

6 de Octubre de 2016

# Votando por la paz: Entendiendo la ventaja del “No”

Eduardo Álvarez Vanegas  
Juan Carlos Garzón Vergara



[www.ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.org)

## VOTANDO POR LA PAZ: ENTIENDO LA VENTAJA DEL “NO”<sup>1</sup>

Los resultados del plebiscito arrojan un mapa que refleja las profundas diferencias regionales de Colombia. El Sí ganó en las zonas más alejadas del Estado y del mercado, donde el impacto del conflicto armado con las FARC ha sido más fuerte, pero donde los dividendos del cese al fuego son latentes. El No, en cambio, sacó ventaja en los territorios más integrados y que tienen mayor acceso, donde las instituciones están y funcionan mejor.

En términos electorales, el plebiscito fue una mala copia de la segunda vuelta por la elección presidencial de 2014, con maquinarias regionales que no respondieron y falta de incentivos para que los que mueven los votos se sumaran a la campaña para la aprobación de lo pactado en La Habana.

Está claro que la victoria del No tomó a más de uno por sorpresa –con una estrecha diferencia de algo más de 53.000 votos–, despistados por la ventaja significativa a favor del Sí que habían mostrado todas las encuestas<sup>2</sup>. Sin embargo, los resultados del domingo son el espejo de un país que tiene profundas diferencias entre el centro y la periferia, entre quienes ven los acuerdos como una oportunidad o como una amenaza a sus intereses.

A esto hay que agregarle la indiferencia y el desinterés de una parte importante de la población. La abstención fue la más alta en los últimos 22 años. Con el 62.59% superó a las registradas en las últimas elecciones presidenciales de 2014, que en primera vuelta alcanzó un 59.91% y en la segunda un 52.03%.

La FIP presenta seis claves que podrían ayudar a entender el triunfo del No. Es importante mencionar que no hay explicaciones sencillas, ni únicas, sino múltiples correlaciones que adquieren pesos distintos según la región desde que se le mire.

---

<sup>1</sup> Eduardo Álvarez Vanegas (@ealvarez80) es Coordinador del Área Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz de la FIP, y Juan Carlos Garzón (@JCGarzonVergara) es Investigador Asociado de la FIP y Global Fellow del Woodrow Wilson Center. Los autores agradecen a Boris Ramírez, José Luis Bernal, Diego Rodríguez, Paula Sarmiento y a Jorge Soto de la FIP por la elaboración de los mapas y el procesamiento de las bases de datos. Este reporte tomó como insumos las bases de datos publicadas por Carlos Felipe Reyes (estudiante de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard) y Juan Camilo Plata (estudiante Ph D. Ciencia Política de la Vanderbilt University). Los autores también agradecen a Leopoldo Fergusson y Carlos Molina (economistas de la Universidad de Los Andes) por compartir sus valiosos análisis.

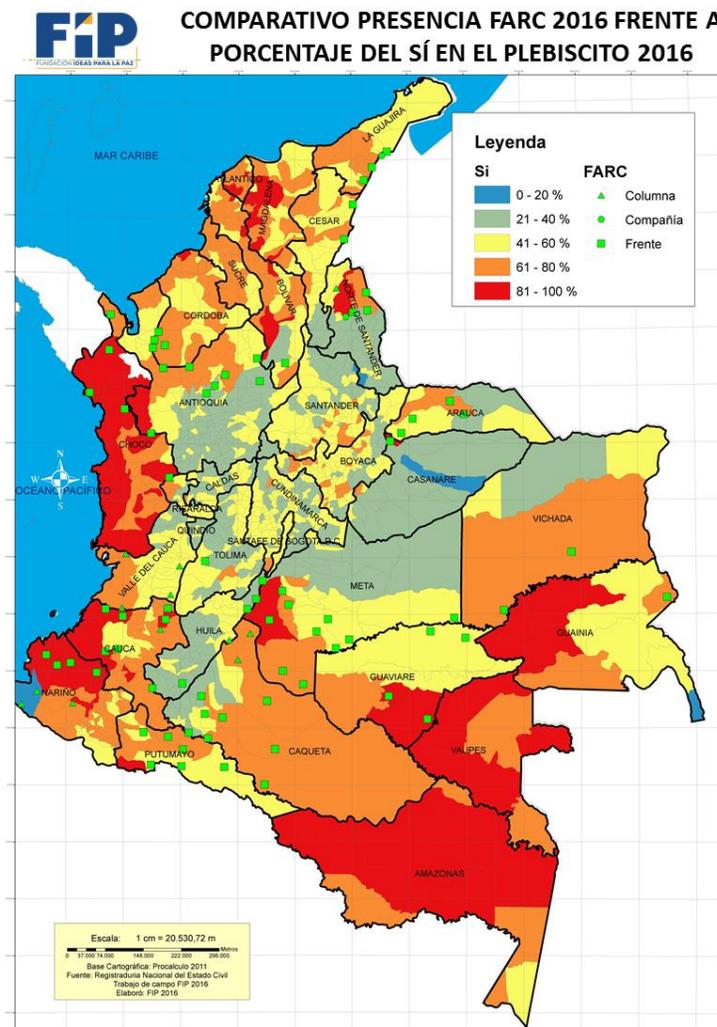
<sup>2</sup> Por ejemplo, Polimétrica mostraba que el 62% de los encuestados votarían a favor del acuerdo. Datexco, que el 55% lo harían por el Sí. Y por su parte, la última encuesta realizada por Ipsos Napoleón Franco señalaba que, si bien el Sí había perdido fuerza en los últimos días, seguía por encima del No, con un 66%.

## 1. EL SÍ GANÓ EN LA MAYORÍA DE REGIONES DONDE LAS FARC TIENEN PRESENCIA, AUNQUE EN ALGUNAS LO HIZO EL NO

La presencia de las FARC en el territorio colombiano ha sido diferenciada, con manifestaciones de violencia que varían de región a región y que han marcado la manera como se han relacionado con la población y también cómo son percibidas.

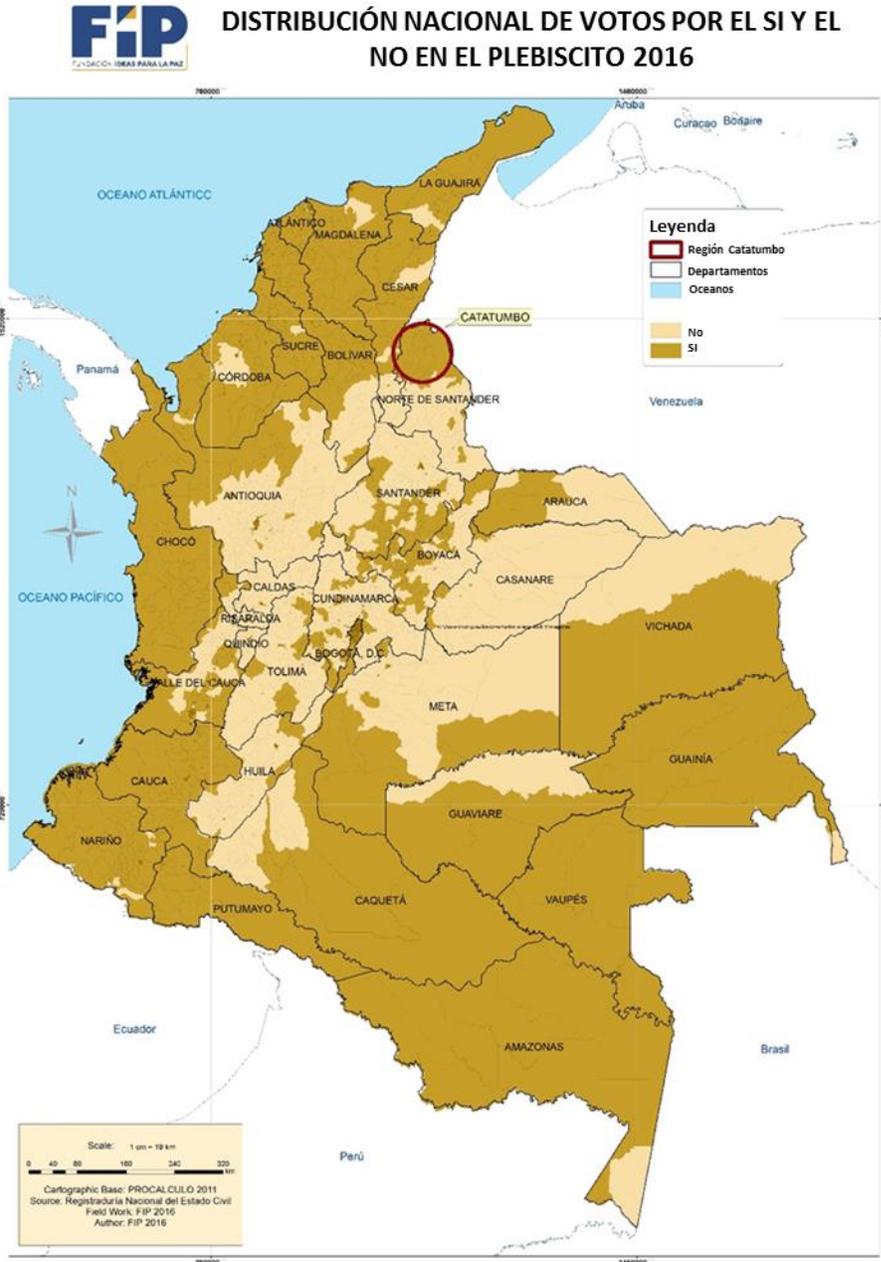
Aunque a primera vista, los municipios que votaron por el Sí guardan una relación con aquellos en los que las FARC tienen presencia, es importante acercar la lupa (Mapa 1). A la luz de los resultados del plebiscito se pueden identificar dos tipos de regiones: aquellas en las que las FARC son el actor armado hegemónico y tienen cierta legitimidad, y aquellas en las que su presencia se ha expresado en acciones predatorias que han dejado cientos de víctimas, lo que dificultó posicionar el Acuerdo Final y el proceso de paz en general.

**MAPA 1. PRESENCIA DE LAS FARC - 2016 Y PORCENTAJE DEL SÍ POR MUNICIPIO**



En Norte de Santander –frontera con Venezuela–, se encuentra una división entre la región del Catatumbo y el resto del departamento. En esta zona, con presencia histórica de las FARC, del ELN y del EPL, el Acuerdo Final tuvo una mayor acogida. En los municipios de San Calixto, El Tarra, Hacarí y Teorama, por ejemplo, el apoyo fue del 95.18%, 91.51%, 89.46% y 86.47%, respectivamente (Ver Mapa 2).

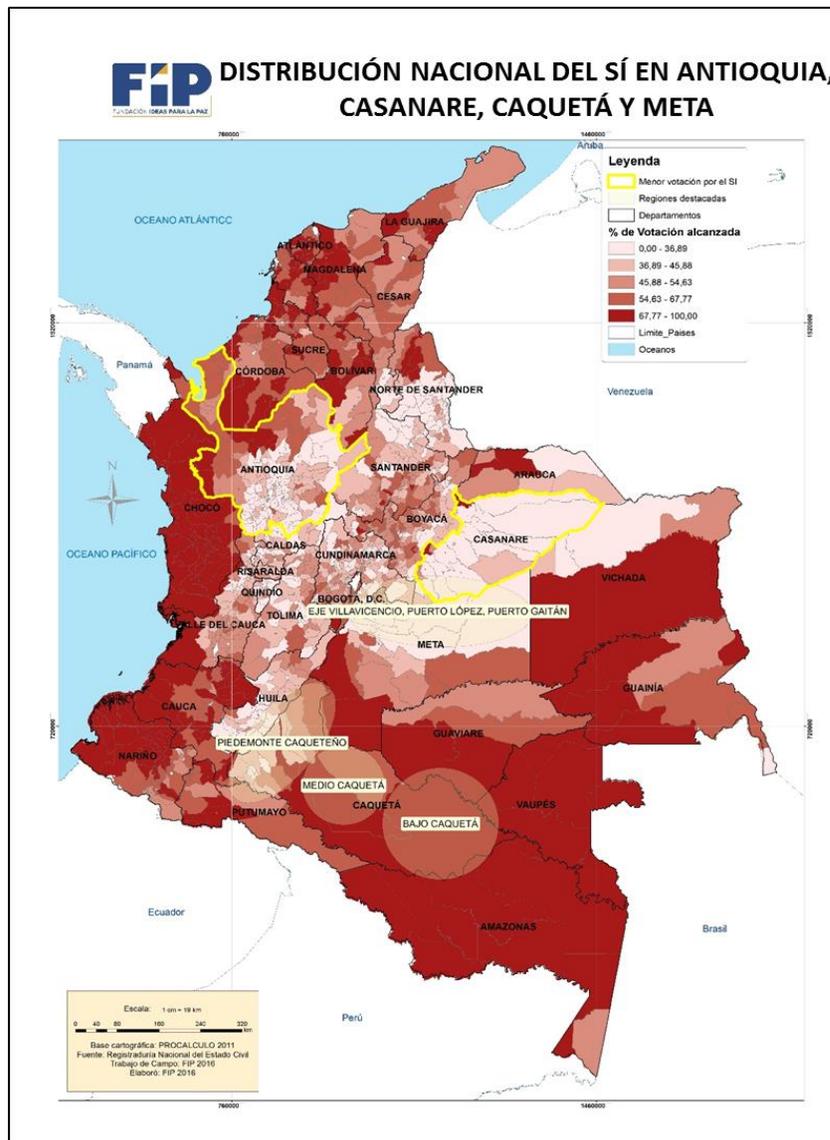
### MAPA 2. DISTRIBUCIÓN NACIONAL DEL PLEBISCITO



De acuerdo con el trabajo de la FIP en esta región, el Acuerdo de paz se ve como una oportunidad de desarrollo, modernización e integración territorial y no como algo que beneficie únicamente a las FARC. Algo similar ocurre en Putumayo, departamento en el que el Sí ganó en todos los municipios con un porcentaje mayor al 50%.

En el Catatumbo, este grupo no sólo es una organización armada al margen de la ley, sino también un actor social y político que ha acompañado procesos de colonización y ha construido instituciones al vaivén de la guerra que le han significado apoyo social. A esto se suma que en las últimas décadas se ha consolidado un fuerte movimiento campesino que tiene ciertas coincidencias con las FARC respecto a la importancia de integrar la región al territorio nacional y sustituir economías ilegales por unas sostenibles que saquen al campesinado de la pobreza.

**MAPA 3. VOTACIÓN A FAVOR DEL SÍ EN ANTIOQUIA, CASANARE, CAQUETÁ Y META**



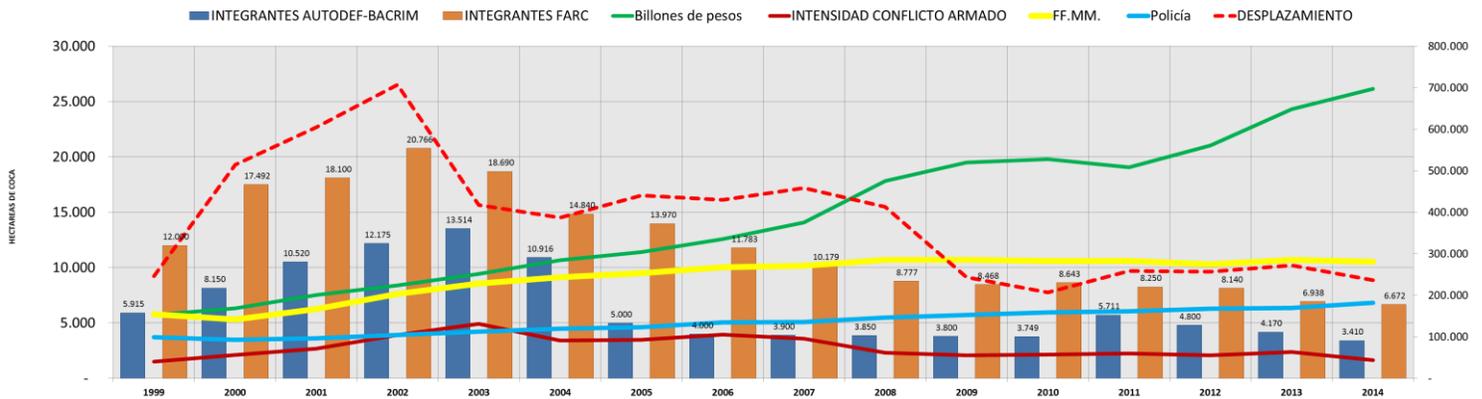
En contraste, el resto del departamento, es decir, aquellos municipios más articulados al Estado colombiano y a los centros económicos de la región, como Cúcuta y Ocaña, el Sí no pasó del rango del 21-40%. Justamente allí, las FARC acudieron al secuestro, la extorsión y cometieron atentados terroristas, lo que pudo haber influido en el rechazo al proceso de paz y a la posibilidad de que los guerrilleros se incorporen a la vida civil.

Algo similar pudo haber ocurrido en Antioquia, la región Meta-Casanare y en Caquetá. En este último departamento, en la zona alta o piedemonte, los municipios con votos por el Sí no sobrepasaron el rango del 41-50%, mientras que en la zona media y baja hubo una clara preferencia por el Sí. Allí se ubican municipios como San Vicente del Caguán (63%), Cartagena del Chairá (74%), La Montañita (74%) y Solano (76%), donde las FARC han tenido una presencia histórica y han sido pieza fundamental en el proceso de construcción de identidad política y social.

## 2. EN DONDE MÁS SE HA SENTIDO EL CONFLICTO ARMADO GANÓ EL SÍ, PERO NO EN TODAS PARTES

El período de mayor intensidad del conflicto armado fue entre 1999 y 2003 (Ver Gráfica 1). Durante estos años se consolidaron zonas de control y disputa entre grupos guerrilleros, paramilitares y fuerzas del Estado, en las que la violencia fue más alta que en otras, siendo la población civil su principal víctima.

**GRÁFICA 1. INTENSIDAD DEL CONFLICTO (LÍNEA ROJA PUNTEADA) 1999-2014**

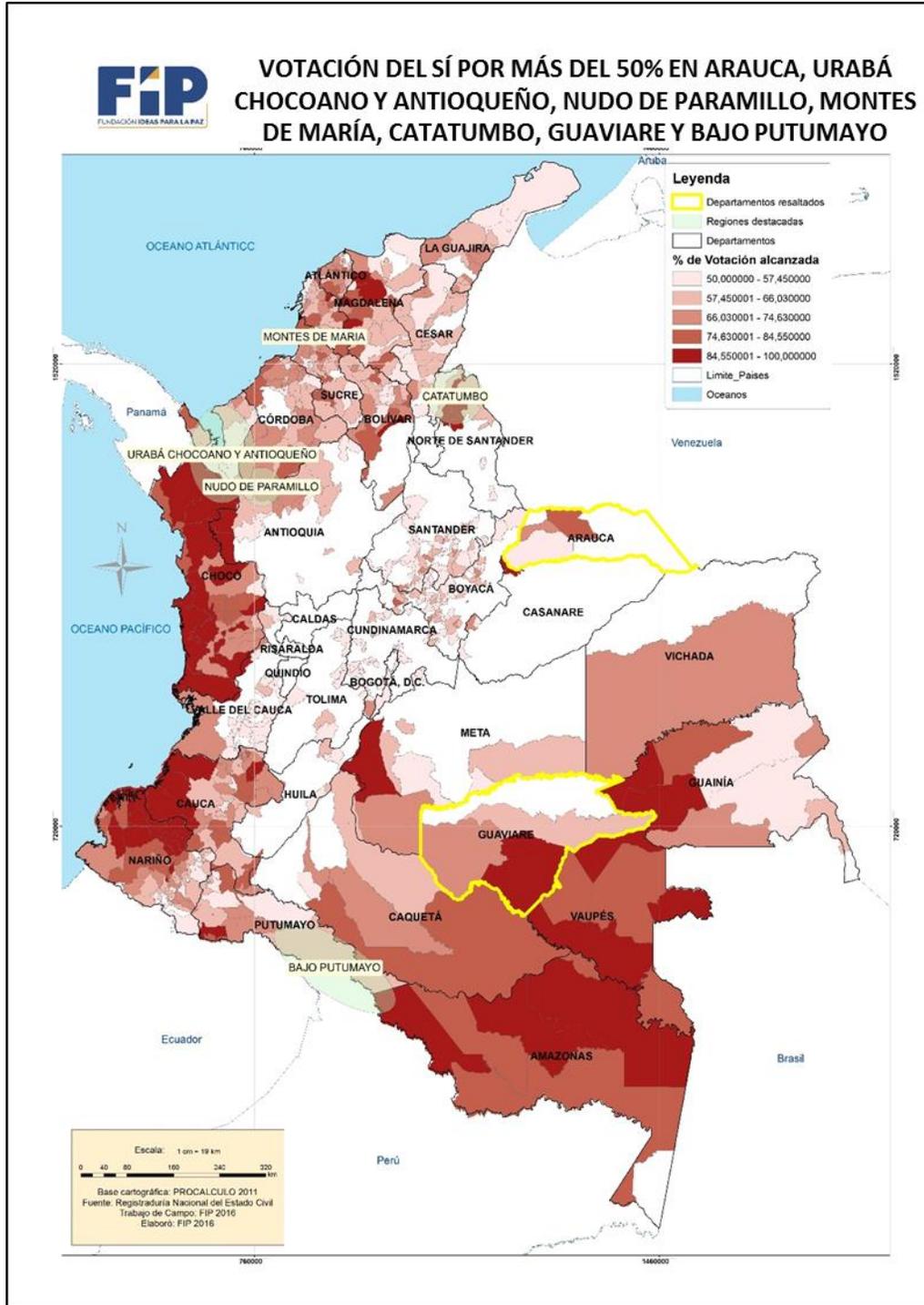


Las zonas más afectadas fueron Arauca, el Urabá chocoano y antioqueño, el Nudo de Paramillo, Montes de María, Catatumbo, Guaviare y el bajo Putumayo. En todas, el Sí ganó con un rango superior al 50% (Ver Mapa 4)

El Sí puede significar que estas regiones asocian las afectaciones de la guerra con los beneficios de un Acuerdo Final que intenta superarla y que no se trata, únicamente, de un acuerdo entre dos partes. En regiones que aún hoy –Arauca– o que en los últimos años se

convirtieron en los nuevos focos de la confrontación armada –la región Pacífica, desde Nariño hasta Chocó– el Sí fue mayoritario.

**MAPA 4. VOTACIÓN A FAVOR DEL SÍ DE MÁS DEL 50 POR CIENTO**



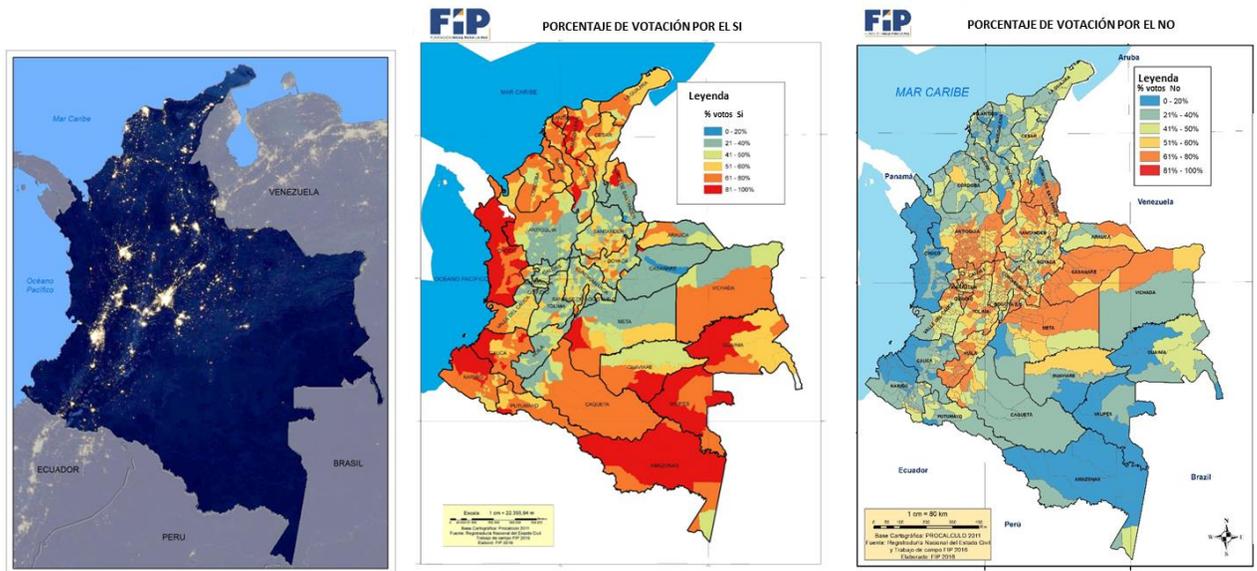
Allí, el Acuerdo puede ser percibido como una oportunidad de desarrollo e integración territorial. También es importante tener en cuenta que en varias de estas zonas el desescalamiento del conflicto armado, por efecto del cese al fuego, pudo generar puntos a favor de lo acordado en La Habana.

No obstante, llama la atención que, en otras regiones de intensa confrontación entre diferentes grupos ilegales como el Magdalena Medio antioqueño y santandereano, los votos por el No fueron mayoritarios, aunque con matices. En el sur de Bolívar, por ejemplo, el único municipio que obtuvo un No en el rango de 61-80% fue Cantagallo. Sin embargo, en otros como San Pablo, Simití, Santa Rosa del Sur y Morales, donde también se vivió el conflicto y donde han disminuido los cultivos de coca en los últimos años, el NO ganó por un margen estrecho.

### 3. LA DIFERENCIA ENTRE EL CENTRO Y LA PERIFERIA IMPORTA (Y MUCHO)

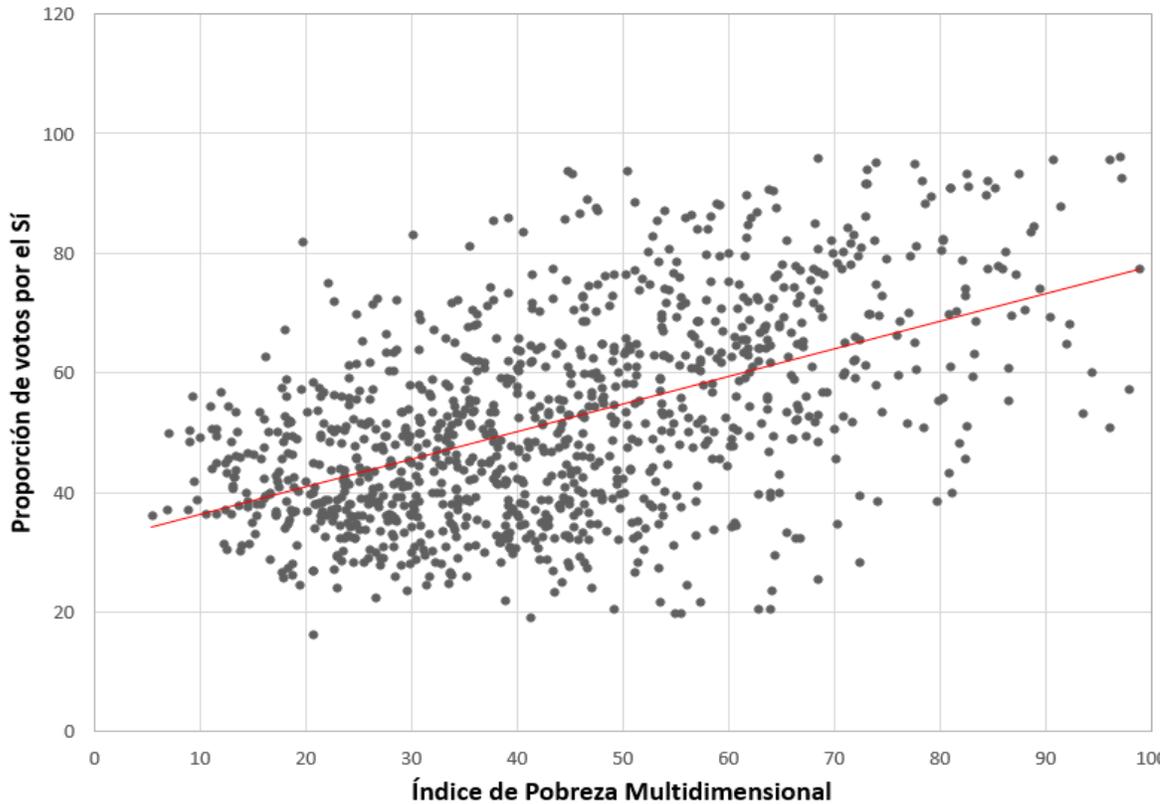
El mapa de la izquierda muestra una fotografía nocturna de Colombia (Mapa 5). Las luces indican los centros más poblados y desarrollados, donde la oferta de bienes y servicios es más completa. Estas zonas guardan relación –con algunas excepciones– con los lugares donde el Sí no fue mayoritario. Como se puede observar, las zonas más marginadas –o periféricas– como la Amazonía, la Costa Pacífica y parte de la Orinoquía se expresaron a favor de los acuerdos de La Habana (Mapa 6) mientras que las zonas más pobladas y desarrolladas se manifestaron a favor del no (Mapa 7).

**MAPA 5, 6. Y 7. FOTOGRAFÍA NOCTURNA DE COLOMBIA Y VOTACIÓN POR EL SÍ Y POR EL NO**



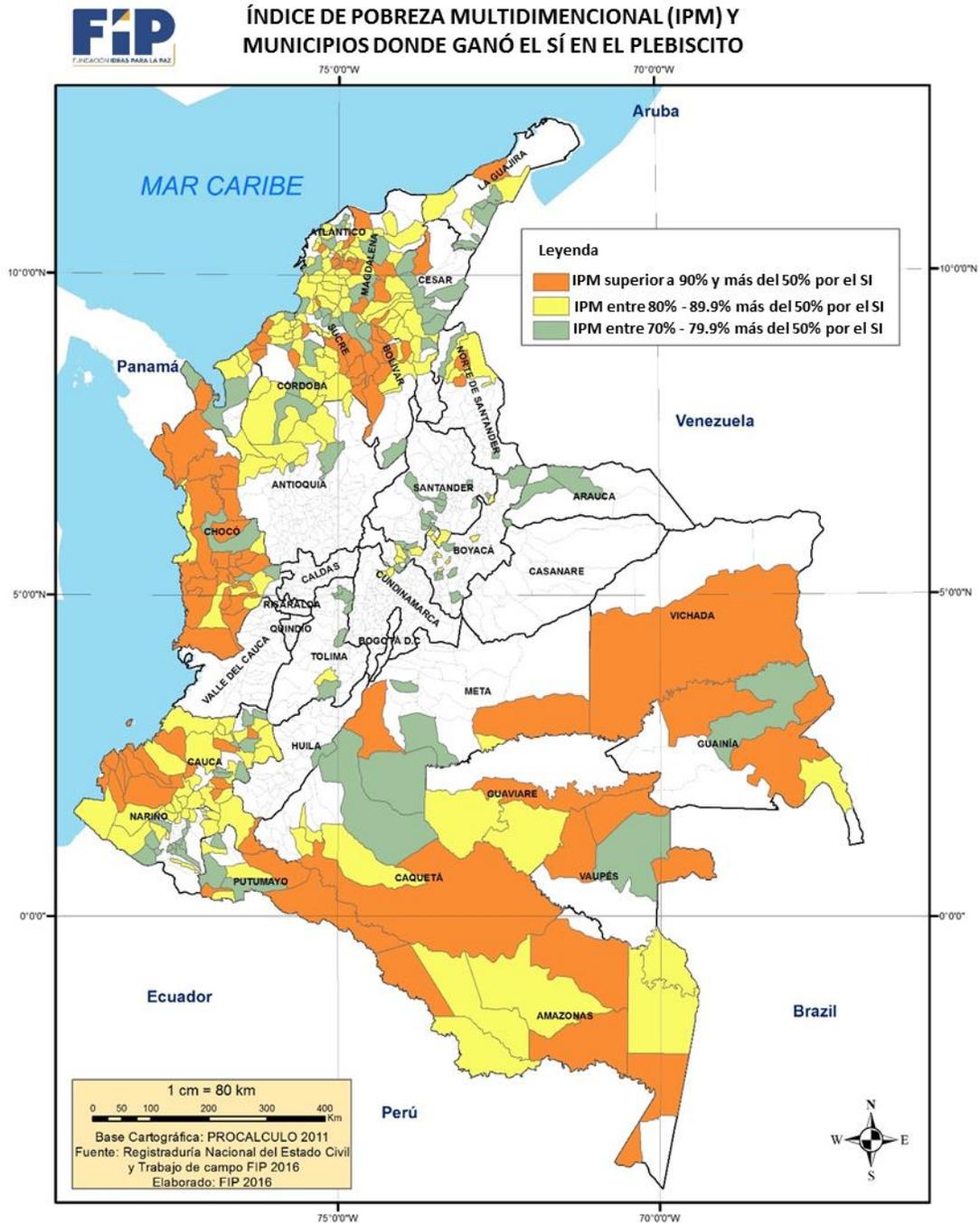
Los economistas [L. Fergusson y C. Molina](#), encuentran una correlación positiva entre los lugares más pobres –medidos según el índice de pobreza multidimensional– y aquellos que votaron mayoritariamente por el Sí (Gráfica 2). Mientras que los más ricos, prefirieron en su mayoría el No. Esta relación también se puede observar al contrastar los resultados de la votación con la distribución municipal el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) (Ver Mapa 8).

**GRÁFICA2. ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL Y % DE VOTOS POR EL SÍ**



Dentro de las regiones en donde el porcentaje de IPM es más alto y se registró un fuerte respaldo al Sí, destaca de nuevo el Pacífico, pero también la Orinoquía y la Amazonía. Se suman municipios como San Jacinto, El Carmen de Bolívar y Santa Rosa en el departamento de Bolívar, y Canalete, Los Córdoba y Puerto Escondido en Córdoba.

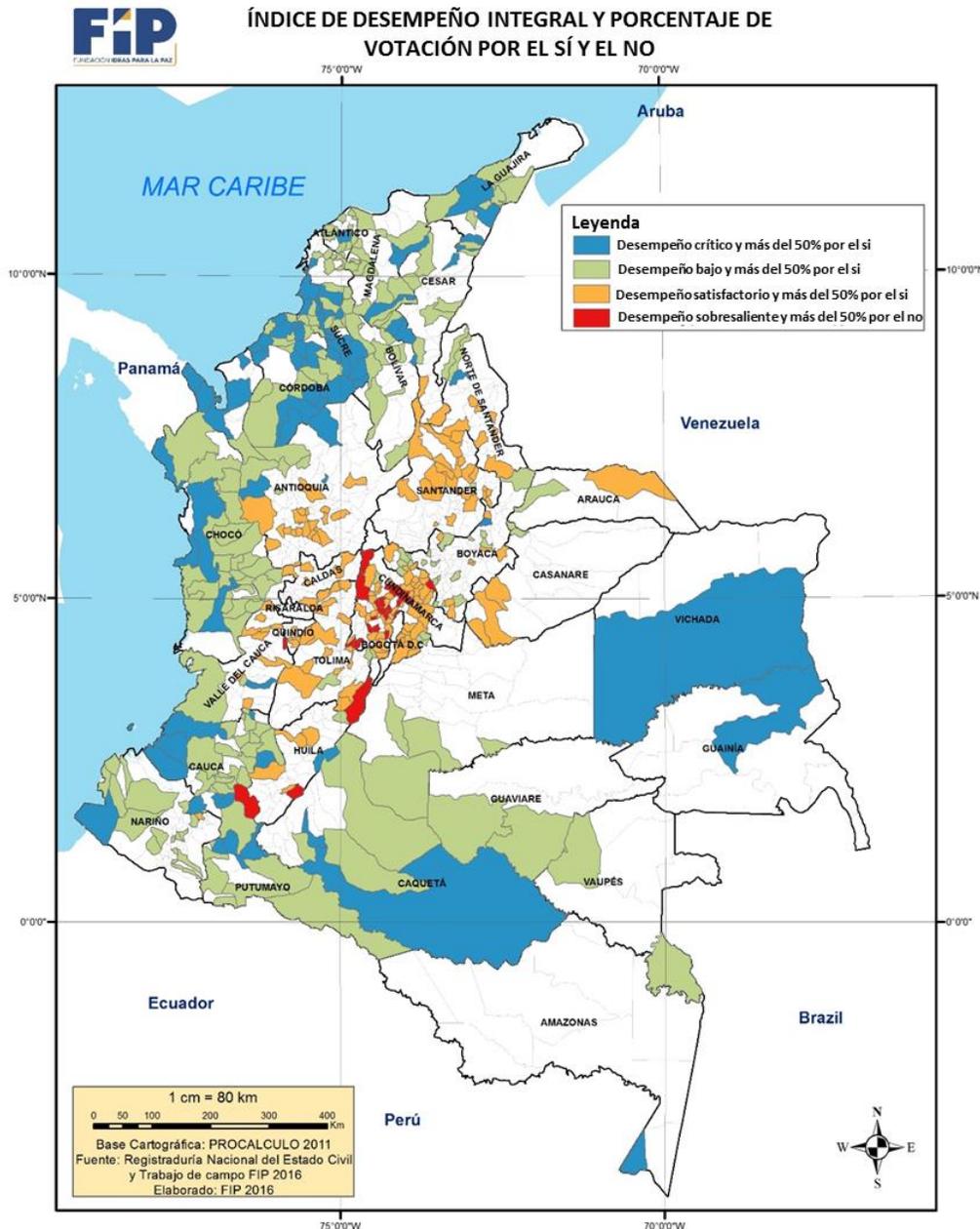
## MAPA 8. IPM Y PORCENTAJE DE VOTACIÓN POR EL SÍ



Adicionalmente, cuando se compara el voto a favor del Sí con la presencia efectiva del Estado, se encuentra una relación inversa, es decir, entre menos Estado o instituciones formales hay, mayor favorabilidad hacia los acuerdos de La Habana. Una manera de aproximarse a este análisis es usar el “[Índice de Desempeño Integral](#)” diseñado por el Departamento Nacional de Planeación, el cual evalúa la gestión municipal. Al comparar el

mapa de “eficiencia” con el de la votación, se encuentran coincidencias claras entre el respaldo al proceso de paz y la deficiente prestación de bienes y servicios (Mapa 9). Las zonas críticas (color azul) y las de bajo desempeño (verde) guardan relación con las votaciones por el Sí que superaron el 50%. Mientras que en Antioquia, Cundinamarca, Tolima y Santander se encuentra un grupo significativo de municipios con desempeño satisfactorio y donde el Sí fue minoritario.

### MAPA 9. ÍNDICE DE DESEMPEÑO INTEGRAL Y PORCENTAJE DE VOTACIÓN POR EL SÍ Y EL NO

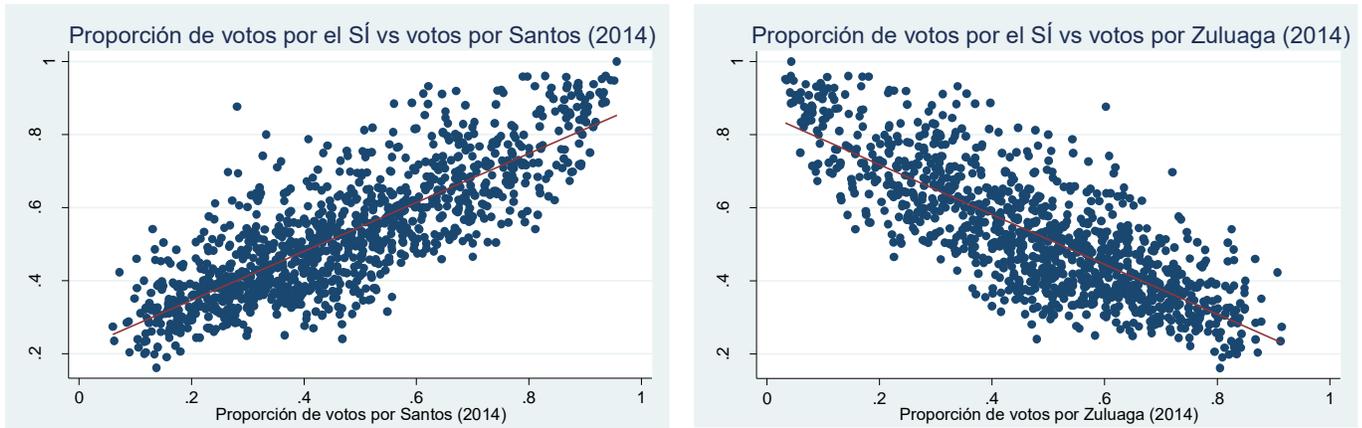


La FIP también encontró –al igual que lo señalan [otros análisis](#)– que la distancia promedio de los municipios que votaron por el Sí de los principales centros de acopio y el resultado del plebiscito, es que aquellos que están más alejados, respaldaron más fuertemente los acuerdos de La Habana. De ahí que sea posible afirmar que, por lo general, en aquellos municipios en donde hay menos Estado y que están alejados del mercado, el respaldo al Sí fue mayor.

#### 4. EL PLEBISCITO FUE UNA MALA COPIA DE LA SEGUNDA VUELTA PRESIDENCIAL DE 2014

Hay una clara relación entre las votaciones para la segunda vuelta presidencial de 2014 y las del plebiscito, es decir, donde ganó Santos, ganó el Sí y donde se impuso Oscar Iván Zuluaga, candidato del Centro Democrático, fue mayoritario el No (Gráfica 3 y 4).

#### GRÁFICA 3 Y 4. PROPORCION DE VOTOS POR EL SÍ VS VOTOS POR SANTOS/ZULUAGA



En el caso del Sí, la Costa Caribe y las sabanas de Córdoba, Sucre y Bolívar dan cuenta de ello. Lo mismo sucedió con Chocó y Cauca, en casi todo Nariño, el alto y medio Putumayo y las regiones de Urabá y Catatumbo (Mapa 10).

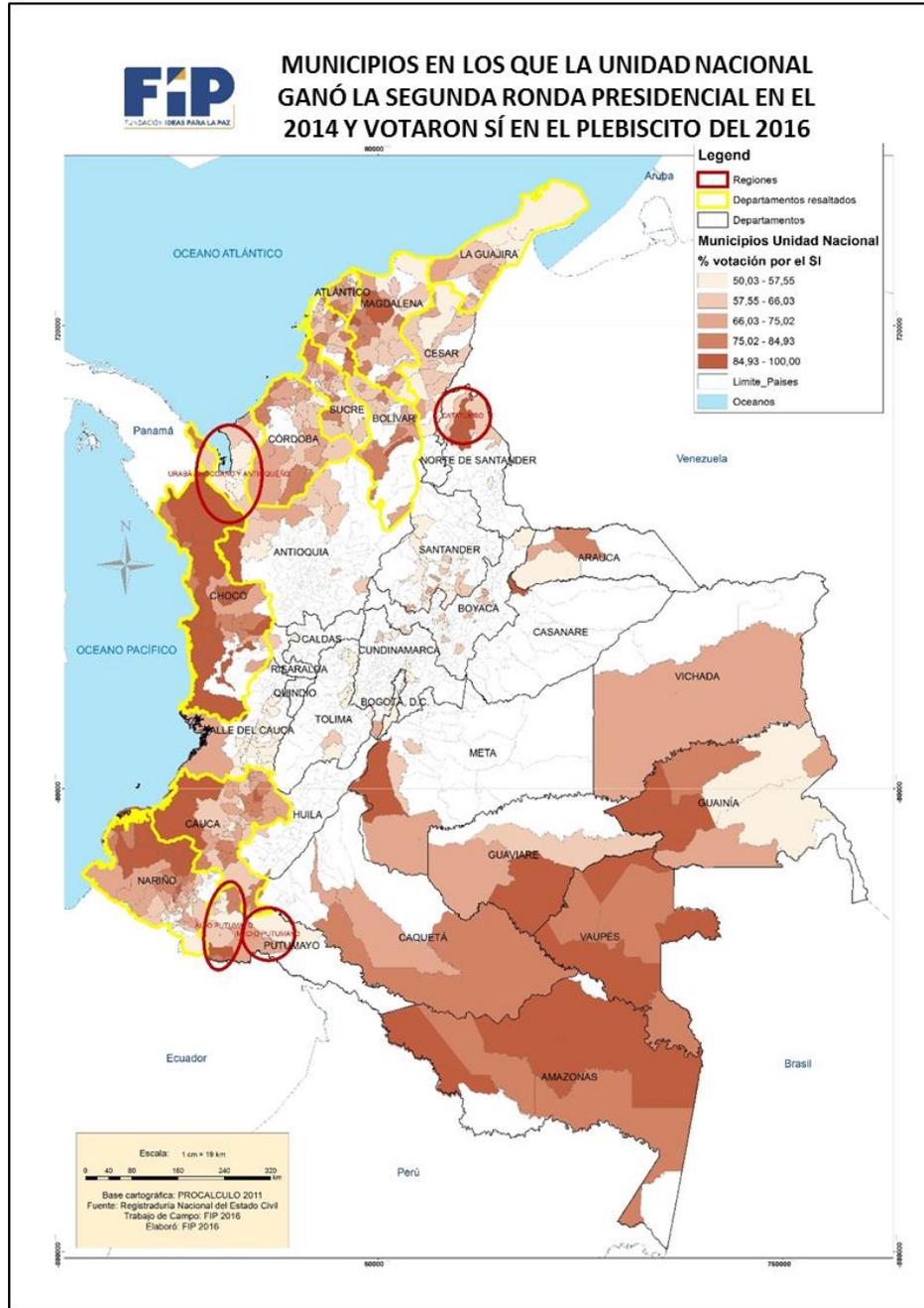
Llama la atención el caso de Córdoba, departamento en el que el único lugar en el que ganó Zuluaga en 2014, al igual que el No, fue su capital, Montería (52% por el No, 48% por el Sí).

En Antioquia, también hay una correlación entre las zonas donde el candidato uribista ganó en la segunda vuelta presidencial de 2014 con los votos del No. En contraste, los votos por el Sí se concentraron en parte del Bajo Cauca, el Norte y el Urabá antioqueño. Allí, el presidente Santos se impuso en 2014. (Mapa 12).

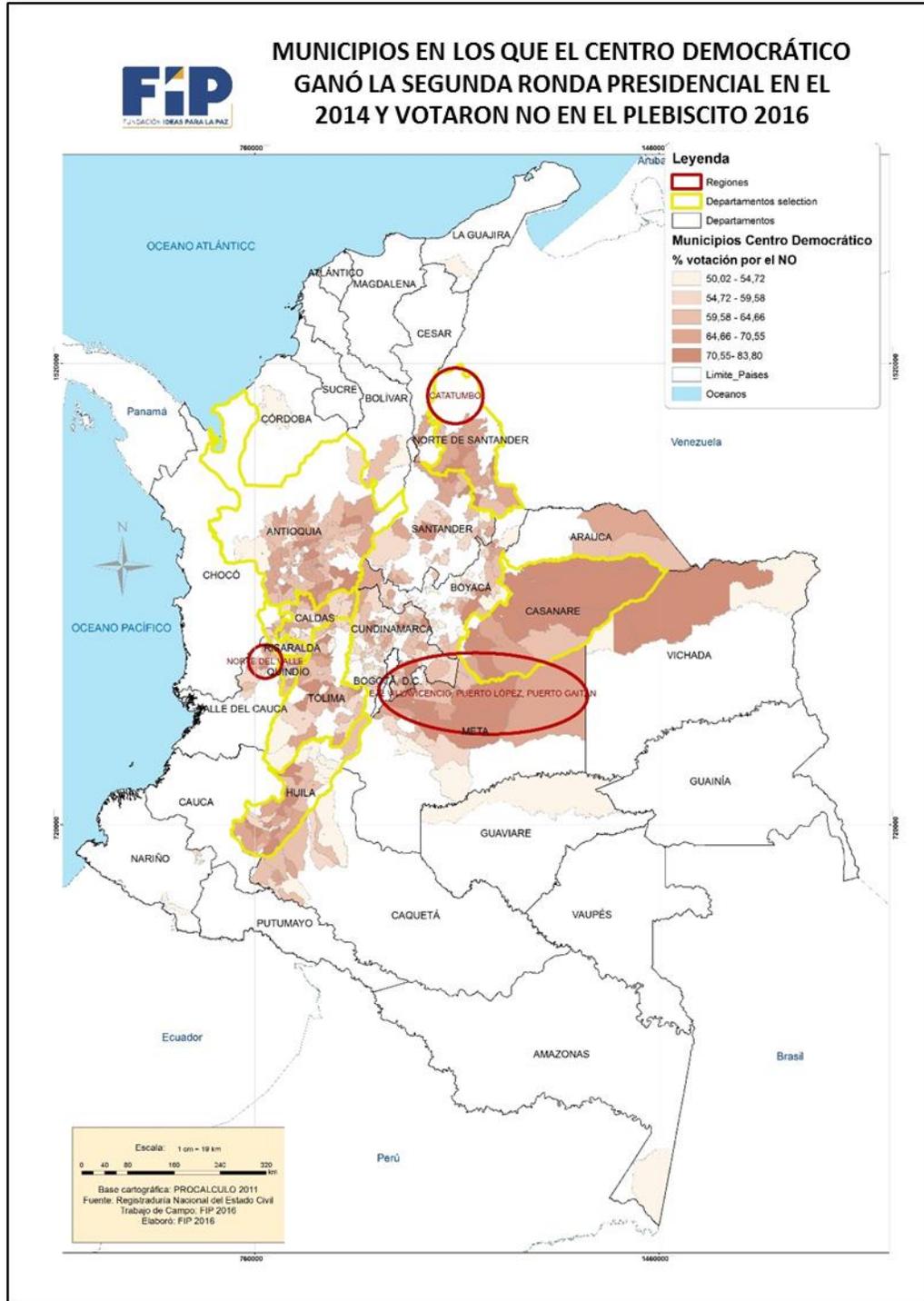
La misma tendencia ocurrió en Huila, Caldas y Meta. En este último departamento, el Sí se concentró en algunos de los municipios del margen izquierdo del río Ariari y en la zona de influencia histórica de las FARC (La Macarena, Uribe y Mesetas), en los que el presidente Santos también ganó en las elecciones de 2014. Mientras tanto, la victoria del No fue notoria

en los municipios del piedemonte y de la llanura, más articulados a los circuitos económicos de esta parte del país y en los que los votos por el Sí no sobrepasaron el rango 21-40% (Mapa 13).

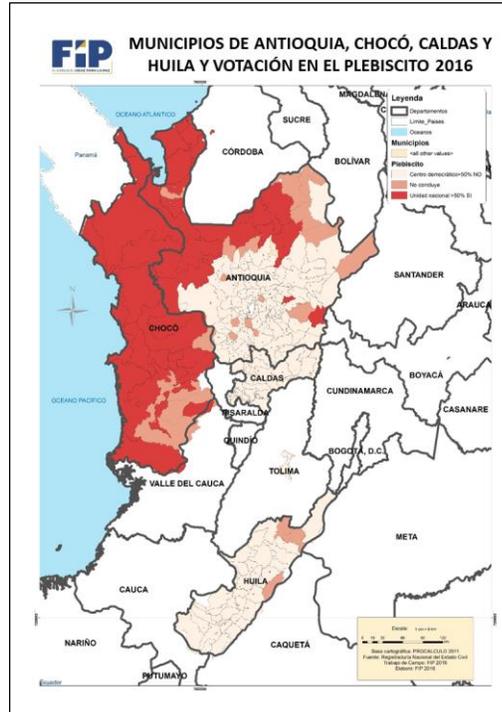
**MAPA 10. MUNICIPIOS EN LOS QUE LA UNIDAD NACIONAL GANÓ LA SEGUNDA VUELTA Y QUE VOTARON MAYORITARIAMENTE POR EL SÍ EN EL PLEBISCITO**



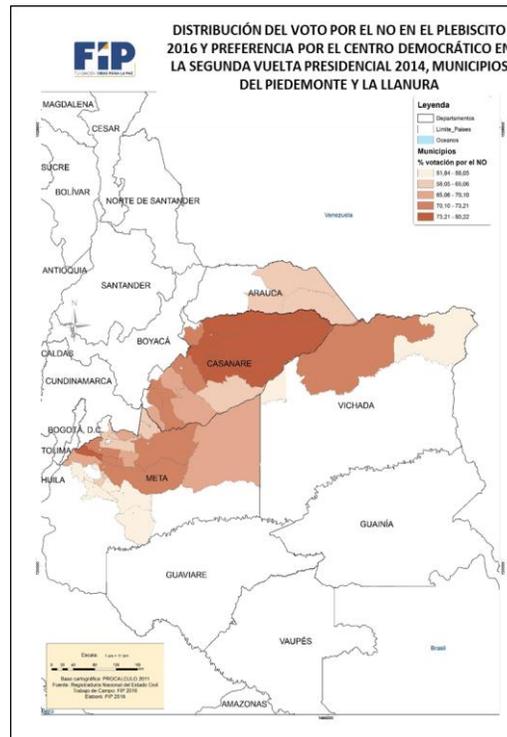
### MAPA 11. MUNICIPIOS EN LOS QUE EL CENTRO DEMOCRÁTICO GANÓ EN SEGUNDA VUELTA Y PORCENTAJE DE VOTACIÓN DEL NO



## MAPA 12. VOTACIÓN POR LA SEGUNDA VUELTA PRESIDENCIAL Y POR EL PLEBISCITO EN ANTIOQUIA, CALDAS, CHOCÓ Y HUILA



## MAPA 13. VOTACIÓN POR LA SEGUNDA VUELTA PRESIDENCIAL Y POR EL PLEBISCITO EN MUNICIPIOS DEL PIEDEMONTE Y LA LLANURA

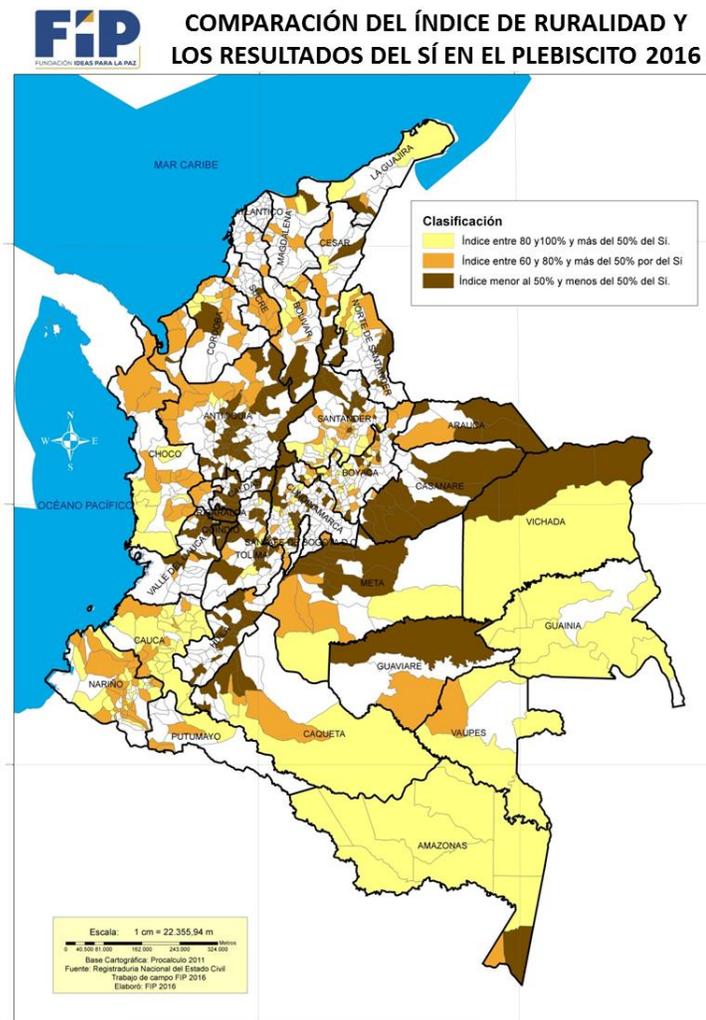


## 5. EL PAÍS RURAL VOTO DECIDIDAMENTE POR EL SÍ, Y EL URBANO A MEDIAS

Al comparar el Índice de Ruralidad con los resultados de la votación se encuentra que a medida que aumenta el primero, el apoyo al Sí es más alto (Ver Mapa 14). Es decir, que en el campo, donde se ha sentido la confrontación de manera más intensa, el respaldo a lo pactado en La Habana fue mayor. Los municipios en color naranja y amarillo son aquellos que tienen un índice de ruralidad mayor al 50% y que tuvieron una votación por el Sí mayor al 50%.

Estas zonas se caracterizan por tener menor densidad poblacional, menos vías por kilómetro cuadrado y por estar más alejadas de los centros urbanos. Como lo señala [Juan Mauricio Ramírez](#), director del Centro para el Desarrollo Rural, en los municipios donde ganó el Sí el porcentaje de población étnica es 4,5 veces mayor al de los municipios donde ganó el No.

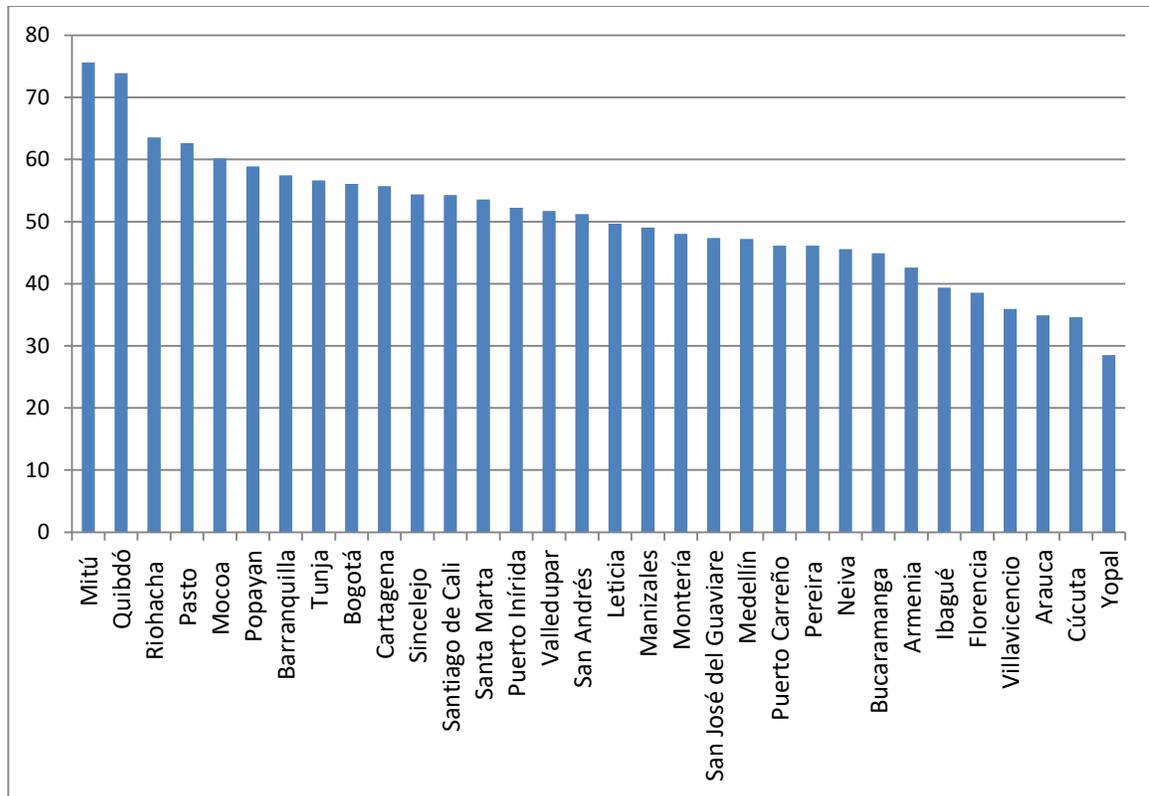
MAPA 14. ÍNDICE DE RURALIDAD Y PORCENTAJE DE VOTACIÓN POR EL SÍ



En cuanto al país más urbano las preferencias estuvieron divididas. En su conjunto, en las capitales, la inclinación por el Sí fue mayor, con 2.968.204 votos, mientras que el No obtuvo 2.723.044. Si se miran los 32 centros urbanos del país, se encuentra que 16 optaron por el Sí y 16 por el No. El apoyo de las ciudades al proceso de paz fue ligeramente a favor del Sí, pero estuvo lejos de ser determinante en la elección.

Como se puede observar en el siguiente gráfico (Gráfico 5), entre las ciudades donde fue mayor la votación por el Sí, sobresalen aquellas que se encuentran cerca de focos recientes de violencia como Quibdó (Chocó), Pasto (Nariño) y Mocoa (Mitú). También se destacan Barranquilla, Bogotá y Cali.

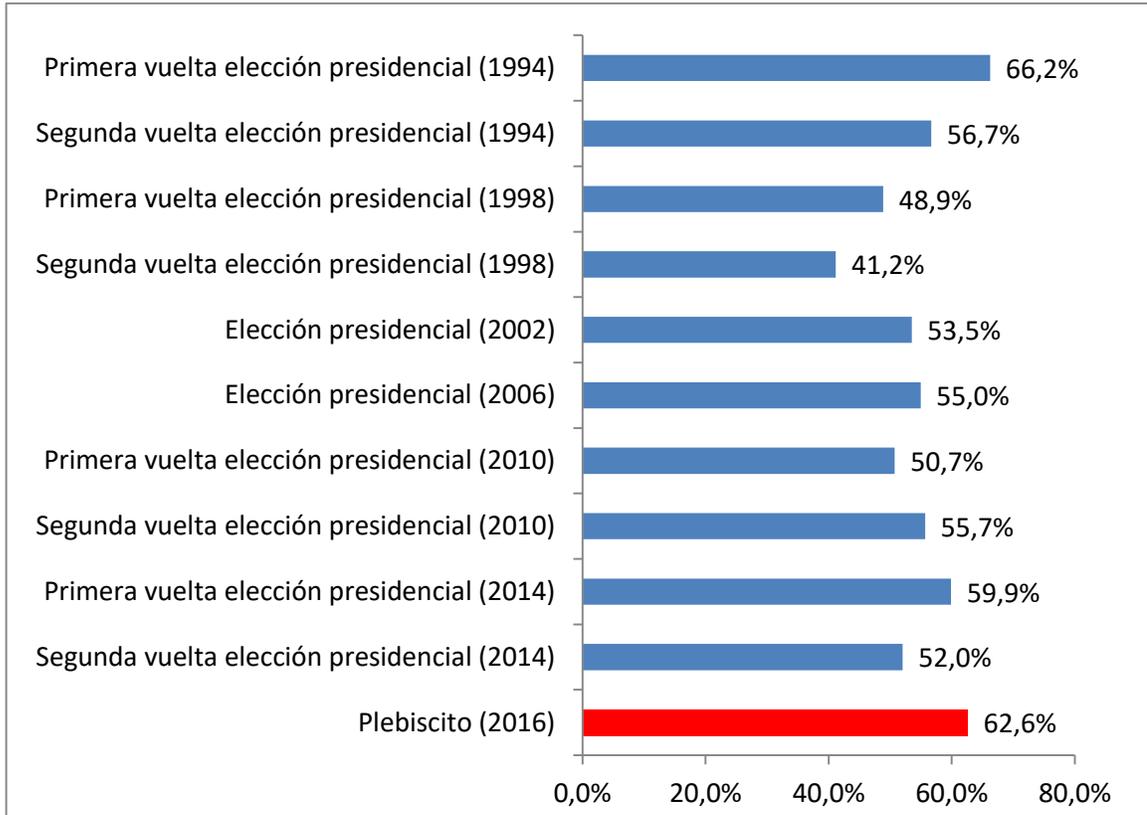
**GRÁFICO 5. PORCENTAJE DEL VOTO POR EL SÍ EN LAS CAPITALES DEPARTAMENTALES**



**6. LA ABSTENCIÓN SE INCREMENTÓ Y SIGUIÓ CONCENTRÁNDOSE EN LA PERIFERIA, DONDE EL SÍ FUE MÁS FUERTE**

La abstención en el plebiscito fue la más alta registrada en los últimos 22 años. Llegó al 62,60% (Gráfico 6) y superó a las últimas elecciones presidenciales y de Congreso. Si bien este no es un asunto nuevo en Colombia, si se expresó de manera más crítica en el proceso refrendatorio de los acuerdos de La Habana, lo cual obliga a darle una mirada más detenida.

### GRÁFICO 6. TASA DE ABSTENCIÓN ELECTORAL

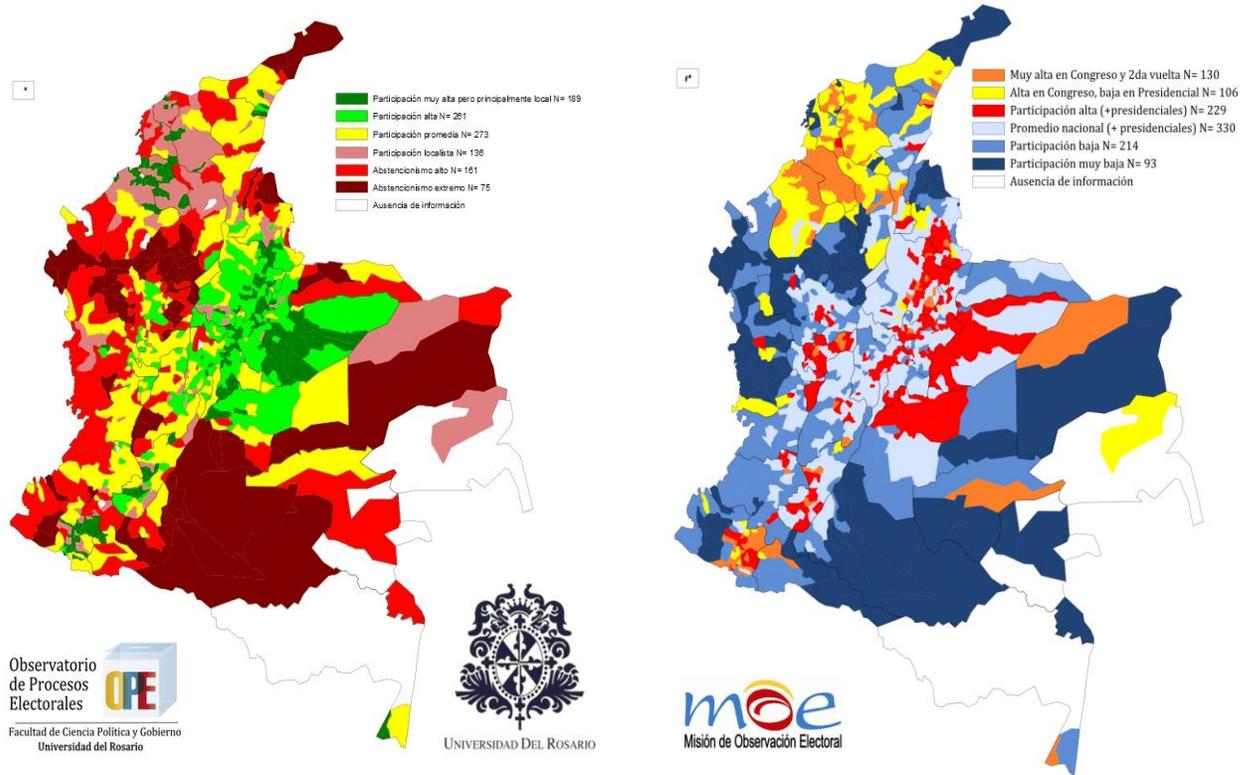


Detrás de la abstención hay elementos coyunturales como los efectos del Huracán Matthew en la Costa Caribe, pero también dinámicas de más larga data, como el funcionamiento de las maquinarias políticas, el mayor interés en las elecciones locales que las nacionales, así como los persistentes bajos niveles de participación en las zonas periféricas del país.

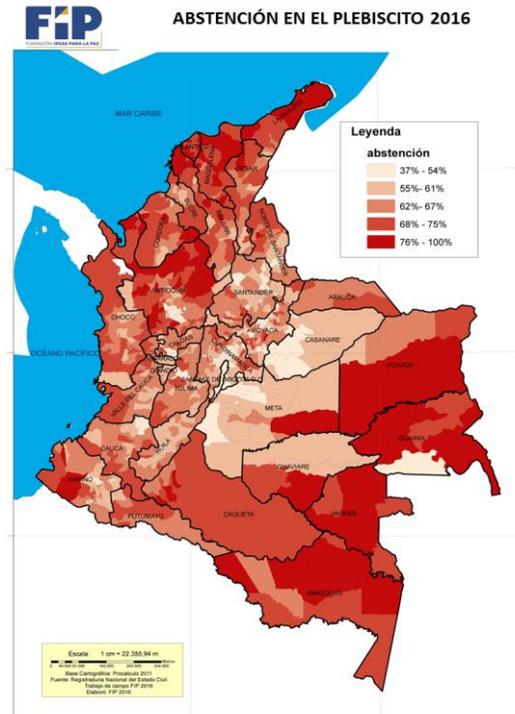
En cuanto a la maquinaria oficialista –que impulsaba el voto por el Sí–, es relevante señalar como lo hizo [La Silla Vacía](#), que esta funcionó de manera descoordinada y a media marcha. Para tener una idea del impacto de esta dinámica, si la maquinaria hubiera caminado como lo hizo en 2014, en Atlántico, por ejemplo, hubieran votado las 702 mil personas que respaldaron a Santos en la segunda vuelta y, por consiguiente, habrían aparecido 271 mil votos más a favor del Sí. En Bolívar hubo 190 mil votos menos que en la segunda vuelta de 2014.

Por otro lado, también se encuentran relaciones entre las zonas donde la votación por el Sí fue mayoritaria y la abstención fue alta, lo cual puede explicarse por la tradición abstencionista de las zonas periféricas y rurales. Esto se puede observar al comparar el mapa de abstención elaborado por [el Observatorio de Procesos Electoral de la Universidad del Rosario](#) (Mapa 15, que agrupa los ciclos electorales 2006/07 y 2010/11), el mapa elaborado por la [Misión de Observación Electoral](#) (Mapa 16, correspondiente a las elecciones de 2014), y el de la FIP (Mapa 17, plebiscito de 2016).

**MAPAS 15 Y 16. COMPORTAMIENTO DE LA ABSTENCIÓN EN LOS CICLOS ELECTORALES 2006/07 y 2010/11 (IZQUIERDA) Y ELECCIONES DE 2014 (DERECHA)**



**MAPA 17. COMPORTAMIENTO DE LA ABSTENCIÓN EN EL PLEBISCITO**



Como se puede observar, hay regiones que persistentemente tienen niveles altos de abstención como lo son el Pacífico, el nororiente Antioqueño, la Orinoquía, parte de los Llanos y también la Guajira, así como algunos municipios al interior del Caribe. Justamente, en estos territorios el Sí fue mayoritario, pero los niveles bajos de participación le restaron fuerza a esta preferencia.

Un dato a destacar es que en los 20 municipios que tuvieron el mayor porcentaje de abstención, se presentaron decrecimientos en los porcentajes de participación (Tabla 1).

**TABLA 1. RANKING DE LOS MUNICIPIOS CON MAYOR PORCENTAJE DE ABSTENCIÓN EN EL PLEBISCITO VS SEGUNDA VUELTA ELECCIONES 2014**

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ABSTENCIÓN PLEBISCITO 2016	ABSTENCIÓN SEGUNDA VUELTA 2014	DIFERENCIA
GUAINIA	LA GUADALUPE	100.0%	67.7%	32.3%
LA GUAJIRA	URIBIA	96.6%	88.8%	7.9%
MAGDALENA	ARACATACA	94.2%	58.5%	35.7%
LA GUAJIRA	MANAURE	93.8%	84.0%	9.8%
GUAINIA	CACAHUAL	92.6%	83.0%	9.6%
MAGDALENA	ZONA BANANERA (SEVILLA)	91.6%	58.8%	32.7%
GUAINIA	MAPIRIPANA	91.5%	85.4%	6.1%
GUAINIA	PUERTO COLOMBIA	91.2%	85.6%	5.6%
BOLIVAR	VILLANUEVA	86.9%	53.1%	33.8%
BOLIVAR	SANTA ROSA	86.5%	64.3%	22.3%
MAGDALENA	SÍTIONUEVO	85.8%	60.6%	25.2%
ATLANTICO	CAMPO DE LA CRUZ	85.4%	65.8%	19.6%
ATLANTICO	MANATI	85.1%	55.0%	30.1%
ATLANTICO	LURUACO	84.6%	55.5%	29.1%
CESAR	PUEBLO BELLO	84.5%	61.5%	23.0%
ANTIOQUIA	SAN PEDRO DE URABA	83.6%	58.8%	24.7%
BOLIVAR	TURBACO	83.1%	67.1%	16.0%
NORTE DE SAN	PUERTO SANTANDER	83.0%	66.9%	16.1%
BOLIVAR	CLEMENCIA	82.8%	55.3%	27.5%
LA GUAJIRA	MAICAO	82.7%	72.5%	10.3%

## LO QUE SIGUE

Con este análisis de lo que ocurrió en la votación del plebiscito, la FIP propone pensar en el debate que tenemos por delante, que no se limita a los grandes promotores del Sí o del No, sino que también debe tener en cuenta a tantos colombianos que le apostaron al proceso de paz con las FARC, quizá con razones menos elaboradas, pero si más realistas pues saben lo que es sufrir la guerra en carne propia.

El caso más emblemático es el de la comunidad de Bojayá (Chocó), cuyas víctimas vieron en el perdón y en el Acuerdo Final la posibilidad de cerrar un ciclo de violencia de décadas, pero ahora sienten que el país les dio la espalda: "Teníamos cientos de razones para votar el No. Pero hemos sufrido más que cualquier otro. Nosotros vimos en las urnas la posibilidad de acabar con 52 años de conflicto, pero esa no fue la misma lectura que hizo el resto del país", le dijo el padre Antún Ramos a la [revista Semana](#).

No hay explicaciones sencillas, ni fáciles para entender los resultados del plebiscito. La victoria del No es una fuerte dosis de realismo en un país polarizado, fragmentado y desigual, que tiene ahora la tarea de encontrar una manera viable para construir paz en medio de profundas y persistentes diferencias.



[fip@ideaspaz.org](mailto:fip@ideaspaz.org)



[@ideaspaz](https://twitter.com/ideaspaz)



[facebook.com/ideaspaz](https://facebook.com/ideaspaz)

## FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

Calle 100 No 8" - 37 Torre A. Of 305  
Tel (57-1) 2183449  
Bogotá, Colombia

