

JORGE A. RESTREPO



REGISTRADURÍA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL



Centro de Estudios
en Democracia
y Asuntos Electorales

Democracia
Procesos Electorales
Participación



Centro de Estudios
en Democracia
y Asuntos Electorales

AMENAZAS Y OBSTÁCULOS A LAS ELECCIONES EN COLOMBIA 2014: ANTECEDENTES, CONTEXTO Y DESAFÍOS



Procesos Electorales

AMENAZAS Y OBSTÁCULOS A LAS ELECCIONES EN COLOMBIA 2014: ANTECEDENTES, CONTEXTO Y DESAFÍOS

CONTENIDO

- 07 PRÓLOGO
- 09 PRESENTACIÓN
- 13 CAPÍTULO I. Criminales políticos y políticos criminales. Revisión de la literatura académica sobre criminalidad violenta y elecciones
- 31 CAPÍTULO II. Diagnóstico de los efectos de fenómenos criminales en la política electoral colombiana
- 49 CAPÍTULO III. Una nueva propuesta de índice de riesgo electoral y una explicación piloto para 2014
- 73 CONCLUSIONES. Una agenda de acciones para la reducción del riesgo electoral en Colombia

PRÓLOGO

Una de las características de las democracias modernas es el alto grado de complejidad de los debates que conducen a mejorar el funcionamiento de las instituciones. Muchos de los debates que dividieron las sociedades en el pasado ya han sido resueltos, abandonando las posiciones extremas. Temas como la vigencia de los derechos humanos, la separación de poderes, el modelo de organización territorial e incluso la discusión entre formas de gobierno parlamentarias o presidenciales no son ya el centro del debate porque frente a los hechos contemporáneos la sociedad ha decidido optar por un orden constitucional y por el Estado de derecho. La superación de estos debates ha derivado en el surgimiento de nuevos problemas y demandas, muchos de ellos complejos y llenos de matices.

Para poder entender los desafíos que afronta la democracia colombiana, es necesario entender y mejorar nuestro nivel de comprensión de los fenómenos relacionados con la búsqueda, distribución y ejercicio del poder, que constituyen con los elementos definitorios del carácter de la democracia.

Por esta razón, la primera tarea que le hemos asignado al Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE) ha sido justamente promover una agenda de investigación que persiga dos objetivos. El primero, brindar mejor información y análisis sobre los procesos políticos y electorales que caracterizan la democracia colombiana. El segundo, conectar las agendas de investigación con las necesidades reales de los tomadores de decisiones en materia de reformas. Consecuentes con ese propósito se ha seleccionado unas investigaciones que buscan llenar los vacíos que hoy tenemos cuando entramos a discutir temas relativos al mejoramiento de nuestras instituciones políticas.

Para alcanzar este objetivo hemos buscado los más importantes centros de investigación del país, así como un conjunto de reconocidos expertos para que elaboren los estudios propios del centro y estructuren así lo que será la agenda de investigación del CEDAE. Hemos escogido esta metodología por considerar que nos permite potenciar las capacidades de instituciones que ya han adelantado trabajos sobre estas materias y con los cuales esperamos generar sinergias.

Como nuestro propósito es enriquecer el debate público, esperamos que las distintas publicaciones propicien reflexiones en los escenarios políticos, sociales y académicos. La labor del CEDAE se complementará con futuros esfuerzos en materia de promoción de la cultura política y en poner a dispo-

sición de los colombianos la información de los procesos electorales que se han desarrollado en el país.

De esta manera, la organización electoral responde a una creciente demanda que los ciudadanos y sus dirigentes expresan y es la de proporcionar análisis cualificados que permitan entender de una mejor manera las instituciones políticas. Es una tarea que viene abriéndose paso en toda América Latina y que ha llevado a que en casi todos los países existan hoy centros de estudios y capacitación que permitan trascender la labor de organizar elecciones y avanzar hacia la comprensión y el mejor aprecio de valores y procedimientos, así como del conjunto de elementos que comprenden la democracia.

Confiamos en que la publicación que usted tiene en sus manos contribuya de modo sustantivo a alcanzar el propósito común de tener una democracia más sólida y profunda.

CARLOS ARIEL SÁNCHEZ TORRES
REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

PRESENTACIÓN

JORGE A. RESTREPO

La democracia colombiana ha estado sometida a la amenaza de la violencia con diferentes orígenes y motivaciones y distintas escalas e intensidad, desde mediados del siglo pasado. A comienzos de los años setenta, la naturaleza del sistema político colombiano, en ese entonces un bipartidismo de élites, se usó como un argumento más para justificar la arremetida violenta de algunos de los grupos que hacían parte del conflicto armado colombiano.

La espiral de violencia que desataron estos grupos recibió el decidido impulso del crimen organizado, que se enraizó en el país desde finales de esa década, buscando penetrar el poder político. Desde entonces, las ciencias sociales han abordado el estudio de la compleja relación de la democracia colombiana y sus procesos y resultados electorales, con la violencia que ejercen diferentes grupos armados.

Este estudio presenta una síntesis de la literatura académica que ha estudiado esta compleja relación, después de un detallado proceso de búsqueda sistemática de tal literatura, y un análisis detallado. Tal estudio incluye la literatura originada en Colombia, así como la que ha sido escrita en el exterior, tanto sobre Colombia como sobre otras democracias bajo presión de grupos que ejercen la violencia. Este análisis que se presenta ofrece, en el primer capítulo, una visión de la literatura centrada en los hallazgos que las ciencias sociales han hecho, los debates abiertos y las principales conclusiones, más que una discusión de tipo metodológico que busque invalidar o criticar tales análisis. Así, se busca incluir los diversos enfoques que, con metodologías competitivas, buscan explicar y dar cuenta de la existencia o no de tal relación y caracterizarla para el caso colombiano, así como para otros casos.

Los resultados de este ejercicio son reveladores. En primer lugar, la literatura no ha logrado alcanzar consensos acerca del sentido en el que se estructura esta relación; esto es, si es la violencia un instrumento más al alcance de los que acumulan poder político o si se trata de una penetración a las instituciones por parte de grupos violentos. De igual forma, tampoco se ha logrado un consenso en términos de si existe una simultaneidad en estas relaciones causales, y menos aún sobre si la evidencia que hay es suficiente para determinar la existencia de una de estas formas causales. Todos estos son debates abiertos. Lo que sí es evidente es que un volumen importante de la literatura, de variada calidad

metodológica e impacto, ha encontrado que tal relación sí existe, es decir que el ejercicio de la búsqueda del poder en efecto ha estado relacionado con la presencia de violencia organizada, tanto en Colombia como en otras latitudes.

Más aún, el estudio del sistema electoral y de sus resultados en presencia del fenómeno violento, ha revelado que los resultados electorales han estado influidos por la presencia de la violencia, si no como instrumento, por lo menos como elemento de riesgo.

Y en esto, en la medición del riesgo de la violencia para los sistemas electorales y sus resultados, en Colombia se han hecho avances significativos en los que la Misión de Observación Electoral, como parte de la sociedad civil organizada, y no la académica, es la que ha sido responsable de impulsar una agenda. En ambas áreas, en el ejercicio académico como en el de los estudios de riesgo electoral, falta mucho por hacer, pese a todos los avances logrados, debates en curso y consensos alcanzados.

En particular, es importante avanzar en lo académico, en un estudio detallado de los avances metodológicos para la medición de resultados electorales y de la violencia que afecta al sistema electoral y a la democracia en Colombia. A nuestro juicio, es importante definir mejor la violencia política y adelantar estudios juiciosos de su alcance, escala y naturaleza, en relación con los diferentes contextos que la originan o en la que se desenvuelve. Esto supone no solo un ejercicio de medición sino uno de seguimiento a los avances de la justicia penal y electoral en el conocimiento y resolución de los casos de violencia política en Colombia.

Uno de los principales debates abiertos, que por razones de la brevedad y alcance de este estudio no se trabajan en detalle, tiene que ver con las diversas formas metodológicas para analizar el impacto que sobre resultados electorales tiene la violencia. Si bien las Ciencias Sociales han formado un consenso aparente, fortalecido por los resultados judiciales que verifican de manera completa e incontestable, que sí se ha presentado tal relación entre grupos violentos y el poder político en Colombia a través de las elecciones de cargos de representación del pueblo, aún no es clara la naturaleza de tal relación; es decir, no se conoce aún más allá de una certidumbre razonable, por citar un ejemplo, el nivel, la incidencia de la influencia si es que existe de los grupos que hacen parte del conflicto sobre los resultados electorales.

Aún en presencia de los valerosos y juiciosos estudios sobre la influencia de las FARC y los grupos paramilitares en el poder en Colombia, es necesario estructurar y adelantar un estudio metodológicamente riguroso, que siga las mejores prácticas académicas internacionales, que busque responder a muchas de las preguntas de investigación que la agenda de las Ciencias Sociales tiene en esta área. Preguntas como la referida y otras que tengan que ver con las recomendaciones de política pública que permitan proteger al sistema electoral del eventual impacto de la violencia, en particular, deben estar fundadas en estudios basados en evidencia con metodologías contrastables y de solidez ganada en la estricta y exigente crítica académica.

En particular, e incluso considerando los importantes avances y mejoras, aún existe controversia por la comparabilidad y fortaleza metodológica de los estudios sobre resultados no esperados a nivel electoral, sobre si estos responden a prácticas de uso de la violencia en función de tales resultados elec-

torales, y sobre cómo medir estos riesgos. Un análisis rápido de las diferentes metodologías utilizadas, para aproximar esos riesgos, se adelanta en el segundo capítulo de este estudio, el cual busca identificar y comparar tales metodologías para derivar de ellas recomendaciones de política.

Así, y con el ánimo de contribuir a los mismos, este estudio propone la construcción de un índice de riesgo que pueda ser utilizado para aproximar el nivel de potencial afectación del ejercicio electoral por prácticas violentas de diferente orden. Además de realizar un ejercicio piloto en este sentido, que se presenta en el tercer capítulo, en el último y cuarto capítulo, se propone una nueva forma de definición de resultados no esperados o atípicos en materia electoral y se presenta su aplicación piloto para Colombia. Finalmente, allí mismo, se relaciona la presencia de las amenazas violentas aún hoy principal factor de riesgo en Colombia, pese a la gran reducción de la violencia que se ha presentado en los últimos años y tales resultados atípicos. Así, propone una manera de evaluar en función de los resultados no esperados en materia electoral tales indicadores de riesgo, de forma que se logre poner a prueba ácida el ejercicio de riesgo de manera ex post.

La evaluación inicial que se hace tanto de los indicadores de atipicidad como del riesgo, indican que en efecto, en Colombia, sí existe una relación entre el componente de amenaza al resultado y sistema electoral y los resultados atípicos o no esperados a nivel agregado, incluso para el ejercicio piloto de 2014 que aquí se adelanta. Estudiar en detalle este resultado, a nivel local y de partido y por elección, así como adelantar estudios de evolución temporal de estos resultados bajo la crítica de pares académicos, es parte de la agenda necesaria para avanzar en el estudio del riesgo electoral ante la violencia.

La agenda, claro, no se agota en ello. Es necesario también discutir y enriquecer tanto los ejercicios de construcción de indicadores de riesgo como los modelos y ejercicios de evaluación de tales indicadores de riesgo en función de los resultados electorales, algo que hasta ahora no se ha abordado en Colombia. Estos tres elementos de la agenda: la investigación continuada sobre la democracia electoral y la violencia, la estimación del riesgo y la evaluación del impacto de la violencia sobre los resultados electorales, constituyen las tres líneas de investigación que la democracia colombiana requiere que se sigan adelantando para fortalecerse ante la presencia de la violencia en Colombia.

Un escenario de terminación del conflicto armado -bien por un acuerdo negociado o por el agotamiento de la actividad militar de las guerrillas en Colombia- requerirá en todo caso un avanzado sistema de protección de la calidad del sistema electoral en Colombia. Por ello, es indispensable para proteger la democracia en riesgo de la violencia, contar con más y mejores estudios como los propuestos.

CAPÍTULO I

Criminales políticos y políticos criminales: la literatura académica sobre criminalidad violenta y elecciones

PABLO ALBERTO ORTEGA POVEDA
MARÍA FERNANDA AROCHA VELÁSQUEZ

1. Introducción

En este capítulo se presenta una revisión crítica y un estado del arte de la literatura académica sobre la relación entre ilegalidad y democracia electoral. De igual manera, se plantea un marco teórico que busca identificar cómo responder a las dos siguientes preguntas: primero, ¿quiénes, cómo y por qué buscan manipular de forma criminal o violenta la política electoral?; segundo, ¿qué consecuencias tiene esto en el comportamiento de los votantes y en los resultados electorales y, finalmente, qué mecanismos median esta relación?

Estos hallazgos son el resultado de una rigurosa revisión sistemática de la producción científica sobre el objeto de estudio del capítulo, realizado a partir de la selección y análisis de los trabajos y autores clave, tanto en la literatura internacional como en la colombiana. Para ello, se implementaron las técnicas cualitativas de búsqueda sistemática de información, preparación de fichas bibliográficas y elaboración de bibliografía comentada de cerca de ochenta documentos.

El análisis sobre el caso colombiano no se presenta como un apartado diferente al de la literatura internacional con el doble propósito de resaltar las coincidencias y las diferencias que tiene el país con respecto a otras naciones y regiones del mundo, y para destacar la pertinencia de la producción académica sobre Colombia, con el fin de enriquecer el conocimiento científico sobre la relación de interés.

Adicional a esta introducción, el capítulo tiene la siguiente estructura: el segundo apartado presenta un estado general del conocimiento científico sobre la relación ilegalidad-elecciones; el tercero, aborda la relación entre grupos ilegales y políticos profesionales para interferir de forma criminal o violenta en la política electoral; el cuarto, analiza los tipos de respuestas de los votantes frente a dicha intervención y el grado de injerencia de los grupos paramilitares y guerrilleros en los resultados electorales de los comicios presidenciales de 2002 y 2006, al tiempo que explica los mecanismos institucionales que favorecen o previenen la manipulación ilegal de las elecciones; y el último concluye y señala nuevas rutas de investigación.

2. El estado actual del campo de estudio sobre la relación entre criminalidad violenta y procesos electorales

Actualmente, las relaciones entre el crimen organizado, el conflicto armado y otros procesos ilegales con la política electoral han dejado de ser una *terra incognita*¹ para las ciencias sociales. En los últimos años ha emergido un extenso campo de estudio interesado en entender y explicar por qué y cómo los actores ilegales se relacionan con los procesos electorales, y qué consecuencias tiene ello en el comportamiento de los electores, partidos y élites políticas.

En particular, cuatro fenómenos ilegales han sido objeto de estudio por parte de la literatura académica colombiana e internacional sobre política electoral. En primer lugar, las guerras civiles y conflictos armados internos. En un número completo de la revista *Journal of Conflict Resolution*, por ejemplo, distintos autores (Dunning, 2011; Balcells, 2011; Steele, 2011; Chacón, et al, 2011, entre otros) abordaron cómo los procesos electorales se han visto afectados por las actuaciones de grupos armados interesados, tanto en ganar la confrontación armada en la que se encuentran inmersos, como en alcanzar intereses político-militares a través de la manipulación de los comicios electorales. Estos trabajos se suman a los estudios nacionales sobre elecciones y conflicto armado, entre los que se destacan el de Miguel García-Sánchez (2010) o el de Sánchez y Chacón (2005), para nombrar solo algunos ejemplos.

También ha sido ampliamente estudiada la relación entre crimen organizado y democracia electoral. En esa línea, algunos autores se han cuestionado si las organizaciones criminales usan estratégicamente la violencia con propósitos electorales en Italia (Sberna, 2011); qué impacto tiene la violencia criminal en la participación electoral en México (Trelles y Carreras, 2012); y por qué los grupos criminales son exitosos para persistir en el tiempo y conseguir sus objetivos en países con democracias electorales (Allum y Siebert, 2003; y Armao, 2003). En Colombia se destacan los estudios en torno a la criminalización del sistema político, vía injerencia de carteles del narcotráfico (Gutiérrez, 2007); y la captura del Estado por grupos criminales (Garay, 2008; López, 2011).

En tercer lugar, el terrorismo ejercido por organizaciones radicales también ha sido estudiado por la literatura sobre elecciones. Diferentes trabajos encontraron que los regímenes democráticos tienen características estructurales que los hacen más propensos a ser objeto de ataques terroristas (Kydd y Walter, 2002; Pape, 2003; Aksoy, 2010). En concreto, Deniz Aksoy (2010) plantea que los ataques terroristas se pueden incrementar durante el período electoral, cuando los sistemas electorales son restrictivos y cuando existen grupos radicales disidentes que no tienen a su alcance mecanismos pacíficos para dar a conocer sus agravios y disconformidad con el sistema político.

Finalmente, la literatura internacional se ha enfocado en la relación entre violencia étnica y elecciones (Cohen, 1999; Collier, 2009 y Collier y Vicente, 2009). Uno de los trabajos pioneros en esta área es el estudio de Steven Wilkinson (2006) sobre violencia étnica en la India. Wilkinson encontró que los incentivos electorales explican cuándo y por qué los gobiernos nacionales y las élites políticas regionales en países con clivajes étnicos favorecen o previenen la ocurrencia de hechos de violencia étnica. La importancia de este trabajo radica

¹ En uno de los primeros trabajos en esta materia, Paul Collier (2009: 20) afirmó que la relación entre democracia y violencia política era una *terra incognita* para las Ciencias Sociales, dada la escasa literatura académica al respecto.

no solo en problematizar la relación democracia y violencia, sino también en las categorías analíticas que se plantean para analizar dicha interacción: actores violentos, élites políticas, Estado y mecanismos institucionales. Por ello, pese a que la violencia étnica y su relación con los procesos electorales no han sido un tema abordado en la literatura nacional, el trabajo de Wilkinson es clave para los objetivos de este libro.

En términos generales, el estado actual del campo de estudio sobre criminalidad violenta y elecciones puede ser resumido en tres tendencias generales dentro de las cuales se ubica este estudio. La primera tendencia está relacionada con la forma en la que se ha abordado la relación de interés. Algunos autores (Collier, 2009; Wilkinson 2006; Fisher, 2002) se preguntan bajo qué condiciones la democracia electoral, en vez de prevenir la violencia política, favorece su incremento. Es decir, estudian la relación: elecciones – violencia/criminalidad. En contraste, otros autores (Trelles y Carreras, 2012; Bratton, 2012, entre otros) estudian en el sentido opuesto de la relación, cuál es el impacto de fenómenos ilegales en las elecciones. Finalmente, una última línea se ha movido del estudio de la relación unidireccional entre ilegalidad y procesos electorales, hacia el estudio de la mutua afectación entre ambos fenómenos.

En ese aspecto el trabajo de Abbey Steele (2011) sobre la violencia paramilitar en contra de la Unión Patriótica (UP) en el Urabá antioqueño, es un avance en la literatura. La autora plantea que las elecciones moldean dinámicas específicas del conflicto armado, como el desplazamiento estratégico, al proveer insumos para que los grupos armados identifiquen lealtades políticas de los civiles en territorios en disputa. Sin embargo, al mismo tiempo, el conflicto afecta la competencia política, al alterar el potencial electoral en los municipios afectados por el desplazamiento. Según ella, esto explica el tránsito político de la región, que pasó de ser un nicho electoral de la izquierda en los años 80, a ser un fortín político de partidos de derecha del espectro ideológico a comienzos de la década del 2000.

La segunda tendencia en la literatura académica está relacionada con el contexto que se aborda en los estudios. Por un lado, trabajos como el de Paul Collier (2009) o Arthur Goldsmith (2012) se han focalizado en países con condiciones socio-económicas muy vulnerables y regímenes en transición de conflictos internos hacia el posconflicto o de dictaduras militares hacia democracias electorales. Esta literatura de los países del *bottom billion*, donde vive el billón de personas más pobre en el mundo, desarrolla una agenda de investigación en línea con los trabajos sobre el sentido unilateral de la relación democracia-violencia. Por otro lado, la mayoría de autores estudian países en vía de desarrollo (como América Latina) o desarrollados (como Europa mediterránea) que tienen, simultáneamente, guerras civiles o crimen organizado y elecciones.

Finalmente, la tercera tendencia tiene que ver con la manera en que los estudios han abordado los agentes que tratan de manipular de forma violenta o ilegal el proceso electoral. Están los estudios que hacen hincapié en entender y explicar hechos criminales que actores “dentro” del sistema político, como élites políticas, gobernantes, o partidos políticos, realizan en contra del proceso electoral (Bratton, 2008; Collier y Vicente, 2008; Nichter, 2014; Chacón, et al, 2011; Gutiérrez-Romero, 2012).

Otros trabajos, por el contrario, estudian las acciones que actores “fuera” del sistema (grupos guerrilleros, paramilitares o mafiosos) realizan para afectar la política electoral (García-Sánchez, 2009; 2010). Frente a lo anterior, autores como Steele (2011) o Francisco Gutiérrez-Sanín (2007) en Colombia han lo

grado romper esa falsa dicotomía, al demostrar que ambos tipos de actores intervienen en la comisión de crímenes contra el sistema electoral.

Teniendo en cuenta lo anterior, el marco teórico que se presenta a continuación recoge los principales hallazgos de la literatura en torno a la relación entre dos fenómenos ilegales específicos, los conflictos armados y el crimen organizado, y la democracia electoral. Además, el marco teórico se ubica en las tres tendencias mencionadas de la siguiente manera: primero, aborda la mutua afectación de estos fenómenos ilegales con las elecciones; segundo; hace mayor énfasis en la literatura sobre los países que no hacen parte del *bottom billion*, dado que estos últimos no corresponden al contexto político colombiano²; y tercero, estudia la forma en la que grupos dentro y fuera del sistema manipulan los procesos electorales.

3. "It's the politics, stupid!". La "mecánica" de la intervención de grupos ilegales en la política electoral

Esta sección del capítulo aborda los aspectos más importantes de la relación entre, por un lado, grupos ilegales que están fuera del sistema pero que buscan intervenir en la política electoral (los criminales políticos); y, por el otro, actores políticos dentro del sistema que están dispuestos a involucrarse en actividades criminales para alcanzar sus objetivos electorales (los políticos criminales). Los siguientes acápites abordan cada una de estas perspectivas.

Los actores ilegales "fuera" del sistema electoral

La literatura académica se ha concentrado en responder tres preguntas en relación a los micro-fundamentos que tienen los grupos criminales o los actores armados para intervenir en la política electoral: (1) ¿por qué lo hacen? Es decir, ¿qué intereses estratégicos buscan alcanzar por medio de su participación en los comicios electorales?; (2) ¿cómo lo hacen, o, en otros términos, qué tipo de mecanismos coercitivos o no coercitivos emplean para alcanzar sus objetivos frente a las elecciones?; y (3) ¿cuándo es que eligen entre una alternativa y la otra?

A grandes rasgos, los grupos armados y las organizaciones criminales persiguen alguna o varias de estas metas cuando buscan tener injerencia en las elecciones. En primer lugar, está el avanzar en sus intereses político-militares o económicos. En las guerras civiles, por ejemplo, los grupos armados pueden usar las elecciones para avanzar en la lucha armada que están librando. Esto se debe a que, tanto en la competencia política como en la guerra, el apoyo popular juega un rol central para los bandos en disputa (Dunning, 2011: 2). En particular, los resultados electorales son usados como insumos por los grupos armados para formarse una percepción sobre las lealtades políticas de los civiles (Steele, 2011: 424). Con base en esa información, los grupos ejercen distintos tipos de violencia (cara-a-cara –Chacón, et al–, directa/indirecta –Balcells– o desplazamientos/asesinatos selectivos –Steele) contra los civiles declarados como enemigos políticos o auxiliares del bando rival. En el largo plazo, los resultados militares terminan afectando el equilibrio electoral en las zonas afectadas por la guerra (Steele, 2011).

² En todo caso, la discusión sobre las condiciones que previenen o favorecen la re-emergencia de violencia política en contextos transicionales que plantea la literatura del *bottom billion*, además de otros autores, será retomada en el capítulo de recomendaciones y conclusiones del documento.

Entonces, las elecciones pueden ser estratégicas para los grupos armados porque les permiten avanzar en el interés de derrotar a sus enemigos, al romper los vínculos que ellos tienen con sus bases de apoyo, y dominar territorios y poblaciones a través de la eliminación de posibles detractores.

Adicionalmente, por medio de las elecciones, los grupos criminales y los actores armados buscan incidir en la formulación de políticas públicas proclives a beneficiar sus intereses (captura del Estado) o en la no aplicación de políticas que puedan afectarlos (corrupción) (Bagashka, 2014)³. Así, según Salvatore Sberna (2011: 3-5), organizaciones criminales altamente institucionalizadas, como las mafias, tienen una injerencia directa en el sistema político. Ellas buscan influenciar la dirección y el contenido de las acciones gubernamentales para alcanzar sus objetivos estratégicos, como la inmunidad para proteger sus negocios ilegales y políticas favorables al control que ellos tienen sobre mercados tanto ilegales como legales (3-5).

Los grupos armados también se involucran en acciones tendientes a la captura del Estado a nivel nacional y sub-nacional. En el primer caso, Luís Garay (2008) propone una ampliación al concepto de captura del Estado⁴, delimitado anteriormente a la actuación de actores legales fuera del sistema político, para tener en cuenta la participación (vía elecciones) de actores ilegales como mafias y paramilitares en el sistema político colombiano. Este autor (2008: 96) plantea que estos grupos podrían alcanzar un nivel tan avanzado de intervención en la política estatal, que lograrían transformar el régimen desde adentro, conforme a sus intereses, lo que él denomina como reconfiguración cooptada del Estado.

A nivel local, el caso colombiano también ha ofrecido importantes elementos conceptuales. Autores como Alfredo Rangel (1997), Andrés Peñate (1997), y, posteriormente, Mario Sánchez y Fabio Chacón (2005), señalan cómo los grupos guerrilleros han buscado controlar el poder local con el fin de asegurarse el control administrativo, financiero y político de los entes locales y las rentas asociadas. Esto les permitió aumentar su capacidad de influencia política a nivel local, mantener control sobre poblaciones y autoridades locales, así como fortalecer sus finanzas a través de la depredación de rentas oficiales (Rangel, 1997)⁵.

Finalmente, algunos grupos ilegales han buscado incidir en la política electoral para realizar grandes transformaciones del sistema político y económico, favorables a sus objetivos (García-Sánchez, 2010). En parte, ese es el objetivo manifiesto de las guerrillas en el caso colombiano. Pero también es la última etapa teórica del proceso de captura del Estado que define Garay en su trabajo y que, según autores como Claudia López (2011), han perseguido sin éxito grupos paramilitares y organizaciones mafiosas también en este país.

Ahora bien, como lo señala Dunning (2011: 1), en general, los actores políticos alcanzan sus objetivos estratégicos a través de dos mecanismos diferentes: la imposición de sus decisiones por medio de la violencia física o la construcción de consensos con otros sectores por medio de las elecciones.

³ Tanya Bagashka (2014) diferencia entre los sobornos que realizan actores legales fuera del sistema, como las empresas, para perturbar la formulación de leyes, reglas y regulaciones (captura del Estado), de los sobornos para afectar la aplicación de las normas ya existentes (corrupción burocrática).

⁴ En sus términos, la captura del Estado se entiende como "la acción de individuos, grupos o firmas, en el sector público o privado, influye en la formación de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas del Gobierno, para su propio beneficio como resultado de provisiones ilícitas y no transparentes de beneficios privados otorgados a funcionarios públicos" (Garay, 2008).

⁵ Este no es un objetivo exclusivo de los grupos del conflicto. Según Sberna (2011: 8), la influencia de la política local es una de las primeras metas que buscan alcanzar los grupos de crimen organizado, dadas las conexiones profundas que tienen estos grupos con la sociedad a dicho nivel territorial.

En ese sentido, los grupos ilegales externos al sistema⁶ pueden entender el conflicto violento y la política electoral como estrategias sustitutivas o complementarias (1).

Cuando las estrategias son suplementarias los grupos deciden marginarse de la arena política electoral y dedicarse exclusivamente a librar la guerra en la que se encuentran inmersos, o suspenden sus acciones militares para concentrarse en la competencia política civil (Dunning, 2011: 1).

La experiencia del ELN, en sus orígenes, ilustra de manera notable el primer caso. Desde la mitad de los años 60 hasta el final de los 70, este grupo fue un movimiento militarista caracterizado por un abstencionismo político frente a lo electoral. Esto se debe a que, en sus años iniciales, el ELN buscó adelantar la causa revolucionaria solo a través del empleo de la lucha armada, y se opuso firmemente a cualquier forma de participación en la política civil (Peñate, 1999: 65). En ese sentido, la prioridad del movimiento fue desarrollar una guerra prolongada y por vía insurreccional, que tenía su eje en el campesinado, lo que implicaba la subordinación de la militancia urbana a los mandatos de la guerrilla rural, y el desaprovechamiento de las ventajas políticas que le ofrecían las regiones donde desarrolló sus actividades iniciales (Aguilera, 2006: 215).

Cuando las estrategias son complementarias, los grupos se involucran simultáneamente tanto en la competencia política como en la confrontación armada (Dunning, 2011: 1; Balcells, 2011; Chacón, et al, 2011).

También es posible observar este tipo de experiencias en Colombia. Como muestra están las FARC, quienes desde 1961 hasta mediados de los 80, y bajo la dirección del Partido Comunista (PC)⁷, implementaron la doctrina ideológica-militar de combinación de todas las formas de lucha. Esta doctrina representaba, desde la perspectiva del partido, un modelo de acción que incluía simultáneamente mecanismos de acción política legal y aparatos de lucha armada, representados por la guerrilla (Aguilera, 2010: 85). Para las FARC, la combinación de todas las formas de lucha fue propicia para convertir las regiones donde el PC tenía un apoyo electoral significativo en "escenarios de guerra" (Aguilera, 2010: 86), exponiendo a la represión estatal tanto a los campesinos como a los militantes.

Las guerrillas no son los únicos grupos en implementar estrategias complementarias en lo político y lo militar. Autores como Gutiérrez-Sanín (2007: 348) aseguran que, en sus inicios, los paramilitares imitaron y ajustaron a sus intereses siguiendo el dictum de la "combinación de todas las formas de lucha". Esto sucedió particularmente en el Magdalena Medio (Medina, 1990; Gutiérrez y Barón, 2005). Allí operó una alianza entre un brazo armado (el grupo Muerte a Secuestradores), un gremio local socio-económico (la Asociación Campesina de Ganaderos y Agricultores del Magdalena Medio) y una facción del Partido Liberal para establecer una nueva forma de gobierno, aislar a los competidores políticos emergentes (la UP) y establecer un territorio "libre de subversión" bajo la dirección del sector ganadero y de los partidos tradicionales (Gutiérrez-Sanín, 2007: 395).

⁶ Si bien Dunning (2011: 1) está haciendo referencia exclusivamente a los grupos armados inmersos en guerras civiles o conflictos violentos, su marco teórico puede ser implementado para analizar también el comportamiento de organizaciones criminales.

⁷ Cabe recordar que en sus inicios y durante todo el período de tiempo en cuestión, las FARC mantuvieron una relación de dependencia frente al Partido Comunista Colombiano (PCC). Las guerrillas no solamente dependían de las orientaciones del PCC, sino que este grupo le dictaba su línea de acción. "de acuerdo con su visión de la coyuntura política" (Leongómez, 2011: 215). De hecho, es en 1961 que el PCC adopta esta doctrina militar.

En todo caso, como lo demuestra la experiencia colombiana, los grupos ilegales pueden afectar las elecciones no solo si usan la competencia política y la violencia como estrategias complementarias, si no también si las usan como estrategias sustitutivas. De igual forma, sin importar la estrategia que elijan estos grupos, ellos usan mecanismos coercitivos como la violencia electoral o política, y/o no coercitivos, entre los que se destacan la corrupción, la compra de votos y la participación directa o por persona interpuesta en los comicios (Sberna, 2011; Collier, 2009; Gutiérrez-Sanín, 2007, entre otros).

En cuanto a los mecanismos coercitivos, y para efectos de este documento, la violencia electoral puede ser definida como todo acto o amenaza realizado por organizaciones criminales o grupos armados durante un proceso electoral en contra de políticos, electores, o funcionarios estatales, desde la fecha de nominación de los candidatos políticos hasta la fecha de las elecciones, orquestado con el fin de influenciar directa o indirectamente un proceso electoral (Fischer, 2002: 3; Sberna, 2011: 6).

Este tipo de violencia puede ser ejercida por los grupos ilegales con el fin de afectar la demanda o la oferta durante el período electoral (Sberna, 2011). Cuando optan por la primera opción, las organizaciones criminales o los grupos armados buscan modificar las preferencias electorales de los votantes (17). En el caso contrario, los grupos ilegales usan la violencia para crear un clima de terror y miedo, entre los candidatos, que incrementa los costos de la campaña electoral, sobre todo a nivel local y, por esa vía, conduzca al retiro de la competencia política de aspirantes que perciban un riesgo contra su seguridad (17).

Por su parte, entre los mecanismos no coercitivos, además de la corrupción y la captura del Estado que fueron definidas anteriormente, está la compra de votos. Este hecho delictivo se entiende como un intercambio entre los electores y los oferentes, en el que se distribuyen recompensas (dinero, bienes y servicios) durante las elecciones a cambio de una opción específica de voto (Nichter, 2014: 316). Esta práctica puede ser al por mayor, si se paga a bloques de gente en vez de a individuos, o al por menor, si es el caso contrario (Collier, 2009: 33).

Por último, los grupos ilegales pueden decidir participar ellos mismos en las elecciones (Della Porta y Vannucci, 1999). Esto ocurre en forma directa; cuando un integrante de una organización criminal, por ejemplo, decide lanzarse con un candidato que ha recibido o comprado el aval de un partido político reconocido (caso Cartel de Medellín y Pablo Escobar) (Salazar, 2001), o como un candidato que lidera un partido emergente, en algunos casos creado por la misma organización (caso Movimiento Latino Nacional y Carlos Ledher) (Gutiérrez-Sanín, 2007). El grupo criminal también puede participar de forma indirecta, a través de la compra de un político profesional (la acusación del Cartel de Cali financiando a Partido Liberal); lo que establece un tipo de interacción denominado delegado-delegatario que será abordado en la próxima sección de este capítulo (Gutiérrez-Sanín, 2007)⁸.

Finalmente, vale preguntarse por qué los grupos ilegales eligen uno u otro mecanismo, o la combinación de "todas las formas de lucha". En primer lugar, esta decisión puede responder a un cálculo racional de los grupos ilegales basado en el apoyo popular que creen tener y que esperan recibir con cada una de estas alternativas (Dunning, 2011; Collier y Vicente, 2009).

⁸ El ejemplo paradigmático de la participación de grupos ilegales a través de personas interpuestas es el fenómeno que en Colombia se conoce como parapolítica, que será abordado en la próxima sección.

En ese sentido, según Mario Chacón, et al, (2011: 392) cuando las expectativas de los grupos frente a la democracia y el conflicto están interconectadas, como ocurre en algunas guerras civiles (p.e. durante el período de La Violencia en Colombia), el uso de la fuerza física puede ser atractivo en un escenario de relativa paridad electoral. En dichos contextos los grupos tienen una fuerza similar para competir en las elecciones o para librar la batalla, por lo que “pelear” les resulta tan atractivo como “votar” (368). Si la fuerza es asimétrica, pelear no es atractivo y la democracia puede ser estable (368).

Recuadro 1. La Violencia: las raíces históricas de la relación entre conflicto y elecciones:

La relación entre la violencia y el sistema electoral colombiano tiene raíces históricas complejas cuyo tratamiento ha sido controversial en la literatura de las ciencias sociales. Desde 1946 a 1957, el país registró una década de violencia y guerra civil entre partidarios y miembros de los partidos Conservador y Liberal. Según algunas aproximaciones cuantitativas, ese conflicto causó alrededor de doscientos mil muertos (Pécaut, 2008). Este período de la historia del país se caracteriza por ser uno de los primeros en el que la violencia fue ejercida contra la población a razón de su afiliación política.

El apoyo electoral también determina la elección de organizaciones criminales en países sin guerras civiles. Sberna (2011) encontró que el tipo de control del electorado que tienen las mafias en Italia, está relacionado con los mecanismos ilegales y violentos que ellas usan para interferir en los comicios locales. Si las organizaciones tienen el control directo de los votantes y de la agenda, la violencia es innecesaria (16). Si, por el contrario, se observan altos niveles de oposición y rendición de cuentas por parte de la ciudadanía a políticos cercanos a la mafia, es probable que se incremente la violencia criminal durante las elecciones (16). En dado caso, es previsible que las mafias prefieran afectar la oferta y no la demanda electoral, en tanto que la primera es más efectiva que la segunda (17). En efecto, un intento de modificar las preferencias de los electores puede conducir al resultado contrario para las mafias: incrementar la oposición antimafia en un municipio (17).

De igual forma ocurre en regímenes donde los clivajes étnicos juegan un rol central en la política, como Kenia. En dicho país, Roxana Gutiérrez-Romero (2012: 18) encontró que en las áreas con elecciones más reñidas se presentan mayores niveles de amenazas, intimidaciones, e incidencia de pandillas con vínculos políticos, tanto antes como después de las elecciones, con el fin de evitar que los partidos rivales reciban votos. Esto demuestra que los partidos políticos instigan la violencia estratégicamente en las zonas donde tienen menor posibilidad de ganar (18). Donde son más fuertes compran votos a grupos específicos para debilitar el apoyo de sus rivales políticos y movilizar sus propios partidarios (18). En suma, la violencia electoral tiende a ser una estrategia de los grupos políticos débiles, que no pueden acceder a estrategias ilícitas más eficaces, como el fraude o la compra de votos (Collier y Vicente, 2014: 349). Para ellos la intimidación violenta es viable sino tiene un costo electoral alto, lo que ocurre cuando estos grupos no tienen un apoyo electoral significativo (Collier y Vicente, 2014: 249).

En segundo lugar, la elección también puede depender de una decisión estratégica o táctica de los grupos, basada en su ideología política o en su aprendizaje histórico. Una muestra de lo primero lo provee la historia cruzada de las guerrillas del ELN y las FARC, quienes, en parte, por decisiones ideológicas realizan un tránsito opuesto en el que se subordina lo militar a lo político, en el primer caso, mientras se realiza el proceso contrario, en el segundo.

En efecto, como se mencionó anteriormente, el ELN emergió como un grupo de ideología guevarista, que tenía como objetivo principal tomar el poder a través de la lucha armada, y por lo tanto hasta los años 80 incorporó en su lucha armada la estrategia del abstencionismo frente al sistema electoral (Aguilera, 2006). Tras la derrota militar que sufrió esta guerrilla en Anorí, las reformas electorales de la década de los 80 y la descentralización que trajo la Constitución del 91, el ELN sufrió un proceso de reconfiguración. Este grupo cambió su posición de abstencionismo frente al sistema electoral, y optó por una estrategia que le permitiera tomar el poder local a través de la infiltración en las elecciones mediante alianzas clientelistas con candidatos a alcalde en las regiones donde se habían establecido (Peñate, 1999: 75).

La historia de las FARC es el proceso opuesto al del ELN. En sus inicios este grupo se mantenía subordinado a la dirección política del Partido Comunista (Aguilera, 2010). En la década de los 80, y ante la posibilidad de incorporarse a la vida política mediante la Unión Patriótica (UP), las FARC participaron en política, mediante acciones de proselitismo armado, es decir, fortaleciendo el apoyo del electorado a la UP y amenazando a candidatos de otros partidos para que abandonaran la carrera electoral. Sin embargo, con el asesinato de militantes de la UP, el grupo paulatinamente optó por una posición de subordinación de lo político a lo militar (Pizarro, 2011).

En Colombia también se observan ejemplos de decisiones estratégicas tomadas por los grupos ilegales, con base a su aprendizaje histórico. Por ejemplo, Gutiérrez-Sanín (2007) resalta la diferencia en los métodos empleados por el Cartel de Medellín y el Cartel de Cali para interferir en la política electoral entre los años 80 y los 90. Mientras que el primer grupo mafioso pasó de buscar una participación directa en la competencia electoral a involucrarse en una guerra abierta con el Estado colombiano, en la que ejerció altos niveles de violencia electoral y política; el segundo grupo mafioso le apostó a una participación indirecta por medio de la financiación de campañas y la compra de políticos. Esto se debió, no solo a que el Cartel de Cali estaba más vinculado a la vida pública del país en esos años, sino a su aprendizaje sobre los costos en los que había incurrido su rival (370-373).

Los actores "dentro" del sistema electoral

La literatura académica ha resaltado que los actores que hacen parte del sistema político (los gobernantes, las élites y los partidos políticos) no son pasivos frente a la intervención de actores ilegales en la política electoral (Wilkinson, 2005; Steele, 2011).

El punto de encuentro entre criminales con aspiraciones políticas y políticos profesionales involucrados en actividades criminales es la mecánica electoral de los sistemas democráticos. Los primeros son empresarios de la violencia, la protección ilegal o el crimen; mientras que los segundos son empresarios de los votos: expertos en buscarlos, conseguirlos y preservarlos; dispuestos a llevar la técnica de El príncipe de Maquiavelo a las últimas consecuencias. Así, durante las campañas electorales, uno de los períodos más activos de la vida política de un país, tanto unos como los otros pueden encontrarse (Sberna, 2011; Aksoy, 2010).

Esto se debe a que, durante este período, ambos actores pueden tener una confluencia de intereses, coyuntural o estructural, que los lleve a ofrecer lo que no tiene el otro y a demandar lo que necesitan (Armao, 2003). Los intereses de los grupos ilegales fueron ampliamente abordados en la sección anterior, los de los

políticos profesionales son bastante obvios: ganar las elecciones (Bratton, 2008; Sberna, 2011). Con el fin de cumplir su objetivo de controlar el comportamiento electoral de los ciudadanos, los actores dentro del sistema pueden acudir a las estrategias ilegales y alternativas a las democráticas que les ofrecen los grupos armados o las organizaciones criminales; la violencia, la presión al electorado, el fraude o la compra de votos (Sberna, 2011: 4).

Por esa vía, si se establece una alianza entre “criminales políticos” y “políticos criminales” con fines electorales, se establece el modelo de interacción delegado delegatario (incorrectamente traducido del inglés “principal-agent” como agente-principal) (Gutiérrez-Sanín, 2007). Esta relación no es unidireccional⁹, y ambos actores buscan un beneficio mediado por lo electoral. Los políticos profesionales ofrecen su conocimiento, redes, recursos e influencia en el funcionamiento de la mecánica electoral (Gutiérrez-Sanín, 2007) a cambio de dinero, violencia e influencia ilegal.

Un ejemplo claro de esto lo constituyen los grupos paramilitares que operaban en el Magdalena Medio hacia la década de los años 80 e inicios de los 90 (Medina, 1991; Gutiérrez y Barón, 2005). Mientras que una facción del Partido Liberal, entre los que se encontraban congresistas y dirigentes regionales, dotaba al grupo armado con una base social (redes hacia “abajo”), una fachada de legalidad (redes hacia “arriba”) y una ideología política; los paramilitares ejercieron violencia con un claro contenido electoral: para evitar que un “varón” cercano a ellos fuera desplazado por sus competidores, como la UP (Gutiérrez-Sanín, 2007: 394-396). Tal es así, que Gutiérrez-Sanín (2007: 396) concluyó que en dicho período se observó una relación orgánica entre paramilitares y liberalismo en el Magdalena Medio¹⁰.

Recuadro 2. El caso de la UP. Alianzas entre políticos y grupos ilegales para eliminar al enemigo político

En el marco del proceso de paz iniciado en el gobierno del presidente Betancurt nace el partido político de la UP. El apoyo que recibió la UP la llevó a ser la tercera fuerza política del país en las elecciones de 1986. Sin embargo, este éxito puso en riesgo a sus militantes y líderes: entre 1985 y 2010, una multiplicidad de miembros de la UP que superan el millar fueron asesinados por agentes estatales, paramilitares e integrantes de los partidos tradicionales, quienes consideraban a la UP como una amenaza al orden político del país. El caso de la masacre de la UP es tomado como uno de los ejemplos más claros de violencia política, en el cual se dieron alianzas entre integrantes de partidos políticos, agentes del Estado y grupos armados.

Pero los paramilitares no fueron los únicos grupos que establecieron una relación de este tipo con políticos profesionales. En el marco del fenómeno conocido como clientelismo armado, tanto las FARC como el ELN establecieron una relación estrecha con las élites políticas en sus zonas de influencia (Rangel, 1999; Peñate, 1999). En estos municipios, los grupos guerrilleros ofrecen protección a los candidatos que han establecido alianzas con ellos, al tiempo que amedrentan e inmovilizan a quienes no lo hacen, lo que conduce a una distorsión de los resultados electorales (Rangel, 1999: 36). A cambio, estos grupos exigen participación en las decisiones administrativas, frente al manejo de los recursos públicos:

⁹ Para autores como Claudia López (2011), es posible entender la relación delegado-delegatario de forma contraria a lo convencional: las élites son el principal y los grupos ilegales los agentes. Según ella, este caso se puede observar en el fenómeno de la parapolítica en Colombia. Lo que se presentó en el país, según ella (2010: 46) fue la captura invertida del Estado, no por los paramilitares, sino por las élites políticas aliadas a estos grupos. Esto se debe a que la élite política ha prevalecido en poder, utilizando los recursos coercitivos y no coercitivos que les ofrecían los paramilitares, con el fin de utilizar las instituciones para favorecer sus intereses (46).

¹⁰ De igual forma ocurrió en otras regiones como el Urabá antioqueño (Steele, 2011) o en el Valle del Cauca (Grupo de Memoria Histórica, 2008).

en qué sitios se invierten, a qué sectores benefician y quiénes contratan con el Estado (Rangel, 1999: 36). Esto les otorga una gran influencia a nivel local.

En todo caso, según Gutiérrez-Sanín (2007), el rasgo distintivo de la relación delegado-delegatario es la desconfianza mutua. Dada la asimetría de información sobre el aparato electoral, los políticos profesionales buscarán maximizar sus beneficios (obtener financiación o apoyo armado por parte de los criminales) al menor costo posible (riesgo reputacional o penal al ser relacionado con actividades criminales) (383). Los actores ilegales, que actúan como delegados, conocen el comportamiento de los políticos profesionales y desconfían de ellos, al tiempo que se enfrentan al riesgo de perder su inversión, y no obtener nada a cambio, e incurrir en un costo reputacional que también es muy alto para los grupos ilegales (345).

En parte, esto explica el cambio de estrategia de los grupos paramilitares desde la segunda mitad de los años 90. Según Gutiérrez-Sanín (2007: 400), luego de la salida de los primeros líderes paramilitares, la organización se transformó del triplete gremio-partido-brazo armado, a una organización militar, relativamente indiferente frente a los partidos políticos. Con ello, los paramilitares cambiaron su forma de interactuar con los partidos tradicionales, a quienes empezaron a identificar como unos intermediarios no confiables, que no les permitían ampliar su base social (402). Finalmente, estos grupos adoptaron tres estrategias pragmáticas en sus zonas de influencia: (1) escoger políticos ganadores, amenazando, asesinando o simplemente impidiendo la participación de candidatos que no son de su predilección; (2) involucrar políticos a redes de extorsión, extrayendo un porcentaje de ganancia de los contratos públicos, mediante amenazas e incentivos aplicados a los mandatarios; y, (3) controlar y limitar a los candidatos que no son cercanos a ellos, para que no tomen decisiones "equivocadas" (400).

Sin embargo, no todos los políticos que participan en contiendas electorales bajo la influencia de grupos armados o mafias hacen alianzas con estos sectores. Así, incluso en la década de los años 80 en el Magdalena Medio se observaban tensiones al interior del Partido Liberal entre facciones cercanas al paramilitarismo y facciones que se oponían a él, que en ocasiones se tramitaron de forma violenta (Gutiérrez-Sanín, 2007). De igual forma, autores como Juan Velasco (2014) han problematizado el papel de las élites políticas en regiones fuertemente afectadas por la influencia del paramilitarismo en lo electoral (v.g. la Costa Caribe), al encontrar que no en todos los casos ellas se aliaron con estos grupos.

Lo anterior demuestra que los políticos profesionales también tienen que tomar una decisión estratégica si deciden no aislarse y rechazar los grupos ilegales: ¿piden su apoyo o buscan ganar las elecciones con los recursos que tienen a su alcance? (Wilkinson, 2005; Steele, 2011). Al igual que con los grupos fuera del sistema, esta elección depende, en gran parte, del cálculo racional que hacen los políticos profesionales en torno al apoyo popular que tienen y que necesitan para ganar las elecciones (Gutiérrez-Sanín, 2007).

Cuando los políticos perciben que pueden perder las elecciones, es más probable que busquen apoyo de los grupos ilegales. Así, Abbey Steele (2011: 428) plantea que la revelación de los clivajes políticos que tiene lugar en las elecciones durante las guerras civiles, provee información a los civiles y a las élites políticas de una comunidad. Esta información les permite a las élites hacer balances sobre la

distribución del apoyo electoral y les genera incentivos para buscar alianzas con actores externos (428), tales como los grupos armados.

En caso contrario, cuando los políticos tienen una “maquinaria política” que funciona correctamente, es decir, operan las redes clientelistas, hay suficientes recursos financieros, y apoyo político de otros sectores; y, además, perciben que van ganando (por ejemplo, vía proyecciones en las encuestas), es menos probable que busquen establecer alianzas con grupos ilegales fuera del sistema (Gutiérrez-Sanín, 2007). De hecho, bajo esas circunstancias, los grupos armados y las organizaciones criminales no solo no son inútiles para los intereses de los políticos profesionales, sino que también son una amenaza, en tanto que pueden representar un factor que incrementa la competencia electoral, ya sea que les compitan directamente o que apoyen a políticos o partidos rivales.

En ese sentido, Gutiérrez-Sanín (2007) documenta el caso del Movimiento Latino Nacional, partido fundado y dirigido por el narcotraficante Carlos Ledher. Este partido encontró un espacio muy restringido en la política electoral del Quindío, lugar en el que nació en los años 80. Incluso los partidos tradicionales, acérrimos rivales políticos en la región, formaron una alianza para sacarlo de la competencia

4. El impacto de la criminalidad en los procesos electorales desde la literatura académica

Para finalizar el capítulo quedan por resolver tres preguntas: (1) ¿cómo estas prácticas ilegales afectan el comportamiento de los electores y quiénes son al final los que con su voto deciden el resultado de los comicios?; (2) ¿qué tan exitosa es esta alianza entre criminales políticos y políticos criminales para moldear los resultados electorales conforme a sus intereses?; (3) y, ¿qué factores explican el alcance o las limitaciones de los grupos ilegales para interferir en la democracia electoral. Estas preguntas se abordarán en los tres siguientes acápite de esta sección.

La agencia de los electores, recuperada en la literatura

Al igual que los grupos ilegales y los políticos profesionales, la literatura académica ha destacado que los votantes no tienen un papel pasivo frente a la intervención de fenómenos criminales en la política electoral.

En ese sentido, en su estudio sobre las elecciones en Nigeria, Michael Bratton (2008) encontró que los votantes en este país tenían tres cursos de acción diferentes frente a la oferta de recompensas o la amenaza de castigos por parte de grupos ilegales o de políticos profesionales, para que dirigieran su voto de una forma específica durante los comicios: rehusarse, desertar o aceptar¹¹.

Bratton (2008: 622) define estos comportamientos de la siguiente forma: los votantes se rehúsan si se niegan a entrar en el acuerdo para la compra de su voto y/o si buscan evitar la violencia electoral, denunciando públicamente estos actos o exiliándose de la arena electoral; desertan, si entran al acuerdo de compra de voto, pero luego no votan o votan por otro candidato, y/o si lidian las amenazas

¹¹ Este modelo teórico está basado en la propuesta clásica de Albert Hirschman (1970) sobre las elecciones de un individuo que pertenece a una organización cuando en ella está afrontando una disminución de su calidad o beneficio como miembro: usar su voz, exiliarse o mostrar lealtad.

o las intimidaciones de los ilegales; y aceptan, si cambian su intención de voto, sea por una amenaza o por la compra de su voto.

Entonces, ¿qué determina la elección de los votantes por alguno de estos cursos de acción? Bratton (2008: 622), encontró que la mayoría de ciudadanos se rehúsa tanto a la compra de votos como a la violencia electoral. Sin embargo, los habitantes en condiciones de mayor vulnerabilidad socio-económica son más susceptibles a aceptar la oferta de recompensa o castigo por parte de grupos ilegales (622). La deserción es más probable en los contextos donde los votantes están siendo presionados simultáneamente por dos bandos rivales (622).

La efectividad de la violencia para alterar el comportamiento electoral merece una discusión detenida. En general, la literatura coincide en afirmar que la violencia inhibe la participación electoral (Bratton, 2008; García-Sánchez, 2010; Collier y Vicente, 2008), en tanto conduce a los individuos a abandonar los canales públicos de participación y a tomar refugio en sus esferas privadas (Trelles y Carreras, 2012: 89). Esto se debe, en parte, a que la violencia incrementa el nivel de desconfianza ciudadana en las instituciones estatales y la apatía ciudadana frente al sistema político; al tiempo que incrementa los niveles de inseguridad percibida por los electores (Trelles y Carreras, 2012: 99-100). Así, entre más alto es el nivel de violencia en un período electoral, mayor es la probabilidad de que disminuya la participación electoral en un municipio (García-Sánchez, 2010).

De igual forma, los autores destacan que la violencia es poco efectiva para cambiar las preferencias de los electores por un candidato diferente al de su predilección (Bratton, 2012). A esto le sigue que la violencia electoral es un mecanismo efectivo para los grupos que, ante la imposibilidad de cambiar el apoyo electoral a su favor o hacia el candidato de su interés, prefieren eliminar o bloquear la participación electoral en un territorio. Ese es el caso que estudió Steele (2011) en la región del Urabá antioqueño colombiano. Los grupos paramilitares que allí operaban prefirieron “limpiar” la zona de aquellos electores que consideraban afines al bando rival y de los que no esperaban generar un cambio en sus preferencias (427). Así, los paramilitares alteraron la política de la región al modificar la composición electoral por medio del desplazamiento (424).

¿Quién logró qué en las elecciones en Colombia?

Para este punto cabe indagar sobre la efectividad que han tenido los grupos armados para influenciar la política electoral en Colombia. En general, la mayoría de autores, como Acemoglu, et al (2010) o García-Sánchez (2010), coinciden en que los grupos paramilitares lograron tener una influencia mayor que los grupos guerrilleros en los comicios electorales de la primera década del nuevo siglo.

Según García-Sánchez (2010) esto se demuestra a partir del impacto que generó la presencia de grupos armados (o la ausencia de ella) tanto en la participación electoral como en la intención de voto en las votaciones presidenciales de 2006. El autor plantea tres tipos de escenarios a nivel municipal: primero, municipios en disputa entre grupos guerrilleros y grupos paramilitares; segundo, municipios bajo el control de los paramilitares; y tercero, municipios bajo el control de las guerrillas.

En el primer grupo de municipios se observó una disminución notable en las tasas de votación; pero no se encontró efecto alguno en relación con la presencia de ambos grupos en la intención de voto por el candidato Uribe (García-Sánchez, 2010: 43). En el segundo grupo se observó una disminución de las tasas de votación, menor que en el primer escenario; y una mayor intención de voto por el candidato Uribe (43). En el último escenario no se encontraron resultados significativos en términos estadísticos sobre la afectación que generó la presencia de la guerrilla en las tasas de votación, pero sí se disminuyó la intención de voto por el candidato Uribe (29).

Para García-Sánchez (2010), esto quiere decir que los paramilitares lograron un mayor nivel de injerencia en la política electoral, tanto por la vía de la participación electoral como en el de las preferencias de los votantes. Prueba de ello, para el autor es el fenómeno conocido como parapolítica, es decir, la conformación de alianzas entre políticos regionales y nacionales con jefes paramilitares, para alcanzar beneficios conjuntos: los primeros obtienen el control electoral de amplias zonas del país y los segundos inciden en decisiones políticas estratégicas, como la posibilidad de una desmovilización negociada con el Gobierno nacional, sin extradición, y con un sistema blando de penas (Valencia, 2007: 41). Este grupo alcanzó a tener una poderosa influencia; para 2013, 126 congresistas tenían investigaciones en curso por vínculos con paramilitares y 41 de ellos ya habían sido condenados por estos hechos (Verdad Abierta, 2013).

En parte, la diferencia en el nivel de influencia en el sistema electoral de los paramilitares, en comparación con la guerrilla, se debe a las motivaciones y a las estrategias de estos grupos. En cuanto a lo primero, la principal motivación de las guerrillas era tomar el poder y bloquear el sistema político (Losada, 2002: 33; García-Sánchez, 2010: 9). De igual forma, la motivación de los paramilitares era influenciar la política local y nacional, evitando que sectores políticos cercanos a la guerrilla llegaran al poder, al tiempo que pretendían hacer coaliciones al interior del Estado para evitar que las instituciones fueran un obstáculo para sus acciones ilegales (Acemoglu et al, 2010; García-Sánchez, 2010; Hoyos, 2007).

En cuanto a las estrategias, los paramilitares ejercían influencia en sus zonas de interés mediante el uso de métodos coercitivos y no coercitivos como las alianzas con los políticos y el ataque a los militantes de izquierda (García-Sánchez, 2010: 9); movilizaban votos de forma selectiva (Hoyos, 2007: 95); se involucraban en la comisión de fraudes electorales (Acemoglu et al, 2010: 10); e instrumentalizaban a los partidos políticos (Garay, 2008: 68). Por su parte, los grupos guerrilleros, especialmente las FARC, combinaban distintas estrategias para avanzar en la construcción de territorios sin presencia del Estado (Aguilera, 2010: 160): por un lado, ejercían presión desde afuera contra funcionarios públicos y votantes (Sánchez y Chacón, 2005: 16), y por el otro, incidían desde adentro en el sistema electoral, realizando acuerdos con candidatos a alcaldías, así como presionando las administraciones locales para ejecutar políticas a favor de sectores vulnerables (Velásquez, 2009).

En suma, si bien es posible afirmar que ambos grupos, a su manera, buscaban moldear el régimen político a su favor, el papel que le otorgaban a lo electoral era diferente: los grupos paramilitares le apostaban a una estrategia complementaria, en los términos de Dunning (2011), en la que no solo era pertinente avanzar en su lucha contrainsurgente sino también fortalecer su posición de influencia frente al poder regional y nacional por la vía electoral. En contraste, para los grupos guerrilleros la lucha armada, y no la política civil, es la estrategia para transformar el sistema político y económico; y en ese sentido, la influencia en el poder local vía elecciones era funcional para fortalecerse como organización y librar la guerra.

¿Vaso medio vacío o vaso medio lleno?

En parte, el alcance y las limitaciones que tienen los criminales políticos y los políticos criminales para influenciar la política electoral están determinados por las condiciones institucionales en las que se lleva a cabo esta interacción entre democracia y fenómenos ilegales.

En ese sentido, Collier (2009: 20) encontró que las condiciones institucionales del sistema político en los países del "bottom billion" explicaban por qué allí la democracia favorecía la (re)emergencia de violencia política. Según él, la carencia de un sistema de pesos y contrapesos, así como la ausencia de reglas claras sobre el ejercicio electoral, establecían "contextos peligrosos", donde la democracia se convertía en un "juego a muerte" (15). En dichos contextos, la democracia representativa no favorece la legitimidad de los gobernantes ni la rendición de cuentas a la ciudadanía, factores que inhiben la violencia política al reducir la base objetiva de los agravios y al aumentar los costos para iniciar una campaña armada contra el régimen político, respectivamente (19). Al contrario, en estos sistemas, grupos ilegales o gobernantes con tendencias criminales tienen incentivos para manipular el sistema electoral (27).

La literatura también ha señalado otras características del sistema político que moldean el alcance de fenómenos ilegales en la política electoral. Así, Wilkinson (2006: 4) encontró que la competitividad del sistema político genera incentivos electorales que explican dónde emergen eventos de violencia étnica, y por qué los gobiernos previenen o fomentan este tipo de eventos con fines electorales. En los sistemas altamente competitivos, donde las minorías étnicas hacen parte de la coalición de Gobierno, los gobernantes tienden a prevenir la violencia étnica para conservar su apoyo electoral (6). En los sistemas poco competitivos, por el contrario, los gobernantes favorecen o permiten la violencia contra minorías para capitalizar clivajes étnicos en contiendas electorales (6).

Por su parte, según Aksoy (2010), los sistemas políticos permisivos, es decir altamente proporcionales y con mecanismos para la tramitación de agravios, son menos propensos a la emergencia de ataques por parte de organizaciones terroristas durante el período electoral. Por el contrario, los sistemas poco permisivos y que cuentan con la existencia de organizaciones radicales son más propensos a la ocurrencia de ataques terroristas durante los períodos electorales.

Finalmente, otros autores encontraron que la descentralización del poder político también puede generar incentivos para que grupos ilegales busquen incidir en el sistema político por medio de las elecciones (Rangel, 1999; Peñate, 1999). En ese sentido, Sánchez y Chacón (2005: 1) encontraron que en Colombia este proceso generó incentivos para la disputa por el poder local por parte de grupos del conflicto. La debilidad del Estado local en torno al monopolio de la fuerza y la administración de justicia permitieron que grupos armados ejercieran un dominio territorial mediante el uso de la violencia y la intervención en los procesos electorales (1).

De igual forma, en cuanto al caso colombiano, la criminalización de la política electoral está relacionada con las características del sistema político y económico de los años 80 (Gutiérrez-Sanín, 2007: 407). En esa época, el sistema político del país heredó del Frente Nacional un modelo de interacción entre el centro y las regiones, en el que los barones electorales (las élites regionales) operaban como intermediarios entre la sociedad local y la política nacional (408). Este modelo generaba incentivos para

que los intermediarios usaran la política para su propio beneficio y tenía cierta tolerancia frente a prácticas ilegales (407). Luego, con la emergencia de los grandes mercados ilegales de la droga, irrumpió una nueva y poderosa élite económica interesada en la política electoral (409). Al final, estos empresarios ilegales terminaron usando el margen de maniobra dado por el sistema político para infiltrarlo y criminalizarlo (409).

No obstante a lo anterior, las mismas características del sistema político colombiano han servido como un bloqueo que ha limitado el alcance de grupos ilegales en la política. Gutiérrez-Sanín (2007), Garay (2008) y López (2011) encontraron que la existencia de un sistema de pesos y contrapesos operante, especialmente por la labor y relativa autonomía del sistema judicial, así como la actitud vigilante de la opinión pública, no han permitido que organizaciones criminales, grupos paramilitares, entre otros, logren capturar completamente el sistema político por medio de las elecciones. En términos de Collier, la democracia colombiana, aunque imperfecta, sí tiene mecanismos que la resguardan frente a prácticas ilegales: no es un contexto completamente peligroso para las elecciones.

5. Conclusiones

En resumen, a lo largo de este capítulo se han destacado los principales hallazgos de la literatura académica sobre la relación ilegalidad-elecciones, que han sido presentados a manera de marco teórico para futuras investigaciones en la materia.

En primer lugar, se encontró que los grupos ilegales externos al sistema electoral buscan intervenir en las elecciones para alcanzar con ello cuatro tipos de intereses: avanzar en sus intereses estratégicos político-militares y/o económicos; incidir en la formulación e implementación de políticas públicas; capturar el Estado; o transformar el sistema político y/o económico. Para ello implementan mecanismos coercitivos, como la violencia electoral, o no coercitivos como la compra de votos, la corrupción, la captura del Estado o la participación directa. La decisión de adoptar alguno de estos mecanismos o ambos de forma simultánea, depende de una decisión racional basada en el apoyo popular que tienen los grupos, o en su ideología y aprendizaje histórico.

Los actores dentro del sistema electoral (élites, partidos o gobernantes) no son indiferentes a la intervención de los grupos ilegales en las elecciones. Ellos pueden aliarse con estos grupos para ganar las elecciones, o pueden rehusarse y rechazar esta interferencia ilegal en la competencia política. Esta decisión también está determinada por el nivel de apoyo popular que tienen los políticos profesionales. Cuando se establecen estas alianzas, los grupos ilegales tienden a operar como "principales" o delegatarios que ofrecen recursos, influencia ilegal y violencia, a cambio de la promesa de apoyo como gobernante que le hace el candidato, que opera como "agente" o delegado accionante. Similar a todas las relaciones de este tipo, esta interacción entre grupos ilegales y políticos profesionales es compleja y basada en la desconfianza.

Por su parte, al igual que los dos actores anteriores, los votantes tampoco son pasivos frente a la intervención de prácticas ilegales en las elecciones. Ellos pueden rehusarse, desertar o aceptar la oferta de recompensas y/o amenazas que hacen los grupos ilegales y los políticos involucrados en actividades criminales para manipular su voto. Frente a la violencia, los electores tienden a no participar en las elec-

ciones para salvaguardar su seguridad, pero difícilmente cambian sus preferencias electorales. Frente a la compra de votos y otros tipos de "recompensas", tienden a ser más vulnerables los ciudadanos con condiciones socioeconómicas precarias.

Finalmente, la intervención de la ilegalidad en las elecciones está mediada por las condiciones institucionales de los países donde se presenta esta interacción. En sistemas políticos caracterizados por la ausencia de mecanismos de pesos y contra pesos, carentes de canales de tramitación no violenta de agravios, restrictivos a la participación de las minorías, poco competitivos, y sin instituciones estatales fuertes en cuanto al monopolio de la fuerza y de la justicia, es más probable que los criminales políticos y los políticos criminales tengan mayores incentivos y oportunidades para manipular a su favor las elecciones. Si operan algunas de estas condiciones, aunque sea de forma incompleta, es previsible que existan mayores limitaciones a la intervención de fenómenos ilegales en la política electoral.

Si bien el estado del conocimiento sobre el objeto de estudio de este capítulo es bastante completo, aún persisten áreas poco exploradas en la investigación entre ilegalidad y elecciones. Se destacan entre otros aspectos, en primer lugar, el papel que pueden tener las fuerzas militares frente a las elecciones. Es decir, no se conoce si este actor clave en la política colombiana ha incidido a través de prácticas ilegales en los comicios electorales, o si efectivamente son un factor de protección de las elecciones en todo el territorio nacional. En segundo lugar, no es completamente claro si la violencia electoral modifica las preferencias de los votantes. Mientras que autores como García-Sánchez (2010) afirman que los paramilitares lograron incidir en la intención de voto de los municipios bajo su dominio, Bratton (2012) señala que dicho mecanismo es poco efectivo para lograr este objetivo. En todo caso, la literatura no ha abordado los mecanismos que explican estos resultados divergentes.

Así mismo, la literatura no ha abordado a profundidad las relaciones entre élites políticas colombianas y grupos guerrilleros en zonas de influencia de estos últimos. En ese sentido, pese a que se conoce que en estos territorios, tanto las FARC como el ELN se han aliado con políticos profesionales para incidir en las administraciones locales (Rangel, 1999; Peñate, 1999), existen muy pocos estudios que expliquen cómo se establece dicha relación, en qué medida se parece o diferencia al fenómeno de la parapolítica y cómo varió la política electoral en zonas de influencia guerrillera con el avance del Estado en el control de territorios periféricos del país. Para ello, es posible establecer una agenda de estudios de caso sobre regiones con fuerte influencia política de los grupos guerrilleros, como el caso del Caquetá, donde se estableció una relación conflictiva entre las FARC y la casa política liberal Turbay Cote.

Finalmente, la posibilidad de un cierre del conflicto armado en Colombia abre una nueva agenda de investigación sobre violencia, crimen y elecciones en un escenario transicional. Por un lado, la literatura podría profundizar si ha existido un fenómeno como la "bacrimpolítica" en los últimos años (es decir, la alianza de los mal llamados "bacrim", bandas criminales, o grupos posdesmovilización paramilitar y las élites políticas regionales), y de ser así, qué continuidades y discontinuidades tiene con la parapolítica. Por otro lado, si emergen grupos armados remanentes de la desmovilización de las guerrillas, sería pertinente indagar cómo se comportarían ellos frente a las elecciones y cómo prevenir su posible injerencia ilegal en la política. De igual forma, la aparición de nuevos partidos políticos posguerrilleros hace necesario analizar cómo blindar su participación electoral frente a la violencia.

CAPÍTULO II

Instrumentos de prevención del riesgo en los procesos electorales

LUZ ADRIANA ROCHA ACEVEDO

Con el propósito de fortalecer el proceso democrático en las elecciones de Colombia, desde tiempo atrás se han realizado mapas de riesgo, informes y documentos académicos sobre los riesgos electorales, con el fin de constituirse en instrumentos de prevención en materia de política pública para los comicios nacionales y locales.

Dichos instrumentos han contemplado diversas metodologías y dimensiones de análisis, las cuales se han ido fortaleciendo continuamente, para determinar los factores de riesgo que inciden en los procesos electorales. Son varios los factores que se han tenido en cuenta en los análisis para identificar los riesgos. Sin embargo, en este capítulo se hará especial énfasis en aquellos factores de violencia o su relación con otros que no están asociados directamente a hechos violentos pero que, en conjunto, podrían significar un riesgo para los comicios.

Con el objetivo de identificar cómo los instrumentos de prevención han comprendido la influencia criminal y del conflicto armado en los procesos electorales de Colombia, este capítulo se dividió en cuatro secciones. En la primera sección se especifican cuáles han sido las metodologías implementadas para identificar los riesgos en los procesos electorales; en la segunda, se clasifican en cuatro factores aquellas dimensiones de análisis que han implementado los instrumentos identificados; en la tercera, se precisan los avances y las limitaciones metodológicas y, finalmente, en la cuarta sección se hacen una serie de recomendaciones.

En total, se identificaron alrededor de catorce instrumentos o estudios que analizan los riesgos electorales. En estos instrumentos es usual que el riesgo o bien no esté definido o se identifique a partir del resultado de una serie de factores que coinciden en un espacio y un tiempo, sin recurso a una teoría del riesgo detrás de tal estimación, inclusión o medición de los factores.

Desde el año 2007 la Misión de Observación Electoral (en adelante MOE) ha liderado la elaboración de los mapas de riesgo electoral y ha realizado el mayor número de estos. Al realizar una lectura de cada reporte de la MOE, es evidente que existe una apuesta constante por establecer cuáles son los factores de riesgo que inciden en los comicios y cuál debe ser la medición adecuada para identificarlos.

La MOE ha abordado variables asociadas a la violencia en Colombia, a las condiciones socioeconómicas del país y a los fraudes electorales con el objeto de establecer los riesgos de las elecciones futuras. Sin embargo, el indicador de riesgo electoral que construye la MOE ha sido concebido como el resultado de la coincidencia de factores de violencia y de fraude electoral. Los factores socioeconómicos han sido medidos para comprobar si permiten o no identificar un riesgo; no obstante, se han excluido del cálculo del indicador.

Además de la MOE, la Defensoría del Pueblo y la Registraduría han realizado mapas de riesgo electoral. Ninguno de estos otros ejercicios define explícitamente el riesgo. Tampoco existe una medición constante de las variables que contempla cada mapa.

Finalmente, se encuentran los análisis desarrollados desde comienzos de este siglo por investigadores interesados en explicar los riesgos en los comicios. Estos trabajos han sido puntuales, incluso en algunos casos regionales, y para ello, han implementado enfoques deductivos a partir de la recopilación de información.

1. ¿Cómo se ha medido el riesgo?

En esta sección se describen, de forma general, las metodologías implementadas para establecer riesgos electorales. Para ello, las metodologías identificadas se clasificaron en cuantitativas y cualitativas. Sin embargo, esta clasificación no lleva implícito que los diferentes mapas de riesgo electoral hayan optado por analizar e identificar factores con solo un tipo de metodología. Por el contrario, para determinar los riesgos se han abordado dimensiones de análisis con diversas metodologías usadas de manera complementaria.

1.1 Metodologías cuantitativas.

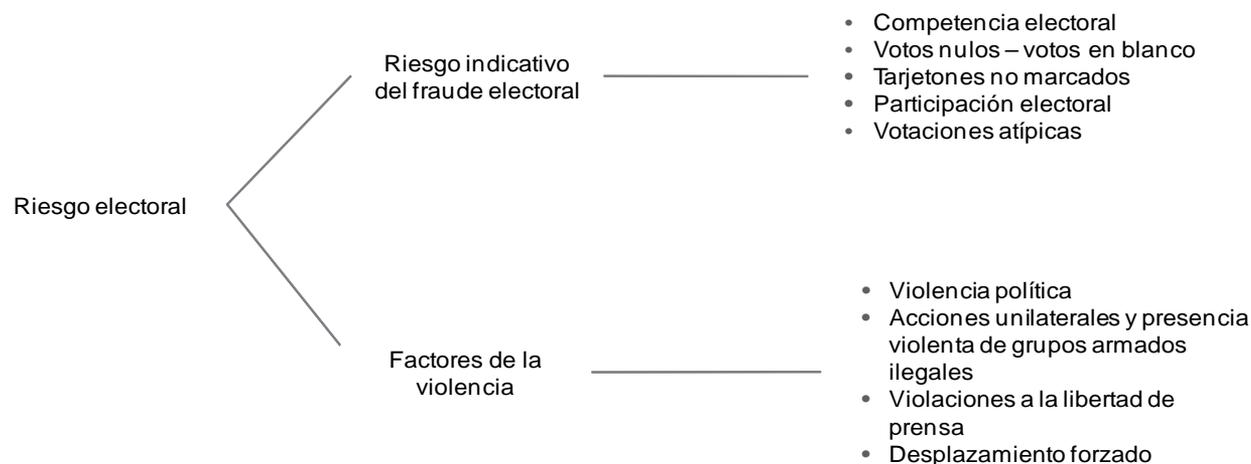
La construcción de indicadores para medir los factores de riesgo electoral han sido un método recurrente en los instrumentos y mapas de riesgo identificados. A continuación, se explican las tres metodologías identificadas.

Índice agregado de la MOE

La MOE construyó un índice agregado a partir de factores indicativos del fraude electoral y de violencia. De esta manera, se agrupan los indicadores de cada factor de riesgo para obtener una estimación del riesgo electoral a nivel municipal. La MOE realiza análisis comparativos a nivel temporal y riesgos para cada tipo de elección: senadores, representantes a la cámara y presidenciales.

En el mapa de riesgo del 2014 también se tuvieron en cuenta otros aspectos de contexto, con el fin de determinar la incidencia de los factores de violencia en el proceso electoral. No obstante, este análisis no hace parte del índice agregado de la MOE sino de la comprobación de las hipótesis que se plantearon durante la investigación.

Gráfica 1. Índice agregado de la MOE, 2014



Fuente: elaboración propia

Aunque los riesgos de la MOE (MOE; 2007; 2010; 2011; 2014) han sido eficientes para identificar regiones en las que se agrupan condiciones que podrían poner en riesgo las elecciones, su concepción del riesgo está acotada, fundamentalmente, a los factores indicativos del fraude electoral y a los factores de violencia.

En este sentido, el mapa de riesgo se basa solo en la “identificación de dos grandes grupos de variables que a criterio del grupo técnico de la MOE pueden influir en el buen desarrollo de las elecciones” (MOE; 2014: p.14). “El primer grupo de variables tiene por objetivo “analizar el comportamiento electoral histórico de cada municipio con el fin de obtener un indicador de riesgo individual para cada una de las variables que define” (MOE; 2014: p.15). Estas variables son: participación electoral, limitaciones a la competencia electoral y los niveles atípicos de votos nulos y tarjetones no marcados. El segundo grupo de variables “dan cuenta de los factores de orden público y de violencia que afectan los procesos electorales” (MOE; 2014: p15).

Partiendo de lo anterior, la MOE no tiene en cuenta la capacidad para mitigar o gestionar cada una de las variables que miden y que componen los dos grupos de factores (indicativos de fraude electoral y violencia). De esta manera, podría estarse sobredimensionando el riesgo en aquellas regiones en las que el Gobierno ha venido implementado medidas para prevenir los fraudes electorales; o por el contrario, sub valorando el riesgo en regiones que no se identifican factores que inciden en los comicios pero existe una debilidad institucional que expone el proceso electoral a posibles fraudes. Es posible que la anterior apreciación esté ligada a la ausencia en las notas metodológicas, de la teoría de riesgo que aplica en la medición (MOE; 2014: p.14).

Con respecto a los factores de violencia, como se evidenció en los mapas de riesgo electoral de 2014, la MOE ha logrado consolidar su medición al concentrar el análisis en la violencia de conflicto armado y la violencia política. Sin embargo, tal y como lo menciona en sus conclusiones, requiere incorporar la incidencia de otros factores de violencia que surgieron en el contexto colombiano y que podrían

explicar los riesgos en los procesos electorales, p.e. la violencia asociada al crimen organizado (MOE; 2014: p.16).

Con respecto a los indicadores relacionados con el fraude electoral, tal y como la misma MOE afirma, "la capacidad de intimidación, coerción y de influencia electoral por parte de actores ilegales en el territorio se ha venido reduciendo mientras que el riesgo por fraude electoral asociado a los políticos ha venido aumentando" (MOE; 2014: p.16). En este sentido, la atipicidad electoral podría estar asociada otros factores (p.e. políticos, culturales o económicos) y no solo de violencia. De hecho, pueden ser incluso éxito de estrategias electorales legítimas y legales, y que no se pueden distinguir en sus resultados de las ilegítimas o ilegales.

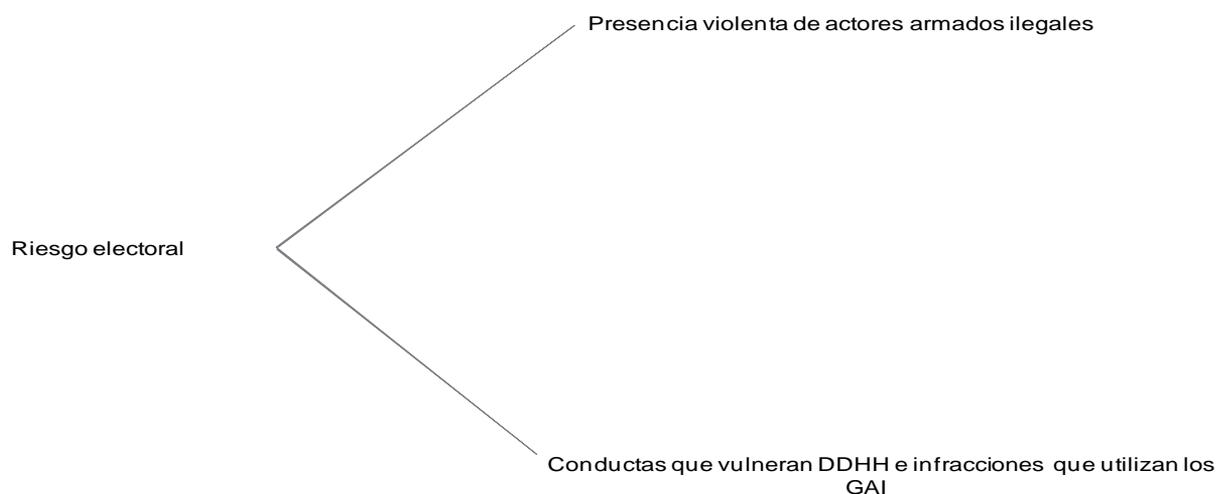
Aunque la MOE muy acertadamente ha incorporado nuevas variables para contemplar factores políticos que inciden en las elecciones, (p.e. el indicador de limitaciones a la competencia electoral incorporó el número efectivo de candidatos, el número efectivo de partidos políticos y dominio electoral para explicar de forma más completa los municipios en los cuales existen votaciones atípicas por candidatos, "producto de monopolios electorales en cabeza de determinadas redes políticas o de determinados candidatos" (MOE; 2014: p. 44)); podría incorporar otros factores socioeconómicos en la construcción del indicador de riesgo que explican la vulnerabilidad de los municipios que están expuestos a ciertas amenazas del entorno, entre ellas, el monopolio electoral. Por ejemplo, podría contemplar, tal y como lo midió en el mapa de riesgo electoral del 2011, "el riesgo de presencia violenta de grupos armados ilegales según ciertas características" (MOE; 2011: p.17) entre ellas, la capacidad fiscal del municipio.

Por otro lado, partiendo de la afirmación de que el comportamiento atípico en las elecciones no es necesariamente un riesgo sino su resultado, sería relevante preguntarse la necesidad de mantener este componente en la construcción del riesgo. Este componente podría ser considerado dentro del mapa de riesgo pero en sí no es un riesgo, es el resultado de unos riesgos materializados en comicios pasados.

Indicador de riesgo electoral de la Defensoría del Pueblo

El mapa de riesgo del 2014 que realizó la Defensoría del Pueblo no explica la metodología implementada por la entidad. Sin embargo, tras realizar una lectura a los resultados se pudo concluir que el riesgo electoral se basa en dos factores: presencia violenta de grupos violentos, y las conductas de estos grupos que vulneran Derechos Humanos (DDHH) o constituyen una infracción al Derecho Internacional Humanitario (DIH). Ver Gráfica 2.

Gráfica 2. Indicador de riesgo electoral de la Defensoría del Pueblo, 2014



Fuente: elaboración propia

Teniendo en cuenta que la misión de la Defensoría del Pueblo consiste en impulsar la efectividad de los DDHH, es consistente con su misión que en la identificación de los riesgos durante el proceso electoral la institución tenga en cuenta las conductas violatorias de los grupos violentos (Defensoría del Pueblo; 2014: p.2).

Sin embargo, la MOE solo contempla las conductas de los grupos violentos que afectan los DDHH y excluye otro tipo de fenómenos que afectan los DDHH y, más exactamente, el derecho a elegir y ser elegido; por ejemplo, excluye los diferentes tipos de fraude electoral que suceden en las regiones.

Además de ampliar el análisis, lo más importante consiste en que la Defensoría del Pueblo exponga la propuesta metodológica con el alcance del mapa de riesgo que presenta. Esto, con el objetivo de hacerle un seguimiento a los riesgos y violaciones a los Derechos Humanos y al DIH en el proceso electoral.

Indicador del mapa de riesgo de la Registraduría Nacional

La Registraduría Nacional del Estado civil también lideró un mapa de riesgo en el año 2009 (Registraduría; 2013) y dos informes de trashumancia en marzo de 2011 (MOE; 2011) y 2013 (Carvajal; 2013).

El mapa de riesgo realizado por esta entidad construyó su análisis con base en las sentencias proferidas por el Consejo de Estado mediante las cuales se anularon actas de escrutinio de las elecciones al Congreso del 2002 y 2006. De esta manera, se logró determinar que durante el proceso electoral el fraude se concentró en la suplantación de electores. No obstante, la Registraduría no asocia este tipo de fraude a otros factores como por ejemplo, la presencia del conflicto armado y/o criminalidad organizada en la región (Registraduría; 2009).

El mapa de riesgo de la Registraduría se enfoca en establecer el riesgo a partir del número de es- crutinios anulados. Sin embargo, carece de elementos metodológicos que permitan explicar este tipo de fenómenos. En este sentido, este indicador requiere ampliarse y además realizar análisis de elecciones más recientes.

El primero de los dos informes de trashumancia estableció el riesgo al realizar un análisis (por ubicación geográfica e irregularidad) de cada una de las resoluciones que informa sobre los inconvenientes para la inscripción de cédulas (Registraduría; 2011). El segundo informe realizó un análisis detallado y comparado de las cédulas inscritas por municipio según diversas de datos y las resoluciones (Carvajal; 2013). Sin embargo, en ninguno de los dos informes existe una asociación entre la trashuman- cia o trasteo de votos y otros factores que explican este tipo de fraude. En otras palabras, se trata de una medición ex post una vez el riesgo se haya materializado.

De los indicadores anteriormente mencionados, los componentes fraude electoral y factores de violencia son centrales en la construcción de los indicadores. Sin embargo, el análisis es tautológico al afirmar que el riesgo se identifica por los resultados de las elecciones pasadas. Para las tres orga- nizaciones, los fraudes electorales son un riesgo y esto desconoce los factores que inciden en que se cometan dichos fraudes durante los comicios.

De otro lado, es importante rescatar la iniciativa de la Defensoría del Pueblo en incorporar nue- vos grupos post desmovilización paramilitar y un enfoque de derechos en los mapas de riesgo electoral.

1.2. Metodologías cualitativas

Este tipo de metodologías han sido complementarias a los análisis cuantitativos y buscan en- tender fenómenos que, a juicio de los autores de diferentes estudios, han afectado el proceso electoral.

Los mapas de riesgos regionales de la MOE, como otros realizados por algunos investigadores, parten de un análisis de contexto para comprender las dinámicas de poder, del conflicto armado y de otros factores de violencia que podrían incidir en el proceso electoral. Para ello, se han implementado enfoques como el psicosocial, el de actor racional, el clientelista o el ecológico (geográfico) que consiste en “estudiar los comportamientos sociales a partir de informaciones recogidas en el marco de unidades territoriales llamadas a veces colectivas (Rodríguez, 2005: 12). Al realizar estos análisis de contexto se han tenido en cuenta datos estadísticos, el entorno físico y el contexto social en que se desenvuelven los procesos electorales.

Para determinar si la violencia tiene incidencia en los procesos electorales, también se realizó una investigación a partir del análisis de las declaraciones y discursos de los máximos líderes de los grupos violentos. A través de un análisis de discurso en el estudio de Rodrigo Losada, se identificó si el interés de los grupos guerrilleros, en particular las FARC, consistía en obstruir el proceso electoral o influir en las decisiones del votante para elegir su candidato (Losada; 2000).

Gustavo Duncan y Rodrigo Losada realizaron un análisis con un enfoque descriptivo- inductivo (Losada, 2000) (Duncan; 2014) para comprender los factores que podrían incidir en los procesos electorales. Esta metodología se basa en la habilidad del investigador para encontrar conjeturas de fenómenos que explican por qué existe, por ejemplo, la intensidad del conflicto en regiones del país que se caracterizan por tener vías de transporte que comunican con países vecinos o dan salida al mar.

2. Dimensiones de análisis y métricas que han implementado los mapas de riesgo

Con el fin de fortalecer la democracia electoral y las capacidades del Estado para formular políticas públicas que prevengan o reduzcan los riesgos identificados en los próximos procesos electorales, organizaciones de la sociedad civil, investigadores y Gobierno, han desarrollado diversos instrumentos para identificar los factores de riesgo. Tras la búsqueda sistemática de información, se identificaron documentos de política pública, documentos académicos y mapas de riesgo. Cada uno de estos instrumentos ha abordado, con diferentes metodologías, varias dimensiones de análisis, las cuales se agruparon en cuatro tipos de factores para lograr su mejor comprensión.

2.1 Factores de contexto y niveles de vulnerabilidad

Estos hacen referencia a las condiciones socioeconómicas de la región, que ofrecen capacidades para enfrentar riesgos, así como los aspectos normativos que regulan el proceso electoral. La medición de estos factores permite determinar la vulnerabilidad de los municipios, es decir, establecer qué tan expuestos están a las amenazas del entorno como, por ejemplo, por factores de violencia. A mayor vulnerabilidad, mayor es el riesgo electoral.

Los mapas de riesgo identificados, en particular los realizados por la MOE en el año 2011, han correlacionado estadísticamente ciertas condiciones socioeconómicas con variables de los factores de violencia y factores de fraude indicativo de violencia para establecer si son determinantes de la existencia de riesgos electorales (MOE; 2011: p. 31).

Aunque la MOE realiza este tipo de correlaciones no es posible tener acceso a las bases de los modelos lineales de regresión que implementa. En la práctica, realizan mediciones para comprobar cuáles factores explican posibles riesgos electorales. Sin embargo, este tipo de análisis se excluyeron de los mapas de riesgo electoral del 2014 y el análisis se enfocó, principalmente, en comprobar la coincidencia geográfica entre la vulnerabilidad identificada en los factores de contexto y la presencia o intensidad de los factores de violencia en los procesos electorales.

A pesar de lo anterior, consideramos importante el análisis de algunos de los indicadores que la MOE implementó en el 2011, los cuales podrían ser tenidos en cuenta en la construcción de un indicador de riesgo electoral, no solo en la elaboración de los mapas de riesgo.

Una primera dimensión de análisis implementada por la MOE para realizar los mapas de riesgo de las elecciones locales y regionales de 2011, fue la categoría fiscal del municipio (MOE; 2011: p. 17).

La pregunta de la investigación en torno a esta dimensión era, ¿el proceso electoral es más riesgoso en municipios con baja capacidad fiscal debido a que en estos municipios hay mayor presencia violenta de grupos armados ilegales? Para responder, la MOE relacionó los resultados de dos indicadores: municipios según su capacidad fiscal y presencia violenta de grupos armados ilegales por municipio. Con respecto a la primera, tuvo en cuenta la Ley 617 de 2000 para clasificar los municipios de acuerdo a los criterios de capacidad que establece la ley: la capacidad de gestión administrativa y fiscal; y la población e ingresos corrientes de libre destinación. Con respecto al segundo indicador, tuvo en cuenta el número de acciones de conflicto por grupo (combates o acciones unilaterales) en cada municipio y por grupos violentos.

Otra dimensión socioeconómica de capacidad que se tuvo en cuenta, específicamente la MOE en los mapas de riesgos de 2011, fue el porcentaje de ingresos por transferencia del Gobierno nacional (MOE; 2017: p.18). Este indicador también se relacionó con la presencia violenta de los grupos violentos. Para cruzar ambas variables, se tuvo en cuenta la información del Departamento Nacional de Planeación (DNP) sobre la condición socioeconómica a nivel municipal, y el monitoreo de la presencia violenta de los grupos violentos que realiza el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC).

El indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) también se tuvo en cuenta en la construcción de los mapas de riesgo de 2011 que hizo la MOE (MOE; 2017: p.19). La variable de este indicador se relacionó con la presencia violenta de grupos violentos para comprobar si la ubicación de ilegales a nivel municipal está asociada al NBI que calcula el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). Sin embargo, los resultados fueron marginales al comparar los resultados entre municipios.

Otras investigaciones como las del International Crisis Group (ICG;2011), como Gustavo Duncan (Duncan; 2014) o José Ricardo Puyana (Puyana; 2011), basaron parte de sus análisis en los efectos que tiene la normatividad electoral en los procesos electorales. El análisis de normas (leyes, decretos, actos legislativos, entre otros) permite aproximarse a nivel local sobre las dinámicas de poder y las relaciones entre la ilegalidad y los partidos políticos. Puyana, por ejemplo, realizó un análisis de tres reformas que han producido cambios significativos en el funcionamiento del sistema de partidos y del sistema político en general: los Actos Legislativos 001 de 2003 y 001 de 2009 y la Ley 1475 de 2011.

Con el análisis se evidenció la manera en la que los partidos políticos, Gobierno y organización electoral tomaron medidas para evitar la llegada de candidatos vinculados con fuerzas ilegales, respectivamente: implementación de mecanismos de revisión de antecedentes de quienes aspiraban a ser avalados, disposición de estas herramientas para la selección de candidatos, y tratamiento de las solicitudes de revocatoria de avales que le fueron radicadas (Puyana; 2011: 57). International Crisis Group también realizó un análisis en materia de anticorrupción al cual agregó observaciones sobre la reducción de la financiación privada de las campañas (ayuda del Estado, transparencia de los movimiento de dinero y limitación de publicidad), y mejoramiento del proceso de votación (identificación biométrica y cuenta de votos el día de las elecciones).

A pesar de los hallazgos de ICG (ICG; 2011) y Puyana (Puyana; 2011) la incorporación de un análisis normativo dista mucho de poder ser incorporado en la construcción de un indicador, debido a que su aplicación es de orden nacional y no permite identificar diferencias significativas entre regiones.

2.2 Factores del proceso electoral

Son aquellos aspectos relacionados con las fases endógenas del proceso electoral. A través del comportamiento atípico de estas variables se infiere la existencia de agentes externos que inciden en los cambios que surgen en los resultados electorales de cada municipio.

Estas variables han sido monitoreadas, tanto por organizaciones de la sociedad civil como por entidades públicas, con el fin de establecer mecanismos que "eventualmente podrían desarrollarse para incrementar la legitimidad institucional del Estado y los gobiernos" (MOE; 2014: 147).

Este grupo de variables es un componente en la construcción del indicador de riesgo electoral de la MOE desde el 2007 (MOE; 2007), y es parte del análisis en las investigaciones realizadas por Rodrigo Losada y Claudia López (Losada;2000) (López; 2007).

Sin embargo, es necesario diferenciar conceptualmente si el comportamiento electoral es un riesgo o el resultado de la consolidación de otros riesgos. En este sentido, podría plantearse una discusión en torno a si es necesario o no mantener estos factores en la construcción de un indicador de riesgo electoral.

Independientemente de establecer estos factores como un riesgo en sí en el indicador, los resultados de los mapas de riesgo realizados por la MOE, como de las otras investigaciones citadas a continuación, demuestran la relevancia de mantener estos factores en el análisis.

Limitaciones a la competencia electoral: mide las posibles restricciones a la competencia derivadas de las concentraciones electorales a favor de un solo candidato o las candidaturas únicas o cuasi únicas. Al respecto, Acemoglu (2010: 37) realizó un análisis de la influencia de la presencia paramilitar en las elecciones al Congreso. Como parte de los resultados identificó la influencia paramilitar en la creación de partidos políticos diferentes a los tradicionales, cuyos candidatos fueron elegidos en municipios donde hay dominio paramilitar. Posteriormente, varios candidatos fueron señalados de tener vínculos con paramilitares (Acemoglu, 2010: 37).

De otro lado, la MOE realiza un monitoreo para establecer el comportamiento de la participación electoral por municipio, con el objetivo de identificar atipicidades en el nivel de participación electoral, definidos como los cambios bruscos en la participación entre elecciones (MOE; 2014: p. 66). De esta manera, se presume que las tasas altas o bajas de participación electoral a corto plazo, podrían ser el resultado de un constreñimiento al electorado por parte de un grupo armado ilegal para favorecer cierta candidatura. Sin embargo, las tasas altas o bajas de participación a lo largo de un período extenso también podrían reflejar una cultura local específica. Por tal razón, para realizar el análisis, la MOE ha comparado series históricas entre los resultados electorales de 2007, 2010 y 2011. No obstante, este análisis aún está limitado porque excluye del indicador otros factores que podrían incidir y/o explicar las

tasas o altas o bajas de participación electoral; por ejemplo, los niveles de analfabetismo (esta variable se contempló en el mapa de riesgo de 2011 pero no en el indicador (MOE; 2011: p. 32)), la presencia política, las condiciones socioeconómicas locales, entre otras.

En los últimos mapas de riesgo electoral realizados por la MOE en el 2014, se buscó comprobar otra hipótesis que consiste en que el desempeño institucional y socioeconómico de los municipios incide en los niveles de participación electoral porque, dependiendo de los recursos que se administran a nivel local, existe presencia violenta de grupos violentos. Esta hipótesis está en línea con lo señalado por algunas de las vertientes de la literatura en el capítulo anterior.

Otro factor de riesgo que se identificó en los mapas de riesgo del 2011 y 2014 realizados por la MOE, consiste en el análisis de las votaciones atípicas, los votos nulos y los tarjetones no marcados durante el proceso electoral (MOE; 2014: p, 44). En general, estas variables han sido implementadas en los mapas de riesgo electoral para identificar en qué municipios podría presentarse manipulación de la intención de voto de los ciudadanos y su coincidencia geográfica con la presencia violenta de grupos violentos. La pregunta exacta que la MOE buscó resolver en el mapa de riesgo del 2011, incluso en el 2014 fue "¿qué variables explican las variaciones (atípicas) en el registro de votos en blanco, nulos y tarjetones no marcados durante las dos últimas elecciones nacionales (2006 -2010) a Cámara de Representantes y Senado en Colombia? (MOE, 2011: 132). En el mapa de riesgo electoral del 2011 de la MOE los niveles de atipicidad "se calcularon tomando como referente los grados de desviación estándar respecto de la media que presenta cada una de las variables mencionadas en un municipio, tomando como referente la media nacional" (MOE, 2011: 132). En este ejercicio tuvieron en cuenta dos variantes en la construcción de los indicadores: primero, utilizar los departamentos como unidad geográfica en los cálculos para las elecciones de Senado y Cámara; segundo, los cambios en los niveles de riesgo que presentan los municipios de una elección a otra (MOE, 2011: 133).

2.3 Amenazas asociadas a los factores de violencia

Son variables que miden la inseguridad en la región en la que se realizarán los comicios. En este caso, se identificaron varios factores de violencia para la construcción de los mapas de riesgo como de los indicadores de riesgo electoral.

En general, cada uno de los factores identificados son eficaces para establecer la incidencia de la violencia en las elecciones. Lo importante en este caso es no duplicar información en el análisis. Por ejemplo, si se pretende construir un indicador agregado de riesgo electoral a partir de la incidencia de violencia de conflicto en los comicios, podría sobre diagnosticarse los resultados si se tiene en cuenta además de los eventos del conflicto (que miden la presencia violenta de grupos armados), la intensidad del conflicto y el desplazamiento forzado. Aunque cada factor analiza desde varias ópticas la violencia de conflicto, es necesario establecer si en realidad cada uno aporta información diferenciada de qué tanto afectan los comicios.

Un primer factor que se considera necesario en la construcción de indicador es la violencia política. La MOE lo definió como "aquellos ataques a personas o instituciones con relevancia política,

con el propósito de intimidar, controlar, cambiar o manipular comportamientos de los actores con poder de decisión, incluidos los votantes" (MOE; 2014: 83). Los ataques corresponden al número de acciones registradas contra candidatos (para Alcalde, Concejal, Diputado, Gobernador, Ediles o Comuneros) y/o funcionarios públicos (cuyas funciones se relacionan con el evento electoral o ejercen cargos locales de elección popular). En este caso, se hará referencia solamente a las acciones dirigidas en contra de los funcionarios públicos¹.

La presencia violenta de grupos armados como fuente de riesgo también ha sido implementada casi de manera transversal en el análisis de los otros factores, para poder explicar la incidencia de los grupos violentos en el proceso electoral. Para ello se registra el número de acciones unilaterales como el número de combates entre grupos violentos, y combates con la Fuerza Pública. De esta manera, geográficamente se ubican los municipios que tienen presencia de uno o más grupos violentos.

Con este factor se aborda de manera suficiente los efectos de la violencia de conflicto porque permite determinar en qué regiones existen amenazas para los comicios con base en la presencia de grupos violentos.

La intensidad del conflicto pretende identificar regiones en donde se concentra el conflicto armado de acuerdo a la cantidad de eventos violentos entre grupos violentos. Este factor se tuvo en cuenta para el mapa de riesgo electoral del 2011; sin embargo, para el 2014 se excluyó del análisis (MOE; 2011).

Otro factor de riesgo para el proceso electoral que se ha contemplado en los mapas de riesgo electoral del 2014 de la MOE es el desplazamiento forzado. Este factor es considerado como un mecanismo de dominio político que afecta la democracia porque niega sistemáticamente el ejercicio de autonomía y libre voluntad de las personas e impide el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido.

Por otro lado, las conductas violatorias han sido también consideradas en el mapa de riesgo electoral realizado por la Defensoría del Pueblo. Para ello, enlistaron una serie de conductas violatorias que utilizan los grupos violentos para influenciar en los comicios: constreñimiento al sufragante, perturbación del certamen democrático; restricciones a la movilidad, amenazas, hostigamientos; combates y ataques; retenciones ilegales; corrupción al sufragante; homicidios (Defensoría; 2014). En este factor se incorpora una dimensión de análisis que desarrolló la MOE en el 2014: violaciones a la libertad de prensa.

Este último factor identificado, reúne variables que son contemplados en otros factores. Por ejemplo, los combates y ataques son eventos registrados en la presencia violenta de grupos violentos. Por lo anterior, el enfoque de derechos humanos podría ser tenido en cuenta a luz de la lectura de los resultados más que en un componente del indicador de riesgo electoral. O por otro lado, podría desintegrarse para la construcción de nuevos sub indicadores, por ejemplo, la tasa de homicidios por fuera del conflicto.

¹ Las acciones que la MOE considera hechos de violencia política en el mapa de riesgo electoral del 2014 difieren de las presentadas en el mapa de riesgo del 2011, porque separa el análisis de la violencia política ejercida contra los funcionarios públicos electos víctimas de amenazas, asesinato, atentado, intenso de secuestro o secuestro registrado antes de los comicios; de la ejercida contra los candidatos políticos afectados durante las elecciones.

2.4 Factores intermedios:

Son variables que permiten medir los diversos mecanismos implementados en pasadas elecciones por grupos de crimen organizado, para establecer su incidencia directa en las elecciones, bien sea influyendo en quienes eligen o en quienes podrían ser elegidos. Sin embargo, las aproximaciones a estos factores no han sido constantes en el tiempo. Lo que se encuentra son investigaciones puntuales sobre estas temáticas; véase la investigación de Gustavo Duncan en el 2014 o Insight Crime (Duncan; 2014) (ICG; 2011).

El constreñimiento al elector es otro factor de riesgo que ha sido identificado por la MOE y que se ha tenido en cuenta para realizar informes de riesgos departamentales. Para hacer los informes, se han tenido en cuenta las denuncias de medios de comunicación y las de ciudadanos que las han interpuesto de manera formal ante las entidades de control (MOE Cauca, 2010:p.13).

Identificar los monopolios electorales que se han establecido a nivel regional ha permitido determinar la influencia de grupos de poder y la entrega de custodia de ciertos intereses particulares sobre los candidatos políticos. Duncan y la MOE realizaron respectivamente un análisis, teniendo en cuenta estos factores (Duncan; 2014) (MOE; 2011).

El factor de violencia política hacia candidatos consiste en identificar las afectaciones hacia quienes se postulan para un cargo público (MOE; 2011).

Después de revisar cada uno de los factores de riesgo, en la siguiente tabla se compilaron cuáles de dichos factores habían sido implementados para identificar los riesgos según las elecciones. Como resultado, se pudo establecer que los factores no se han implementado de manera homogénea en los diferentes mapas de riesgo electoral ni en todas las elecciones. Además, los factores de contexto o de vulnerabilidad no han sido implementados en las elecciones presidenciales. (Ver Tabla 1)

Tabla 1. Dimensiones de análisis versus elecciones analizadas

Dimensiones de análisis	Métricas / variables	Tipo de elecciones en el que se implementó	
		Congreso y gobierno local	Presidente
Factores con contexto	Categoría fiscal municipal	Si	No
	Porcentaje de ingresos por transferencia	Si	No
	Necesidades básicas insatisfechas	Si	No
	Normatividad	Si	Si
Factores del proceso electoral	Competencia electoral	Si	Si
	Participación electoral	Si	Si
	Votaciones atípicas (votos nulos – tarjetones no marcados)	Si	Si
Factores de violencia	Violencia política	Si	Si
	Presencia violenta de grupos armados ilegales	Si	Si
	Intensidad del conflicto	Si	No
	Desplazamiento forzado	Si	Si
	Conductas violatorias (violaciones a la libertad de prensa)	Si	Si
Factores intermedios	Apoyo directo a candidatos y campañas – Servidores públicos y partidos políticos procesados por vínculos con ilegales.	Si	Si
	Constreñimiento al elector	Si	No
	Monopolios electorales	Si	Si
	Violencia política (hacia candidatos)	Si	Si

Fuente: elaboración propia

3. Balance metodológico: ¿todo está resuelto? Hallazgos

Los mapas de riesgo e instrumentos han enriquecido el análisis para establecer qué tanto incide en los procesos electorales cada uno de los factores de violencia. Existen avances en la construcción más robusta de un mapa de riesgo al contemplar tanto la metodología como las diversas dimensiones de análisis mencionadas en las anteriores secciones. No obstante, aún persisten aspectos a mejorar y nuevas dimensiones de análisis que se podrían abordar. Por tal razón, esta sección menciona, en torno a cada uno de los factores, cuáles han sido los avances y alcances de las dimensiones de análisis previamente estudiadas.

Con respecto a los factores de contexto se identificó que la capacidad fiscal de los municipios², el porcentaje de ingresos por transferencias³ y el análisis normativo, son dimensiones de análisis pertinentes para determinar los riesgos electorales, ya que permiten identificar los intereses políticos y económicos de los grupos violentos cuando se cruzan los resultados con los factores de violencia.

² De acuerdo a los resultados de los mapas de riesgo de la MOE para las elecciones del 2011, la mayoría de grupos violentos están ubicados en municipios "con menor cantidad de habitantes, estructura económica precaria y menor autonomía fiscal por baja generación de recursos propios" (MOE; 2011: P.17). Sin embargo, al desagregar por grupos violentos se diferencia que los grupos guerrilleros (FARC y ELN) tienen presencia principalmente en municipios pobres y pequeños, mientras que los GDPD tienen mayor presencia violenta en ciudades capitales o centros urbanos, es decir, los que tienen mayor capacidad fiscal.

³ Antes del 2007, los paramilitares estaban ubicados en municipios con alta generación de ingresos propios, a partir del 2008, comienzan a tener mayor presencia violenta en los municipios con mayor dependencia de transferencias nacionales.

Pese a lo anterior, el alcance de los factores de contexto es aún limitado. En primer lugar, aunque han sido parte del diagnóstico en los mapas de riesgo, no se han contemplado en la construcción de indicadores de riesgo. En segundo lugar, las dimensiones implementadas se han enfocado en las capacidades económicas del municipio, dejando de lado otro tipo de capacidades institucionales requeridas para el funcionamiento de un proceso electoral libre y transparente: las capacidades judiciales, policivas, de infraestructura, los niveles de corrupción, entre otras, las cuales podrían ampliar la comprensión del contexto. En tercer lugar, para establecer la capacidad socioeconómica del municipio, además del NBI, podrían complementarse otro tipo de indicadores más completos, como por ejemplo, el índice multidimensional de la pobreza.

Con respecto a los factores del proceso electoral, se considera que hay avances metodológicos porque de acuerdo a los resultados de cada una de las dimensiones de análisis identificadas, se han definido esquemas para la construcción de indicadores que impiden sesgos en los resultados. Sin embargo, todas las dimensiones de análisis se basan en los resultados electorales y no tienen en cuenta en la construcción del índice de riesgo las capacidades institucionales para mitigarlos.

Por otro lado, se presume que la atipicidad de los resultados electorales podría ser un riesgo como tal. Es así, por ejemplo, que en el mapa de riesgo de la MOE del 2014, se identificaron aquellos municipios en los que podría presentarse manipulación de la intención de voto de los ciudadanos, a partir del número de votos nulos que se registran en los resultados de las elecciones. El supuesto del que parten es el siguiente: "niveles muy bajos de votos nulos podría ser el resultado de posibles acciones de constreñimiento al elector y niveles muy altos de votos nulos podrían indicar manipulaciones orientadas a disminuir los niveles de votación de ciertos candidatos" (MOE; 2014: 24).

La premisa de la que parte la MOE con respecto a la atipicidad implica que este tipo de fenómenos siempre tendrá una connotación negativa relacionada con la materialización de un riesgo cuando, por el contrario, podría ser el resultado del éxito de estrategias electorales o el surgimiento de un nuevo partido político, entre otras razones. De esta manera, es importante considerar si existe la necesidad o no de mantener estos factores como parte del riesgo o si es mejor evaluarlos como parte del ejercicio de predicción referido.

Con respecto a la violencia política, es importante mantener y ampliar la aclaración conceptual que la MOE establece para clasificar los municipios según el nivel de riesgo por dos razones. En primer lugar, tal y como realizó la MOE su análisis, es posible diferenciar la tendencia de los hechos de violencia política al comparar entre elecciones. "Para efectos de análisis y comparación se contrastan los datos de violencia política del período de 2011 con los registrados en las elecciones locales del 2007" (MOE; 2011: p. 212). Sin embargo, esto podría ampliarse si además de comparar los hechos de violencia política con pasadas elecciones, también se comparan hechos que ocurren por fuera y durante de la época electoral.

En segundo lugar, la MOE establece el riesgo según las víctimas afectadas, lo cual es eficiente porque permite diferenciar si la violencia política está enfocada en afectar o no directamente las elecciones. "En nivel extremo de riesgo por violencia política se clasifican los municipios que registran hechos

violentos contra candidatos a las corporaciones locales... En nivel alto de riesgo se clasificaron los municipios donde los hechos violentos estuvieron dirigidos contra servidores públicos cuyas funciones se relacionan con el evento electoral," (MOE:2011: p. 211). Es posible que al no exponerse en el documento de la MOE cómo se establecen los niveles bajos de riesgo, se desconozca cómo categorizan los hechos violentos. No obstante, a manera de sugerencia, podrían tenerse en cuenta otro tipo de víctimas para establecer mayores niveles de riesgo, por ejemplo, funcionarios públicos que no tienen relación con el evento electoral.

Por otro lado, de acuerdo con los resultados del mapa de riesgo electoral de la MOE en el 2014, la violencia asociada a la presencia de grupos violentos ha disminuido; no obstante, aún persisten riesgos en el proceso electoral (MOE; 2014: p. 16). Esto llevó a que se revisaran cada uno de los factores de violencia que contempla. Como resultado se pudo identificar que a excepción de la violencia política, todos están directamente asociados a las dinámicas del conflicto armado, dejando de lado la criminalidad organizada, el surgimiento de nuevos grupos violentos o los niveles de corrupción local. En los contextos regionales surgen nuevos factores de violencia que aún no se explican en los mapas de riesgo y que requieren de una dimensión analítica al respecto.

En este sentido, es incompleto afirmar que la presencia de grupos violentos se basa solo en las acciones bélicas. Esto parte del supuesto de que los grupos violentos solo cometen acciones bélicas, cuando podría existir la posibilidad de no requerir este tipo de estrategias debido a que han realizado alianzas con otros grupos violentos o sectores de poder que tienen presencia en la región, o porque solo hay presencia de un grupo violento, como se refirió en el capítulo anterior. Por lo anterior, es importante tener en cuenta los factores intermedios que algunos investigadores han analizado para establecer posibles relaciones entre de los factores de violencia en el proceso electoral y otros agentes que podrían intervenir (partidos políticos, sector privado, candidatos, nuevos grupos violentos, entre otros)

Por lo anterior, las dimensiones de análisis son importantes, pero no todas pertinentes, para comprender la incidencia de los factores de violencia en las elecciones. De hecho, para ampliar el mapa de análisis es posible tener en cuenta otros factores (como los intermedios) para identificar la asociación entre ilegales y candidatos políticos. Esto, debido a las siguientes razones: primero, que los riesgos electorales no se deben, principalmente, a la presencia violenta de los grupos violentos ni tampoco es su único mecanismo para incidir; segundo, que los indicadores de fraude electoral han aumentado en las últimas elecciones según la MOE (MOE; 2014); tercero, que se desconocen los mecanismos que implementan los nuevos grupos violentos que han surgido tras el proceso de desmovilización de las AUC; y cuarto, que ante la posible desmovilización de los integrantes de las FARC es posible que se presenten riesgos en municipios en los que se ha identificado su presencia violenta.

4. Recomendaciones

En la construcción de un índice agregado del riesgo en los procesos electorales se podrían tener en cuenta, además de los factores del proceso electoral y de violencia, los otros factores identificados: intermedios y de contexto o de vulnerabilidad. Esto, con el objetivo de incorporar y visibilizar los resultados de las dimensiones de análisis que explican el contexto en que se desarrollan las elecciones como la relación

entre candidatos y grupos violentos. De esta manera, podría complementarse el análisis sobre cómo incide el conflicto armado y la criminalidad organizada en los procesos electorales en Colombia.

Con lo anterior, no se sugiere incorporar en un indicador todas las dimensiones de análisis identificadas, puesto que en ocasiones podría sobredimensionar algún aspecto. Por ejemplo, el incorporar presencia violenta de grupos violentos e intensidad del conflicto. Sin embargo, sí es posible integrar las diferentes dimensiones de análisis en los mapas de riesgo complementando metodologías cuantitativas y cualitativas. De esta manera, es posible que resultados de análisis cualitativos expliquen los indicadores cuantitativos.

Con respecto a los factores de contexto es oportuno contemplar las dimensiones de análisis que hasta el momento se han desarrollado. Sin embargo, se sugiere incorporar otra dimensión de análisis: el desplazamiento forzado por recepción. Este fenómeno incide en el proceso electoral porque afecta directamente el derecho a elegir. Adicionalmente, esta población vulnerable podría ser víctima del trasteo de votos o trashumancia durante las elecciones, lo cual podría estar asociado a la presencia de grupos violentos en alguna región.

Con respecto a las dimensiones de análisis de los factores intermedios, se sugiere la realización de un mapeo que permita identificar la influencia de sectores privados que inciden en los procesos electorales y que, en ocasiones, han estado involucrados en procesos jurídicos por tener asociación con grupos violentos. Es importante poder esclarecer si la manipulación en los comicios es el resultado de un fraude electoral o de la coerción de algún grupo de interés, entre ellos los grupos violentos. Por lo anterior, también se recomienda que los factores de violencia continúen siendo transversales en las dimensiones de análisis de los procesos. De esta manera, se podría buscar comprobar si las atipicidades electorales, por ejemplo, están asociadas o no la coerción o al fraude electoral.

Para integrar las diferentes dimensiones de análisis en los mapas de riesgo, se sugiere la complementariedad de metodologías cuantitativas y cualitativas.

Partiendo de la necesidad de contemplar los factores de violencia en todas las dimensiones de análisis, se sugiere tener en cuenta nuevas categorías analíticas que contemplen el surgimiento de nuevos grupos violentos y su modus operandi. Para ello, se recomienda robustecer metodológicamente la recolección de datos sobre las dinámicas del crimen organizado a nivel local (ICG; 2011: 9).

De otro lado, se recomienda tener en cuenta las dimensiones de análisis que sugiere la herramienta desarrollada por el Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). De acuerdo a dicha herramienta es necesario tener en cuenta un análisis cualitativo y cuantitativo de:

- a. la existencia de recursos y la capacidad institucional para hacer frente a la seguridad social y poner en práctica estrategias de reducción de la pobreza, en particular, dentro de los grupos y las regiones marginadas del país. Como bien lo indica, podría existir intervenciones que inciden en el proceso electoral¹;

¹ A propósito del análisis realizado sobre la incidencia en las elecciones del Programa Familias en Acción (Camacho; 2012: 1) y el aprovechamiento de los grupos violentos en estas intervenciones

b. el nivel de exhaustividad de los instrumentos legales para hacer frente a las desigualdades sociales y de salud. Hasta el momento los mapas de riesgo electoral en Colombia, en su mayoría, hacen alusión a las normas que afectan directamente las elecciones. Sin embargo, podría ampliarse el análisis hacia otras normas que inciden en la organización y articulación institucional, así como en los procesos de anticorrupción;

c. también sugiere tener en cuenta los factores de contexto relacionados con el acceso a la tierra, los alimentos, los recursos y otros productos básicos para la población en general.

CAPÍTULO III

Una nueva propuesta de índice de riesgo electoral y una explicación piloto para 2014

MARÍA ALEJANDRA PRIETO SÁNCHEZ
JORGE A. RESTREPO

Teniendo en cuenta las recomendaciones y experiencias recogidas en la revisión de la literatura y las experiencias de medición de riesgo en Colombia, se presenta una propuesta para la medición multidimensional del riesgo a nivel municipal, de cara a un proceso electoral, así como una aplicación piloto para las elecciones del año 2014. Este índice propuesto está pensado con el objetivo de conocer el nivel de riesgo que afronta el proceso electoral, medido a través de la presencia de amenazas y vulnerabilidades en el municipio.

El riesgo se define como la probabilidad de sufrir daños en un lugar o momento determinado, los cuales ocasionan pérdidas o consecuencias económicas y sociales (Morales y Alfaro, 2008). El riesgo, en este caso es el riesgo, electoral ex post y a su vez está compuesto por dos elementos principales: la amenaza y la vulnerabilidad.

La amenaza corresponde a la probabilidad de ocurrencia de un evento adverso que puede tener un origen natural, socio-natural, tecnológico, antrópico (BID e IDEA, 2002) o una mezcla de todos los anteriores. Teniendo en cuenta esto, es posible determinarla en función de la intensidad y la frecuencia del evento adverso (UNISDR, 2009).

Por otra parte, la vulnerabilidad es entendida como la susceptibilidad de un elemento (persona, familia, comunidad o sociedad) a ser afectado por un evento adverso (Ferradas y Medina, 2003) y es determinada por: la exposición, que hace referencia a la condición de desventaja del sujeto, dada su localización; la susceptibilidad, que indica el grado de fragilidad interna del elemento para enfrentar la amenaza y recibir un posible impacto por la ocurrencia del riesgo; y la resiliencia, que muestra la capacidad de un elemento para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz (UNISDR, 2009). A su vez, los tres elementos anteriores pueden ser ocasionados por factores ambientales, físicos, económicos, sociales, institucionales (Ferradas y Medina, 2003) o alguna mezcla de ellos.

Para la construcción del índice propuesto, se tendrán en cuenta, dentro del componente de amenazas, las siguientes dimensiones a nivel municipal: indicadores de presencia de grupos armados no

estatales de conflicto, un indicador de corrupción y la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes. Por otro lado, el componente de vulnerabilidad está constituido por las siguientes variables al mismo nivel de desagregación: indicadores de capacidad judicial, incidencia de la pobreza multidimensional, índice de ruralidad desarrollado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la presencia de policía.

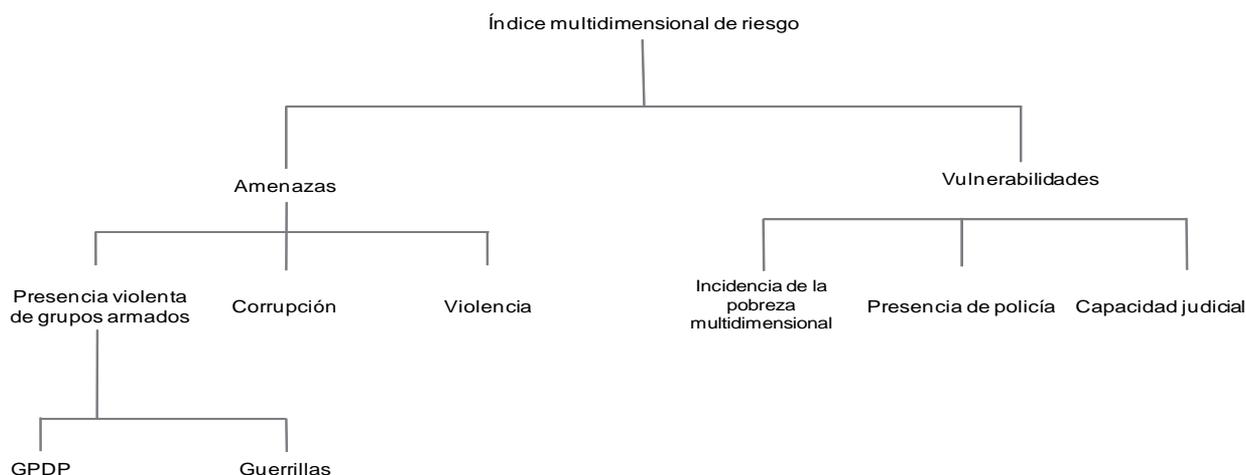
Pensamos que los municipios más urbanos, con menor pobreza multidimensional, con mayor presencia de policía y mayor disponibilidad de juzgados para atender los procesos, poseen mayores capacidades para enfrentar las amenazas y por ello hay menores riesgos para el proceso electoral.

Una vez definidas las dimensiones, se construye un índice lineal multidimensional, que permite agregar y desagregar por componentes y dimensiones de forma transparente. En el cálculo del índice, tanto las amenazas como las vulnerabilidades, tienen ponderaciones iguales y, a su vez, las variables que integran cada componente tienen una ponderación igual dentro de cada componente. En el Diagrama 1 se presenta la estructura general del índice desagregado por componentes.

Tanto las dimensiones como variables propuestas pueden ser modificadas, como producto de la discusión que suscite esta propuesta. Nuestra intención es avanzar la medición de riesgo mediante una propuesta que de manera transparente recoja las dimensiones de la realidad que contribuyen al riesgo y así como de aquellas que logran reducir la vulnerabilidad del proceso y los resultados electorales. Igualmente, buscamos proponer algunas variables de medición de tales dimensiones. Estas variables pueden ser consideradas como variables que buscan aproximar la dimensión siempre imperfecta de tales mediciones.

El Diagrama 1, que se presenta a continuación, muestra la dimensionalidad del riesgo así como las variables comprendidas en cada dimensión. La agregación a través de dimensiones se hace con ponderaciones definidas por el número de dimensiones, asignando una única variable de medición para cada dimensión.

Diagrama 1. Índice multidimensional de riesgo



Fuente: elaboración propia

El trabajo de la MOE referido en el capítulo anterior, tiene en cuenta en la construcción de los mapas de riesgo electoral para las elecciones 2014, dos factores: Riesgo Indicativo de Fraude Electoral y Riesgo por Factores de Violencia. Frente a la medición que realiza la MOE, la nueva propuesta, además de un indicador de riesgo por violencia asociada al conflicto armado, busca capturar el efecto de la violencia por criminalidad organizada, así como los principales aspectos que pueden incidir en el grado de riesgo electoral: la corrupción. Así, se busca precisar y aumentar las dimensiones de amenazas que potencialmente afectan los procesos electorales y que eventualmente pueden impactar en los resultados de dichos procesos. Una segunda diferencia con el índice de la MOE, en su última versión, es la inclusión de las condiciones institucionales del municipio como la capacidad judicial, la presencia de policía, el grado de ruralidad y la pobreza multidimensional como determinantes de riesgo, recogidas en la dimensión de vulnerabilidades.

En la metodología propuesta para la identificación del riesgo no se consideran indicadores de atipicidad en los resultados electorales en el cálculo del índice de riesgo ya que a juicio nuestro, la atipicidad no determina el riesgo electoral sino que es un resultado del mismo, es decir, el riesgo electoral se puede materializar en resultados considerados atípicos. Como se mencionó en los anteriores capítulos, no necesariamente un resultado atípico es producto de la materialización del riesgo sino que puede ser resultado de un fenómeno no observado, como el éxito en la competencia electoral. Por esta razón, la metodología contempla en una segunda parte, un análisis ex post, basado en un indicador de atipicidad de resultados y posteriormente, un ejercicio de correlación entre el riesgo identificado por el índice de riesgo y los resultados de atipicidad. Este ejercicio de evaluación rápida debe complementarse en el futuro con uno de comparación y de evaluación completo, de manera que se logre determinar la utilidad del análisis de riesgo.

El índice de riesgo propuesto tiene en primer lugar, la ventaja de ser separable y agregable por dimensiones y variables de análisis. Es además flexible, en tanto permite la incorporación de nuevas variables en cada dimensión y actualización de las mismas sin afectar la estructura propuesta. La metodología, compuesta por un análisis ex ante y ex post, garantiza que el índice propuesto pueda ser evaluado en cuanto a la efectividad de sus resultados en el análisis de resultados electorales.

Un instrumento para medir la relación entre violencia y resultados electorales en Colombia

En este apartado se describen los dos instrumentos para el análisis de los resultados electorales a nivel municipal. En primer lugar, se propone un índice de atipicidad de los resultados electorales que toma como referencia los resultados históricos del municipio y los promedios departamentales en los indicadores electorales de concentración, participación y competencia. En segundo lugar, para caracterizar la relación entre violencia y resultados electorales, se hace un ejercicio de correlación entre los resultados del componente de amenazas del índice multidimensional de riesgo electoral propuesto y los indicadores de los resultados electorales descritos.

Índice de atipicidad

La MOE incluye en la construcción de los mapas de riesgo, el indicador de Riesgo Indicativo de Fraude Electoral que incorpora algunos de los componentes utilizados en este índice, como la participación electoral. Sin embargo, el índice de atipicidad que aquí se propone se diferencia en tres aspectos fundamentales. En primer lugar, la comparación de los resultados electorales se realiza únicamente con los municipios del mismo departamento. En segundo lugar, el índice de atipicidad está integrado por tres componentes: participación, concentración y competencia electoral, con diferentes alternativas para cuantificar la concentración y la competencia electoral.

Construcción del índice de atipicidad

Mediante el índice propuesto se busca identificar y determinar el nivel de las anomalías en los resultados electorales en materia de participación, concentración y competencia electoral. Teniendo en cuenta la dificultad para medir la atipicidad, según la distribución de los votos, la metodología propuesta para el índice de atipicidad es independiente a la forma de la distribución. De esta forma se evita la afectación de las diferentes propuestas de estudio de resultados atípicos en materia electoral, uno de los problemas más serios, que afecta diferentes propuestas de estudio de resultados atípicos en materia electoral. Tal atipicidad se refiere a la dispersión de la repartición de los votos, que no son aplicables para este tipo de distribuciones por estar concentradas y truncadas.

Se considera así atípico un municipio en este ejercicio, cuando sus indicadores de resultados electorales están por encima del promedio departamental o del promedio histórico del municipio en las últimas cuatro elecciones. La dimensión temporal que se incorpora al incluir los resultados de elecciones anteriores, busca capturar la dinámica diferenciada de los municipios en cuanto a comportamiento

electoral se refiere. La variable de referencia, si bien es distributiva una medida de tendencia central no se refiere a una distribución en particular.

El primer indicador de resultados elegido es el de participación con el cual se determina la proporción de personas que participan en el proceso electoral con base al potencial electoral del municipio registrado en el censo electoral. Por otra parte, los indicadores de concentración y competencia busca identificar la distribución de los votos a través de los candidatos y detectar anomalías en el dominio electoral. En general se espera, que la participación ciudadana en los procesos electorales sea baja y que la distribución de los votos sea relativamente uniforme entre candidatos y que además haya pocos de estos. El nivel de atipicidad, se expresa en las siguientes condiciones:

1. participación electoral del municipio $i >$ promedio de participación electoral en el departamento;
2. participación electoral del municipio $i >$ promedio de participación electoral en el municipio y durante las últimas cuatro elecciones;
3. concentración electoral del municipio $i >$ promedio de concentración electoral en el departamento;
4. concentración electoral del municipio $i >$ promedio de concentración electoral en el municipio durante las últimas cuatro elecciones;
5. competencia electoral del municipio $i >$ promedio de competencia electoral en el departamento;
6. competencia electoral del municipio $i >$ promedio de competencia electoral en el municipio y durante las últimas cuatro elecciones.

El índice de atipicidad se construye a través de la sumatoria de los seis indicadores anteriores. Cada uno de estos indicadores se expresa como variable dummy, en donde 1 indica que se cumple la condición y 0, lo contrario. La sumatoria de estas variables dummy da como resultado el nivel de atipicidad de los resultados de las elecciones presidenciales 2014 en el municipio, siendo seis el máximo valor que toma el indicador.

Para obtener los indicadores de participación, concentración y competencia electoral se tomaron los resultados de los comicios a nivel municipal y se calcularon de la siguiente manera:

Tabla 1. Descripción cálculos de índices

	Participación	Concentración	Competencia	Competencia	Competencia
Índice	Participación por municipios	Herfindahl Hirschman (HH)	Margen de victoria	Número Efectivo de Candidatos	Representación de candidatos diferentes al primero y al segundo.
Cálculo	Número de votantes sobre el potencial electoral del censo electoral	Sumatoria de las proporciones de votos por candidato para cada municipio elevadas al cuadrado	Diferencia del porcentaje de votos entre el candidato que ocupa el primer y el segundo puesto.	Inverso del índice de Herfindal Hirschman (IHH).	Votos totales menos votos del primer y segundo candidatos, sobre el total de votos.

Fuente: elaboración propia

El riesgo versus los resultados de atipicidad

Para este punto se llevará a cabo un análisis de correlación del componente de amenazas del índice multidimensional de riesgo y los resultados de las elecciones 2014, medidos por concentración, participación y competencia electoral.

Para ello, se lleva a cabo una prueba de normalidad para definir la pertinencia de utilizar un coeficiente de correlación de Pearson o de Spearman. En caso de encontrar una distribución que no es normal, como lo son las de variables electorales, la literatura sugiere utilizar el coeficiente de correlación de Spearman ya que la prueba de Pearson, aunque es la más utilizada y no supone normalidad en la distribución, puede aumentar el error de tipo I en la estimación si se aplica a datos no normalizados. (Kowalski, 1975).

Una aplicación para el caso colombiano: las elecciones presidenciales de 2014

En este apartado se exponen los resultados de la aplicación de los instrumentos propuestos para el caso de las elecciones presidenciales colombianas 2014. En primer lugar se muestra el análisis de resultados del índice multidimensional de riesgo y posteriormente el índice de atipicidad y los resultados de correlación. Tanto el índice de riesgo propuesto como el índice de atipicidad y el ejercicio de correlación constituyen una aplicación piloto, en tanto las variables y los datos utilizados son una aproximación a las dimensiones propuestas. Además, se calculó únicamente para las elecciones presidenciales de 2014 ya que no se contaba con disponibilidad completa de datos para replicar la metodología en las elecciones legislativas de ese año.

Índice multidimensional de riesgo

En el Diagrama 1 se describen por componentes los datos utilizados para el cálculo del índice multidimensional de riesgo para las elecciones presidenciales 2014. Es de gran importancia tener en cuenta la actualización de los datos para futuros ejercicios.

Tabla 2. Componentes del índice multidimensional: amenazas y vulnerabilidades

	Presencia de grupos armados no estatales de conflicto	Corrupción	Violencia	Capacidad judicial disponible	Capacidades	Presencia estatal	Ruralidad
Variable	Dicótoma por grupos armados no estatales de conflicto.	Índice de gobierno abierto.	Tasa anual por homicidios por cada 100 000 habitantes.	Demanda judicial sobre capacidad judicial.	Incidencia de la pobreza multidimensional por municipio.	Presencia de policía en el municipio.	Índice de ruralidad a nivel municipal.
Fuente y año	CERAC : Base de datos del conflicto armado, 2011-2013.	Procuraduría General de la Nación, 2013-2014.	Policía Nacional, 2011-2013.	DNP, 2012	Cálculo DNP, Censo 2005.	PNUD, 2005.	PNUD, 2005.
Definición de la variable	Toma el valor de 3 cuando hay presencia del grupo no estatal de conflicto, durante los tres años previos a las elecciones. Toma el valor de 2 en caso de presencia durante dos años y 1 durante un solo año. En caso de no registrarse presencia de grupos la variable toma el valor de cero.	Complemento del índice de gobierno abierto. Es el resultado de la medición 2013-2014.	Promedio de los últimos 3 años de la tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes.	Número de procesos judiciales en el municipio/ número de juzgados por cada 100 000 habitantes.	Población pobre por IPM/Población Muestra Censal 2005.	Inverso de la tasa de policías por habitante.	
Nivel de desagregación	Presencia de guerrillas, paramilitares, grupos posdesmovilización paramilitar municipal	Municipal	Municipal	Municipal	Municipal	Municipal	Municipal

Fuente: elaboración propia.

El índice de riesgo se calculó para 965 municipios de Colombia, para los que existía disponibilidad de información en el ejercicio piloto. En promedio, el nivel de riesgo agregado calculado es de 0,30 en una escala de 0 a 1, donde 1 es equivalente a un nivel de riesgo altísimo.

Por otra parte, en el país, las altas vulnerabilidades contribuyen más a aumentar el nivel de riesgo que las amenazas. Es decir, existe un nivel relativamente insuficiente de contención de la amenaza al riesgo electoral, por la carencia de capacidades que reducen la vulnerabilidad. Efectivamente, el riesgo promedio por vulnerabilidades es de 0,18 en una escala de 0 a 0,5, mientras que el riesgo promedio por amenazas es de 0,12 en la misma escala. A nivel municipal, por ejemplo, el mayor nivel de riesgo lo registra el municipio de Riosucio en Chocó con 0,568. A continuación se presentan los municipios con mayor y menor nivel de riesgo y su puntaje por componentes:

Tabla 3. Ranking de municipios con mayor nivel de riesgo

Puesto	Departamento	Municipio	Componente amenazas	Componente vulnerabilidad	Índice
1	Chocó	Riosucio	29,57	27,18	56,76
2	Chocó	El Litoral del San Juan	13,28	43,38	56,66
3	Antioquia	Briceño	35,81	19,80	55,60
4	Nariño	Tumaco	38,80	15,10	53,90
5	Chocó	Jurado	15,50	37,98	53,49
6	Caquetá	Puerto Rico	34,23	18,84	53,07
7	Meta	El Castillo	31,86	20,27	52,13
8	Norte de Santander	Convención	32,05	19,08	51,13
9	Córdoba	Ayapel	29,90	20,66	50,56
10	Arauca	Cravo Norte	21,38	28,17	49,55
11	Córdoba	Puerto Libertador	29,20	20,31	49,51
12	Cauca	Corinto	31,55	17,72	49,27
13	Cauca	Argelia	28,56	20,54	49,11
14	Nariño	Barbacoas	28,35	20,63	48,98
15	Chocó	Bahía Solano	27,02	21,77	48,79
16	Córdoba	Tierralta	29,14	19,42	48,55
17	Caquetá	Milán	26,60	21,92	48,51
18	Antioquia	Toledo	29,67	18,49	48,16
19	Valle del Cauca	Buenaventura	33,31	14,84	48,15
20	Antioquia	Cáceres	26,70	21,30	48,01

Tabla 4. Ranking de municipios con menor nivel de riesgo

Puesto	Departamento	Municipio	Componente amenazas	Componente vulnerabilidad	Índice
1	Cundinamarca	Chía	4,264	4,881	9,145
2	Antioquia	Envigado	6,649	3,131	9,780
3	Antioquia	Sabaneta	6,621	4,205	10,830
4	Cundinamarca	Facatativá	5,022	6,402	11,420
5	Antioquia	Rionegro	5,228	7,023	12,250
6	Cundinamarca	Mosquera	5,361	6,905	12,270
7	Cundinamarca	Madrid	5,677	6,966	12,640
8	Cundinamarca	Zipaquirá	5,133	7,794	12,930
9	Antioquia	Bello	7,267	5,830	13,100
10	Boyacá	Duitama	5,285	7,827	13,110
11	Cundinamarca	Cajicá	6,152	7,109	13,260
12	Antioquia	Copacabana	6,408	7,117	13,530
13	Cundinamarca	Funza	7,725	6,323	14,050
14	Cundinamarca	Tocancipá	5,097	9,067	14,160
15	Risaralda	Dos Quebradas	8,231	6,067	14,300
16	Antioquia	Itagüí	11,200	3,131	14,330
17	Santander	San Gil	5,274	9,100	14,370
18	Antioquia	Retiro	3,631	11,120	14,750
19	Boyacá	Tunja	7,957	6,987	14,940
20	Cundinamarca	Tenjo	5,789	10,000	15,790

Fuente: elaboración propia, Tabla 3 y Tabla 4

Resultados del índice completo

Para efectos de análisis, se clasificaron los municipios en cinco categorías:

Muy alto: entre 0,61-1

Alto: entre 0,46-0,6

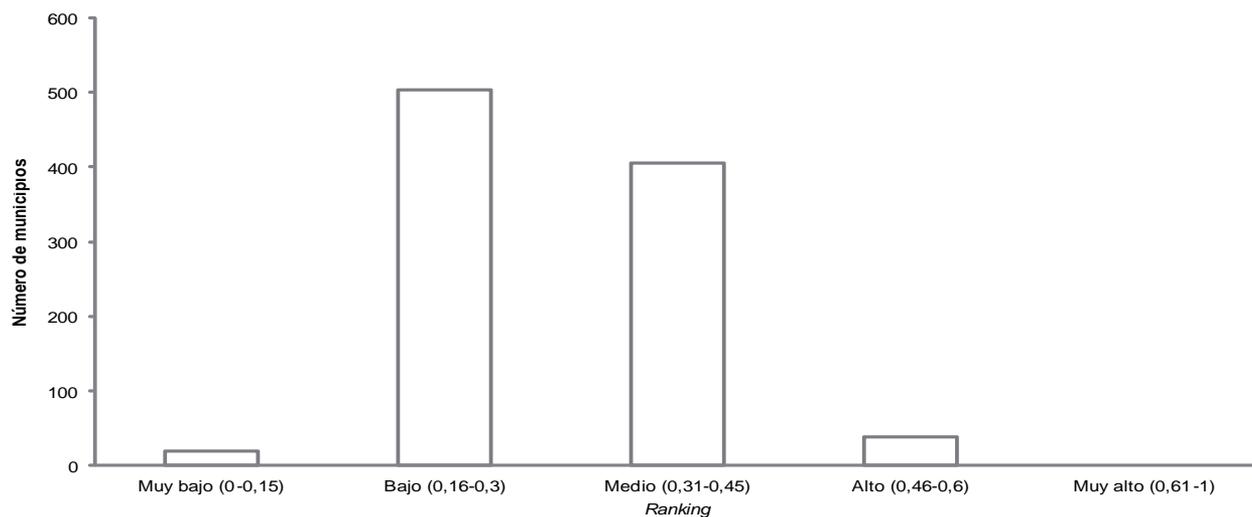
Medio: entre 0,31-0,45

Bajo: entre 0,16-0,3

Muy bajo: entre 0-0,15

De esta clasificación, se destaca que la mayoría de municipios evaluados en las elecciones presidenciales 2014 presentan un nivel bajo de riesgo (503) seguido por nivel medio de riesgo, los cuales superan por mucho la cantidad de municipios que se ubican en niveles muy bajo y alto de riesgo. Además, ningún municipio del país se ubica en la categoría de riesgo muy alto. Estos resultados deben ser comparados posteriormente con los presentados en otros ejercicios, para evaluar mutuamente los hallazgos de ambos ejercicios.

Gráfica 3. Número de municipios por nivel de riesgo

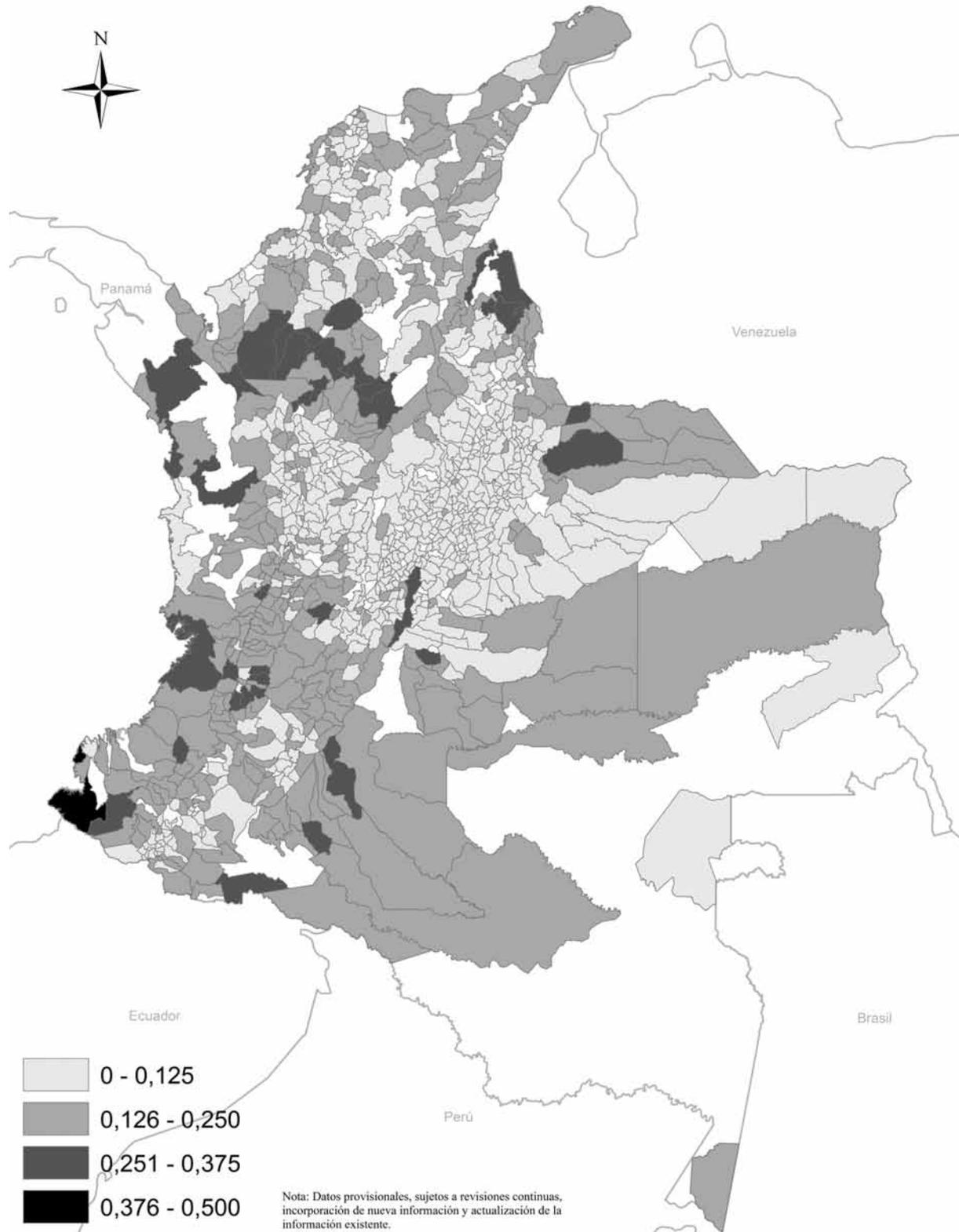


Fuente: elaboración propia

Mapas de riesgo

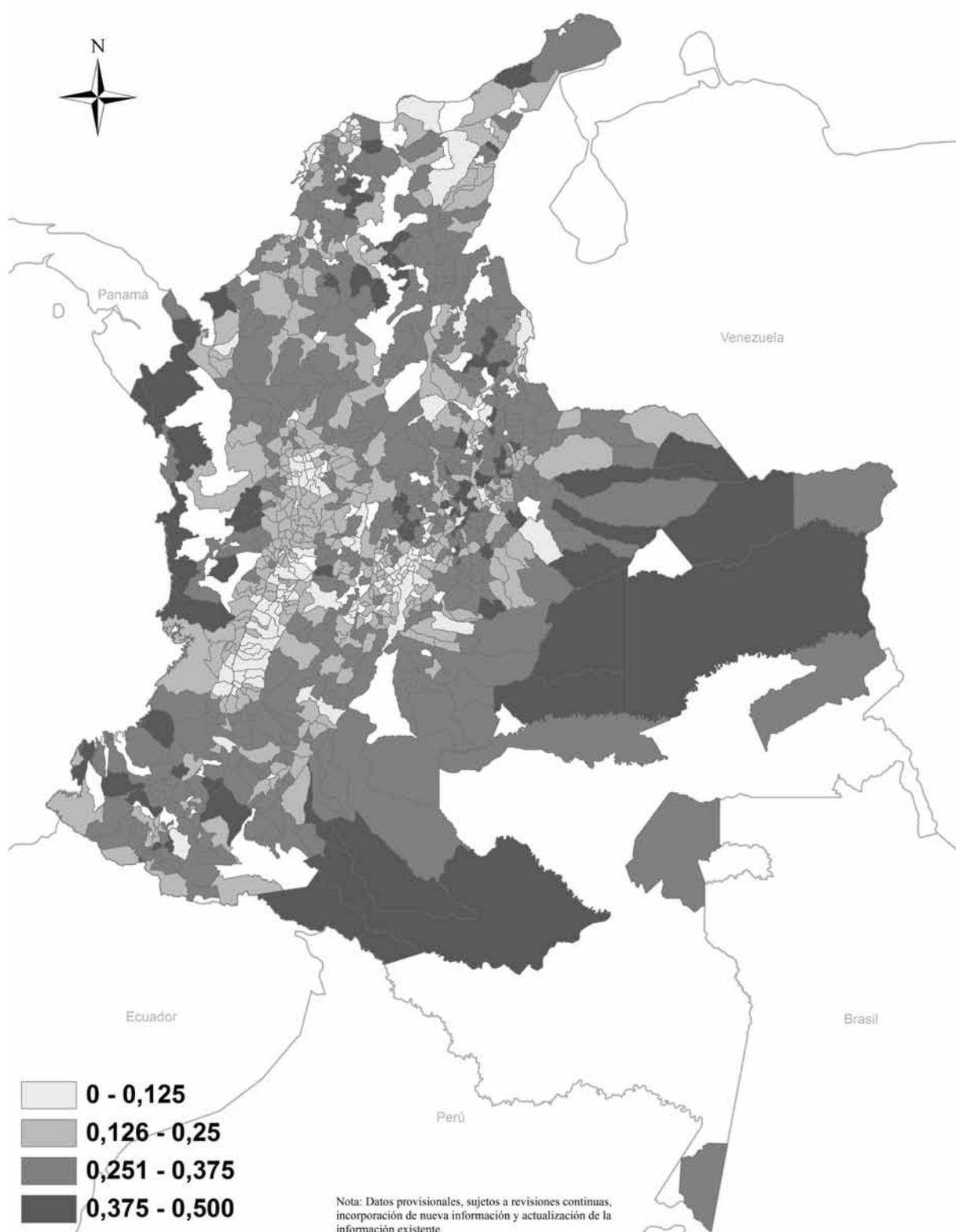
A partir de los resultados municipales de riesgo obtenidos por el índice, se presentan los siguientes mapas, los cuales en su orden, muestran el riesgo en el país, desagregado por municipios, por amenazas, vulnerabilidades y el agregado de ambos componentes.

Mapa 1. Índice de riesgo electoral, componente de amenazas 2014



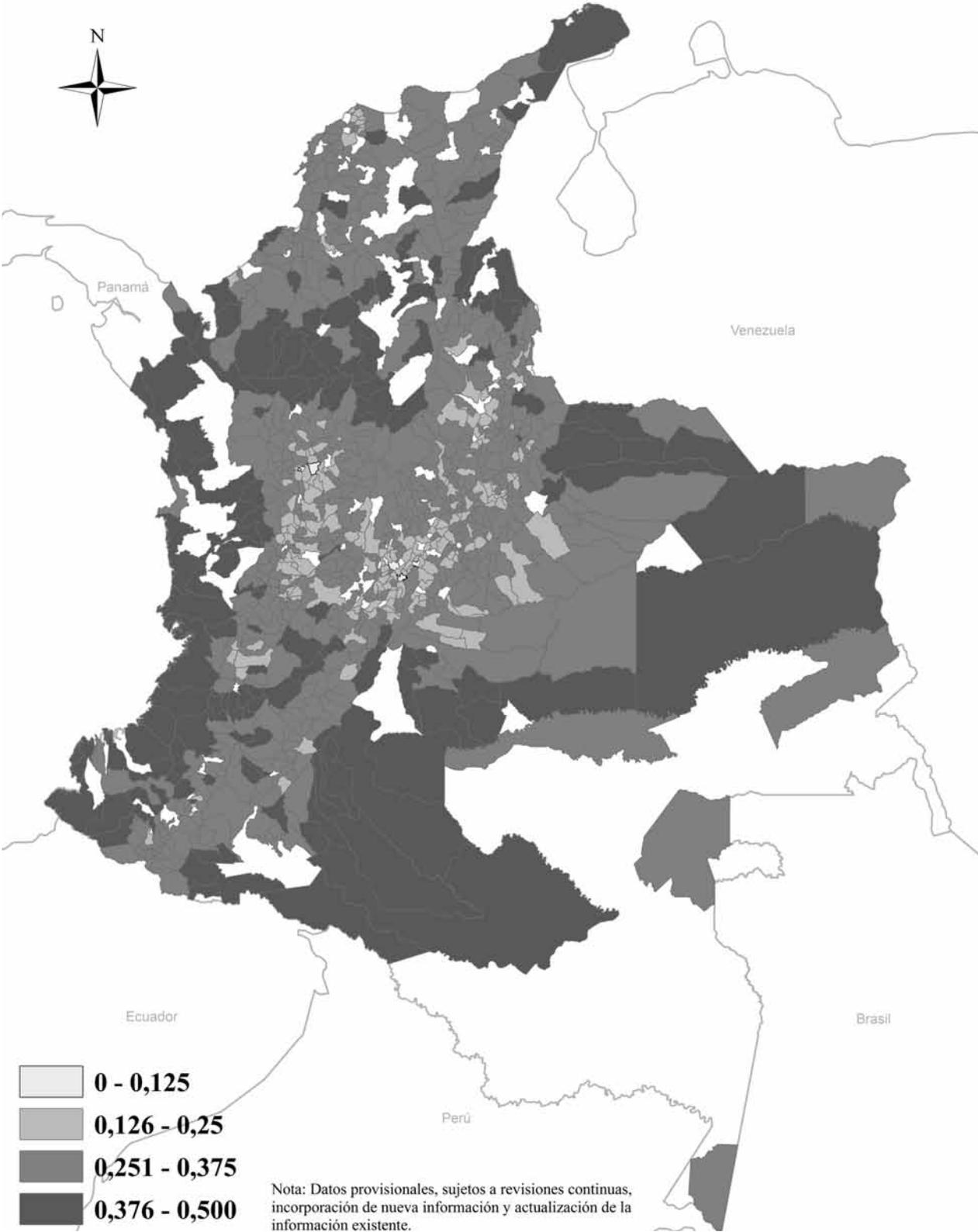
Fuente: elaboración propia

Mapa 2. Índice de riesgo electoral, componente de vulnerabilidad 2014



Fuente: elaboración propia.

Mapa 3. Índice de riesgo electoral 2014



Fuente: elaboración propia.

Clasificación por componentes

Como se mencionó previamente, el componente de vulnerabilidad es, en promedio, el que más contribuye al incremento en los niveles de riesgo electoral en el país. Al clasificar los municipios por niveles bajo y alto por componentes, teniendo en cuenta si se encuentran o no por encima del promedio del país, se ve que la mayoría de municipios tienen altos niveles de vulnerabilidad y bajos niveles de amenazas, mientras que 220 municipios presentan altos niveles en ambos componentes.

Tabla 5. Número de municipios por rango de componentes

	Bajo nivel de vulnerabilidad	Alto nivel de vulnerabilidad
Bajo nivel de amenazas	267 municipios	327 municipios
Alto nivel de amenazas	151 municipios	220 municipios

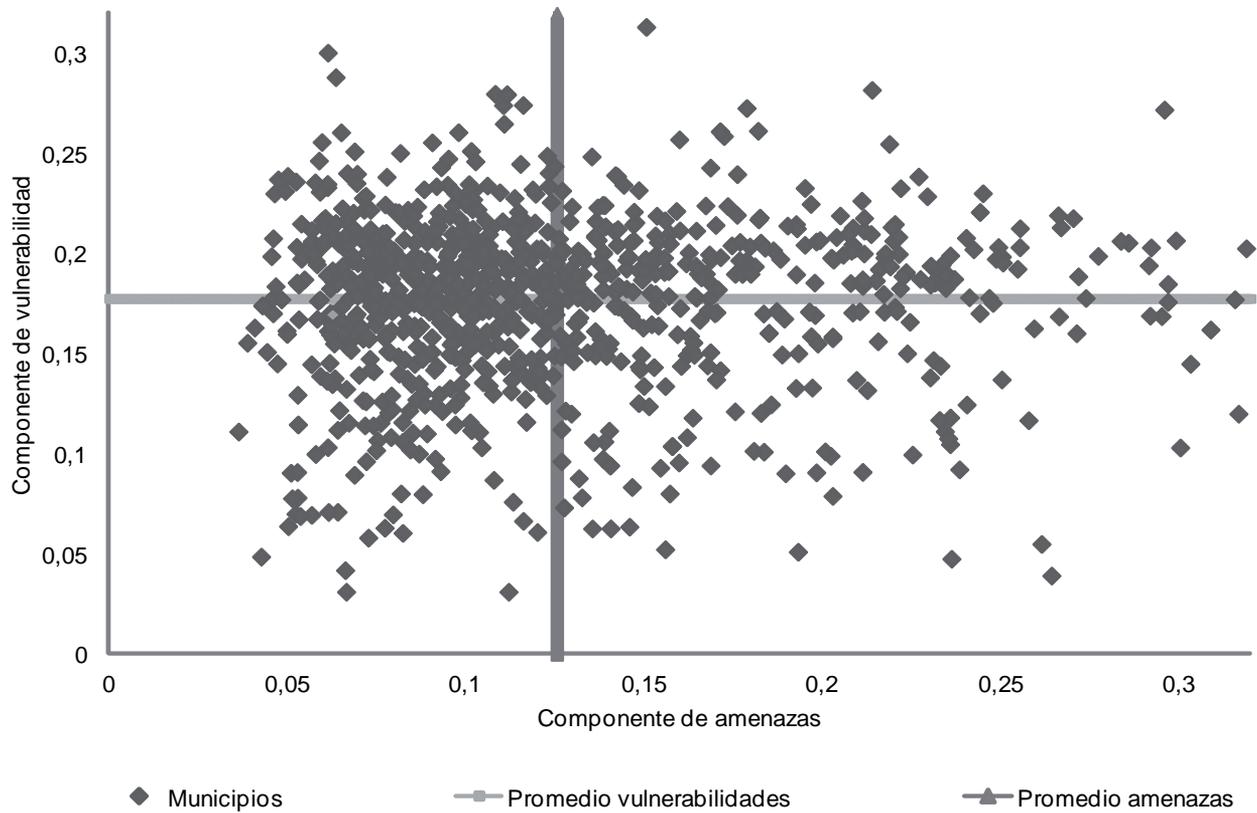
Fuente: elaboración propia

El promedio nacional en el componente de amenazas es de 0,126 mientras que el promedio del componente de vulnerabilidades se ubica en 0,178. En la Gráfica 1 se muestra el nivel de riesgo de cada municipio desagregado por sus componentes. En esta gráfica se representa, de manera horizontal, el nivel de riesgo calculado por el componente de amenazas y de forma vertical el componente de vulnerabilidades. Se muestran también los promedios nacionales para cada uno de los componentes; así, los municipios ubicados en la parte superior derecha de la Gráfica, cuyos niveles de riesgo por ambos componentes están por encima del promedio nacional, se clasifican en niveles altos de amenazas y de vulnerabilidades.

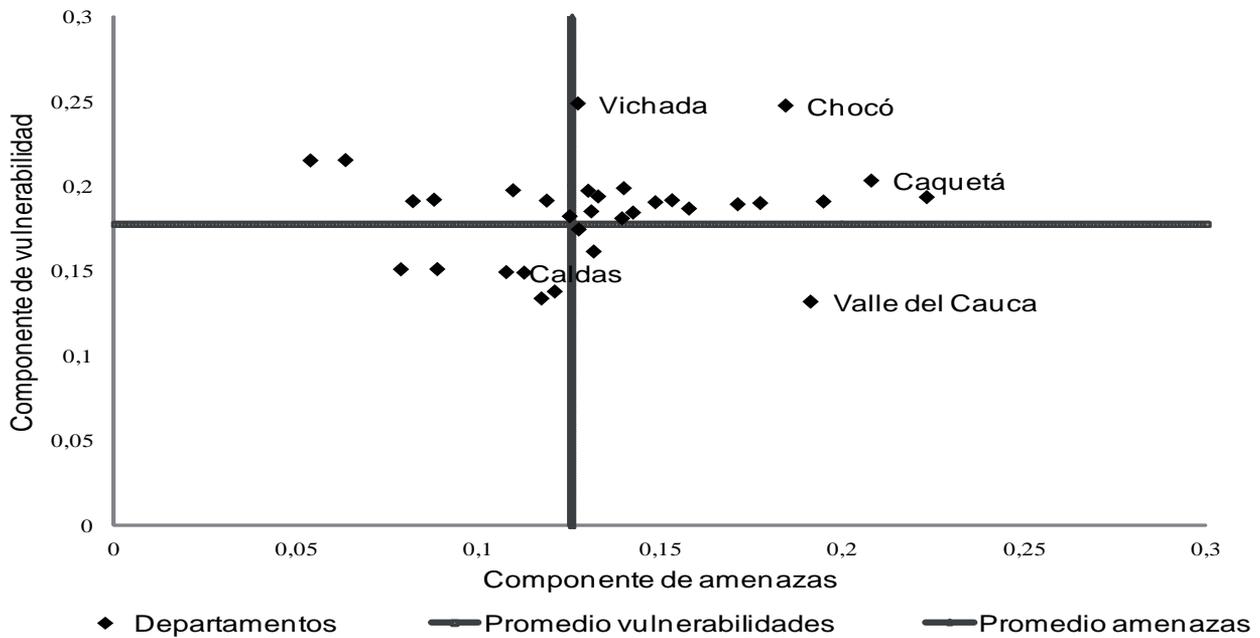
Se observa que en el país hay una alta dispersión en el riesgo, es decir que el índice es efectivo para capturar las diferencias entre los municipios. Sin embargo, nótese que tal dispersión se presenta al tiempo con una aglomeración geográfica de los niveles de riesgo que se concentran y distribuyen de manera diferenciada a nivel regional. Además, la mayoría de municipios presentan un mayor puntaje en el componente de vulnerabilidades que en el de amenazas. Los resultados encontrados resultan consistentes a nivel departamental ya que departamentos como Chocó, Caquetá y Arauca resultan ser los de mayor riesgo calculado por vulnerabilidad y amenazas. El Valle del Cauca registra un promedio en el componente de amenazas un tanto superior al de Chocó; sin embargo, presenta un nivel de vulnerabilidad considerablemente menor a este departamento.

Los resultados a nivel departamental observados en la Gráfica 2 se obtuvieron promediando los resultados de los municipios del departamento para los que se calculó el índice de riesgo.

Gráfica 1. Dispersión de municipios por rango de componentes



Gráfica 2. Dispersión de departamentos por rango de componentes



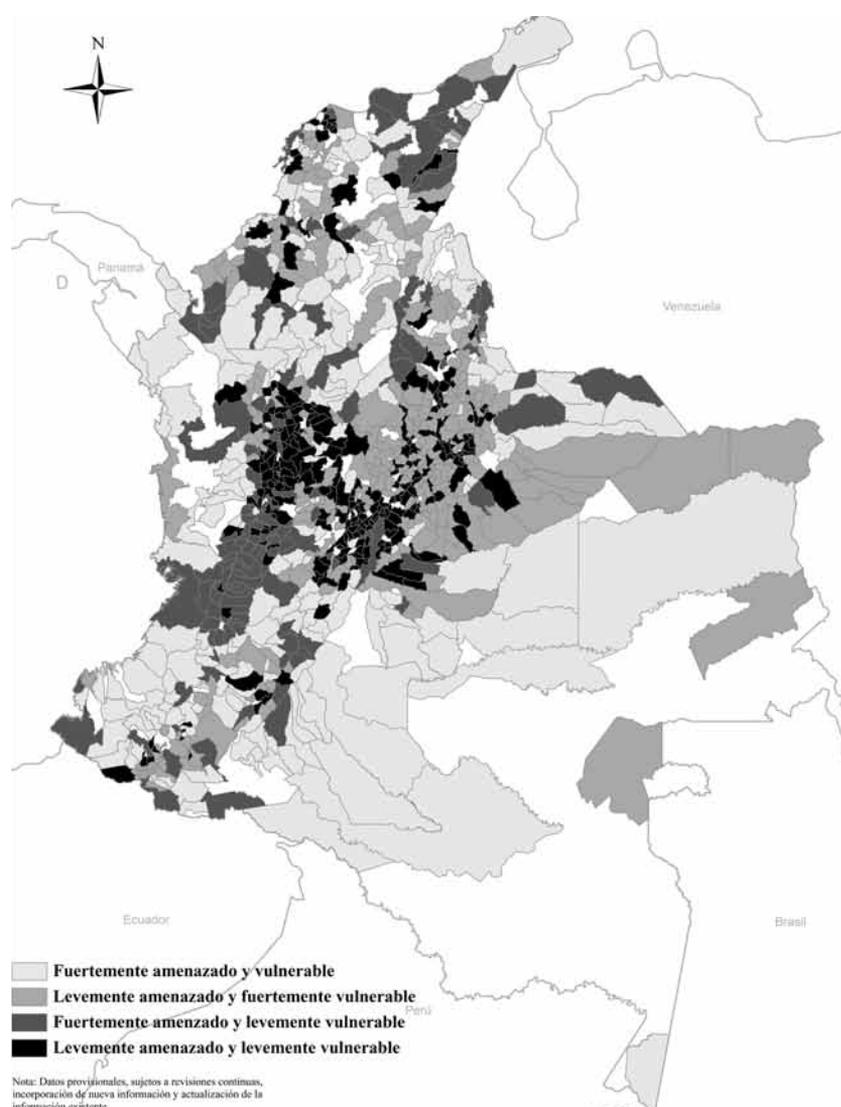
Fuente: elaboración propia, Gráfica 1 y Gráfica 2

En línea con la descripción del nivel de riesgo por componentes, los municipios fueron clasificados en las siguientes categorías:

- I. Municipios fuertemente amenazados y vulnerables
- II. Municipios levemente amenazados y fuertemente vulnerables
- III. Municipios fuertemente amenazados y levemente vulnerables
- IV. Municipios levemente amenazados y levemente vulnerables

La clasificación municipal se representa en el Mapa 4. Similar a los resultados observados en el Mapa 3, se encuentra que la región andina, en especial los departamentos de Cundinamarca y Boyacá presentan amenazas y vulnerabilidades leves, en contraste con los municipios de la zona norte del país y el litoral pacífico, donde se concentran municipios con riesgo alto, fuertemente amenazados y vulnerables.

Mapa 4. Mapa de Colombia con todas las categorías de riesgo 2014



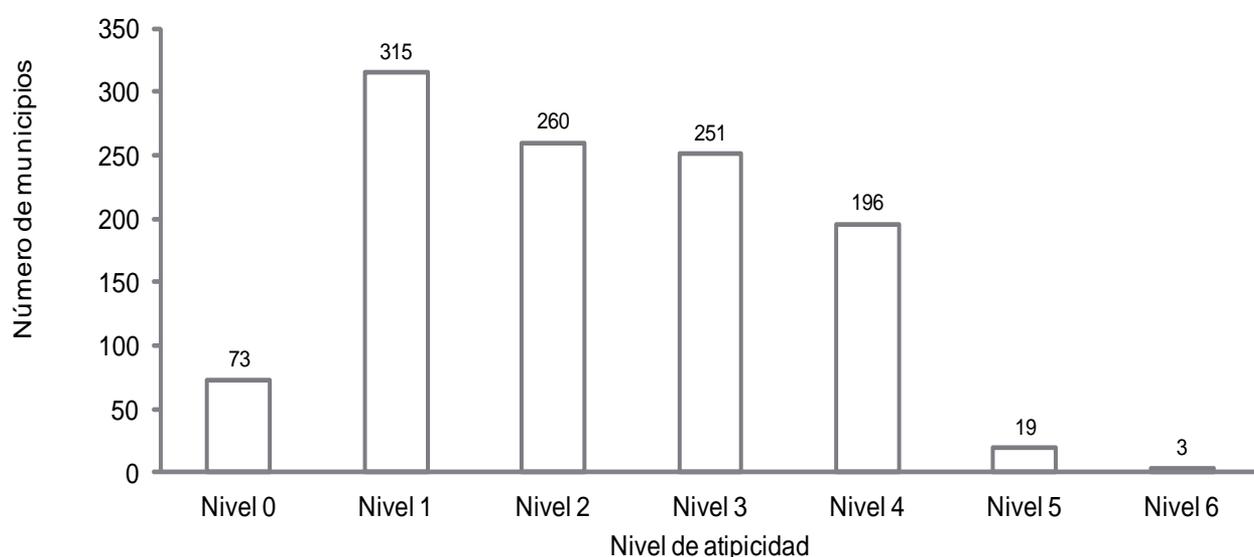
Fuente: elaboración propia.

Resultados índice de atipicidad

A continuación se presentan los resultados de la aplicación del índice de atipicidad caracterizado en el apartado IV en los resultados de las elecciones presidenciales 2014.

Teniendo en cuenta que el índice de atipicidad toma valores entre 0 y 6, encontramos que el nivel promedio de atipicidad de las elecciones 2014 para los 1117 municipios del país, en donde se ubicaron mesas de votación, está entre 2 y 3. Es decir, en general los resultados de dichas elecciones resultan poco atípicos al comportamiento histórico. Como lo muestra la Gráfica 3, la mayoría de municipios presentan un nivel de atipicidad de 1 y solo 3 de los 1117 municipios del país presentan resultados atípicos en el máximo nivel por todos los componentes del índice.

Gráfica 3. Número de municipios por nivel de atipicidad



Fuente: elaboración propia

Los municipios más y menos atípicos

Según el índice de atipicidad, 22 municipios del país se ubican en niveles 5 y 6 de atipicidad en las elecciones presidenciales de 2014. Los resultados de la Tabla 4, indican que los municipios con mayor atipicidad en sus resultados electorales se concentran en la costa atlántica del país, especialmente en los departamentos de Atlántico y Bolívar seguidos por La Guajira y Magdalena. Los demás municipios clasificados con mayor atipicidad no se concentran en una región particular del país.

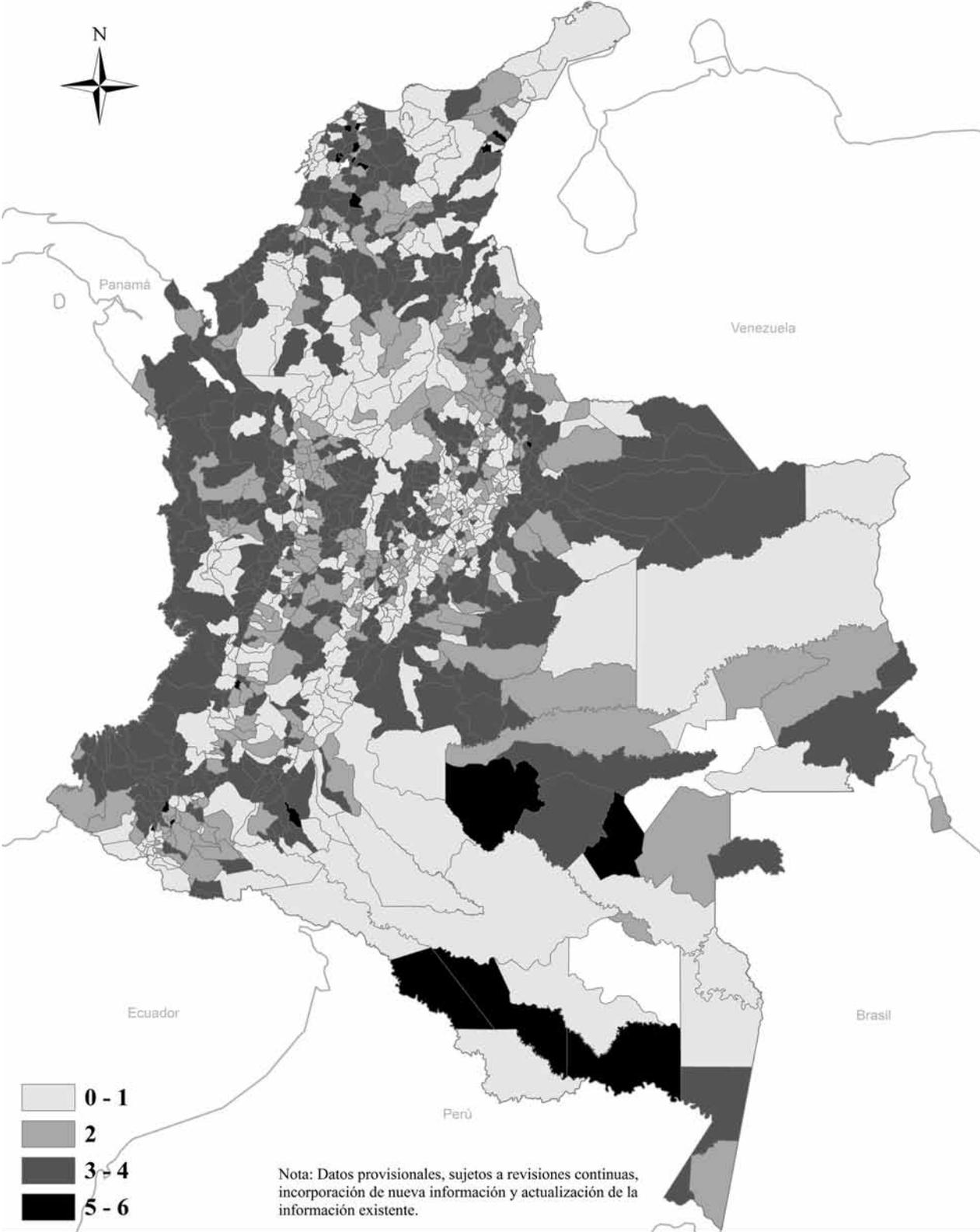
Los menores niveles de atipicidad se concentran en la región Andina; de los 73 municipios que no registran ninguna atipicidad en los resultados electorales calculados por el índice de atipicidad, 24 de ellos están ubicados en el departamento de Boyacá y 13 en Cundinamarca. Se encuentran también municipios sin atipicidades en Amazonas, Huila, Santander y Tolima; otros municipios sin atipicidad en sus resultados se ubican en Meta, Casanare y Amazonas.

Tabla 6. Municipios con mayor nivel de atipicidad

Departamento	Municipio	Nivel de atipicidad
Caquetá	Morelia	6
Amazonas	La Chorrera	6
Amazonas	Puerto Arica	6
Atlántico	Candelaria	5
Atlántico	Polonuevo	5
Atlántico	Suan	5
Atlántico	Usiacurí	5
Bolívar	San Cristóbal	5
Bolívar	Soplaviento	5
Bolívar	Zambrano	5
Boyacá	Guacamayas	5
Cauca	Villa Rica	5
Córdoba	San José de Uré	5
La Guajira	El Molino	5
La Guajira	La Jagua del Pilar	5
Magdalena	Concordia	5
Nariño	El Peñol	5
Nariño	Nariño	5

Fuente: elaboración propia

Mapa 5. Atipicidad resultados elecciones 2014



Fuente: elaboración propia

Riesgo y resultados electorales

Es interesante comparar los niveles de atipicidad de los resultados de los municipios para los que se encuentra un alto riesgo electoral y aquellos de bajo riesgo. En general, se encuentra que los niveles de atipicidad de los municipios con bajo riesgo son homogéneos y concentrados en nivel 2 de atipicidad, mientras que los municipios con mayor riesgo presentan niveles de atipicidad en un rango de 0 a 4, con una gran diversidad. Nótese que no existe entonces una relación significativa entre la atipicidad de los resultados electorales y el nivel de riesgo que enfrenta una elección en particular. Esta área debe ser una de las que más investigación reciba en el futuro, en tanto está en abierto contraste con los supuestos teóricos y algunas afirmaciones con supuesto empírico que en el pasado han encontrado que los mayores niveles de riesgo sí están asociados con resultados electorales atípicos. A nuestro juicio, esto no está soportado por los hallazgos empíricos para las elecciones del 2014.

Tabla 7. Nivel de atipicidad de los municipios con mayor nivel de riesgo

Departamento	Municipio	Nivel de atipicidad
Chocó	Riosucio	3
Chocó	El Litoral del San Juan	3
Antioquia	Briceño	1
Nariño	Tumaco	2
Chocó	Jurado	2
Caquetá	Puerto Rico	2
Meta	El Castillo	1
Norte de Santander	Convención	1
Córdoba	Ayapel	1
Arauca	Cravo Norte	3
Córdoba	Puerto Libertador	3
Cauca	Corinto	2
Cauca	Argelia	3
Nariño	Barbacoas	2
Chocó	Bahía Solano	4
Córdoba	Tierralta	4
Caquetá	Milán	1
Antioquia	Toledo	0
Valle del Cauca	Buenaventura	3

Fuente: elaboración propia

Tabla 8. Nivel de atipicidad de los municipios con menor nivel de riesgo

Departamento	Municipio	Nivel de atipicidad
Cundinamarca	Chía	2
Antioquia	Envigado	2
Antioquia	Sabaneta	2
Cundinamarca	Facatativá	2
Antioquia	Rionegro	2
Cundinamarca	Mosquera	2
Cundinamarca	Madrid	2
Cundinamarca	Zipaquirá	2
Antioquia	Bello	2
Boyacá	Duitama	2
Cundinamarca	Cajicá	2
Antioquia	Copacabana	2
Cundinamarca	Funza	2
Cundinamarca	Tocancipá	1
Risaralda	Dos Quebradas	2
Antioquia	Itagüí	2
Santander	San Gil	2
Antioquia	Retiro	2
Boyacá	Tunja	2
Cundinamarca	Tenjo	1

Fuente: elaboración propia.

Resultados correlación entre violencia y resultados electorales

Con el fin de analizar la relación presente entre el nivel de riesgo electoral del municipio calculado por el índice multidimensional de riesgo y los indicadores de resultados de las elecciones descritos, se realizó un análisis de correlación a través del coeficiente de correlación de Spearman entre el componente de amenazas del índice de riesgo calculado y los indicadores de participación, concentración y competencia calculados.

Este ejercicio responde a la necesidad de evaluar la calidad de tal indicador de riesgo, sometiéndolo a la crítica de qué tan potente es para “encontrar” o “predecir” la materialización de tal riesgo electoral, incluso si los resultados atípicos no pueden ser relacionados causalmente con los riesgos identificados.

Para ello, en primer lugar, se realizó la prueba de Shapiro-Francia con el fin de detectar la presencia de normalidad en los índices de participación, concentración y competencia y en el componente

de amenazas por municipios. A través de ella se encontró que ninguna de las variables presenta una distribución normal. Según lo propuesto en la metodología (Kowalski, 1975), cuando se evidencia la no presencia de normalidad en las variables, se sugiere el coeficiente de correlación de Spearman para evaluar las correlaciones entre las variables.

Una vez obtenidos los resultados, dentro del siguiente cuadro se observan las correlaciones que presentan los componentes de amenazas con cada uno de los índices de concentración, participación y competencia, según el coeficiente de correlación de Spearman. Podemos concluir que mayores niveles de amenazas dentro de los municipios se encuentran correlacionados con mayores niveles de concentración (0,0462) y mayores márgenes de victoria (0,0427); es decir, menor nivel de competencia. Por otro lado, niveles altos de amenazas se correlacionan con bajos niveles de participación (-0,4608) y con un menor número óptimo de candidatos, indicando con ello menor competencia.

Estos resultados indicarían que no solo el componente de la dimensionalidad de las amenazas sí tiene relación con la atipicidad, sino que ambos indicadores parecen servir para capturar el nivel de amenaza y de atipicidad. Así, la tarea que resta es la de estudiar los resultados particulares a nivel de desagregación, la evolución en el tiempo de tales indicadores y, lo más importante, los mecanismos a través de los cuales se está materializando tal riesgo, para prevenirlo y reducirlo.

Tabla 9. Resultados de correlación entre nivel de amenazas e índices electorales

	Componente de amenazas por municipio
Concentración: IHH	0,0462
Competencia: número óptimo de candidatos	-0,0462
Competencia: margen de victoria	0,0427
Participación	-0,4608

Fuente: elaboración propia.

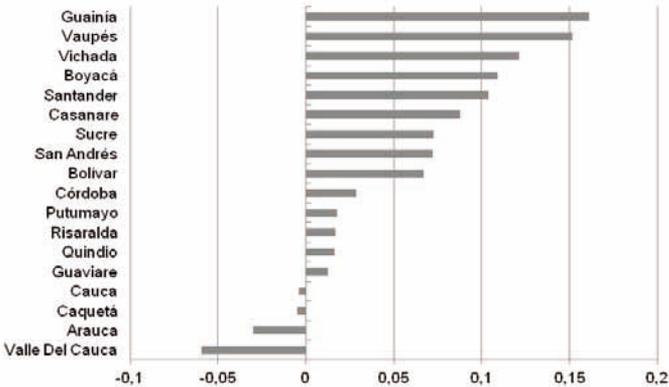
Análisis de riesgo de las elecciones presidenciales 2014

El análisis de riesgo presentado a continuación, centra su atención en dos aspectos destacados en este capítulo: el índice multidimensional de riesgo y el índice de atipicidad.

Pese a ser consideradas las elecciones más pacíficas de los últimos treinta años¹, las condiciones de riesgo en el territorio nacional durante las elecciones presidenciales del 2014 no fueron homogéneas en el territorio y registraron unas amplias brechas en materia de amenazas y vulnerabilidades. Siguiendo lo propuesto en torno al índice de riesgo electoral, durante estas elecciones, en promedio, los municipios que conforman los departamentos de Arauca, Caquetá, Cauca y Valle del Cauca presentaron una situación particular en comparación con los restantes 28 departamentos: el grado de amenazas registrado fue superior al grado de vulnerabilidades. En el caso de Arauca, Cauca y Caquetá, pese a ser departamentos que tradicionalmente han presentado un alto grado de vulnerabilidad materializado en una alta debilidad institucional en los municipios que los conforman, el grado de amenazas provenientes por la presencia violenta de grupos armados, por corrupción y por violencia (tasa de homicidios por 100 mil habitantes) fue superior, generando así un escenario de mayor riesgo en torno a los resultados electorales. Por su parte, los departamentos de Guainía, Vaupés y Vichada continuaron registrando un alto grado de vulnerabilidad institucional con un bajo grado de amenazas.

Ahora bien, en la gráfica siguiente se pueden identificar tres tipos de riesgo presentado en las elecciones presidenciales del 2014. En primer lugar, se encuentra un conjunto de departamentos con un alto grado de debilidad institucional y con bajas amenazas registradas bien sea por la presencia violenta de grupo armados, corrupción o alto grado de violencia (por ejemplo, Guainía, Vaupés y Vichada). En segundo lugar, se identifica otro conjunto de departamentos tales como Bolívar, Córdoba y Putumayo que registran un alto grado de debilidad institucional con un riesgo moderado en materia de amenazas. Y, finalmente, se encuentra un tercer grupo conformado por los departamentos de Cauca, Caquetá, Arauca y Valle del Cauca que presentan un alto grado de amenazas, el cual supera el grado de vulnerabilidades propias de la debilidad institucional registrada.

Diferencia en los componentes de riesgo (vunerabilidad y amenazas)



Fuente: elaboración propia

¹ Cabe recordar que tanto las FARC como el ELN decretaron el cese al fuego unilateral durante las elecciones presidenciales del 2014.

El comportamiento de estos cuatro departamentos, en especial de Cauca, Caquetá y Arauca, responde principalmente a la situación de riesgo en materia de amenazas, presente en los municipios de Tame, Saravena, Arauquita, Fortul y Arauca (Arauca); Puerto Rico, Milán, Cartagena del Chaira, El Doncello, San Vicente del Caguán, La Montañita, Florencia y El Paujil (Caquetá); y Corinto, Caloto, Argelia, Santander de Quilichao, Guapi, Buenos Aires, Suarez, Toribio, Puerto Tejada, Padilla, Jambaló, Caldon, Morales, Totoró, Mercaderes, El Tambo, Timbio, Patía y Piendamó (Cauca).

Ahora bien, a la luz de los resultados atípicos presentados en las elecciones presidenciales del 2014, es necesario señalar tres aspectos. En primer lugar, de los 199 municipios que registraron un mayor indicador de riesgo en el componente de amenazas respecto al componente de vulnerabilidades, 51 municipios correspondientes a 15 departamentos (Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Chocó, Córdoba, Huila, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca) registraron a su vez un comportamiento atípico en sus elecciones presidenciales (por encima del punto medio del indicador de atipicidad). Esto significa o bien se registró un mayor grado de participación electoral, una mayor concentración electoral o una menor competencia electoral. Especialmente, resulta preocupante la situación de riesgo y de atipicidad electoral en los municipios de Roldanillo, Buenaventura, La Unión, Caicedonia (Valle del Cauca); Puerto Tejada, Argelia (Cauca); Puerto Libertador (Córdoba).

En segundo lugar, los 51 municipios se encuentran distribuidos en cinco regiones específicas del país: el pacífico colombiano, principalmente en la región del Valle del Cauca y Nariño; los límites de la región Andina y la Amazonía, especialmente en Caquetá y los límites con el Huila; el bajo Cauca antioqueño y sus límites con Córdoba y Chocó; y buena parte de Arauca, Norte de Santander y la región del Catatumbo. Tradicionalmente, estas regiones han estado afectadas por el conflicto armado.

En tercer lugar, en cuanto al indicador de elecciones atípicas, buena parte los municipios que están por encima del punto medio del indicador de atipicidad, se encuentran ubicados en la región pacífica; los límites de la región Andina y la Amazonía, especialmente en Caquetá y los límites con el Huila; los límites entre la región Andina y el Caribe; y los departamentos de Atlántico y Magdalena.

Ahora bien, ¿es posible identificar una asociación entre el índice multidimensional de riesgo y el índice de atipicidad? Como se mencionó en el tercer capítulo, estadísticamente no hay una relación directa entre el índice multidimensional de riesgo y el índice de atipicidad. Sin embargo, al analizar cada componente del índice, a la luz del indicador de atipicidad, se pueden identificar que el 25 % de los municipios que registran un mayor grado de amenazas respecto al grado de vulnerabilidades, registraron un comportamiento atípico en las elecciones presidenciales de 2014. Esto toma relevancia por las implicaciones que puede tener en las siguientes elecciones locales del 2015. A la luz de estos resultados, los municipios identificados requieren de un análisis minucioso que permita establecer los retos que enfrenta de cara a las siguientes elecciones.

Esta primera aproximación y articulación de las dos herramientas de análisis permite establecer una mejor comprensión de los riesgos electorales que enfrenta cada municipio de Colombia no solo en materia de amenazas y vulnerabilidades sino, de forma complementaria, a partir del comportamiento electoral de los últimos años.

CONCLUSIONES

Una agenda de acciones para la reducción del riesgo electoral en Colombia

JORGE A. RESTREPO

Uno de los pocos consensos sólidos que se han alcanzado en el estudio de los riesgos que enfrenta la democracia colombiana es que tales riesgos sí están presentes, proveen de una multiplicidad de factores que se entremezclan de formas complejas y se han materializado en los resultados electorales. No existe consenso, en todo caso, acerca de la naturaleza de este riesgo y de su grado de materialización; esto es, qué tanto ha incidido en los resultados electorales, mediante qué mecanismos y cómo ha variado en el tiempo como respuesta a los cambios institucionales y las respuestas de política pública.

En esta área, como en otras de las Ciencias Sociales, es necesario cuestionar el dictum conservadorista que afirma que Colombia es un país lo suficientemente estudiado y que las soluciones a sus problemas, en este caso el problema de los riesgos de la democracia, ya cuentan con propuestas de política pública para resolverlos eficazmente.

Por el contrario, la ausencia de un consenso mínimo, en relación con los mecanismos de riesgo, sobre la dimensión de la afectación de los resultados electorales y acerca de la dimensión misma del riesgo, apunta a la urgente necesidad de avanzar en los estudios de riesgo electoral en Colombia. Es en el ejercicio electoral donde más se requiere la presencia de la academia y los centros de pensamiento sobre democracia y asuntos políticos para lograr una base de evidencia sólida en la materia, de manera que se mejoren las medidas de respuesta institucional dirigidas a proteger la participación democrática, fortalecer la democracia y desincentivar acciones que distorsionan los resultados electorales, principalmente mediante la amenaza de la violencia o acciones violentas.

En materia de riesgos, a nuestro juicio, los estudios de riesgo deben considerar, como se mostró en el segundo capítulo de este libro, la necesidad de fortalecer teóricamente la concepción del riesgo o los riesgos a medir, de tal manera que se conozca de forma transparente los factores de contribución al riesgo en cada medición, de acuerdo con los objetivos metodológicos que se definan. Igualmente, es conveniente que las organizaciones e investigadores que abordan la medición del riesgo ofrezcan públicamente acceso a sus definiciones metodológicas, de manera que se facilite la comparación entre dife-

rentes mediciones, lo que hoy es prácticamente imposible en las condiciones de acceso a la información actuales. Finalmente, en materia de riesgos, es conveniente que las organizaciones realicen ejercicios de evaluación de los niveles de riesgo ex ante calculados, con base en indicadores de riesgo ex post o materializado, bien sea, riesgo en términos de percepción, encuestas de riesgo realizado (en paralelo a encuestas de victimización o registros administrativos o documentales. Solo con una adecuada evaluación de las mediciones de riesgo se podrá avanzar en la neutralización de las amenazas que afectan el sistema electoral y se podrá considerar la efectividad -o por lo menos se podrá dirigir mejor el diseño y operación- de las medidas de fortalecimiento institucional que buscan reducir el riesgo.

Teniendo en cuenta la importancia de mejorar la estimación de la contribución de los factores de violencia al riesgo, vale la pena considerar la necesidad de abordar la compleja coexistencia de diferentes formas de violencia en Colombia. Como se mencionó en el segundo capítulo, debido a la presencia de un conflicto armado en Colombia, la mayoría de las variables medidas en el indicador construido por la MOE (organización que ha brindado mayores aportes metodológicos), por ejemplo, han estado dirigidas -correctamente- a medir el impacto de la violencia del conflicto en las elecciones. Teniendo en cuenta un escenario de transición del conflicto al posconflicto, es necesario repensar en términos de medición, la inclusión de otras variables que abordan este nuevo escenario, entre ellas, la injerencia ilegal de grupos post desmovilización guerrillera y la injerencia de los nuevos grupos post desmovilización paramilitar.

En general, en la construcción de un índice agregado del riesgo en los procesos electorales es importante contemplar otros factores relacionados con los niveles de vulnerabilidad de las regiones y otro tipo de amenazas que no están relacionadas necesariamente con los factores de violencia y que tradicionalmente se dejan de lado en las mediciones de riesgo electoral en Colombia. Dado que la respuesta institucional y la resiliencia social es considerable, es importante considerar aquellos factores que permiten identificar si las condiciones socioeconómicas (de contexto) o los monopolios políticos constituyen un riesgo en las regiones (intermedios).

De acuerdo a esto, nuestro trabajo no hace un llamado a la unicidad o la formación de un consenso en el sentido que la medición del riesgo deba ser producto de un ejercicio único. Por el contrario, mejor información es más información, incluso si esta es de carácter dispar. Sí, hacemos un llamado a la transparencia, la publicidad -de metodologías y datos- y el intercambio de información, entre los diferentes ejercicios.

En materia de acceso a la información, es fundamental que las diferentes organizaciones institucionales -incluyendo la Policía Nacional, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el DANE, la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la República, permitan el acceso oportuno, detallado y transparente a la información administrativa sobre casos y riesgos materializados que afectan los certámenes electorales y la democracia en Colombia, pues solo con esta información será posible abordar la evaluación referida.

En términos de política pública, la relativa desconexión -común en la criminología y la ciencia política- entre los resultados de investigación y análisis y el diseño de políticas públicas, debe superarse sobre la base del establecimiento de programas de investigación que abordan los problemas de política

pública. En términos estratégicos extrañamos la existencia en Colombia de programas estratégicos de fomento de la investigación científica en materia de sistema electoral en presencia de riesgos extremos. La responsabilidad de Colciencias es evidente en esta materia.

Con respecto al conocimiento académico, sobre la relación entre criminalidad violenta y elecciones, al menos tres áreas de estudio requieren un mayor nivel de investigación: primero, el papel de la fuerza pública en el marco de los procesos electorales. Es necesario establecer hasta qué punto los militares, la policía y la presencia institucional disuasiva son o no un factor de protección de las elecciones. Segundo, si la violencia electoral modifica las preferencias de los votantes y de qué manera lo hace. Por último, si han existido relaciones entre élites políticas colombianas y grupos guerrilleros en zonas de influencia de estos últimos, y de existir cómo se establece dicha relación, en qué medida se parece o diferencia al fenómeno de la parapolítica y cómo varió la política electoral en zonas de influencia guerrillera con el avance del Estado en el control de territorios periféricos del país.

De igual forma, la posibilidad de un cierre del conflicto armado en Colombia establece una nueva agenda de investigación sobre violencia, crimen y elecciones en un escenario transicional. En particular, dos temas serían cruciales en dicha agenda: por un lado, cómo se comportarán los grupos armados post desmovilización guerrillera que puedan emerger frente a las elecciones y cómo prevenir su posible injerencia ilegal en la política; y, por otro lado, cómo blindar la participación electoral de los movimientos políticos.

