrado de comicio a comicio.

Dado que la alcaldía es un cargo uninominal y por lo tanto no se puede exigir el cumplimiento mínimo del 30% de cada uno de los géneros en los candidatos inscritos, el aumento del porcentaje de inscripción no se vio afectado notoriamente por la Ley de Cuotas. En el caso de 2015, se presentó un aumento del 11% en la inscripción de candidatas, pasando de 584 en 2011 a 649 en 2015, lo que representa ir de un 13% a un 14% del total de candidatos, cifras que siguen siendo muy bajas.

Gráfico 2. Mujeres candidatas versus mujeres electas en elecciones a alcaldía



Fuente: MOE con datos Registraduría Nacional del Estado Civil.

1.3 Asambleas departamentales

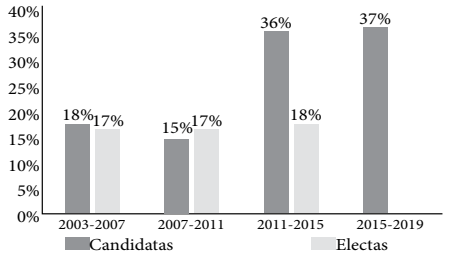
De los 3.190 candidatos a la Asamblea para 2011, 1.152 eran mujeres, lo que corresponde al 36%. Si bien en todos los departamentos las listas inscribieron el mínimo de Ley, el porcentaje más alto correspondió al 41% de candidatos mujeres, que sucedió en Atlántico, seguido por Sucre, La Guajira, Caldas y Risaralda. En cambio, departamentos como Córdoba, Cauca, Boyacá, Cundinamarca y Antioquia pasaron los mínimos establecidos por apenas 4 puntos porcentuales. En contraste, sólo 75 mujeres fueron electas, representando el 18% de los diputados y el 2% del total de inscritos.

Haciendo énfasis en las mujeres electas, 10 departamentos alcanzaron porcentajes superiores al 20% en la elección de diputadas: Bolívar con el 21% de los diputados, Vaupés, La Guajira y Guainía con un 27%, Huila 33%, Atlántico, Quindío y Amazonas 36% y se destaca Putumayo con un 64%. Del resto, 13 departamentos eligieron entre el 10 y el 20% de mujeres en sus asambleas, 7 están entre el 7% y el 10% y 2 no eligieron ninguna mujer diputada: Boyacá y Risaralda.

Tal y como nos indica la gráfica, podemos ver un aumento sustancial en el porcentaje de mujeres inscritas cuya cifra se duplicó entre 2007 y 2011, pero no en el número de electas, el cual se incrementó levemente. Así, para 2015, hubo un aumento del 10% en la inscripción de mujeres pasando a inscribir 1.262 mujeres, esto representa el 37% de los candidatos a Asamblea. Sobresalen departamentos como Sucre, La Guajira, San Andrés y Caldas que tienen porcentajes de 45, 43, 41 y 40% respectivamente y departamentos como Magdalena, Guainía, Vichada y Quindío con 32, 33, 33 y 35% respectivamente que cumplen casi que estrictamente los estándares de la Ley de Cuotas.

En términos relativos, es lamentable que el gran aumento evidenciado en el porcentaje de mujeres candidatas entre 2007 y 2011 se estanque en 2015, donde apenas hay un 1% más de mujeres aspirantes frente al año 2011. Esto sugiere que las candidaturas femeninas tienen, en su mayoría, el objeto de cumplir la ley pero no de ofrecer opciones reales de representación. En todo caso, esta hipótesis solo se puede corroborar si el resultado de las presentes elecciones rompe la tendencia a elegir entre 17% y 18% de mujeres en Asambleas.

Gráfico 3. Mujeres candidatas versus mujeres electas en elecciones a asamblea

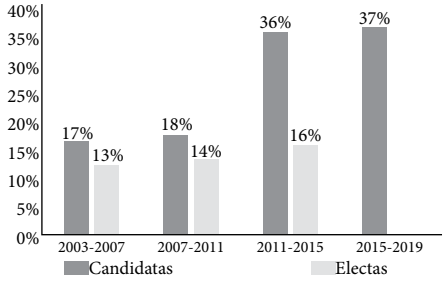


Fuente: MOE con datos Registraduría Nacional del Estado Civil.

1.4 Concejos municipales

La tendencia en la inscripción y elección de mujeres a Concejos municipales va en aumento, especialmente para 2011, donde se inscribió el doble de mujeres que en 2007. Sin embargo, con este aumento solo se logró estar un 6% por encima de lo establecido por la Ley. A pesar de este considerable incremento, la intención de la ley no se vio reflejada en la elección efectiva de mujeres, que aumentó sólo un 2%, alcanzando un 16% de concejales mujeres, el porcentaje más alto en la historia de la democracia colombiana.

Gráfico 4. Mujeres candidatas versus mujeres electas en elecciones a conejo



Fuente: MOE con datos Registraduría Nacional del Estado Civil.

Para competir por las 12.063 curules a Concejos municipales se presentaron 79.465 candidatos, entre ellos 28.586 mujeres (35.9%), de las cuales fueron elegidas 2.055, lo que representa el 16% de los concejales del país y el 26% de los candidatos. Se resalta que en los concejos de 151 municipios no se eligieron mujeres, 449 de estas corporaciones no tienen más de 20% de proporción de mujeres, 315 municipios tienen porcentajes de entre el 20 y el 40%, 38 municipios están entre el 40 y el 50% y 14 municipios tienen más del 50%, siendo 67% el porcentaje más alto de mujeres en un concejo. Al analizar los resultados, se encuentra que no hay una tendencia clara de ningún departamento a tener niveles altos de mujeres en corporaciones públicas. Al parecer, es generalizado el cumplimiento de la Ley de Cuotas como techo en la inscripción de mujeres en listas a corporaciones públicas.

Para las elecciones de 2015 encontramos que hay una variación del 16% en el número de mujeres inscritas. Así, se cuenta con 90.595 candidatas a concejo que representan el 37% del total de inscritos, apenas un punto porcentual por encima de la representación de mujeres candidatas en 2011. En todo caso la tendencia de crecimiento en la elección de mujeres al concejo da más esperanzas de reducir la brecha de la inequidad en 2015, que en el caso de las Asambleas.

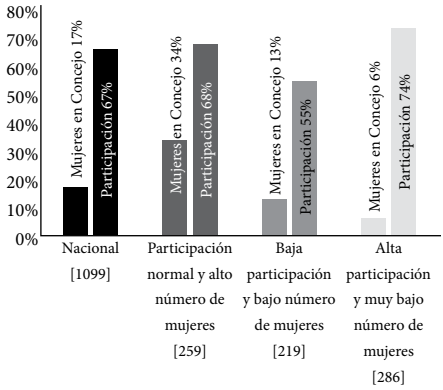
1.5 Participación electoral y elección efectiva de mujeres al concejo

Al observar la proporción de mujeres electas al concejo del año 2011 por municipios, como se aprecia en el mapa al final de este capítulo, se evidencia que la elección de mujeres es distinta en cada municipio del país y dificulta hacer interpretaciones por regiones. Esto invita a buscar nuevas explicaciones para los niveles altos y bajos de equidad de género en corporaciones públicas a nivel local. Para ello, se puede explorar la relación existente entre la forma de votar en los distintos municipios y la equidad de género que hay entre los electos.

De esta forma, en este estudio se han comparado los porcentajes de participación electoral[2] de cada municipio en la elección a concejos de 2011 con el porcentaje de mujeres electas[3]. Los resultados de este contraste se presentan en el gráfico 4, el cual muestra que en promedio, entre todos los municipios del país, la participación electoral es del 67% y las mujeres electas representan el 16% de los concejos. Aunque la mayoría de los municipios se comportan según estos promedios, la gráfica expone tres categorías de municipios que fue posible despejar mediante la medición. Ninguna de las categorías presenta patrones claros de concentración territorial, por lo cual no se expresan los resultados mediante mapas.

Al despejar a los 259 municipios que eligen mayor número de mujeres se ve que su participación electoral es cercana al promedio nacional, así que el nivel de participación no es determinante para que se logre un alto número de mujeres electas. Sin embargo, un hallazgo importante es la existencia de una categoría de 219 municipios donde un nivel relativamente bajo de mujeres electas al concejo (13% del concejo en promedio) coincide con un promedio de participación mucho más bajo que el nacional, sugiriendo que a menor participación electoral se reduce significativamente la probabilidad de elegir mujeres. Así mismo, se encontró otra categoría de 286 municipios con niveles extremadamente bajos de mujeres electas (6% del concejo, en promedio) que, por el contrario, se caracterizan por niveles muy elevados de participación.

Gráfico 5. Participación política versus elección de mujeres en elecciones al concejo 2011



* Entre corchetes está el número de municipios de cada categoría.

Fuente: MOE con datos Registraduría Nacional del Estado Civil.

Lo anterior permite concluir que el nivel de participación no incide sobre altos niveles de elección de mujeres. El hecho de que la alta participación esté relacionada con un muy bajo número de mujeres elegidas aporta insumos pertinentes para discusiones como la de la implementación del voto obligatorio en Colombia. Como se ha dicho, el nivel de participación sí muestra estar relacionado con los bajos niveles de elección de mujeres al concejo, puesto que tanto la baja participación, como la extremadamente alta, tienen como efecto la elección de pocas mujeres en las corpora-

2 La participación electoral es igual al porcentaje de ciudadanos inscritos para votar (el censo electoral) que efectivamente ejerce su derecho al voto.

3 Esto se hizo por medio de una clasificación ascendente jerárquica aplicada sobre 1099 Municipios del país, agrupándolos en categorías con similar comportamiento de la participación y el porcentaje de mujeres electas al concejo, como se muestra en la gráfica 5.

ciones municipales. Al parecer, escenarios electorales atípicos por la baja y la alta competencia desarrollada en torno al acceso a los concejos (reflejada en la participación) tienden a apartar a las mujeres de la política, por ser poco llamativos en el primer caso, y por ser excluyentes en el segundo. Estos resultados invitan a profundizar en estudios que determinen las causas de estos comportamientos electorales.

2. Resultados por Partidos Políticos

Si se cambia el foco de análisis para detallar la equidad de género en la elección dependiendo de los partidos políticos, se puede encontrar que en las elecciones locales de 2011 los partidos tradicionales fueron los que llevaron la batuta en la elección de mujeres, tal y como lo muestra la siguiente tabla:

Tabla 1. Mujeres electas por Partido/ Movimiento Político

#	Partidos políticos	Alcaldía	Concejo	Gobernación	Asamblea	Total partido
1	Partido Social de Unidad Nacional (U)	18	440	1	12	**471**
2	Partido Conservador Colombiano	28	377		15	**420**
3	Partido Liberal Colombiano	20	372	1	23	**416**
4	Partido Cambio Radical	11	298		9	**318**
5	Partido Verde	6	132		2	**140**
6	Partido Alianza Social Independiente - ASI	2	117		3	**122**
7	Partido de Integración Nacional - PIN	7	105		3	**115**
8	Movimiento de Inclusión y de Oportunidades - MIO	2	61		2	**65**
9	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia - AICO	3	51		1	**55**
10	Movimiento Político AFROVIDES	2	40		2	**44**
11	Polo Democrático Alternativo	0	28		0	**28**
12	Movimiento MIRA	0	18		3	**21**
13	Movimientos ciudadanos	6	16	1	0	**23**
14	Coaliciones	3	0		0	**3**
	Total Corporación	**108**	**2.055**	**3**	**75**	**2.241**

Fuente: MOE con datos Registraduría Nacional del Estado Civil.

Si nos acercamos un poco más, encontramos que internamente las mujeres no superan el 35% de los electos por partido político en cada corporación. Tomando como referencia los tres partidos que eligieron más mujeres a corporaciones públicas en 2011(ver tabla 2), se evidencia que aún en los partidos con más candidatas electas, su representación sobre el total se aleja de la paridad entre géneros. Así mismo, esta situación es común en partidos pequeños y grandes, nuevos y de vieja data, abanderados de la renovación y de las causas modernas así como ortodoxos.

Tabla 2. Porcentaje de mujeres a corporaciones públicas por Partido Político

	Asamblea			Alcaldía			Concejo		
Partido	Total electos	Mujeres electas	% Mujeres	Total electos	Mujeres electas	% Mujeres	Total electos	Mujeres electas	% Mujeres
PU	92	12	13%	258	18	7%	2.357	440	19%
PC	79	15	19%	194	28	14%	2.233	377	17%
PL	97	23	24%	180	20	11%	2.166	372	17%

Fuente: MOE con datos Registraduría Nacional del Estado Civil.

En cuanto a la inscripción del año 2015, encontramos que de los 13 partidos que inscribieron candidatos, los que más mujeres incluyeron fueron Movimiento MIRA, Centro Democrático, Partido de la U y Cambio Radical; aunque solo el primero alcanza la paridad en la inscripción. El resto de los partidos no superan el 40% y 5 comparten el 36% como máximo de inscritas. Si revisamos análisis anteriores encontramos que para la elección de Congreso 2014 sobresalieron igualmente Movimiento MIRA y Centro Democrático en la inscripción de mujeres.

Tabla 3. Inscripción de mujeres por organización política 2015

No	Organización política	Mujeres	
		#	%
1	Movimiento MIRA	1.180	51%
2	Centro Democrático	3.371	38%
3	Partido Social de Unidad Nacional - Partido de la U	5.147	37%
4	Partido Cambio Radical	4.640	37%
5	Movimiento Alternativo Indígena y Social - MAIS	2.200	37%
6	Partido Polo Democrático Alternativo	2.030	37%
7	Partido Unión Patriótica - UP	589	37%
8	Partido Liberal Colombiano	4.834	36%
9	Partido Conservador Colombiano	4.663	36%
10	Partido Opción Ciudadana	3.619	36%
11	Partido Alianza Verde	3.536	36%
12	Partido Alianza Social Independiente - ASI	3.022	36%
13	Movimiento Autoridades Indígenas De Colombia AICO	1.779	36%
14	Movimientos y Coaliciones	897	34%
	TOTAL	**41.507**	

Fuente: MOE con datos Registraduría Nacional del Estado Civil.

3. Perfil de las mujeres que alcanzaron curul en 2011

En el mapa de riesgo electoral de la MOE elaborado para las elecciones nacionales de 2014, Battle y Barrios analizaron el perfil de las mujeres electas al Congreso, como un ejercicio que puede dar luces sobre las vías de la inclusión de las mujeres en la política. Continuando este ejercicio, en este apartado se abordarán los perfiles de las mujeres electas a los principales cargos locales de elección popular, gobernadoras y alcaldesas de ciudades capitales, para el año 2011. La información relacionada a continuación es el resultado de un monitoreo a diversos medios de comunicación de nivel nacional y regional realizado entre enero y agosto de 2015.

3.1 Gobernadoras electas

Gobernadora de Quindío: Sandra Paola Hurtado es Contadora pública con un magíster en Gobierno y Política Pública, Especialista en Gerencia y desarrollo regional para la administración local (Japón- JICA). Ha ocupado cargos públicos como funcionaria de la Empresas Públicas de Armenia (1999-2003), asesora de despacho de la Alcaldía de Armenia (2004-2007) y cargos de elección popular como diputada del Quindío por el Partido Liberal (2008-2011). Además, fue presidenta de la Asamblea Departamental del Quindío (2009). Llegó a la gobernación recogiendo firmas en el grupo significativo de ciudadanos llamado "Quindío Firme" y obtuvo 86.123 votos, el 40.24% del censo electoral del departamento.

Gobernadora de San Andrés y Providencia: Aury Socorro Guerrero es licenciada en Pres-escolar de la Universidad San Buenaventura. Fue rectora del Colegio Luis Amigó y secretaria departamental de educación en tres gobiernos distintos (Antonio Manuel Sthepens, Leslie Bent Archbold y Álvaro Archbold Núñez). También fue gobernadora designada en los mismos.

Militante del Partido Liberal Colombiano de San Andrés, había aspirado por primera vez a la Gobernación en el año 2007, obteniendo 8.160 votos. En esa ocasión fue derrotada por un estrecho margen (33 votos) por el odontólogo Pedro Gallardo Forbes. En 2011 obtuvo 14.271 votos frente a su contendora la ex gobernadora Suranie Davis Bryan (8.417 votos), candidata del Movimiento de Integración Regional – MIR.

Gobernadora de Huila: Cielo González Villa es abogada con especialización en gestión de entidades territoriales y derecho público. Ex diputada (2001-2003), ex alcaldesa por el Movimiento Colombia Viva (2004-2007), y agregada diplomática en Uruguay (2007).

Fue electa en 2011 por el Partido de la U y el 9 de enero de 2013 fue destituida para ejercer cargos públicos por la Procuraduría General de la Nación. La decisión se tomó porque la funcionaria, cuando fue alcaldesa de Neiva, permitió la ejecución de un convenio interadministrativo por 944 millones de pesos con la Universidad Surcolombiana para la interventoría de contratos de obra, aunque no contaba con la capacidad técnica y no tenía experiencia. Como su reem-

plazo, el 10 de abril de 2013 en elecciones atípicas, fue elegido Carlos Iriarte.

Otro escándalo que ha rodeado a González está relacionado con el crecimiento empresarial de su esposo, Germán Trujillo. Según una investigación publicada por el diario El Tiempo haría parte de un presunto carrusel de la contratación en el Bienestar Familiar (Unidad investigativa, 2011); a lo que Trujillo respondió señalando que su empresa ha crecido legalmente y que no tiene vínculos con algún carrusel.

Al cerrar la edición de este capítulo la Fiscalía General le imputó nuevos cargos por delitos de falsedad ideológica en documento público, interés indebido en la celebración de contratos y peculado por apropiación por contratos celebrados con la fábrica de licores de Antioquia para la producción, distribución y comercialización del aguardiente Doble Anís. De la siguiente forma se refiere Manuel Ayala, asesor del despacho del Vice Fiscal General de la Nación, sobre este asunto: "Se le hizo solicitud de medida de aseguramiento no privativo de la libertad para imponerle medidas como la prohibición de salida del país, la obligación de presentarse periódicamente ante las autoridades, y una caución económica con el fin de cumplir las obligaciones anteriores" (La Nación, 2015).

Adicionalmente, su hermano, Carlos Julio González Villa, es candidato a la gobernación en 2015, avalado por los partidos Cambio Radical y Alianza Social Independiente – ASI.

3.2 Alcaldesas electas

Alcaldesa de Barranquilla: Elsa Noguera se graduó como economista de la Universidad Javeriana e hizo un MBA y una especialización en la Universidad del Norte en Barranquilla y en la American University en Washington D.C. Su primera aparición en el sector público fue en el 2002, cuando se desempeñó como analista financiera de Fundesarrollo. Fue Tesorera Departamental, Secretaria Municipal de Hacienda, Candidata a la Vicepresidencia de Colombia en 2010, siendo la fórmula vicepresidencial de Germán Vargas Lleras. En 2011 fue electa alcaldesa de Barranquilla por el Partido Cambio Radical con 225.891 votos, el 58% de los votos válidos.

Alcaldesa de Florencia: María Susana Portela es economista con maestría en administración de empresas. Se desenvolvió durante varios años en el sector privado- bancario y luego entró al sector público como concejal y posteriormente como diputada. Fue elegida alcaldesa en 2011 por el Partido de la U. En septiembre de 2013 le aplicaron una revocatoria del mandato, en la cual el abstencionismo reinó. En febrero de 2015 se vio envuelta en una investigación judicial en la que se le imputaban tres cargos por las supuestas irregularidades cometidas en desarrollo de un proyecto para la construcción de 79 viviendas de interés social en el municipio cuando se desempeñó como diputada. En agosto de 2015 la alcaldesa fue detenida junto a su esposo, dos secretarios de la administración municipal y 11 concejales, por un proceso en Fiscalía por presuntos hechos

de corrupción relacionados con contratación pública.

Alcaldesa de Quibdó: Zulia Mena es trabajadora social de la Universidad Tecnológica del Chocó y tiene una especialización en gestión territorial y comunitaria de Indes en Washington. Fue comisionada por Chocó para la concertación de la Ley de Negritudes. En 1994 fue elegida Representante a la Cámara por la Circunscripción especial de negritudes. En 2007 se lanzó a la alcaldía de Quibdó con el aval del Partido Liberal pero perdió ante Francis Ceballos por la diferencia de 200 votos. En 2011 fue elegida alcaldesa de Quibdó gracias a la coalición entre el Partido Verde y Cambio Radical.

Alcaldesa de Armenia: Luz Piedad Valencia Franco es ingeniera agro industrial, especialista en Gobierno Municipal y magíster en Estudios Políticos de la Universidad Javeriana. Ex diputada y ex Representante a la Cámara. También tiene un amplio recorrido por el sector bancario. Fue elegida alcaldesa en el 2011 por el Partido Liberal Colombiano.

Tabla 3. Resumen de los perfiles políticos de las gobernadoras y alcaldesas electas 2011

Nombre	Partido	Estudios	Cargos de elección popular que han ocupado antes	Sanciones e investigaciones vinculadas al ejercicio del cargo
Sandra Paola Hurtado	Grupo Significativo de Ciudadanos "Quindío Firme"	Contadora pública con magíster en Gobierno y Política Pública, especialista en Gerencia y desarrollo regional para la administración local.	Ex diputada	
Aury Socorro Guerrero	Partido Liberal	Licenciada en Pre-escolar		
Cielo González Villa	Partido de la U	Abogada con especialización en gestión de entidades territoriales y derecho público	Ex alcaldesa y Ex diputada	Destituida por la Procuraduría. Investigada por la Fiscalía.
Elsa Noguera	Cambio Radical	Economista con maestría en administración de negocios		
María Susana Portela	Partido de la U	Economista con maestría en administración de empresas	Ex concejal y ex diputada	Investigada y capturada por la Fiscalía
Zulia Mena	Coalición Partido Verde- Cambio Radical	Trabajadora social y especialista en gestión territorial y comunitaria	Ex Representante a la Cámara	
Luz Piedad Valencia Franco	Partido Liberal	Ingeniera agro industrial, especialista en gobierno municipal y magister en estudios políticos	Ex diputada y ex Representante a la Cámara	

Fuente: Elaboración propia basada en seguimiento a medios de comunicación.

De las mujeres electas estudiadas (gobernadoras y alcaldesas de ciudades capitales) encontramos varias características comunes. La más sobresaliente es un perfil académico orientado al manejo de lo público. Además, cuatro de las siete mandatarias tienen posgrados en temas de gestión territorial y seis tienen algún posgrado, lo que demuestra la cualificación de las mujeres que ocupan cargos de elección popular en altos cargos locales. La segunda concordancia va en el sentido de la trayectoria profesional, pues cinco de las siete ocuparon algún cargo de elección popular antes de presentarse a la contienda de 2011 y las dos restantes ocuparon cargos en la administración pública y/o lideraban temas en sus comunidades. Una última característica, que es preocupante, es que en el reducido grupo observado de siete mandatarias haya dos con procesos en Procuraduría o Fiscalía, por actos de corrupción cometidos en el ejercicio de cargos de elección popular.

Conclusiones

Si bien puede decirse que la participación de la mujer en política va en aumento, siguiendo la tendencia observada de 2003 a 2011, se necesitaría de un lustro más para alcanzar la paridad en la inscripción de candidatas. Sin embargo, resulta preocupante que el año 2015 no presente un aumento de inscripción de mujeres de acuerdo al ritmo de crecimiento de las elecciones pasadas, pues podría sugerir un estancamiento en un nivel apenas superior al requisito normativo de la Ley de Cuotas. Por otra parte, esta ley no puede considerarse efectiva si el aumento de mujeres candidatas en las lista no se ve reflejado en la elección de mujeres.

Durante el año anterior a la realización de las elecciones de 2015 se intentó incluir en la reforma constitucional conocida como Equilibrio de Poderes la iniciativa de paridad, alternancia y universalidad. Esta reforma buscaba que hubiera un 50% de cada género en la conformación de todas las listas de inscritos, siguiendo un criterio de alternancia entre géneros[4]. Esta iniciativa se vio mermada por la decisión de los congresistas, pero continúa en el discurso político de organizaciones de la sociedad civil y de algunos líderes nacionales. En definitiva, si se alcanzan estos tres criterios para la conformación de listas, es posible continuar con la naturalización de las mujeres en la política y se impulsará a las organizaciones políticas a que formen mujeres para tener un óptimo desempeño en dicho campo.

Otra de las conclusiones que nos deja este estudio es que las organizaciones políticas no se pueden seguir escudando en argumentos como la inexistencia de perfiles óptimos para postular a cargos. Este capítulo evidencia que hay mujeres capacitadas en lo público y con trayectoria en trabajo comunitario dispuestas a asumir cargos de poder. Por lo tanto, queda en manos de dichas organizaciones capacitarlas en habilidades políticas y en el funcionamiento del sistema electoral colombiano y, al mis-

4 Lo que se conoce como "lista cremallera", es decir que no pueden haber dos candidatos del mismo género de forma consecutiva.

mo tiempo, queda en manos de las mujeres exigir el cumplimiento de la ley en cuanto a la destinación de la financiación en capacitación (especificado en la ley 1475). Así, no es al momento de armar las listas de candidatos donde se debe tener en cuenta a las mujeres. Adicionalmente, se las debe incluir en todas las etapas de los procesos electorales, hasta en la conformación de las organizaciones políticas en su interior.

La Ley de Cuotas parece haberse entendido como un límite máximo a la inscripción de mujeres pero debe entenderse como un nuevo camino, una oportunidad de incluir a un sector de la población que había quedado a un lado de la vida política; un grupo con el potencial para proponer puntos de vista renovados en la política y en las maneras de solucionar los problemas.

Referencias

Continúa el enredo de Cielo González por concesión del aguardiente Doble Anís. (2015, 28 de julio). La Nación. Recuperado de http://lanacion.com.co/index.php/actualidad-lanacion/item/255876-continua-el-enredo-de-cielo-gonzalez-por-concesion-del-aguardiente-doble-anis

Humanas Colombia. Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género. (2011). Participación de las mujeres en elecciones nacionales y locales. Recuperado de http://www.humanas.org.co/archivos/boletin1325-2.pdf

Mesa de Género de la cooperación internacional en Colombia (2012). Colombianas en el poder político local. Recuperado de http://moe.org.co/home/doc/moe_nacional/2013/Informes%20Mujeres/Separata_Mujeres_Colombianas_.pdf

Misión de Observación Electoral. (2013). Igualdad de Género y el empoderamiento de las mujeres. Recuperado de http://moe.org.co/investigaciones/datos-y-mapas-electorales/analisis-politicos/227-igualdad-de-genero-y-el-empoderamiento-de-las-mujeres

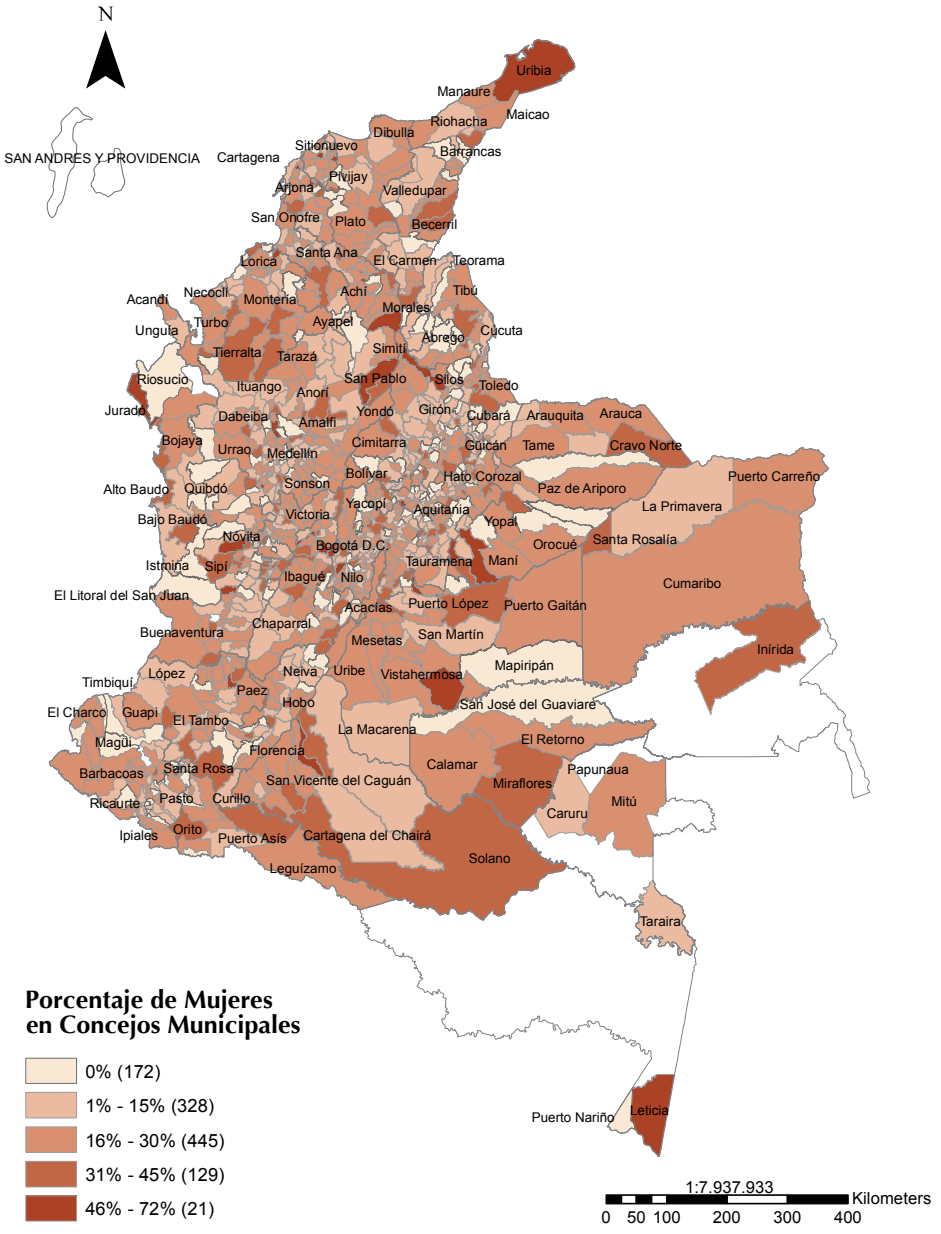
Ortega, B. y Camargo, G. (2012). La nueva Ley de cuotas en Colombia. El caso de las Asambleas Departamentales, 2007-2011. En Wills Otero, L. Y Batlle, M. (Comps.), Política y Territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia (pp. 197-220). Bogotá: PNUD-IDEA-NIMD.

Perfil de las candidatas. (2011). VoteBien. Recuperado de: http://www.terra.com.co/elecciones_2011/docs/swf/mapa_perfiles/perfil_cielo.swf

Unidad Investigativa. (2011, 27 de noviembre). Tras el zar de la contratación de las raciones alimenticias en el país. El Tiempo. Recuperado de http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10839316 Consultado: 01/07/2015

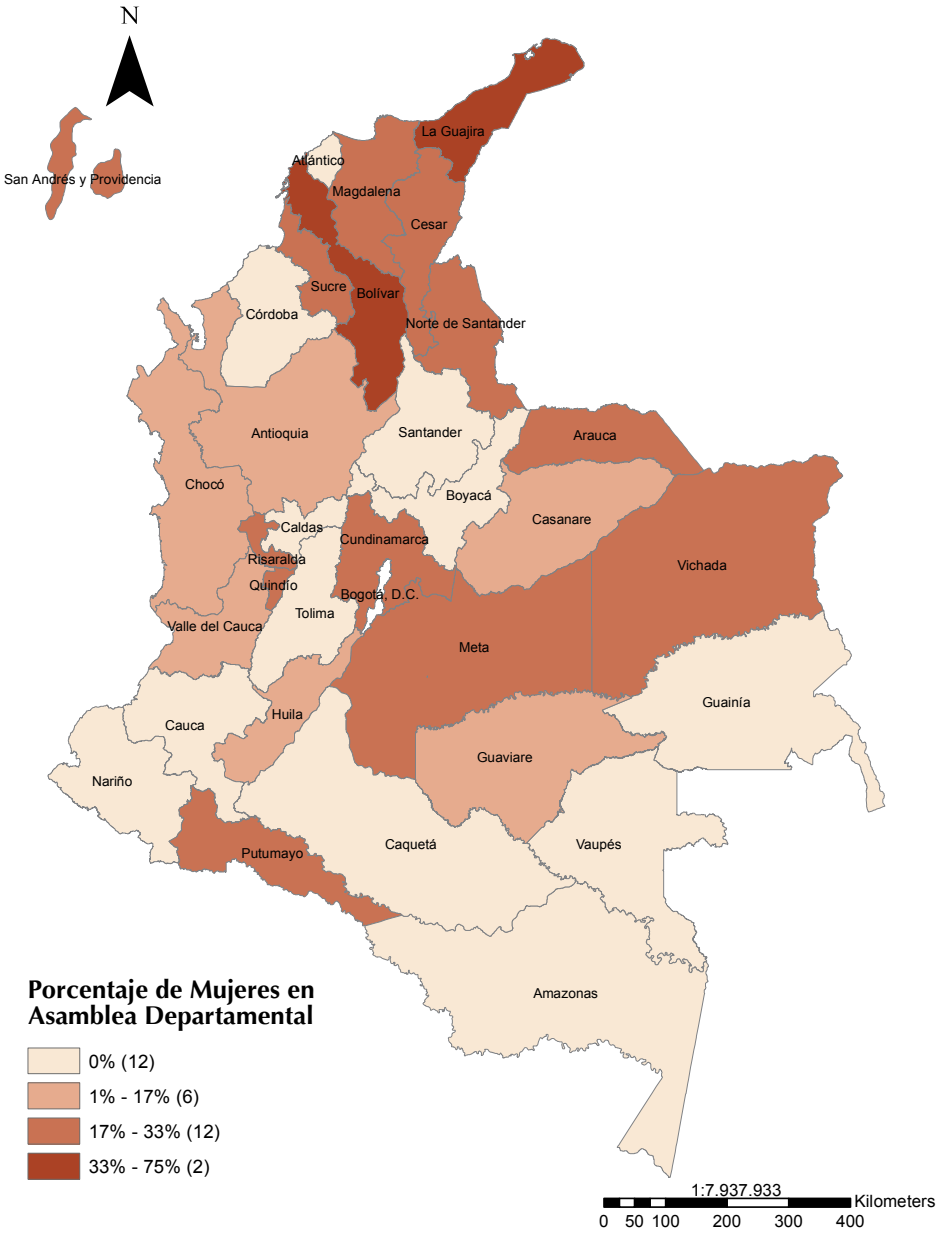
Mapa # 42
Porcentaje de mujeres electas en concejos municipales 2011

Misión de Observación Electoral



Mapa # 43
Porcentaje de mujeres electas en asambleas departamentales 2011

Misión de Observación Electoral



Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales. Colombia 2015, se terminó de imprimir en agosto del 2015, en los talleres de Arte Litográfico Ltda.
Bogotá, 2015

9 789585 873063

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 riesgos que enfrenta el certamen electoral y las acciones institucionales necesarias para prevenirlos de manera que las elecciones ganen cada vez más en credibilidad, transparencia y legitimidad.

Pontificia Universidad Javeriana Colombia

Universidad de los Andes

Universidad del Rosario

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

Universidad del Cauca

CERAC
Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos

CODHES
Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento

FLIP
Fundación para la Libertad de Prensa

moe
Misión de Observación Electoral

Transparencia por Colombia
Capítulo Transparencia Internacional

Fundación Paz & Reconciliación

Con apoyo de:

SUECIA

USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

"Esta publicación se realizó gracias al apoyo del Pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos."

Konrad Adenauer Stiftung