

Capítulo

VI.

CONFIANZA INSTITUCIONAL Y CONTROL INDIRECTO DEL ESTADO (CONFÍE)



I. De las dimensiones

El factor **Confianza Institucional y Control Indirecto del Estado** está concebido para reflejar la soberanía en el pueblo, una innovación de la Constitución de 1991, donde se reemplazó a una distante Nación. El factor *Confíe* se diferenció por primera vez en la medición de 2005, explicando adicionalmente un 12% de varianza a la que se tenía en la primera medición que era del 50%. A lo largo del tiempo se convirtió en el factor que más explicaba varianza para terminar en 2017 con 32% de varianza explicada. De esta manera, este factor refleja la esfera institucional de la sociedad y la relación de los ciudadanos con esa estructura institucional.

Por su parte, *Confíe* se compone nuclearmente de las siguientes dimensiones: *Confianza Institucional*, que sin ser exhaustivo comprende la confianza que se tienen en diferentes instituciones desde la Iglesia y las Fuerzas Armadas pasando por los diferentes gobiernos nacional a municipal y local, la administración de justicia hasta las instituciones políticas como el Congreso y los partidos políticos.

Asimismo, la dimensión *Control Social* pretende medir precisamente el control que ejerce la sociedad sobre el Estado, y puede resultar contraintuitivo por la costumbre de ver más el control del Estado sobre la sociedad. Incluye la confianza en las instituciones que tiene el papel de controlar el Estado, tales como la Fiscalía, el Congreso, las Cortes, entre otras. Adicionalmente, incluye la variable *Accountability* cuya traducción no es la más apropiada como *Rendición de cuentas* ya que esta última carece del elemento de obligación y compromiso moral de quien rinde cuentas con sus electores o ciudadanos con los que se tenga esta responsabilidad. Esta situación refleja la ausencia de un elemento cultural eliminado por el Estado absolutista español en el siglo XVI y XVII y respaldado por la teología política de Francisco Suárez (1548-1617) que formulaba cómo, si bien la soberanía residía en el pueblo, una vez que este escogía a quién se la delegaba, la monarquía por supuesto, ya no podía pedirle cuentas ni cambiar de opinión. Esto terminó expresándose de múltiples formas en la institucionalidad política latinoamericana, principalmente en los sistemas electorales donde la relación Principal-Agente permanece ausente con notorias y relativamente recientes excepciones como el caso de Bolivia y ahora México (más sobre esto en la discusión del sistema electoral colombiano y la propuesta del Sistema Mixto detallado más adelante en este capítulo). Las otras dos dimensiones de *Confíe* son *Participación Política*, (*Participación Cívica* dejó esta esfera institucional para conformar el nuevo factor *Kcívico*, pero mantiene su impacto en *Confíe*) y finalmente *Medios* cuyo impacto desaparece cuando entra *Redes*.

En esa dirección, *Participación Política* comprende la medición de las habilidades políticas que debería tener la ciudadanía en todo el ciclo político desde la identificación de un problema, pasando por organizarse, presionar para llegar a un acuerdo, controlar que este se cumpla y premiar el liderazgo positivo en el logro de tal proceso político. La dimensión continúa con la medición de la fortaleza de las democracias *Participativa* y *Representativa*. La primera comprende el conocimiento y uso de los distintos mecanismos de participación, algunos que se ejercen más individualmente (tutela y derecho de petición que sin ser mecanismos de participación en el sentido estricto, son instrumentos que la ciudadanía tiene para defender sus derechos),

pasando a otros más colectivos y deliberativos como los cabildos abiertos y los consejos territoriales de planeación, amén de otros mecanismos de participación más sectoriales como educación y salud, además, aquellos que cada gobierno construye como sus espacios específicos de participación tales como las *Mesas de Solidaridad* del gobierno de Ernesto Samper, o los *Consejos Comunitarios* utilizados en los gobiernos Álvaro Uribe.

Así, pasando a la democracia representativa, se comienza con la votación en las distintas elecciones para ejecutivo y legislativo sobre los cuales se mide la fortaleza de tal representación.

La medición del *Eslabonamiento legislativo* es una innovación importante del *Barcas*, pues mide la claridad y fortaleza de esta representación mediante el análisis minucioso de lo que debe ser la representación. Para reiterar, luego de averiguar sobre la votación en cada una de las posiblemente elegibles en el legislativo (Senado, Cámara de Representantes, Asamblea departamental, Concejo municipal y Junta administradora local-JAL donde existen), se le pregunta para cada uno de ellos si se acuerda por quién votó, si sabe si salió elegido y de todos los candidatos, cuál lo representa mejor. La medición con el *Barcas* también incluye la variable de *Eslabonamiento ejecutivo* en el que se pregunta si votó para las elecciones al poder ejecutivo (presidente, alcalde, gobernador) y cuál de ellas es la más importante en la que votó. Sin embargo, aunque el *Eslabonamiento ejecutivo* se ha incluido en todas las mediciones con el *Barcas*, esta variable no ha resultado crítica en ninguno de los factores.

Adicionalmente, la dimensión de *Participación Política* incluye la variable *Partido*, que comprende la confianza, la pertenencia a estas organizaciones ya estudiados en *Articulación Vertical*, *Actividades con los partidos* (haber trabajado para un partido político) y las *razones de voto* relacionadas con ellos.

La dimensión *Medios* incluye la confianza en los diferentes medios y actividades respecto a estos como llamar a un programa en vivo o escribir una carta a un periódico además de la pregunta de *si los medios se ocupan en profundidad de explicar los problemas públicos*.

Como se indicó en el capítulo III, en término de los *betas* las dimensiones de mayor impacto fueron *Control Social*, *Confianza Institucional*, *Participación Política* (constitutivas) y *Articulación Vertical* (efecto negativo), *Participación Cívica* y *Relaciones Horizontales*. Cuando no se incluye *Redes* entran en su orden *Control Social*, *Participación Política*, *Confianza Institucional* (constitutivas), *Articulación Vertical* y *Relaciones Horizontales* igual que en 11 dimensiones. Se destaca la pérdida de efecto de *Participación Cívica* en *Confíe* cuando se utilizan solo 10 dimensiones.

De las dimensiones de *Confíe* en los demás factores, se destaca el impacto de *Participación Política* en bajar *Fenoval*, efecto que se tuvo en 1997 y en 2011 pero cuando se utilizan 10 dimensiones, se pierde un fenómeno que se estudiará en detalle por ser muy preocupante. *Medios* ha tenido una historia compleja, para finalmente desaparecer al incluir *Redes*, cuando siempre se había mantenido la relación positiva con *Confíe*. Sin ella aparece con impacto positivo en *Fenoval* en 2017, 2011 y 1997, relaciones difíciles de interpretar por el cambio de composición de los factores, y una relación negativa con *Ksocial* en 2011 y 2005.

Las variables críticas que impactan *Confíe* en términos de la importancia de su *beta* son *Confianza en las Instituciones que controlan el Estado*, *Accountability*, *Mecanismos de participación para controlar el Estado*, *Votación*, *Mecanismos de participación* y negativamente *Intervención de Agente externo*, igualmente negativa con *Ksocial*. Sorprende que tres de ellas son de *Control Social*, de alguna manera la dimensión que le da un sentido normativamente característico al factor.

Cuando entra *Redes* (11 dimensiones) como ítems críticos aparece muy destacada la *confianza en TV*; con la salida de *Medios* este ítem ejerce su efecto, pero vía *Confianza en las instituciones que controlan el Estado*. Adicionalmente, están *confianza en las cortes* y *confianza en las redes sociales (Confianza Institucional)*. También aparecen como ítems críticos los mecanismos de participación, *revocatoria del mandato* y *derecho de petición*. Y finalmente está *votación para gobernador (Participación Política)* y *cuando se vota por un candidato lo menos importante es su programa de gobierno (Control Social)* con efectos negativos sobre el factor.

Como se ilustró anteriormente (capítulo III) *Confíe* presenta la caída más drástica en valores absolutos de todos los factores en 2017, luego de tener un aumento entre 1997 y 2005, desde cuando comenzó a caer para precipitarse dramáticamente en el periodo

2011-2017, así *Kcívico* caiga más porcentualmente. Todas las dimensiones constitutivas caen en los 20 años, con caídas muy fuertes para 2017. Por otro lado, tres dimensiones no constitutivas del factor tienen impacto en él. En consecuencia, utilizando las ecuaciones con las diez dimensiones, se encuentra que *Articulación Vertical* (que cae) aumenta 8% *Confíe*, *Relaciones Horizontales*, cuyo promedio no cambia, aporta 0%; *Participación Cívica* en 10 dimensiones no aparece con efecto sobre el factor. Respecto a las variables críticas: *Agente externo* (de *Relaciones Horizontales*) tiene efecto negativo y su promedio aumenta y esto aporta 11% a la caída de *Confíe*. Y de los ítems críticos, “no se necesita de un agente externo para resolver los problemas colectivos” (de *Agente externo*), con efecto positivo sobre *Confíe*, su promedio cae y aporta 1% a la caída del factor.

6.1. Confianza Institucional

Esta dimensión mide el nivel de confianza en varias instituciones públicas y de la sociedad civil. Para ello se le pregunta a la población si confía nada (0), poco (3), algo (7) o mucho (10) en cada una de las instituciones listadas.³⁷

37. Voy a nombrar una serie de organizaciones o entidades. Para cada una de ellas, por favor dígame, **qué tanto confía usted en ellas:** ¿confía mucho, algo, poco o nada? /

La Iglesia	Los gremios	Las grandes compañías
Las Fuerzas Armadas	La Policía	El movimiento ecológico
Las guerrillas	El gobierno nacional	El movimiento feminista
Los paramilitares	El sistema educativo	Las autoridades y movimientos étnicos o indígenas
El sistema legal (jueces, altas cortes)	Los sindicatos	Las cortes
La Fiscalía	El gobierno municipal	Las organizaciones de caridad/ humanitarias
La prensa	El gobierno local	Las Naciones Unidas
La televisión	Los gobiernos departamentales	
La radio	Los partidos políticos	
Las redes sociales (Twitter, Facebook, Instagram, etc) o WhatsApp	El Congreso	
Los bancos	La Administración pública	



Tabla 6.1. Cambio de promedios y porcentajes de cambio, variables e ítems
CONFIANZA INSTITUCIONAL

ÍTEMS/VARIABLES	CONFIANZA INSTITUCIONAL							
	Promedios				Porcentajes de cambio			
	1997	2005	2011	2017	05-97	11-05	17-11	17-97
Norma social .Evadir impuestos	9,39	9,37	9,59	9,65	0%	2%	1%	3%
Norma social. Aceptar sobornos	9,46	9,36	9,59	9,65	-1%	2%	1%	2%
Norma social .Pedir beneficios al Gobierno que no corresponde pedir	9,13	9,17	9,44	9,56	0%	3%	1%	5%
HONESTIDAD Y CUMPLIMIENTO	27,99	27,89	28,62	28,86	0%	3%	1%	3%
Confianza prensa	4,71	4,37	4,13	3,17	-7%	-5%	-23%	-33%
Confianza TV***	5,16	4,68	4,42	3,28	-9%	-6%	-26%	-36%
Confianza en la radio		4,67	4,36	3,30		-7%	-24%	
CONFIANZA MEDIOS	9,86	9,05	8,55	6,45	-8%	-6%	-25%	-35%
Confianza sindicatos	3,73	2,94	2,78	1,06	-21%	-5%	-62%	-72%
Confianza gremios	3,75	3,03	2,99	2,99	-19%	-2%	0%	-20%
CONFIANZA GRUPOS	7,47	5,97	5,77	4,05	-20%	-3%	-30%	-46%
Confianza en el sistema legal	4,58	4,11	3,33	2,41	-10%	-19%	-28%	-47%
Confianza en la Fiscalía **	5,34	4,94	4,13	2,66	-8%	-16%	-36%	-50%
Confianza en cortes*		3,57	2,69	0,91		-25%	-66%	
CONFIANZA LEGAL	9,92	9,05	7,46	5,06	-9%	-18%	-32%	-49%
Confianza partidos políticos	2,68	2,53	2,31	0,84	-6%	-9%	-63%	-68%
Confianza Congreso	3,27	2,93	2,51	0,86	-10%	-15%	-66%	-74%
CONFIANZA EN LA POLÍTICA	5,95	5,46	4,81	1,71	-8%	-12%	-65%	-71%
Confianza en movimiento ecológico	6,14	4,76	4,16	2,26	-22%	-13%	-46%	-63%
Confianza en movimiento étnico	5,06	4,00	3,33	1,57	-21%	-17%	-53%	-69%
Confianza en movimiento feminista	5,01	3,89	3,37	2,18	-22%	-13%	-35%	-57%

ÍTEMS/VARIABLES	CONFIANZA INSTITUCIONAL							
	Promedios				Porcentajes de cambio			
	1997	2005	2011	2017	05-97	11-05	17-11	17-97
CONFIANZA EN LOS MOVIMIENTOS	16,21	12,65	10,86	6,00	-22%	-14%	-45%	-63%
Confianza gobierno departamental	3,99	4,17	3,36	1,14	5%	-19%	-66%	-71%
Confianza gobierno nacional	3,80	4,82	4,15	2,01	27%	-14%	-52%	-47%
Confianza gobierno municipal	4,12	4,52	3,44	1,72	10%	-24%	-50%	-58%
Confianza gobierno local	4,14	4,26	3,25	1,64	3%	-24%	-50%	-61%
Confianza admón. Pública	3,65	3,37	2,70	1,90	-8%	-20%	-30%	-48%
CONFIANZA EN EL GOBIERNO	19,70	21,13	16,90	8,40	7%	-20%	-50%	-57%
Confianza en sist. Educativo	7,27	7,03	5,29	3,22	-3%	-25%	-39%	-56%
Confianza en las Fuerzas Armadas	5,51	5,68	5,56	4,73	3%	-2%	-15%	-14%
Confianza iglesia	7,65	7,63	7,60	6,44	0%	0%	-15%	-16%
Confianza en la policía	4,52	4,79	4,48	3,29	6%	-6%	-27%	-27%
Confianza en las grandes compañías	4,86	4,39	3,44	2,04	-10%	-22%	-41%	-58%
Confianza en redes *				3,26				
Percepción de corrupción (resta)	7,27	6,88	7,44	8,63	-5%	8%	16%	19%
CONFIANZA INSTITUCIONAL	119,6	113,9	101,9	71,6	-5%	-10%	-30%	-40%

De lo anterior se destaca la *confianza en las cortes y en la Fiscalía* como críticas con el factor, al igual que la *confianza en la televisión*, que entran vía *Control Social y Confianza en Instituciones que controlan el Estado* y que explican por esta vía más del 50% de la varianza de *Confíe*, y *confianza en las redes sociales*.

Respecto al cambio de *Confianza Institucional* en el tiempo, los resultados indican que esta ha venido cayendo desde 1997 con descenso mucho más fuerte entre 2011 y 2017 (*Figura 6.1 a*), lo que tiene un fuerte impacto en la caída de *Confíe* (la pérdida de *Confianza Institucional* aporta 64% a la caída de *Confíe* entre 2011 y 2017).



Figura 6.1 (a).
Cambio promedio
CONFIANZA INSTITUCIONAL
Muestra nacional /Bases
comparables

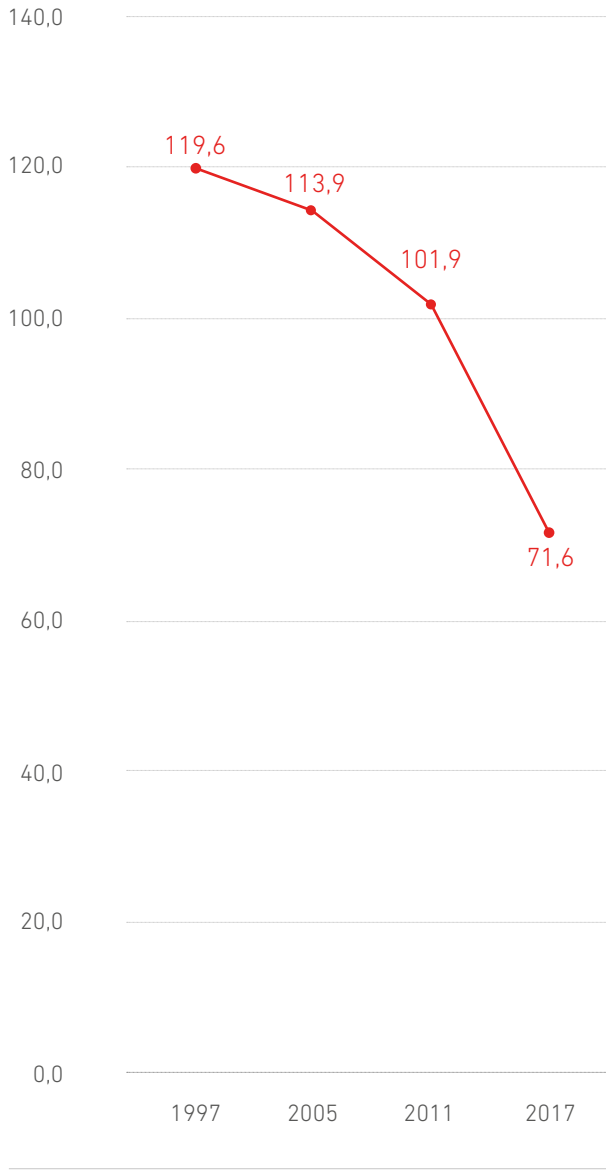
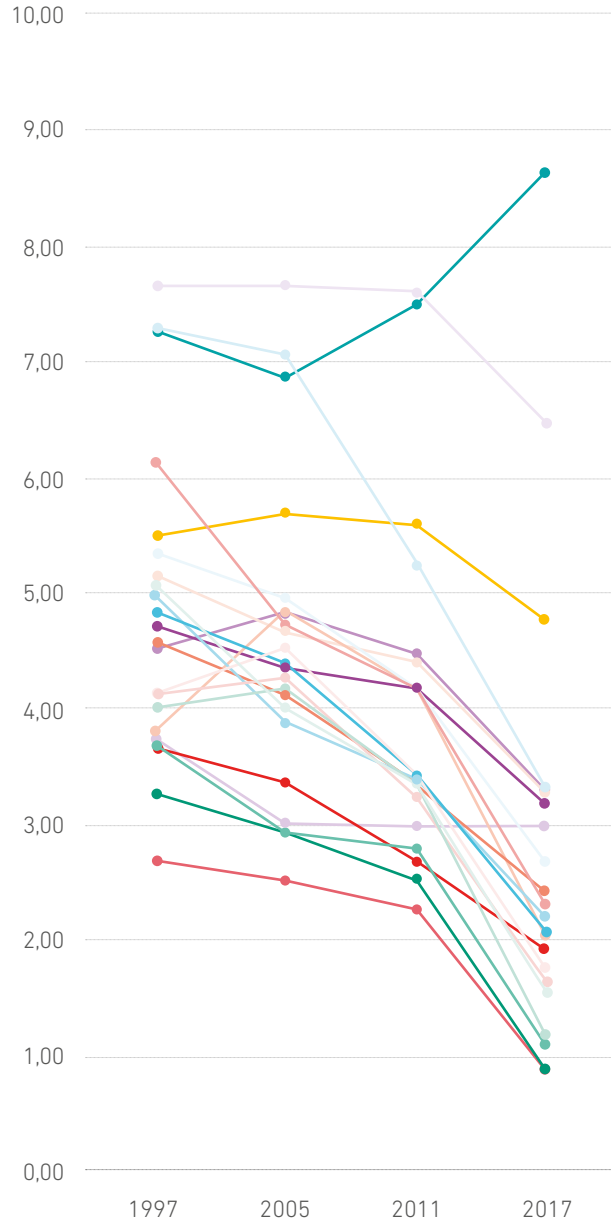


Figura 4.1 (b). Cambios promedio
ítems CONFIANZA INSTITUCIONAL
Muestra nacional /Bases
comparables (ordenada de mayor
a menor caída 97-17)



- Cf congreso (-74%)
- Cf sindicatos (-72%)
- Cf gobierno departamental -71%)
- Cf movimiento étnico (-69%)
- Cf partidos (-68%)
- Cf movimiento ecológico (-63%)
- Cf gobierno local (-61%)
- Cf gobierno municipal (-58%)
- cf grandes compañías (-58%)
- Cf movimiento feminista (-57%)
- Cf educación (-56%)
- Cf fiscalía (-50%)
- Cf. Admon. Pública (-48%)
- Cf legal (-47%)
- Cf gobierno nacional (-47%)
- Cf TV (-36%)
- Cf prensa (-33%)
- Cf policía (-27%)
- Cf gremios (-20%)
- Cf iglesia (-16%)
- cf Fuerzas Armadas (-14%)
- Percepción de corrupción (19%)

En la *Figura 6.1 b*, donde se han ordenado las instituciones por la caída que han presentado en los 20 años, se observa la caída drástica de la *confianza en el Congreso, los sindicatos, los gobiernos departamentales y los partidos*, que se acentúa mucho más en el último periodo (2011-2017). Por otro lado, las menores pérdidas de confianza se dan en la *iglesia y las Fuerzas Armadas*, con niveles relativamente altos en comparación con las otras instituciones. También se destaca el aumento de *Percepción de corrupción*, resultado ya reportado al inicio.

Por otra parte, se destacan las caídas drásticas, hasta niveles extremadamente bajos de las *confianzas en los gobiernos locales y departamentales, en los movimientos étnicos y sindicatos* y con un nivel aún más bajo, la *confianza en partidos y en el Congreso*. Estos tienen una caída en los 20 años de 68% y 74% respectivamente (*Tabla 6.3*). Los resultados sobre la frecuencia de respuestas de la *confianza en los partidos y en el Congreso* de la muestra nacional de la última medición (*Tabla 6.2*), muestran que el bajo porcentaje de personas que tiene algún grado de confianza en estos últimos.



**Tabla 6.1. Confianza en los partidos y en el Congreso:
frecuencias según grados de confianza
Muestra nacional /Barca s 2017**

	Confianza en los partidos	Confianza en el Congreso
Mucho	0,5%	0,7%
Algo	5,2%	5,4%
Poco	14,3%	13,9%
Nada	80,0%	80,0%
TOTAL	100%	100%

Además, con la comparación internacional que ofrecen los datos de la EMV en su séptima ola, muestra que Colombia es el país con los menores niveles de confianza tanto en los *partidos políticos* como en el *Congreso* (*Figura 6.2*).



Figura 6.2. Comparación internacional de Confianza en las instituciones políticas (partidos políticos y Congreso) (World Values Survey, 2020)
(nada (0), poco (3), algo (7), mucho (10))



Es importante entender que la confianza es un buen indicador, pero es la resultante de otra serie de eventos y causas. El reto es identificar analíticamente por qué se van produciendo resultados en la confianza sin minimizar el significado de tan importante señal.

6.2. Control Social

Como se mencionó, *Control Social* se refiere al control que la sociedad ejerce sobre el Estado, ya sea indirectamente vía la confianza en las instituciones que están diseñadas para ejercer tal función, tales como las cortes, el sistema legal, y las políticas, como directamente a través de los mecanismos de participación diseñados igualmente para cumplir tal función. La variable de *Confianza en las instituciones que ejercen el control sobre el Estado* se estudió en *Confianza Institucional* y los *Mecanismos de control de la sociedad al Estado* se estudiarán en la sección de *Mecanismo de participación* (democracia participativa) que corresponde a la dimensión de *Participación Política*.

La otra variable que compone esta dimensión es *Accountability* que refleja el ciclo del llamado a cuentas, comenzando con la escogencia de candidato por su programa con dos ítems, *razón de voto programa* y en negativo “*para votar por un candidato lo menos importante es el programa*”, luego el *conocimiento sobre en qué se invierten los recursos locales* (así este sea *Fenoval*), luego *vigilar el cumplimiento de las decisiones públicas* y *votar porque el candidato que cumpla lo que promete*, y sí no, conocer el mecanismo de *revocatoria del mandato*.

Es necesario entender que esta *Accountability* es difícil de cumplir por razones que determina el sistema electoral, especialmente en los cuerpos legislativos, hecho registrado en la variable *Eslabonamiento legislativo*. De ahí los permanentes bajos niveles de *Accountability* que se miden con la esperanza de poder registrar su aumento cuando las condiciones objetivas de llamar a cuentas se den con la introducción del Sistema Electoral Mixto. Es importante anotar que la rendición de cuentas no termina con que cada congresista tenga una página web y con alguna regularidad salga al aire y cuente lo que hace. En un mundo digital, la oferta de información es infinita. Lo complejo es que haya alguien que le preste atención. Este último es el recurso más escaso, la atención. Por ello lo fundamental es estructurar las audiencias, lograr que un grupo de ciudadanos sepa que el señor o señora que rinde cuentas es su representante y la audiencia colectiva de electores de él, se preocupe de observar qué está haciendo para cumplir el mandato otorgado a él. De ahí la importancia de los *distritos uninominales* que elijan un representante en cada uno de ellos y procesos de planeación participativa que forjen la voluntad colectiva.

Las series históricas de las variables e ítems de la dimensión y los cambios por los diferentes períodos se presentan en la *Tabla 6.3*. Para sus totales se suman tan solo los ítems que se han medido desde el inicio así se presenten todos los datos.



Tabla 6.3. Cambio de promedio variables e ítems de CONTROL SOCIAL

ÍTEMS/VARIABLES ³⁸	CONTROL SOCIAL							
	Promedios				Porcentajes de cambio			
	1997	2005	2011	2017	05-97	11-05	17-11	17-97
Confianza sistema legal	4,58	4,11	3,33	2,41	-10%	-19%	-28%	-47%
Confianza Fiscalía**	5,34	4,94	4,13	2,66	-8%	-16%	-36%	-50%
Confianza en cortes* ³⁹		3,57	2,69	0,91		-25%	-66%	
Confianza partidos	2,68	2,53	2,31	0,84	-6%	-9%	-63%	-68%
Confianza Congreso	3,27	2,93	2,51	0,86	-10%	-15%	-66%	-74%
Confianza sindicatos	3,73	2,94	2,78	1,06	-21%	-5%	-62%	-72%
Confianza gremios	3,75	3,03	2,99	2,99	-19%	-2%	0%	-20%
Confianza prensa	4,71	4,37	4,13	3,17	-7%	-5%	-23%	-33%
Confianza tv***	5,16	4,68	4,42	3,28	-9%	-6%	-26%	-36%
Confianza en redes* ⁴⁰				3,26				
Confianza instituciones que hacen control del Estado***	33,20	29,53	26,59	17,27	-11%	-10%	-35%	-48%
Para votar por un candidato lo menos importante es el programa (-)*	-0,99	-1,52	-2,33	-1,98	-53%	-53%	15%	-100%
Vigilar las decisiones públicas	-0,63	-0,29	-1,35	-0,88	54%	-362%	35%	-38%
Saber en qué se invierten los recursos locales**	1,13	1,56	1,76	2,00	37%	13%	14%	76%

38. * crítico con *Confíe* en 11 dimensiones

** crítico con *Confíe* en 10 dimensiones

*** crítico con *Confíe* en 10 y 11 dimensiones

39. *Confianza en las cortes* que es ítem crítico vía *Confianza en las instituciones de control del Estado*, se empezó a medir desde 2005, y desde entonces ha sido ítem crítico de *Confíe*.

40. *Confianza en redes* solo se midió en 2017, sin embargo, es ítem crítico en 11 dimensiones con *Confíe*., vía *Confianza en las instituciones de control del Estado*, que es variable crítica.

ÍTEMS/VARIABLES ³⁸	CONTROL SOCIAL							
	Promedios				Porcentajes de cambio			
	1997	2005	2011	2017	05-97	11-05	17-11	17-97
Mec. Revocatoria del mandato	1,48	2,54	1,79	1,99	71%	-30%	11%	34%
Rz voto cumple	1,11	2,19	2,15	1,88	97%	-2%	-12%	69%
Rz programa**	1,61	2,88	4,00	2,45	79%	39%	-39%	52%
Accountability ***	5,69	10,39	10,67	9,43	83%	3%	-12%	66%
Cabildo abierto	1,61	2,30	1,66	1,26	43%	-28%	-24%	-22%
Revocatoria del mandato***	1,48	2,54	1,79	1,99	71%	-30%	11%	34%
Consejos territoriales de planeación	0,94	2,00	1,37	1,67	113%	-31%	22%	78%
Veedurías	1,67	2,81	1,87	0,90	68%	-33%	-52%	-46%
Derecho de petición***	1,92	3,82	4,19	3,27	99%	10%	-22%	70%
Mec. Control Sociedad- Estado*	7,62	13,46	10,88	9,09	77%	-19%	-16%	19%
CONTROL SOCIAL	46,51	53,38	48,14	35,79	15%	-10%	-26%	-23%

Como se mencionó, tres variables críticas que corresponden a *Control Social* entran a explicar *Confíe*, aunque claramente la preponderante es la de *Confianza en Instituciones que controlan el Estado*.

Respecto al cambio de la dimensión a través del tiempo, los resultados indican que la caída de *Control Social* se acelera a partir de 2011 hasta caer considerablemente más abajo que al inicio, en 1997 (*Figura 6.3 a*). La caída de *Control Social* entre 2011 y 2017 es precipitada por la pérdida de la *Confianza en las instituciones que ejercen control sobre el Estado*, aunque debe decirse más adecuadamente del gobierno. En cuanto a los *Mecanismos de participación para controlar el Estado*, caen a partir de 2005 aunque no quedan más abajo que al inicio (*Figura 6.3 b*), con excepción de *cabildo abierto* y *veedurías ciudadanas*, que quedan mucho más abajo que la medida inicial de 1997 (*Tabla 6.3*).



Figura 6.3 (a). Cambio de promedio CONTROL SOCIAL Muestra nacional / Bases comparables

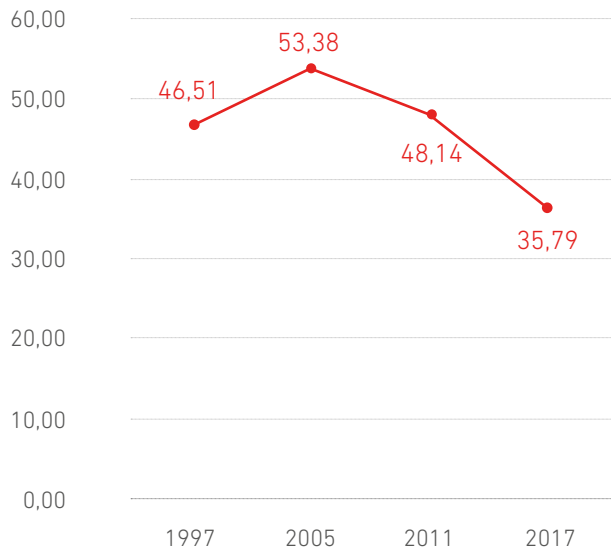
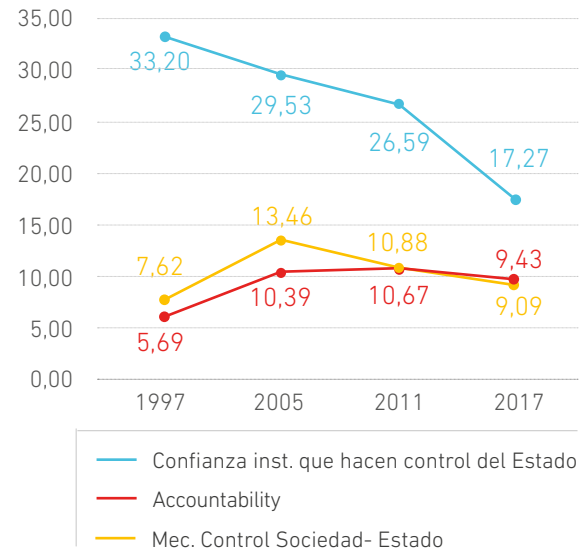


Figura 6.3 (b). Cambios de promedio variables de CONTROL SOCIAL Muestra nacional / Bases comparables



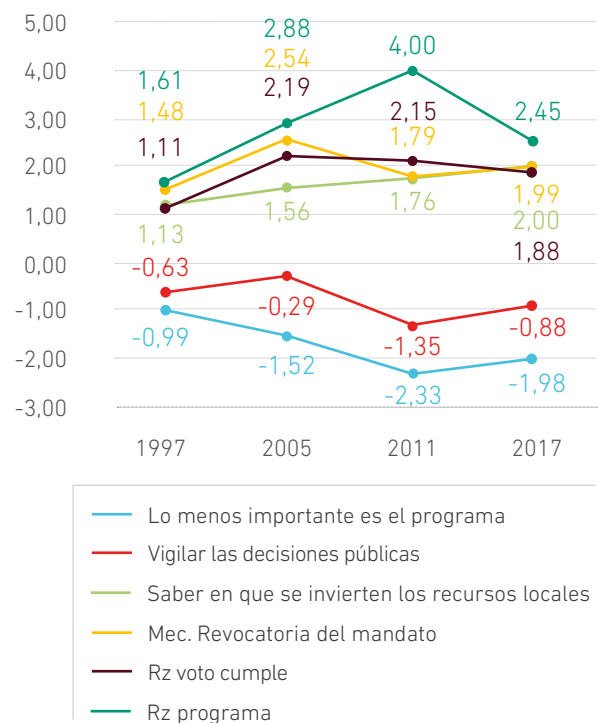
6.2.1 Accountability



Figura 6.4 (a). Cambio promedio Accountability Muestra nacional / Bases comparables



Figura 6.4 (b). Cambios promedio ítems Accountability Muestra nacional / Bases comparables



La variable *Accountability* está en el meollo de la medición del *Barcas* y de su énfasis normativo. La carencia objetiva de que se torne en una realidad se ha ido refinando en cada medición y su ausencia quiebra la relación entre sociedad, política y Estado, rompimiento que se ha ido agravando con los años. *Accountability* registró un gran aumento de 1997 a 2005 y a 2011 sigue teniendo un leve crecimiento.

A partir de 2011 la variable cae (*Figura 6.4 a*) sin llegar a los niveles de 1997, un importante avance. Del cambio de los ítems de *Accountability* se destaca el aumento de “vigilar el cumplimiento de las decisiones públicas”, el que más aumenta, “saber en qué se invierten los recursos locales” y el mecanismo de participación de *revocatoria del mandato*. También se destaca las caídas de *razones de voto cumplimiento* (el candidato cumple lo que promete) y especialmente las *razones de voto programa* (votó por el programa del candidato) durante el último periodo. La caída de este último es consistente con el aumento de “para uno votar por un candidato, lo menos importante es su programa de gobierno”, ítem crítico con *Confíe* en 11 dimensiones (*Tabla 6.3, Figura 6.4 b*). Pero lo más notable de la variable es la caída de *vigilar las decisiones públicas*. La enorme dificultad en que los ciudadanos puedan hacer esto radica en las caídas de los mecanismos de participación que les permitirían conocer las decisiones públicas y hacerles el respectivo control social.

6.2.2. Las razones de voto

Las *razones de voto* se estudian aquí por ser la primera vez que se utilizan, aunque ellas tienen impacto en varias otras dimensiones y variables. Con el propósito de estudiar las

diferentes formas en que las personas se vinculan al sistema político se incluyeron dentro de las preguntas del *Barcas* las *razones de voto*, en las que, para las diferentes elecciones (ejecutivas y legislativas) se pregunta por cuál fue la razón más importante (10 puntos) y la segunda más importante (5 puntos) por la que usted votó para esa elección. El encuestado puede elegir entre seis opciones, o marcar ninguna. Las opciones son: “porque era una persona que cumplía lo que prometía” (*Rz cumplimiento*), “porque fue el candidato que me dijeron” (*Rz dijeron*) que se midió a partir de 2005, “porque representa mejor los intereses de mi gente” (*Rz gente*), “porque era del partido que yo apoyaba” (*Rz partido*), “porque me identifiqué con sus ideas y programas” (*Rz programa*) y “porque me podría conseguir cosas que los demás no me conseguirían” (*Rz clientelismo*).

Las *razones de voto* hacen parte de varias dimensiones y variables del *Barcas*: *Rz cumplimiento* y *Rz programa* hace parte de *Accountability* y de *Habilidades políticas (Participación Política)*. *Rz partido* de la variable *Partido en Participación Política* y *Rz programa* también hace parte de *Educación política*, al igual que *Rz clientelismo* hace parte de *Clientelismo*, estas dos últimas variables de la dimensión de *Republicanismo Cívico*.

En cuanto a las *razones de voto*, en particular las referidas al representante más cercano (rama legislativa), es importante señalar que el número de personas que respondieron a esta pregunta en 2017 es tan solo 8,2% del total de la muestra nacional, debido a la caída dramática del *Eslabonamiento legislativo*: en la pregunta respectiva el 60% respondió que *ninguno* y el 35,8% *Ns/Nr*.

En la siguiente tabla se presenta la proporción de la muestra que respondió efectivamente las preguntas sobre las razones de voto, tanto ejecutivo como de representante más cercano (legislativo), por cada año de medición.



Tabla 6.4. Porcentaje de la muestra nacional que respondieron las preguntas sobre razones de voto

Razones de voto	1997	2005	2011	2017
Porcentaje de personas que respondieron por razones de voto ejecutivo / Razones de voto por la elección más importante en la que voto (presidente, gobernador, alcalde)	15,8%	62,6%	61,9%	40,6%
Porcentaje que respondieron la pregunta por razones de voto representante cercano /Razones de voto por representante más cercano (legislativo)	32,5%	42,2%	25,2%	8,2%

Resulta importante identificar el cambio de preferencia del público en las razones de voto. Para ello se calculó la preferencia (% sobre total de calificaciones en las dos elecciones) en cada medición por las diferentes razones de voto, lo cual controla por el número de personas que efectivamente respondieron la pregunta ya que esta cantidad de personas es igual para cada año. Los resultados son los siguientes (Tabla 6.5).



Tabla 6.5. Porcentaje de personas que eligieron cada razón de voto (ejecutivo, legislativo y agregado) Muestra nacional /Bases comparables

	% x razón de voto ejecutivo				%x razón de voto representante cercano				% agregado x razón de voto			
	1997	2005	2011	2017	1997	2005	2011	2017	1997	2005	2011	2017
Rz cumple	20%	21%	17%	28%	18%	23%	24%	29%	18%	22%	19%	28%
Rz programa	33%	29%	37%	39%	24%	28%	30%	19%	27%	28%	35%	37%
Rz partido	15%	18%	12%	8%	15%	5%	9%	12%	15%	13%	11%	8%
Rz clientelismo	7%	9%	6%	6%	10%	6%	7%	8%	9%	8%	6%	6%
Rz lgente	25%	17%	23%	17%	9%	10%	9%	10%	14%	15%	19%	16%
Rz dijeron*		7%	5%	3%		10%	7%	6%		8%	5%	3%
Rz trayectoria*					25%	19%	14%	15%	17%	7%	4%	2%
Sumatoria	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

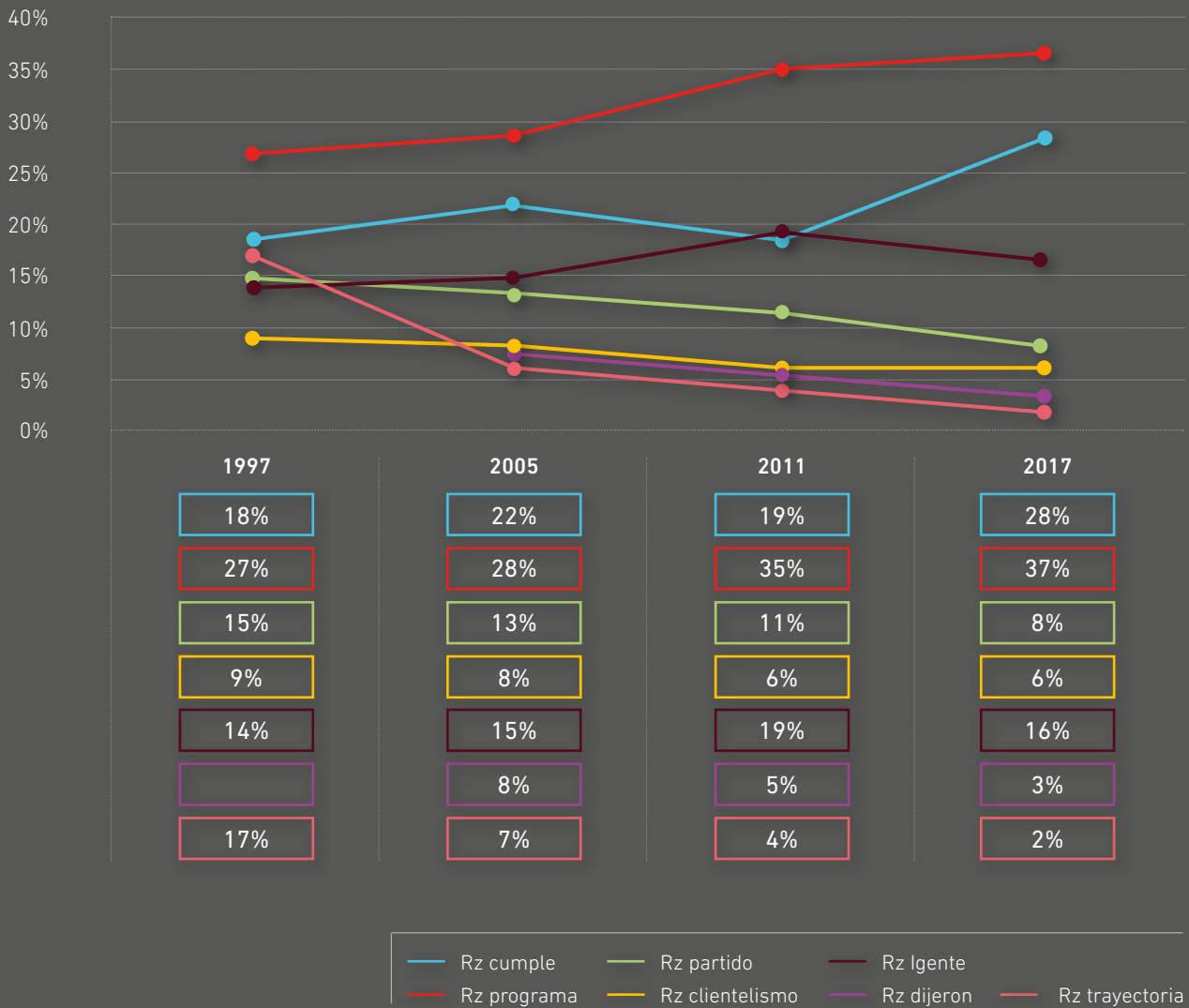
* Razón de voto por que fue el candidato que me dijeron se empezó a medir a partir de 2005, en 1997 no se midió.

*Razón de voto por la trayectoria del candidato solo se incluyó para representante cercano, no está en las razones de voto ejecutivo.

A nivel agregado se observa (Figura 6.5) que tanto *Rz cumplimiento* y *Rz programa* en realidad han venido aumentando en términos de los votantes que llegan a responder la pregunta. Para registrar el resultado en las demás variables que usan las *razones de voto*, se ven caídas permanentes en *Rz partido*, *Rz clientelismo*, *Rz dijeron* y *Rz por la trayectoria del candidato*. *Rz representa los intereses de mi gente*, permanece estable a lo largo del tiempo.



Figura 6.5. Porcentaje de respuesta agregado por razón de voto
Muestra nacional (bases comparables)



De los resultados de *Accountability* (Tabla 6.3) se puede concluir que, la *razón de voto* en sus dos ítems (cumplimiento y programa) han venido avanzando de forma importante en los 20 años. *Saber en qué se invierten los recursos locales* tiene un aumento en el último periodo, pero su incremento es más considerable en los 20 años, una tendencia positiva en términos de *Accountability* pero que deja dudas por su relación con *Fenoval*. En buena medida la prescripción que se hará más adelante sobre los procesos participativos locales (la planeación y los presupuestos participativos) y su débil implementación a nivel nacional, plasman esta inquietud. Por otro lado, en los resultados por ciudades en *Accountability* se atisban resultados positivos especialmente en Cali, Barranquilla, Cartagena y Bogotá y retrocesos en Bucaramanga, Medellín, y el departamento de Cundinamarca territorio donde también se aplicó el *Barcas* con una muestra específica.

6.3. Participación Política

Esta dimensión incluye en su medición aspectos centrales del ejercicio de la democracia participativa (conocimiento y uso de *Mecanismos de participación*) y la representativa (*Eslabonamiento legislativo*), además de la participación electoral (*Votación*) y en *Actividades políticas*, así como lo relacionado con los *Partidos políticos*. También en la *Participación Política* se miden las *Habilidades políticas* las cuales describe el proceso completo del ciclo de la actividad política en la sociedad que comprende diferentes capacidades: (1) organizarse, (2) hacer explícitos los problemas, (3) ejercer presión, (4) negociar y llegar a acuerdos, (5) hacerlos cumplir, (6) supervisar y (7) premiar el liderazgo positivo. En la siguiente tabla se presentan las variables e ítems que componen la dimensión de *Participación Política*, cuyos resultados se presentarán en forma desagregada por variable, en las secciones siguientes.



**Tabla 6.6. Variables e ítems Participación Política/
Promedios y porcentaje de cambio
Muestra nacional / Bases comparables**

ÍTEMS/VARIABLES	PARTICIPACIÓN POLÍTICA							
	Promedios				Porcentaje de cambio			
	1997	2005	2011	2017	05-97	11-05	17-11	17-97
Capacidad de premiar liderazgo positivo	2,72	5,07	6,15	4,33	86%	21%	-30%	59%
Capacidad de hacer cumplir	1,47	2,54	1,79	1,99	73%	-30%	11%	36%
Capacidad de hacer explícitos los problemas	3,05	3,51	2,69	3,85	15%	-23%	43%	26%
Capacidad de ejercer presión	9,71	9,67	8,83	9,89	0%	-9%	12%	2%
Capacidad de supervisar	2,17	4,08	2,28	2,03	88%	-44%	-11%	-7%
Capacidad de organizarse	8,64	10,89	10,00	7,72	26%	-8%	-23%	-11%
Capacidad de negociar y hacer acuerdos	4,16	4,25	2,53	0,40	2%	-41%	-84%	-90%
Habilidades políticas	31,91	40,01	34,27	30,20	25%	-14%	-12%	-5%
Consejos territoriales de planeación	0,94	2,00	1,37	1,67	113%	-31%	22%	78%
Derecho de petición***	1,92	3,82	4,19	3,27	99%	10%	-22%	70%
Revocatoria del mandato**	1,47	2,54	1,79	1,99	73%	-30%	11%	36%
Consejos desarrollo rural	1,53	2,47	1,61	1,54	61%	-35%	-4%	1%

ÍTEMS/VARIABLES	PARTICIPACIÓN POLÍTICA							
	Promedios				Porcentaje de cambio			
	1997	2005	2011	2017	05-97	11-05	17-11	17-97
Cabildo abierto	1,53	2,47	1,66	1,26	61%	-33%	-24%	-18%
Tutela	5,38	5,61	4,92	4,35	4%	-12%	-11%	-19%
Educación	4,53	4,63	3,10	3,44	2%	-33%	11%	-24%
Veedurías	1,67	2,81	1,87	0,90	68%	-33%	-52%	-46%
Salud	3,37	3,08	1,89	0,86	-8%	-39%	-55%	-75%
Mecanismo de participación ***	22,33	29,42	22,40	19,28	32%	-24%	-14%	-14%
Gobernador***	3,48	5,00	4,80	4,56	44%	-4%	-5%	31%
Presidente	4,31	6,21	6,40	4,27	44%	3%	-33%	-1%
Senado	3,01	4,11	4,04	2,35	36%	-2%	-42%	-22%
Cámara de Representantes	2,95	4,02	3,98	2,29	36%	-1%	-43%	-22%
Alcalde	4,42	6,08	5,61	3,29	37%	-8%	-41%	-26%
Asamblea departamental	2,82	3,84	3,57	2,04	36%	-7%	-43%	-28%
Concejo municipal	3,44	4,60	3,91	2,30	34%	-15%	-41%	-33%
JAL	2,15	3,22	2,37	1,27	50%	-26%	-46%	-41%
Votación ***	26,58	37,08	34,69	22,37	40%	-6%	-36%	-16%
Concejo municipal	6,53	7,19	5,24	0,88	10%	-27%	-83%	-87%
Senado	4,29	4,32	4,33	0,81	1%	0%	-81%	-81%
Cámara de Representantes	3,92	3,59	3,83	0,84	-8%	7%	-78%	-79%
Asamblea departamental	3,81	3,53	3,23	0,81	-7%	-9%	-75%	-79%
JAL	4,32	3,98	2,66	1,03	-8%	-33%	-61%	-76%
Eslabonamiento legislativo	22,87	22,60	19,29	4,36	-1%	-15%	-77%	-81%
Elección más importante en que voto/ gobernador	0,08	0,41	0,42	1,23	397%	2%	194%	1394%
Elección más importante en que voto/ presidente	0,18	3,97	4,41	2,10	2129%	11%	-53%	1075%
Elección más importante en que voto/ alcalde	0,22	1,88	1,38	0,73	763%	-27%	-47%	235%

ÍTEMS/VARIABLES	PARTICIPACIÓN POLÍTICA							
	Promedios				Porcentaje de cambio			
	1997	2005	2011	2017	05-97	11-05	17-11	17-97
Votación gobernador	3,48	5,00	4,80	4,56	44%	-4%	-5%	31%
Votación presidente	4,31	6,21	6,40	4,27	44%	3%	-33%	-1%
Votación alcalde	4,42	6,08	5,61	3,29	37%	-8%	-41%	-26%
Eslabonamiento ejecutivo	12,69	23,56	23,03	16,18	86%	-2%	-30%	27%
Ha discutido sobre asuntos políticos con sus amigos	2,56	4,33	4,46	4,05	69%	3%	-9%	58%
Ha asistido a alguna manifestación, discurso o protesta organizada	2,62	1,93	1,80	1,61	-26%	-6%	-11%	-38%
Ha sido elegido o buscado ser elegido para algún cargo público	0,69	0,77	0,39	0,20	12%	-49%	-49%	-71%
Actividades políticas	5,87	7,03	6,66	5,86	20%	-5%	-12%	0%
OV Partidos	1,07	0,50	0,39	0,74	-53%	-22%	90%	-31%
Razón de voto partido	0,89	1,34	1,29	0,55	51%	-4%	-57%	-38%
Confianza partidos	2,68	2,53	2,31	0,84	-6%	-9%	-63%	-68%
Actividad partido (ha trabajado para un partido político)	1,06	1,09	0,78	0,22	3%	-29%	-71%	-79%
Partido	5,71	5,47	4,76	2,36	-4%	-13%	-51%	-59%

Resultan críticas con *Confíe* las variables de *Mecanismos de participación*, cuyos ítems críticos son el *derecho de petición y revocatoria del mandato*, y la variable de *Votación* con el ítem *votación a gobernador* como crítico (Tabla 6.6).

Respecto al cambio de la dimensión en el tiempo, *Participación Política* tuvo un gran crecimiento entre 1997 y 2005, año en que alcanzó su pico más alto y luego empieza a caer; de tal manera que entre 2011 y 2017 cayó a su nivel más bajo; en los 20 años tuvo una caída total de 21% (Figura 6.6 a). Las caídas más drásticas en los 20 años de las variables se dan en *Eslabonamiento legislativo* (81%) y *Partido* (59%), repitiéndose este patrón en 2011-2017, donde se destaca también la caída de *Mecanismos de participación* y *Eslabonamiento ejecutivo* que cae en los dos años, después de la subida drástica en 2005 (Figura 6.6 b, Tabla 6.6).



Figura 6.6 (a).
Cambio promedio
PARTICIPACIÓN POLÍTICA
Muestra nacional /
Bases comparables

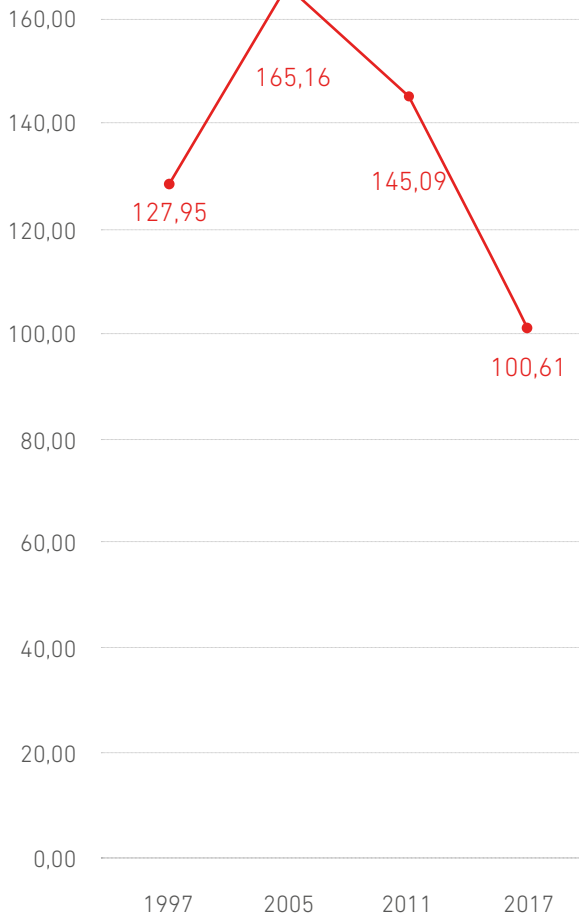
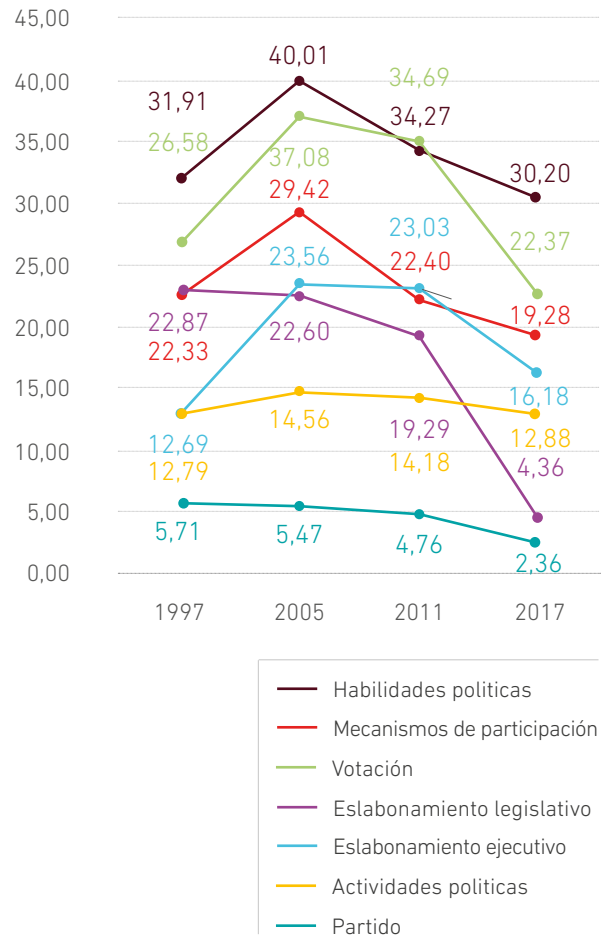


Figura 6.6 (b).
Cambio promedios variables
PARTICIPACIÓN POLÍTICA
Muestra nacional /
Bases comparables



Como puede verse, la caída más fuerte se da en *Eslabonamiento legislativo*, *Eslabonamiento ejecutivo* y en *Votación*. *Mecanismos de participación* cae a un nivel más bajo que en la primera medición cuando se estaban estrenando luego de la Constitución de 1991. Adicionalmente, es necesario anotar los niveles extremadamente bajos a los que han llegado el *Eslabonamiento legislativo* y *Partido*. Las *Actividades políticas* se ven igualmente bajas, aunque este nivel es estable. La única variable con promedio mayor al de 1997 es *Eslabonamiento ejecutivo* (Figura 6.6 b, Tabla 6.6).

6.3.1. Habilidades políticas

Como se presentó anteriormente, la variable de *Habilidades políticas* describe el ciclo de la actividad política en la sociedad. Cada uno de los índices de *Habilidades políticas* está compuesto por una serie de ítems, que son presentados en la (Tabla 6.7).



**Tabla 6.7. Índices de Habilidades políticas:
Promedios y porcentaje de cambio
Muestra nacional / Bases comparables**

	Promedios				Porcentaje de cambio			
	1997	2005	2011	2017	05-97	11-05	17-11	17-97
Pertenencia a organizaciones de interés	4,05	4,96	4,20	4,06	22%	-15%	-3%	0%
OV gremios	0,51	0,38	0,23	0,21	-27%	-39%	-6%	-58%
OV sindicatos	0,47	0,23	0,21	0,72	-51%	-6%	235%	54%
PC. Solo los puede resolver cada uno por su lado (-)	3,45	2,56	2,48	2,23	-26%	-3%	-10%	-35%
PC: Se nombra un representante para que los resuelva	2,24	3,91	3,84	3,01	75%	-2%	-22%	34%
PC. Entre todos lo podemos resolver	4,82	3,98	4,00	1,95	-17%	1%	-51%	-60%
Hab. Políticas Cap. de organizarse	8,64	10,89	10,00	7,72	26%	-8%	-23%	-11%
Si los conflictos se sacan a la luz es más fácil resolverlos	3,05	3,51	2,69	3,85	15%	-23%	43%	26%
Hab. Políticas Cap. de hacer explícitos los problemas	3,05	3,51	2,69	3,85	15%	-23%	43%	26%
Participar en boicots	1,23	1,19	0,92	1,20	-3%	-23%	31%	-2%
Firmar una petición	4,49	4,08	3,93	3,91	-9%	-4%	0%	-13%
Tomar parte de paros / huelgas no autorizadas	1,15	1,3	1,32	1,63	13%	2%	24%	42%
Atender a manifestaciones permitidas por la ley	2,84	3,1	2,66	3,14	9%	-14%	18%	11%
Hab. Políticas Cap. Para ejercer presión	9,71	9,67	8,83	9,89	0%	-9%	12%	2%
PC: Se nombra a alguien de mayor posición para que los resuelva	1,19	1,05	1,94	4,09	-12%	85%	111%	244%
Si los conflictos se sacan a la luz es más fácil resolverlos	3,05	3,51	2,69	3,85	15%	-23%	43%	26%
En un conflicto es preferible recurrir a gente de confianza que sirva de mediador que recurrir a la justicia ordinaria	2,03	1,89	1,42	1,30	-7%	-25%	-8%	-36%

	Promedios				Porcentaje de cambio			
	1997	2005	2011	2017	05-97	11-05	17-11	17-97
Cuando se tiene un problema con gente igual a uno no se necesita recurrir a un agente externo (alguien distinto a uno) para que lo resuelva	2,30	2,16	1,53	0,85	-6%	-29%	-44%	-63%
Cuando se tiene un problema con gente distinta a uno, es indispensable que intervenga alguna entidad externa para resolver las diferencias	2,02	2,26	1,17	1,51	12%	-48%	28%	-25%
Hab. Políticas Cap. Para negociar y establecer acuerdos	4,16	4,25	2,53	0,40	2%	-41%	-84%	-90%
Mec. Participación _Revocatoria del mandato	1,47	2,54	1,79	1,99	73%	-30%	11%	36%
Hab. Políticas Cap. para hacer cumplir los acuerdos	1,47	2,54	1,79	1,99	73%	-30%	11%	36%
Sabe en que se invierten los recursos de su localidad	1,13	1,56	1,76	2,00	37%	13%	14%	76%
Vigilan las decisiones públicas	-0,63	-0,29	-1,35	-0,88	-54%	362%	-35%	38%
Mec. Participación _Veedurías	1,67	2,81	1,87	0,90	68%	-33%	-52%	-46%
Hab. Políticas Cap. De supervisar	2,17	4,08	2,28	2,03	88%	-44%	-11%	-7%
Razón de voto cumplimiento	1,11	2,19	2,15	1,88	97%	-2%	-12%	69%
Razón de voto programa	1,61	2,88	4,00	2,45	79%	39%	-39%	52%
Hab. Políticas Cap. premiar el liderazgo positivo	2,72	5,07	6,15	4,33	86%	21%	-30%	59%

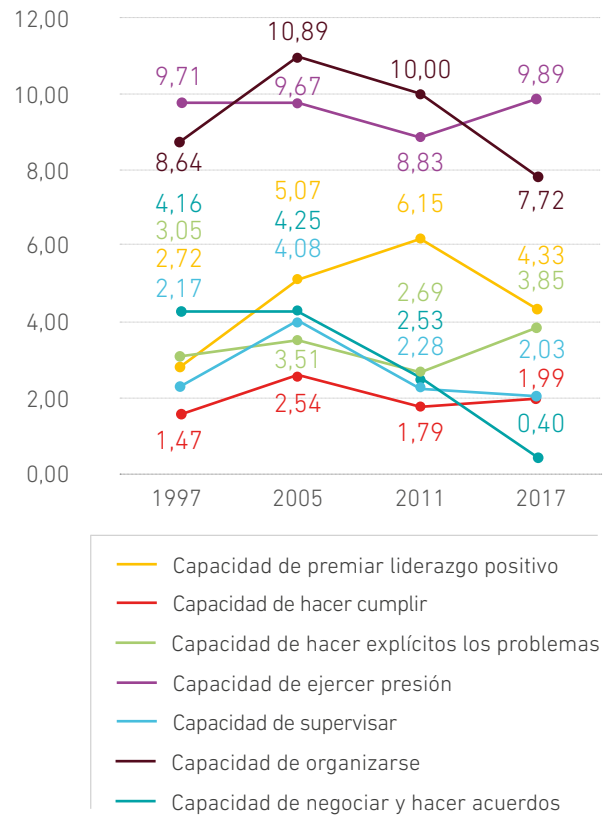
Respecto al cambio de las *Habilidades políticas* a través del tiempo, los resultados indican que éstas registraron un aumento importante entre 1997 y 2005; después de este año empezaron a caer, hasta quedar a un nivel menor que el punto de partida de 1997 (*Figura 6.7 a*).



Figura 6.7 (a).
Cambio promedio
HABILIDADES POLÍTICAS
Muestra nacional /
Bases comparables



Figura 6.7(b).
Cambio promedio índices de
HABILIDADES POLÍTICAS
Muestra nacional /
Bases comparables



Las *Habilidades políticas* sufren una recomposición en los 20 años, manteniendo en el agregado una pequeña caída. Esta recomposición se da por el aumento considerable de *premiar el liderazgo positivo* (59%) que cae en el último periodo, *capacidad de hacer cumplir* (36%) y *hacer explícitos los problemas* (26%) y por otro lado las caídas de un 90% en la *capacidad de hacer cumplir los acuerdos*, que se precipita a partir de 2011, y la *capacidad de organizarse* (11%), fuerte en el último periodo.

La caída de la *habilidad de negociar y hacer acuerdos* hay que observarla frente la oferta que se dé en la sociedad para llegar a tales acuerdos. Precisamente, dentro de la “Tercera Ola de la Democracia” de que habla Avritzer (2002), es donde la ciudadanía encuentra una estructura relativamente clara y parsimoniosa sobre la cual movilizarse. Como se verá en la próxima variable, el marchitamiento de los espacios de participación ha ido desapareciendo tales espacios donde se puedan establecer acuerdos. El privilegiar la planeación y los presupuestos participativos, donde la ciudadanía organizada llega colectivamente a acuerdos que pueda hacer cumplir, son indispensables.

6.3.2. Mecanismos de participación / Crítica con Confíe

Como ya se mencionó, los *Mecanismos de participación* son la expresión de la soberanía en el pueblo y fueron introducidos con fuerza en la Constitución de 1991. El *Barcas* mide el conocimiento de estos a través de dos preguntas para cada uno de los 12 mecanismos de participación listados: conoce o ha oído mencionar cada uno de los mecanismos de participación, y si conoce alguien que lo haya utilizado.⁴¹

41.

		38		39		
		Conoce o ha oído mencionar		Alguien que haya utilizado		
		Sí	No	Sí	No	
38.1	Participación Comunitaria en asuntos de salud o Veedurías de Salud (p.e., prevención y promoción o liga de usuarios)	1	2	1	2	39.1
38.2	Cabildo abierto	1	2	1	2	39.2
38.3	Revocatoria del mandato	1	2	1	2	39.3
	Referendo	1	2	1	2	
38.4	Consejos Territoriales de Planeación (locales, municipales, departamentales o nacionales)	1	2	1	2	39.4
38.5	Consulta popular	1	2	1	2	39.5
38.6	Veedurías ciudadanas	1	2	1	2	39.6
38.7	Plebiscito	1	2	1	2	39.7
38.8	Derecho de petición	1	2	1	2	39.8
38.9	Acción de Tutela	1	2	1	2	39.9
38.10	Participación en educación (foros, asociación de padres, gobierno educativo, juntas locales o municipales de educación, etc.)	1	2	1	2	39.10
38.11	Consejos municipales de desarrollo rural	1	2	1	2	39.11
38.12	Presupuestos participativos	1	2	1	2	39.12
38.13	Otros (Consejos de paz, Cultura, Juventud, Política Social, Ligas de Usuarios etc.) Subraye o escriba	1	2	1	2	39.13

Para los propósitos de los análisis, los *Mecanismos de participación* se agruparon en cuatro categorías: (1) *Mecanismos de reconocimiento y garantía de los derechos individuales*, que incluyen la *tutela* y el *derecho de petición*, aunque en sentido estricto, no son mecanismos de participación. (2) *Mecanismos de participación directa*, donde las decisiones se basan en la agregación de decisiones individuales, sea votando o firmando como, por ejemplo, el *referendo* y la *revocatoria del mandato*. Estos mecanismos pueden responder a situaciones o circunstancias específicas, donde la ciudadanía se convoca para intervenir en un asunto político determinado. (3) *Mecanismos deliberativos* que se refieren a situaciones o espacios de interacción y concertación formalmente establecidos, relativamente estables y ofrecidos institucionalmente que requieren de un debate cara a cara y establecimiento de acuerdos en las comunidades. Ejemplo de ello son el *cabildo abierto*, los *consejos territoriales de planeación* y *consejos municipales de desarrollo rural*. (4) *Mecanismos de participación de gobierno*, que son aquellos idiosincráticos de cada periodo de presidencial, por ejemplo, las *Mesas de Solidaridad* (gobierno Samper) se incluyeron en la medición de 1997, los *Consejos Comunitarios* (gobiernos Uribe), en la medición de 2005 y los *Acuerdos para la Prosperidad* (gobierno Santos, que no se desplegaron con gran intensidad) que se incluyeron en la medición de 2011.

En la medición con el *Barcas* en 2017, resultaron críticos con *Confíe*, los mecanismos de *derecho de petición* y *revocatoria del mandato* que se deben observar con detenimiento.

Los resultados de esta variable se presentarán en primer término sobre los cambios en los ítems que se incluyeron de forma idéntica en todas las mediciones. Luego se describirá la evolución de las diferentes categorías mencionadas arriba con todo lo que se ha incluido en cada una de las mediciones.



Figura 6.8 (a).
Cambio promedio
Mecanismos de participación
Muestra nacional / Bases
comparables

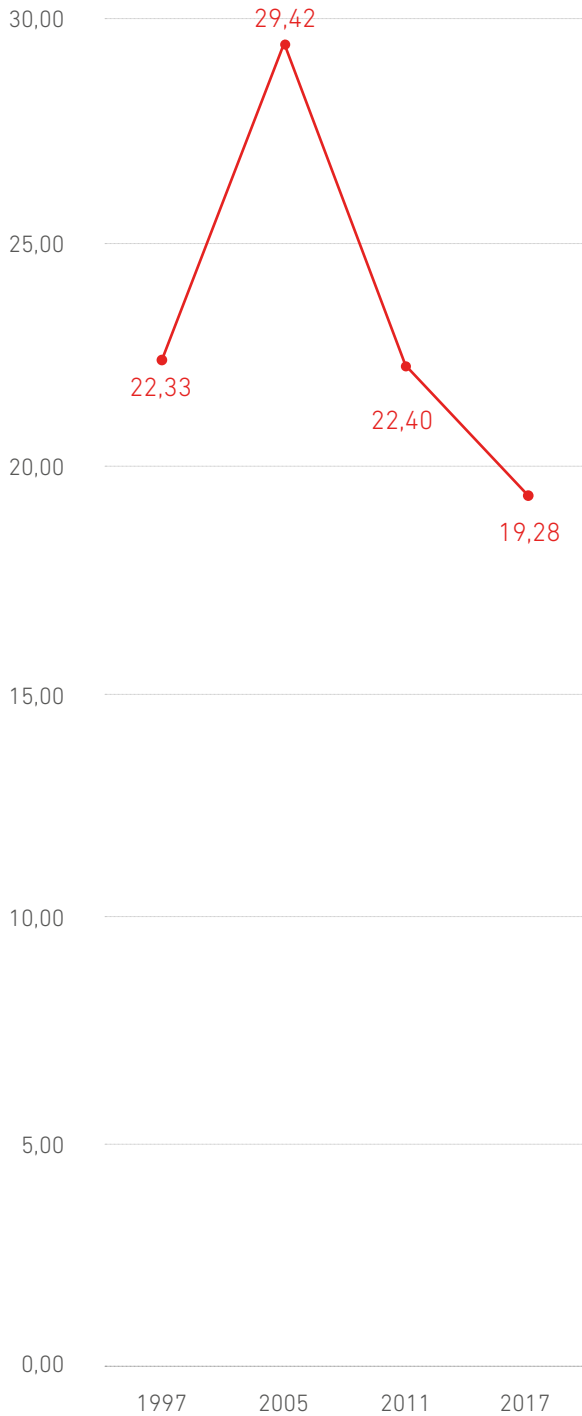
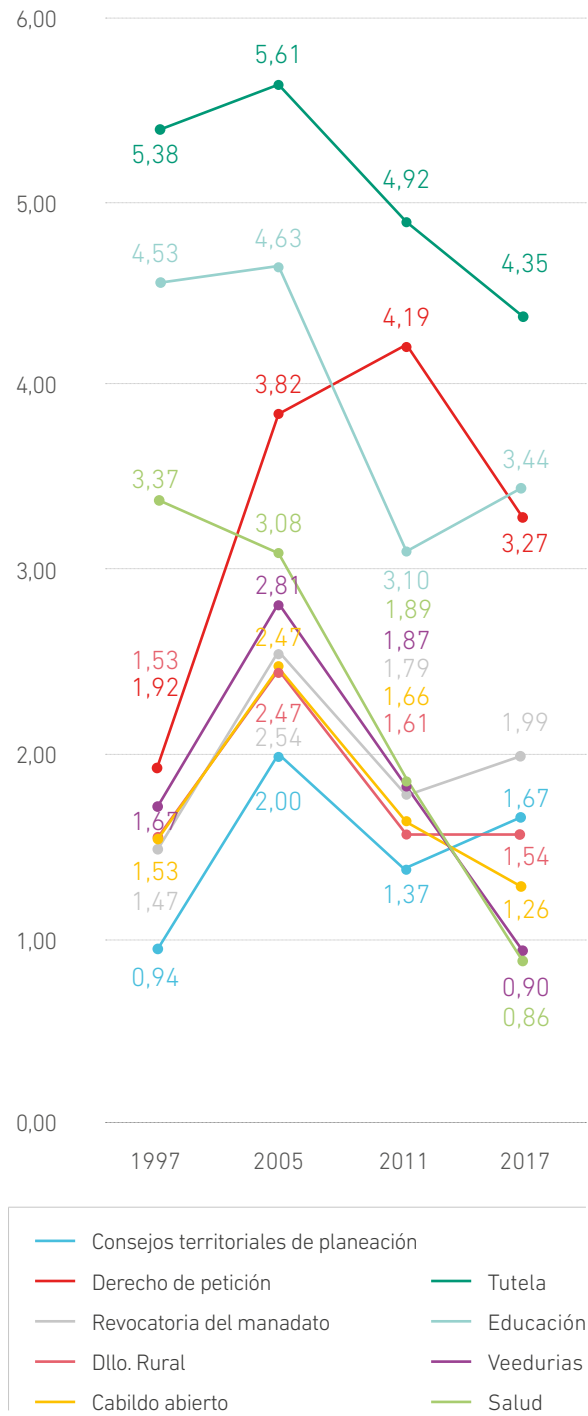


Figura 6.8 (b). Cambio
promedios ítems
Mecanismos de participación
Muestra nacional / Bases
comparables



*No conoce (0 puntos)

*Conoce o ha oído mencionar (5 puntos)

*Conoce y sabe de alguien que lo haya utilizado (10 puntos)

Como se puede apreciar en la *Figura 6.8 a*, el nivel de *Mecanismos de participación* en 2017 es menor que en 1997 cuando los colombianos los estaban ejerciendo por primera vez, un resultado muy lamentable. Se observa que el conocimiento de los *Mecanismos de participación* tuvo un 32% de aumento entre 1997 y 2005, periodo en el que aumentaron principalmente los *consejos territoriales de planeación (CTP)*, el *derecho de petición*, *revocatoria de mandato*, *veedurías*, *consejos de desarrollo rural*, *cayó salud* y permaneció estable *educación*. A 2011 el promedio de *Mecanismos de participación* se precipita un 24%; todos los mecanismos caen excepto *derecho de petición*. Los que más caen son los mecanismos *de salud*, *desarrollo rural*, *educación* y *veedurías*; los importantes CTP caen un considerable 31%. La menor pérdida se registró en *tutela* (*Figura 6.8 b*, *Tabla 6.8*).

Para 2017 el promedio de *Mecanismos de participación* cae un 14% adicional. Los CTP aumentan un 22% y tiene el mayor aumento de todos, pero aún con un nivel bajo. Aumenta también *revocatoria del mandato*, seguramente precipitado por el intento de revocar a Gustavo Petro en Bogotá y la reforma que se le introdujo a este mecanismo en la *Ley 1757 (2015)*, la Estatutaria de Participación, donde se modificaron los umbrales requeridos para poderlo ejercer. Para este mecanismo, en cerca de 20 años de estar disponible para la ciudadanía, los requisitos eran tales que ningún intento de aplicarlo había prosperado. El mecanismo en *educación* presenta un aumento. Por otro lado, la *tutela* disminuye, pero sigue estando alta. Las que más caen hasta llegar al nivel mínimo es *salud*, *veedurías*, y *cabildo abierto*. En los 20 años, los mayores aumentos se dan en CTP, una buena, aunque lenta noticia, el *derecho de petición* y la *revocatoria del mandato* (críticos). Los que más caen hasta prácticamente desaparecer son *salud* y *veedurías*. También caen *tutela* y *cabildo abierto*.

Los resultados de la última medición revelan que cada vez los colombianos desconocen del todo los *Mecanismos de participación*. Cuando se excluyen los mecanismos *individuales (tutela y derecho de petición)*, se encuentra una progresión de los que no conocen ningún mecanismo: en 1997, 27% los desconocía, en 2005 este disminuye al 15%, en 2011 aumenta a un 33% para culminar en 2017 con un 43% de la población que no ha oído de ninguno.

Así, pasando al análisis por categorías de mecanismos mencionados, se encuentra que los *mecanismos individuales* permanecen estables (4%). Los de *participación directa* caen considerablemente (66% desde 2005 cuando se incluye el *referendo* en la medición), y caen 29% los *deliberativos*. Los *gubernamentales* no se pueden comparar pues no tuvieron presencia en 2017.

Con el propósito de comparar la mezcla que en cada medición tuvieron las diferentes categorías, se presenta la sumatoria de los promedios de cada mecanismo en cada categoría incluido todo lo medido en cada año (Tabla 6.8). El paralelo en la tabla, indica lo calculado para cada una de las mediciones; qué porcentaje del total por categoría sobre el total de todas las categorías agregadas. Aunque un poco artificial por la inclusión de algunos mecanismos nuevos en algunas mediciones, se puede apreciar el cambio en la tendencia de cuáles fueron los más conocidos y utilizados por la ciudadanía. Se puede apreciar entonces que esta preferencia es relativamente homogénea para las *individuales* (30.3% en 2017), hay un incremento muy importante en los *directos*, aumentan a 29% en 2017; por otro lado, aún con la inclusión de otros mecanismos deliberativos a lo largo de las mediciones, estos caen a 41% en 2017. Es evidente que este resultado lo impacta principalmente la práctica desaparición del mecanismo en *salud*.



Tabla 6.8. Sumatoria de los promedios de cada mecanismo por categoría

Mecanismos de Participación	Promedios				Mecanismos de Participación	Porcentaje / total Mec. participación			
	1997	2005	2011	2017		1997	2005	2011	2017
Tutela	5,38	5,61	4,92	4,35	Tutela	22,5%	13,9%	17,7%	17,3%
Derecho de petición	1,92	3,82	4,19	3,27	Derecho de petición	8,0%	9,4%	15,1%	13,0%
Total Mec. Derechos individuales	7,30	9,43	9,11	7,62	Total Mec. Derechos individuales	30,5%	23,3%	32,8%	30,3%
Referendo		4,62	3,02	1,56	Referendo		11,4%	10,9%	6,2%
Revocatoria del mandato	1,47	2,54	1,79	1,99	Revocatoria del mandato	6,1%	6,3%	6,5%	7,9%
Consulta popular				1,16	Consulta popular				4,6%
Plebiscito				2,53	Plebiscito				10,1%
Total Mec. Participación directa	1,47	7,16	4,81	7,24	Total Mec. Participación directa	6,1%	17,7%	17,3%	28,8%

Mecanismos de Participación	Promedios				Mecanismos de Participación	Porcentaje / total Mec. participación			
	1997	2005	2011	2017		1997	2005	2011	2017
Cabildo abierto	1,53	2,47	1,66	1,26	Cabildo abierto	6,4%	6,1%	6,0%	5,0%
Veedurías Ciudadanas	1,67	2,81	1,87	0,90	Veedurías Ciudadanas	7,0%	6,9%	6,7%	3,6%
Salud	3,37	3,08	1,89	0,86	Salud	14,1%	7,6%	6,8%	3,4%
Participación en educación	4,53	4,63	3,10	3,44	Participación en educación	18,9%	11,4%	11,2%	13,7%
Consejos Dllo. Rural	1,53	2,47	1,61	1,54	Consejos Dllo. Rural	6,4%	6,1%	5,8%	6,1%
C. Territoriales planeación	0,94	2,00	1,37	1,67	C. Territoriales planeación	3,9%	4,9%	4,9%	6,6%
Encuentros Ciudadanos		2,81			Encuentros Ciudadanos		6,9%		0,0%
Presupuestos participativos			1,01	0,62	Presupuestos participativos			3,6%	2,5%
Total Mec. Deliberativos	13,57	20,27	12,51	10,29	Total Mec. Deliberativos	56,7%	50,1%	45,1%	40,9%
Mesas de Solidaridad	1,58				Mesas de Solidaridad	6,6%			
Consejos Comunitarios		3,62			Consejos Comunitarios		8,9%		
Acuerdos Prosperidad			1,31		Acuerdos Prosperidad			4,7%	
Total Mec. Gobierno	1,58	3,62	1,31	0,00	Total Mec. Gobierno	6,6%	8,9%	4,7%	0,0%
TOTAL MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN	23,92	40,48	27,74	25,15	TOTAL MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN	100%	100%	100%	100%

A continuación, se presentan en porcentajes los que conocen y saben de alguien que lo haya utilizado, por cada *Mecanismo de participación*, en donde se puede ver la evolución de los mecanismos comparables a través del tiempo.



Tabla 6.9. Porcentajes ¿conoce?, ¿sabe de alguien que lo haya utilizado?
Mecanismos de participación por categorías /Muestra nacional

Mecanismos de Participación	Porcentajes 1997			Porcentajes 2005			Porcentajes 2011			Porcentajes 2017		
	No conoce	Conoce o ha oído mencionar	Sabe de alguien que haya usado	No conoce	Conoce o ha oído mencionar	Sabe de alguien que haya usado	No conoce	Conoce o ha oído mencionar	Sabe de alguien que haya usado	No conoce	Conoce o ha oído mencionar	Sabe de alguien que haya usado
Mec. Derechos individuales												
Tutela	28%	36%	36%	27%	39%	34%	37%	36%	27%	47%	34%	19%
Derecho de petición	73%	15%	12%	50%	26%	24%	45%	30%	25%	42%	35%	24%
Mec. Participación directa												
Referendo	-	-	-	37%	34%	29%	57%	26%	17%	76%	16%	8%
Revocatoria del mandato	76%	18%	6%	59%	31%	10%	76%	16%	8%	72%	20%	8%
Consulta popular	-	-	-	-	-	-	-	-	-	85%	9%	6%
Plebiscito	-	-	-	-	-	-	-	-	-	70%	21%	9%
Mec. Participación deliberativa												
Cabildo abierto	74%	19%	7%	64%	27%	9%	73%	21%	6%	79%	17%	4%
Veedurías ciudadanas	74%	18%	8%	58%	28%	14%	72%	19%	9%	88%	7%	6%
Salud	55%	23%	22%	55%	28%	17%	73%	16%	11%	88%	7%	5%
Participación en educación	45%	37%	18%	45%	20%	35%	61%	23%	16%	58%	27%	15%
Consejos Dllo. Rural	80%	12%	8%	66%	20%	14%	76%	15%	9%	82%	13%	5%
C. Territoriales planeación	85%	11%	4%	70%	20%	10%	79%	14%	7%	80%	14%	6%

Mecanismos de Participación	Porcentajes 1997			Porcentajes 2005			Porcentajes 2011			Porcentajes 2017		
	No conoce	Conoce o ha oído mencionar	Sabe de alguien que haya usado	No conoce	Conoce o ha oído mencionar	Sabe de alguien que haya usado	No conoce	Conoce o ha oído mencionar	Sabe de alguien que haya usado	No conoce	Conoce o ha oído mencionar	Sabe de alguien que haya usado
Encuentros ciudadanos	-	-	-	61%	21%	18%	-	-	-	-	-	-
Presupuestos participativos	-	-	-	-	-	-	85%	10%	5%	92%	4%	4%
Mec. Participación de gobierno												
Mesas de Solidaridad	74%	16%	10%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Consejos Comunitarios	-	-	-	51%	28%	21%	-	-	-	-	-	-
Acuerdos Prosperidad	-	-	-	-	-	-	80%	13%	7%	-	-	-

De los anteriores resultados, se destacan los porcentajes altos de conocimiento de la *tutela* y *derecho de petición* sobre los demás mecanismos, aunque este porcentaje haya disminuido entre 2011 y 2017. De los *mecanismos de participación directa*, se destaca el bajo porcentaje de personas que conocen *la consulta popular* (medida solo en 2017). Esto, teniendo en cuenta que la toma de datos de la última medición de *Capital Social*, se realizó entre octubre y diciembre de 2017, mucho antes de la consulta anticorrupción del 26 de agosto de 2018. Otro de los mecanismos medidos únicamente en 2017 fue el *plebiscito*, que ocurrió después del Plebiscito por la Paz (2 de octubre de 2016). Sin embargo, los resultados registran que solo el 30% conoce este mecanismo por lo menos con tal nombre.

De los *mecanismos deliberativos* se destaca el alto porcentaje de personas que no conocen las *veedurías ciudadanas* (88%), los mecanismos de participación sectoriales de *salud*, los *consejos de desarrollo rural* y los *consejos territoriales de planeación* (alrededor del 80% no conocen estos mecanismos) y de *presupuestos participativos*, cuyo desconociendo aumentó: en 2011 el 85% no lo conocían y en 2017 esta proporción subió al 92%.

II. De las disposiciones jurídicas

6.3.3. La Ley 1757 de 2015

La *Ley 1757 de 2015* buscó solventar muchos de los problemas que se venían presentando en la utilización y efectividad de la participación ciudadana, muy a menudo con obstáculos legales que hacían difícil su ejercicio. Sin embargo, uno de los obstáculos más importantes que se habían identificado era la proliferación de espacios de participación que habían ido incrementando para llegar a una cifra cercana a los 80 espacios, que por numerosos diluían la atención de la ciudadanía y desmotivaban su participación. Se detectó que con frecuencia muchas leyes traían la definición de nuevos espacios y muchos de ellos estaban solo en el papel. Igualmente, se hizo evidente que los recursos supuestamente dedicados a promover la participación ciudadana difícilmente se podían identificar y comprobar su costo/beneficio. Por ello, en la *Ley 1757* se asignaron dos tareas críticas al recién creado Consejo Nacional de Participación (diferenciar del Consejo Nacional de Planeación) y su repetición a nivel territorial: (1) La identificación de los recursos destinados para la participación y la simplificación de los espacios de participación para lograr identificar los que son de importancia crítica. Este Consejo Nacional de Participación lo presidía el Ministerio del Interior con la Secretaría Técnica del DNP. Sin embargo, estas tareas no se han concluido a la fecha de culminación de esta edición.

Varios fueron los mecanismos rediseñados en la *Ley Estatutaria de Participación*, de la cual fue coautor uno de los autores de este libro cuando era Senador de la República.⁴² Sin ser exhaustivos, se destaca la *revocatoria del mandato* que desde su inserción en la Constitución de 1991 no había sido puesta en práctica ni una vez. Para ello se simplificaron las normas y se hizo más fácil su puesta en práctica, de tal manera que en el corto tiempo de los cambios legislativos, se ha aplicado con éxito en varias oportunidades. Por otro lado, los Acuerdos de Paz exacerbaban la profusión de nuevos mecanismos de participación que en alguna cuenta llegaron alrededor de 110 mecanismos, agravando el tema de dilución de la atención ciudadana ya que las personas no terminan sabiendo a cuál de ellos va, a qué va y qué decisiones se asumen desde allí.

42. John Sudarsky, Senador de la República (periodo 2010-2014).

Dentro de la concepción de priorizar estos mecanismos, resulta de la mayor importancia la *Planeación Participativa* ya que en ella se conjuga la participación sectorial de la sociedad civil organizada con la priorización del gasto efectuada colectivamente, de tal manera que el saldo pedagógico de la experiencia colectiva, cuando se hace bien, es disparar un círculo virtuoso donde la ciudadanía define operacionalmente el bien colectivo, conoce las finanzas de su territorio y se entera sobre qué hacer *Control Social*, por ejemplo a través de las exangües *veedurías*. Este ejercicio que se hace cada cuatro años al comenzar el mandato de cada presidente, gobernador y alcalde (y alcalde local donde está establecido), puede repetirse cada año con la modalidad del *Presupuesto Participativo*.

6.3.4. La Observación de la Planeación Participativa en los municipios de Alto Conflicto

Dentro del contexto de los Acuerdos de Paz se definieron 16 territorios donde es central intervenir, por un lado, en lo político con 16 Circunscripciones de Paz, en que se elegiría un representante a la Cámara de Representantes por territorio, y ya en términos de desarrollo económico e integración a la sociedad, Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PEDTs). Estas 16 unidades territoriales cubrían los 170 municipios donde era más intenso el conflicto y más lejana la presencia del Estado. Dada la centralidad de la *Planeación Participativa Municipal* como espacio de integración de la participación ciudadana, se decidió observar tales procesos en el primer trimestre de 2016 (Contrial, 2017).

En la observación era central utilizar una metodología que fuera sencilla y poco costosa y que tuviera la capacidad de generar mejoría en el proceso mismo de *Planeación Participativa*. En lugar de controlar por el *efecto de halo*, la resultante de alterar un fenómeno por el solo hecho de observarlo, que se encuentra en la base de las ciencias del comportamiento desde los experimentos de Elton Mayo (1933), debería precipitar tal efecto. Para ello se diseñó un instrumento (*Anexo 6.1*), donde el observador preferiblemente instalado en el territorio (debía estar allá durante un trimestre) pudiera recoger los datos.

En general la *Planeación Participativa* se da en circunstancias muy apretadas en el tiempo pues se realiza los primeros meses de una administración, cuando el nuevo mandatario está conformando su equipo, posesionándose y estructurando su plan de desarrollo que debería responder al programa de gobierno inscrito con su candidatura.

Los resultados de esta observación con el debido tratamiento estadístico mostraron una gran dispersión de los resultados, ilustrando así lo desordenado y poco reglado del proceso. La síntesis de lo que se requería se encuentra en el *Cuadro 6.1*.



Tabla 6.1. Resumen aspectos críticos de la Planeación Participativa Municipal

La narrativa de los Ítems Críticos de la Planeación Participativa	
a) La conformación del Consejo Territorial de Planeación (CTP) con una representación amplia de los diferentes sectores	Si bien existe una legislación al respecto, lo que se observó es que esta composición es supremamente heterogénea, dado que no se llevan registros de los participantes ni de su permanencia en el CTP, y al no respetar la regla de reemplazo de la mitad del consejo para mantener su continuidad conceptual sobre los problemas del territorio. Además, los nuevos gobernantes fácilmente pueden tener la tendencia a conformar tales consejos con participantes de su círculo más cercano, leales a ellos.
b) La convocatoria amplia a la ciudadanía para la discusión del plan de desarrollo y la conformación de subcomisiones para priorizar programas o proyectos	La convocatoria a participar en el proceso debe movilizar la ciudadanía y a los sectores en las cuales se han venido organizando, para movilizar atención sobre el proceso. Eventualmente se deben conformar subcomisiones temáticas, pues cada una de ellas deberá priorizar los proyectos y programas.
c) La incorporación de los planteamientos de las subcomisiones en el plan de desarrollo, por parte del CTP que debe tener como elemento fundamental:	El plan finalmente concertado por el CTP debe recoger las `priorizaciones que se hagan al interior de cada subcomisión de proyectos y programas con una cuantificación de los recursos requeridos, y el más complejo procesos que debe hacerse colectivamente de asignar recursos por sector. Todo esto con la "restricción fuerte" (Elster, 2000) , que implica los recursos limitados.
d) El respeto por los límites establecidos en el Plan de Inversiones	Si el proceso participativo ha de generar racionalidad, en una sociedad caracterizada por valores tradicionales "mágicos" y educar sobre lo público y no generar crisis fiscales, ni alimentar el populismo o el clientelismo personal, se deben conocer las fuentes y usos de las finanzas públicas del territorio. Esto requiere afinar la capacidad de priorizar y el conocimiento de los costos de los proyectos y la eventualmente capacidad de controlar su ejecución.

La narrativa de los Ítems Críticos de la Planeación Participativa

<p>e) Pasar por la explicación pública que el alcalde hace sobre la modificación al plan de desarrollo, de acuerdo con el concepto presentado por el CTP</p>	<p>El alcalde debe integrar la propuesta del CTP con su propio programa de desarrollo registrado en su mandato de gobierno. Lo fundamental ahora es explicar a la comunidad amplia por qué integra o no la propuesta en diferentes aspectos y cuál es la síntesis que va a llevar al Concejo Municipal para su debate y aprobación.</p>
<p>f) Con la aceptación por parte de la ciudadanía del Plan de desarrollo aprobado por el Concejo</p>	<p>Luego del proceso de aprobación del plan de desarrollo, a donde debe haber sido invitado el CTP con voz, pero sin voto, la ciudadanía debe mostrar su satisfacción por el proceso y entender que, si bien no se puede hacer todo lo que se necesita, es lo que es prioritario dadas las restricciones financieras y trasladar a lo público lo que conocen en lo privado.</p>
<p>g) Gobernabilidad: Contar con las capacidades suficientes para implementar los acuerdos/ decisiones a las que se lleguen en los procesos de planeación participativa.</p>	<p>El mandatario local debe contar con los instrumentos para llevar a cabo el plan de desarrollo tanto política como administrativamente.</p>

6.3.5. La Propuesta de reforma de la Planeación Participativa en el contexto de la reforma de la Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994)

Los puntos arriba mencionados tienen una oportunidad importante de ser plasmados en la reforma de la *Ley 152 de 1994*, el Estatuto Orgánico de Planeación, compromiso incorporado en los Acuerdos de Paz para incorporar las inversiones definidas en este en el plan de desarrollo. Adicionalmente deberán incorporarse los siguientes puntos:

- 1) El registro de la composición y vigencia de los Consejos Territoriales de Planeación; la ausencia de tal registro ha llevado a la manipulación de estos para acomodar intereses más personales en dichos consejos.
- 2) Tener una serie de metodologías para hacer la compleja consulta de los planes de desarrollo con miras a generar la racionalidad colectiva. La improvisación y la falta

de acumulación de aprendizaje ha sido un obstáculo importante y se debería generar un “armamentario” metodológico para que funcione bien. Uno no puede concebir, por ejemplo, y en comparación con que en una empresa se haga la planeación estratégica sin metodología, mucho menos en la situación tan abierta de la planeación participativa. Un ejemplo, dentro de muchos que debe haber, fue la que se hizo en Bogotá en la segunda administración de Antanas Mockus para estrenar el Acuerdo 13 del 2000, que regulaba la planeación participativa local en el Distrito Capital.

(<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3784>).

El trabajo en subcomisiones, que en una primera priorización por subcomisión puede consumir todos los recursos disponibles (salud se lleva todo a salud, cultura se lleva todo a cultura... etc.) requiere de acumulación por parte del CTP, y nuevamente priorización de recursos agregados que se realiza en los encuentros ciudadanos y demás. Esto requiere una disciplinada metodología para establecer dónde se traza la línea entre los proyectos que se pueden o no hacer.

3) Hacer públicos los presupuestos o los recursos disponibles en cada territorio, con el concurso de quién tiene mejor información sobre esto: el Ministerio de Hacienda. El plan de inversiones que ha de ser presentado al CTP, con fuentes y usos debe ser el mismo en cada una de las etapas del proceso. Es un sinsentido, por ejemplo, que en Cartagena (2016) los Consejos Locales de Planeación no tuvieran la información financiera sobre la que debían planear, con la excusa de que ellos eran tan solo una instancia de consulta.

4) El mandatario debe presentar el Plan a su respectivo órgano representativo (asamblea, concejos, JAL en los casos donde se utilice lo local) a cuyos debates debe ser invitado el CTP con voz, pero sin voto.

5) Inclusión y articulación del ámbito local como parte del Sistema Nacional de Planeación que no quedó así en la Constitución cuando se redactó en 1991. Por supuesto que lo anterior a ser incorporado jurídicamente antes del primer semestre de 2020 para ser aprovechado en los procesos participativos del periodo 2020-2024.

Con los anteriores elementos se termina forjando un acuerdo colectivo que educa a la población sobre lo público y en cómo resolver los complejos dilemas de inversión. Si adicionalmente los electores supieran quién es su representante (ver abajo, *Eslabonamiento legislativo*) la ciudadanía tendría sobre qué hacer veeduría y control social y el representante del territorio en las diferentes esferas sabría

cómo abogar por los intereses colectivos de su electorado. Al momento de finalizar esta edición, el gobierno Duque no había asumido el compromiso de reformar la Ley de Planeación.

III. Participación Electoral y Democracia Representativa

6.3.6. Votación / Crítica con Confíe

El *Barcas* incluye tres preguntas referidas a la participación electoral: ¿Puede usted votar?, ¿ha votado alguna vez en su vida?, y ¿votó en las últimas elecciones para: alcalde, gobernador, presidente, JAL, concejo municipal, asamblea departamental, Cámara de Representantes y Senado?

De las dos primeras preguntas es posible calcular la masa de los electores que en alguna de las últimas elecciones ha votado, la cual permanece relativamente estable luego de subir a partir de 2005 (*Figura 6.9*). Igualmente, se aprecia que los abstencionistas permanentes permanecen relativamente estables alrededor del 17%, con oscilaciones especialmente en 2005. Esto permite mirar los resultados de votación en la encuesta con tranquilidad, sabiendo que puede haber diferencias con las oficiales de la Registraduría para cada una de estas elecciones.

Las elecciones registradas en la medición de 2017 son las del Congreso de 2014 y las de alcaldes, gobernadores, asambleas, concejos y Jales de 2015. Anterior a la última medición (2017), tuvo lugar el acto formal de la firma del Acuerdo de Paz en Cartagena (26 de septiembre de 2016), el Plebiscito por la Paz (2 de octubre de 2016) y la firma de los Acuerdos de Paz en el Teatro Colón (24 de noviembre de 2016); y posterior a la misma se realizaron las elecciones legislativas y las dos vueltas a las presidenciales, ocurridas en el primer semestre de 2018. Los resultados registran una caída del 36% en la votación frente las elecciones registradas en la medición de 2011, cuando se habían efectuado las parlamentarias y presidenciales de 2010, pero no las regionales de 2011 que se dieron posteriores a la aplicación del *Barcas*.



Figura 6.9. Participación Electoral 1997 - 2017

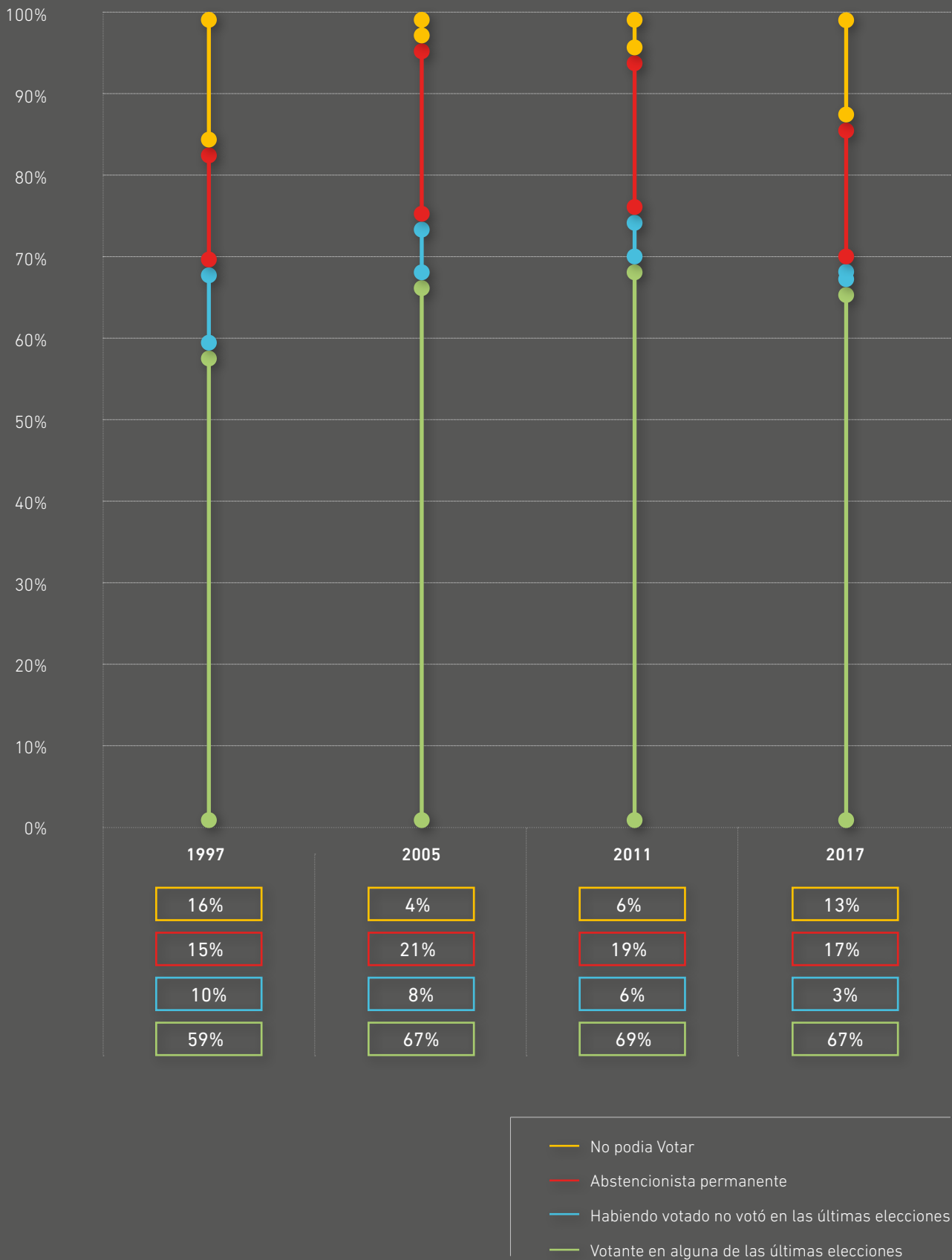




Figura 6.10 (a).
Cambios promedio Votación
Muestra nacional /
Bases comparables

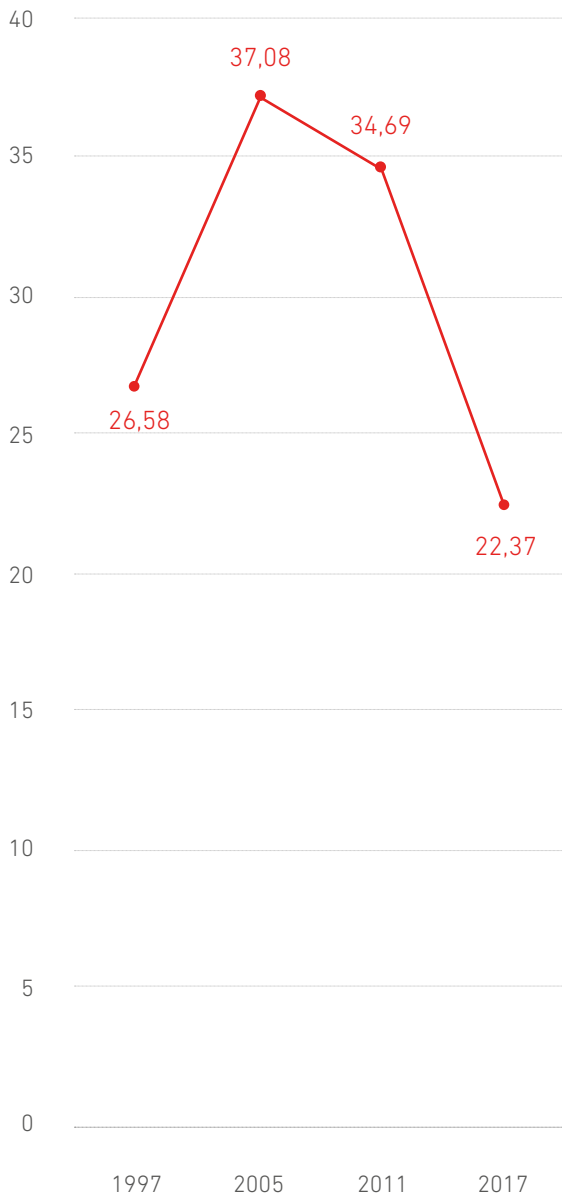
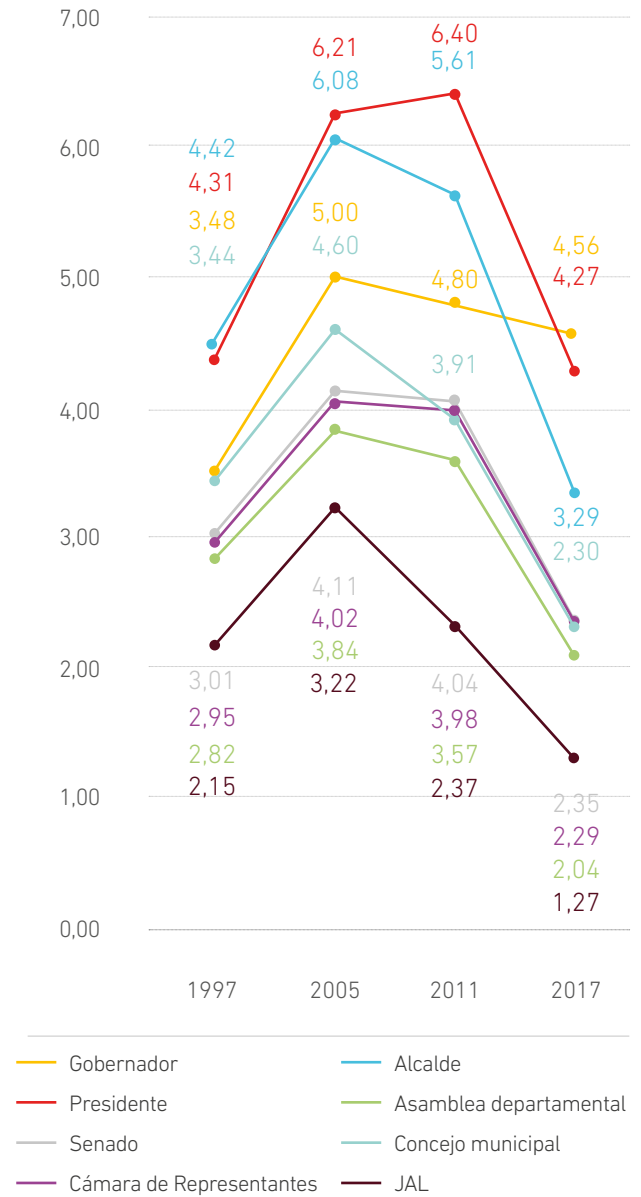


Figura 6.10 (b). Cambios promedio ítems Votación
Muestra nacional /
Bases comparables



De las elecciones auscultadas en 2017 la que menos cae es la votación en las elecciones para *gobernador* (ítem crítico) que resulta con el nivel más alto de todas, y un aumento del 31% en los 20 años. Le sigue en nivel la *votación de presidente* que permanece estable en los 20 años, pero que presenta una caída de 33% para el último período. Las demás caen fuertemente, quedando con el nivel más bajo la de *JAL*, con la mayor pérdida tanto en el último período como en los 20 años. Hay que recordar que tal elección tan solo se da en un número limitado de los municipios de Colombia (Figura 6.10 b).

6.3.7. Eslabonamiento ejecutivo

La variable incluye la votación por las diferentes elecciones de la rama ejecutiva (presidente, gobernador y alcalde) y la escogencia de la más importante entre ellas. La variable se construyó otorgando 10 puntos si votó por cada uno de los tres cuerpos de la rama ejecutiva, con otros 10 puntos adicionales si consideró alguno de los tres cuerpos como el más importante. Así entonces, el rango de la variable va de 0 puntos a 40 puntos.

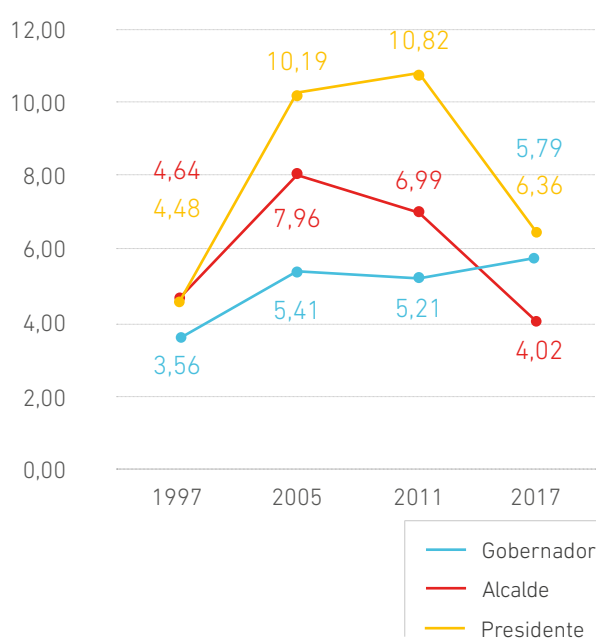
Los resultados muestran que el *Eslabonamiento ejecutivo* tuvo un gran aumento entre 1997 y 2005 y luego empezó a caer, con una caída drástica en el último periodo 2011-2017, sin embargo, queda por encima del nivel de base de 1997 (Figura 6.11 a). En el último período continuó con el mayor eslabonamiento el *presidente*, seguido del *gobernador* que ahora supera al del *alcalde*. Este último registra la mayor caída en la votación y además tiene el menor nivel de ser considerada la más importante. La *presidencia* también cae en términos de ser considerada la más importante. Entre estos resultados se destaca el aumento del *eslabonamiento gobernador*, principalmente por el aumento de ser la elección a gobernador la más importante en la que votó y por ser la elección que menos cayó en términos de votación. Este último resultado debe verse en relación del ámbito del departamento en política como sub-ámbito territorial que acumula *Kcívico* y disminuye *Fenoval*.



Figura 6.11 (a).
Cambios promedio
Eslabonamiento ejecutivo
Muestra nacional /
Bases comparables



Figura 6.11 (b).
Cambios promedio
Eslabonamiento ejecutivo
por elección / Muestra nacional
/ Bases comparables



6.3.8. Eslabonamiento legislativo

Lawson (1980) origina el concepto de *Eslabonamiento legislativo* para identificar cómo se vinculan representado y representante, la base del problema de la representación y la relación *Principal-Agente*. Para medir el *Eslabonamiento legislativo*, en el *Barcas* se pregunta primero si la persona votó en cada una de las elecciones legislativas (parte de la variable *Votación*), y luego se pregunta para cada una de ellas, si recuerda por quién votó, si sabe si salió elegido y, entre los que hubiera podido escoger como su más cercano, sea cual fuere la respuesta de si sabe si salió elegido, cuál de estos es el más cercano o lo representa mejor. Si la respuesta fue distinta a *ninguno o Ns/Nr*, se averigua sobre la primera y segunda razón por la cual se votó por ese representante que eligió como el más cercano (ver atrás *razones de voto*). Es de anotar que, en 2005, en la segunda medición, tan solo se habían realizado las elecciones regionales del 26 de octubre de 2003 con el sistema voto preferente/lista cerradas, reforma aprobada en julio de 2003. Después de la segunda aplicación, la siguiente elección legislativa nacional se llevó a cabo en 2006 y su efecto generalizado se ve en la medición de 2011.

Los resultados discutidos en la variable *Atomización* en el capítulo IV (Ksocial), indican que 88% de la población tiene *cero eslabonamiento*, o sea que no recuerda por quién votaron en ninguna elección en el legislativo, así hayan votado en ellas. Adicionalmente, se presentan los resultados del *Eslabonamiento legislativo* para cada uno de los cuerpos (Figura 6.12 b).

Figura 6.12 (a). Cambios promedio Eslabonamiento legislativo Muestra nacional / Bases comparables



Figura 6.12 (b). Cambios promedio Eslabonamiento legislativo por cuerpo Muestra nacional / Bases comparables

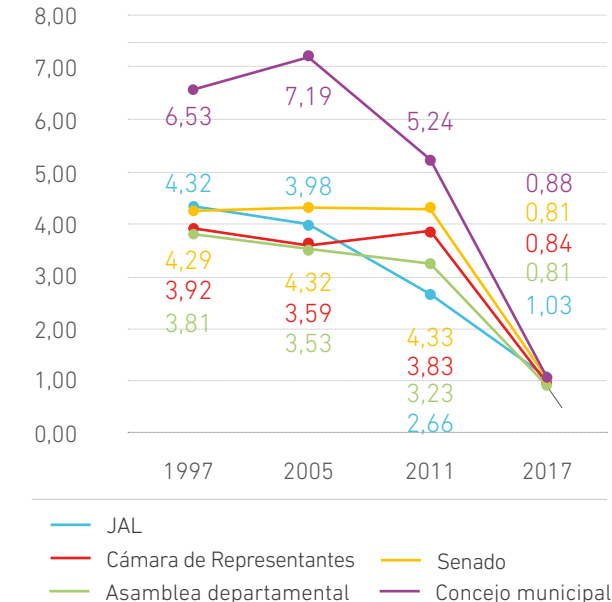




Tabla 6.10. Cambio de promedio Eslabonamiento legislativo

	Promedios				Porcentaje de cambio			
	1997	2005	2011	2017	05-97	11-05	17-11	17-97
JAL	4,32	3,98	2,66	1,03	-8%	-33%	-61%	-76%
Cámara de Representantes	3,92	3,59	3,83	0,84	-8%	7%	-78%	-79%
Asamblea departamental	3,81	3,53	3,23	0,81	-7%	-9%	-75%	-79%
Senado	4,29	4,32	4,33	0,81	1%	0%	-81%	-81%
Concejo municipal	6,53	7,19	5,24	0,88	10%	-27%	-83%	-87%
Eslabonamiento legislativo	22,87	22,60	19,29	4,36	-1%	-15%	-77%	-81%

Como puede observarse, la caída en 2017 es de un 77% y se da para cada uno de los cuerpos legislativos, con una caída de 81% para los 20 años. Las reformas a los sistemas electorales según anota Romero Bolivian (2019) y Dahrendorf (1997) realiza con sus tres relojes para terminar siendo incorporados para bien o para mal en la cultura, toman un tiempo para producir sus efectos definitivos. Efectivamente, la transición se comienza a notar en 2011 y tiene su efecto definitivo, por el momento, en 2017. Para cada uno de los escenarios de la democracia representativa se nota una caída grave. Si bien la Cámara de Representantes se recuperó en 2011 y el Senado se sostiene hasta 2011, estos eslabonamientos se precipitan al igual que los demás en 2017. La JAL queda con el promedio más alto (1,03) aunque con una caída dramática y un nivel igualmente minúsculo.

En la *Figura 6.13* y para los resultados de 2017 (*Tabla 6.11*), se ilustra la brecha tan notable entre *votar* y el *recordar por quién se votó*, donde, de nuevo, la JAL presenta una brecha considerablemente menor. La caída más drástica se da en el *eslabonamiento del concejo municipal*, la puerta de entrada a la democracia representativa para la mayoría de los colombianos.



Figura 6.13. Porcentajes ítems Eslabonamiento Legislativo por cuerpo
Muestra nacional /BARCAS 2017

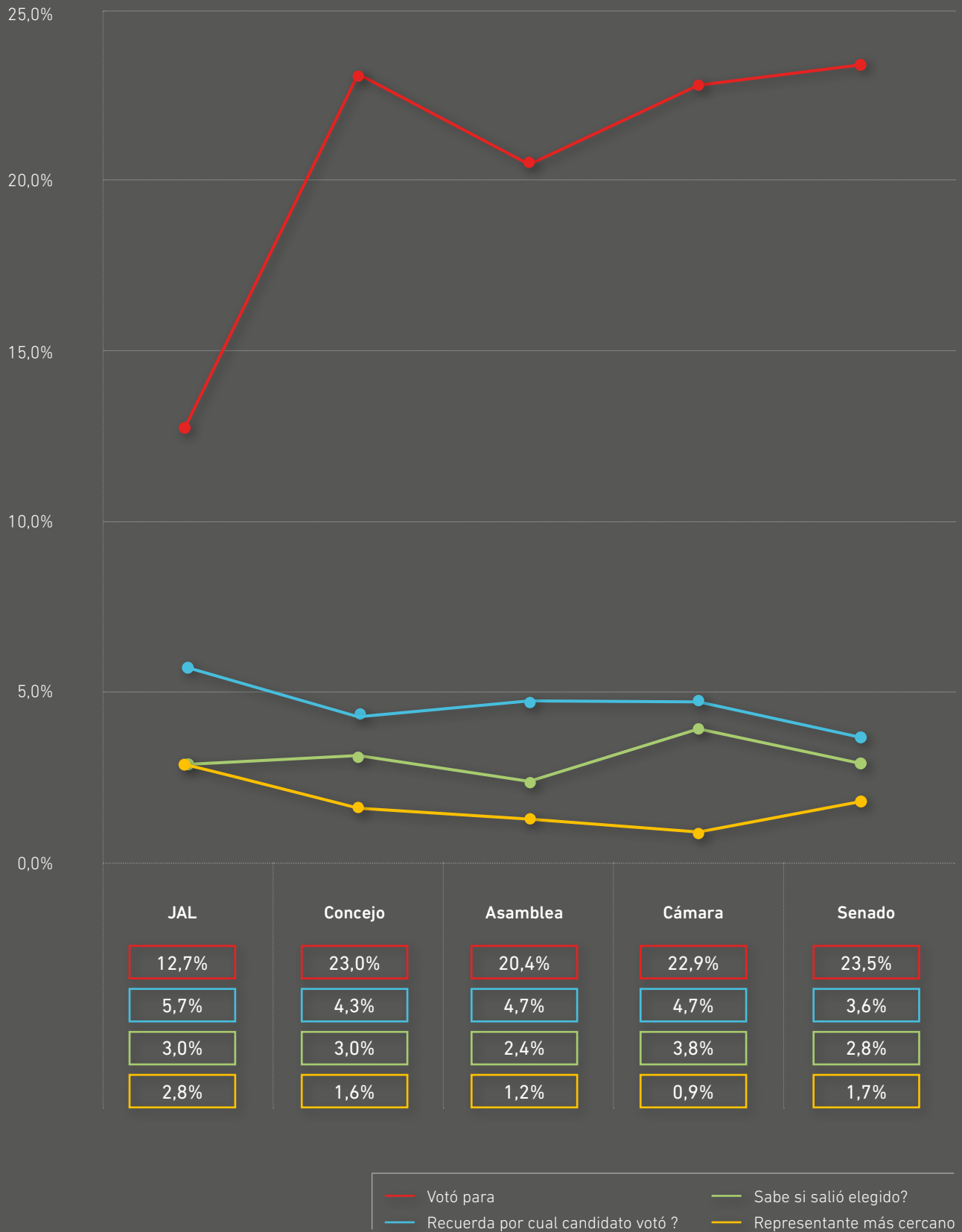




Tabla 6.11. Porcentajes ítems Eslabonamiento legislativo por cuerpo
Muestra nacional / Bases comparables

	Porcentajes / total de la muestra			
	1997	2005	2011	2017
Votó para				
JAL	21,5%	32,2%	23,7%	12,7%
Concejo municipal	34,4%	46,0%	39,1%	23,0%
Asamblea departamental	28,2%	38,4%	35,7%	20,4%
Cámara de Representantes	29,5%	40,2%	39,8%	22,9%
Senado	30,1%	41,1%	40,4%	23,5%
Porcentaje promedio	28,7%	39,6%	35,8%	20,5%
¿Recuerda por cual candidato votó?				
JAL	20,5%	17,1%	13,4%	5,7%
Concejo municipal	31,1%	29,7%	23,8%	4,3%
Asamblea departamental	20,2%	19,3%	18,5%	4,7%
Cámara de Representantes	23,2%	19,4%	21,9%	4,7%
Senado	24,0%	21,1%	23,5%	3,6%
Porcentaje promedio	23,8%	21,3%	20,2%	4,6%
¿Sabe si salió elegido?				
JAL	12,8%	12,4%	8,3%	3,0%
Concejo municipal	20,9%	21,7%	16,2%	3,0%
Asamblea departamental	15,0%	13,1%	12,3%	2,4%
Cámara de Representantes	14,4%	13,9%	13,9%	3,8%
Senado	15,5%	16,2%	16,0%	2,8%
Porcentaje promedio	15,7%	15,5%	13,3%	3,0%
Representante más cercano				
JAL	10,4%	10,3%	4,8%	2,8%
Concejo municipal	13,5%	20,4%	12,4%	1,6%

	Porcentajes / total de la muestra			
	1997	2005	2011	2017
Asamblea departamental	2,9%	2,9%	1,6%	1,2%
Cámara de Representantes	2,0%	2,6%	2,5%	0,9%
Senado	3,7%	5,9%	3,9%	1,7%
Porcentaje promedio	6,5%	8,4%	5,0%	1,6%
Ninguno	30,3%	28,0%	41,0%	55,9%
No sabe cuál es su representante / No sabe / No responde	37,2%	29,8%	33,8%	35,8%
Promedios eslabonamiento legislativo por cuerpo	1997	2005	2011	2017
JAL	4,32	3,98	2,66	1,03
Concejo municipal	6,53	7,19	5,24	0,88
Asamblea departamental	3,81	3,53	3,23	0,81
Cámara de Representantes	3,92	3,59	3,83	0,84
Senado	4,29	4,32	4,33	0,81
ESLABONAMIENTO LEGISLATIVO	22,87	22,60	19,29	4,36

Los resultados presentados en la tabla anterior, muestran la caída de los promedios en cada pregunta: en la columna de 2017 del 20,5% del promedio en votación por cuerpo, cae a 4,6% en recordación promedio (dificultad enormemente por un tarjetón donde no aparece el nombre del candidato), y cae de nuevo a 3,0% en saber si fue elegido (cómo saber a quién llamar a cuentas si uno no sabe si salió elegido) y a 1,6% en representante más cercano dado por el aumento de número de personas que llegaron a la pregunta pero que marcaron *ninguno*. Con la serie de respuestas para los 20 años, se nota el aumento en *ninguno* en el representante más cercano el cual llega, añadidos los Ns/Nr, al 88% de *eslabonamiento cero* ya mencionado.

Los graves efectos de la pérdida de *Eslabonamiento legislativo* no solo se notan en el *Ksocial (Atomización)* y *Confíe* sino también en la pérdida del efecto que ha mantenido la dimensión de *Participación Política* en bajar *Fenoval*. Como se recordará en la última medición, en el análisis con 11 dimensiones, *Participación Política* mantenía el efecto de bajar *Fenoval*, pero *Eslabonamiento legislativo* no aparece como variable crítica

negativa con *Fenoval*. Cuando se utilizan las 10 dimensiones, *Participación Política* no afecta a *Fenoval*. En 2011 la variable crítica que determinaba el efecto de que *Participación Política* bajaría *Fenoval* era *Eslabonamiento legislativo* (2013, 89,342). La caída tan dramática de esta última variable hace que el efecto desaparezca: *Sin Eslabonamiento legislativo* que era el mecanismo de validar la información, *Participación Política* ya no disminuye *Fenoval*.

Los resultados en *Eslabonamiento legislativo* evidencian un verdadero rompimiento entre la *sociedad y la política*, donde se supone que ésta es la correa de transmisión de la primera frente al Estado. Como se comprobó, esta rotura entre sociedad y política viene acompañada por el *oportunismo* y la *anomia* con consecuencias nefastas en delincuencia e imposibilidad de lograr algún grado de gobernabilidad. ¿Cuál es entonces la alternativa al clientelismo y para el sistema electoral que lo perpetúa, cuando no funciona (la ayuda de las palancas no aporta al *Ksocial*)?

IV. La Reforma al Sistema Electoral para establecer el Eslabonamiento legislativo y la Accountability⁴³

6.3.9. Los elementos a considerar en una propuesta de cambio al sistema electoral

Los dramáticos resultados de *Eslabonamiento legislativo* hacen evidente la crisis absoluta del sistema representativo en Colombia, crisis que se ha venido agravando con la introducción del sistema electoral basado en la lista cerrada/voto preferente, que en la mayoría de las veces por pura eficiencia electoral termina siendo el voto preferente.

⁴³. Para mirar el debate entre voto personal y representación de partido en una elección concreta (Cfr. Rodríguez Raga, J. C., 2006). Voto preferente y cohesión partidista: entre el voto personal y el voto de partido. En M. García y G. Hoskin (eds.), *La Reforma Política de 2003: ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?*, pp. 162-189. Bogotá: Uniandes – Cesó.

Como se ha visto este problema de la falta de relación entre *Principal* (los electores) y *Agente* (los representantes), con profundas raíces históricas y culturales, se ven ahora agravadas por que el clientelismo ya no funciona.

Para generar una propuesta al sistema electoral actualmente vigente en Colombia, donde las elecciones al legislativo la hacen los partidos escogiendo entre lista cerrada y voto preferente, se deben tomar en consideración dos elementos: el de **proporcionalidad** entre los votos que recibe una lista y las curules que ella obtiene en tal elección en el respectivo distrito. El segundo criterio es la **Representación** que los ciudadanos adquieren en tales votaciones, donde el elemento central es que el ciudadano sepa quién es su representante y lo pueda llamar a cuentas, y que el elegido sepa a quién le debe rendir cuentas.

La reforma al sistema electoral introducida en 2003 y puesta en vigencia en las elecciones regionales en octubre de ese año, buscaba acabar con la práctica de que un mismo partido presentaba varias listas a una misma elección que, por mantenerse el sistema de cocientes y residuos, terminaba siendo casi personal. Efectivamente, en la reforma se introdujo la cifra repartidora y la restricción de que cada partido para cada circunscripción presentará una sola lista con máximo el número de candidatos totales a elegir en tal elección. Además, se introdujo el umbral, el porcentaje mínimo que debía obtener un partido del total de votos depositados en una circunscripción para que los votos de ese partido se contaran, un incentivo fuerte a no lanzar listas aventureras, pues además de todo, al no ser contados los votos, no tendrían reposición de votos por los gastos en campaña.

En el método de cocientes y residuos, la totalidad de votos depositados en una circunscripción se dividía por el número de curules a elegir (cociente) y se asignaba una curul por cociente. Como ocurría la mayoría de las veces, esto no cubría la totalidad de curules a repartir por lo cual estas debían ser repartidas por el residuo, es decir, adjudicar una curul con un número de votos considerablemente menor al de quien salía por cociente. La cifra repartidora, la fórmula electoral de D'Hont (el sistema de promedio mayor) identifica una cifra de votos que se va bajando hasta asignar la totalidad de curules disponibles. Esto permite que cada curul sea asignada con un número muy parecido de votos válidos, destruyendo la falta de proporcionalidad entre los que se elegían por cociente /residuo.

El proyecto de reforma electoral que se estaba debatiendo se centraba en tener una lista cerrada por partido en cada circunscripción. Pero, debido al temor de prácticas utilizadas en el pasado, por la cual la oligarquía del partido elaboraba y ordenaba en privado las listas de su partido (el *bolígrafo*), el partido conservador negoció con el ministro Fernando

Londoño que, por subir el umbral, los partidos podrían elegir de una lista cerrada y ordenada o una lista de voto preferente, en la que los electores votaran por un candidato de la lista y el orden definitivo de entrada lo definía el número de votos que se habían depositados por cada cual. Este sistema tiene algunas consecuencias: un candidato puede recibir un número muy superior a la cifra repartidora que van a la “bolsa” de votos disponibles para elegir a otros candidatos de la lista, igual que los votos de los que no salen elegidos. Este sistema se torna muy cómodo para los partidos que pueden ya sea tener un candidato muy fuerte que arrastre a los demás candidatos, por un lado, y por el otro, a repartir un número de avales hasta copar el número de curules a cubrir, donde cada candidato se endeuda para financiar su campaña- y queda escarmentado para nunca meterse más a la política- y hará grandes esfuerzos por salir elegido. También hace que para los candidatos se pueda salir elegido con un número muy pequeño de votos dispersos en el territorio y conseguidos seguramente por medio de “capitanes” con votos amarrados y comprados; de ahí el costo cada vez mayor de las campañas. Todo esto hace que el ciudadano no pueda establecer una relación entre el voto que él deposita y los candidatos que resultan elegidos y mucho menos pedirle cuentas a un representante que no identifica, como se corrobora en los resultados del *Eslabonamiento legislativo*.

En el proyecto aprobado se indicaba que los candidatos deberían ser identificados, seguramente, por lo menos, con foto y nombre, lo cual resultaba imposible. Por ejemplo, para el Senado, con nueve partidos cada uno con cien candidatos, el tarjetón, la balota, tendría que tener 900 fotos o nombres. Por eso se decidió que lo que se marcaría sería un color de partido y un número del candidato lo cual tuvo como consecuencia un número considerable de votos anulados y que los candidatos tuvieran que concentrar sus esfuerzos de reconocimiento por el elector en saber su color y número, dejando poco espacio para promulgar las ideas y proyectos que defendía. Este diseño del tarjetón ha sido sujeto de múltiples retoques sin consecuencia alguna.

6.3.10. Sistema Electoral Mixto

La alternativa para combinar efectivamente los criterios de *Proporcionalidad y Representación* son los sistemas mixtos donde una parte de las curules se hacen por *Distritos Uninominales* (DUN), territorios donde cada partido inscribe un candidato en un distrito específico y el que reciba más votos gana y representa la totalidad de los habitantes de ese territorio.⁴⁴ La otra parte de las curules se elige por listas cerradas y ordenadas. La idea central de la parte de listas cerradas es recomponer la proporcionalidad de votos y

44. Schugart y Wattemberg presentan un detallado estudio (2003) donde se ilustra la variedad de sistemas mixtos implementados en diversos países.

curules que se distorsiona con los *Distritos uninominales*. Según aumente el porcentaje de curules asignadas por lista cerrada, se recupera la proporcionalidad.

Los sistemas mixtos, en palabras de Schugart son “los sistemas electorales del siglo XXI”. Estos fueron inventados en Alemania Occidental en 1953 y, dado que ellos venían de una interinidad democrática por la Segunda Guerra Mundial, tuvieron la oportunidad de crear un sistema que combinara proporcionalidad y representación, sin las presiones de un congreso en ejercicio.

En Colombia y en la tradición hispano católica el énfasis siempre ha sido en la **Proporcionalidad**, por la cual se ajusta continuamente la adjudicación de curules para dar cuotas a nuevos grupos que adquieren identidad colectiva y con los que el sistema continuamente se ajusta sin tener que cambiar, en una estrategia de continua cooptación que hace innecesario problematizar las premisas del juego electoral. La suposición es que en la cámara legislativa es un microcosmos de la sociedad y con estos continuos retoques estos segmentos de la sociedad disputan su poder para generar el “bien común”. La inclusión de las minorías étnicas, raciales, colombianos en el exterior e inclusive los representantes de las desmovilizadas Farc obedecen a esta dinámica.

Lo que queda por fuera y los resultados de *Eslabonamiento legislativo* hacen evidente, es el tema de la **Representación**. Varios son los sistemas electorales que enfatizan ésta, bajo premisas como “no impuestos sin representación” (no taxation without representation) pero sobre todo cuando la representación ha sido colectiva desde sus inicios, con profundas raíces milenarias en sistemas como los de las tribus germánicas en Europa Occidental, que evolucionaron hacia sistemas feudales caracterizados por una relación contractual entre señor y campesinos, totalmente diferente a la relación patrón-cliente. Esta raíz se refleja en la elección de los representantes de los habitantes de un territorio. Esta representación puede ser múltiple (magnitud mayor a uno) o uninominales, donde en cada territorio se elige un solo agente de todos los habitantes de tal circunscripción. En esta cada partido inscribe un candidato (por ello se llaman “uninominales” DUNs) y el que saque el mayor número de votos de estos se lleva la curul de ese distrito electoral. Con tal sistema los ciudadanos identifican con claridad cuál es el representante de su territorio y tienen a quién llamar a cuentas materializándose la *accountability*: la ciudadanía sabe a quién llamar a cuentas y el representante a quién rendirle cuentas. Este sistema electoral, basado en *Distritos uninominales* puede ser Parlamentario como es el caso inglés o Presidencial como es el caso de Estados Unidos. En estos, en cada uno de los distritos electorales se elige un representante para la Cámara de los Comunes o de Representantes.

En cada DUN el candidato se enfrenta a sus rivales de otros partidos y al ser elegido “se debe” a los votos de su territorio. Debe representar sus intereses colectivos, apoyarlos en diferentes gestiones y rendirles cuentas de su labor para ser reelegido, el premio natural para una buena representación. Pero, este sistema resuelve el tema de representación, pero no el de proporcionalidad ya que, cuando opera a lo largo de décadas, se convierte en un sistema bipartidista. ¿Cómo? En cada distrito electoral gana el que tiene más votos (Winner takes all). ¿Qué se hace con los votos de los perdedores? Se pierden, dejan de ser contados para nada. Por ello no es proporcional. Por ejemplo, un partido que saque en muchos distritos electorales una votación amplia, pero en ninguno gane, se queda sin representación. Esta convergencia hacia al bipartidismo es tan contundente que en ciencia política lo llaman el Axioma de Duverger, por el nombre del pionero científico político del siglo XX. En Inglaterra las víctimas hoy en día son los Libdems; allí mismo llevan décadas de intentar una reforma electoral que convierta al Reino Unido a un Sistema Mixto. En América Latina este proceso mismo de reforma logró muy recientemente que México permitiera la reelección inmediata de los miembros de la cámara baja sin lo cual, en lugar de deberse a los electores de su distrito, se debían a su partido que lo nominaba en otra parte.

En América Latina hay sistemas mixtos además en Venezuela y Bolivia.⁴⁵ El contraste entre los dos primeros no puede ser mayor: en Venezuela el sistema es unicameral y el consejo electoral está totalmente controlado por los gobiernos chavistas que lo utilizan para redibujar los distritos uninominales para sobre representar, dar mayor número de curules sin relación con población, a los adeptos al régimen y subrepresentar a aquellos que se le oponen, un problema que en distintas proporciones se presenta en Estados Unidos con el redibujo de tal distrito, el *gerrymandering*. En Inglaterra este último fenómeno no se da por la autonomía de lo político que tiene el muy técnico “comité de límites”. Bolivia por otro lado también tiene un sistema mixto, aplicado a la cámara baja. Existe una Corte Electoral de gran autonomía que cuando redibujó los distritos por primera vez en 2013, fue tan libre de la presión política que en algunos casos implicó la pérdida de curules para el partido de Evo Morales. Bolivia comparativamente había mantenido el apoyo a la democracia como sistema de gobierno (Latinbarómetro, 2016) cuando ésta había venido perdiendo terreno en los demás países de la región. Con los hechos que acompañaron la renuncia de Evo en 2019, la autonomía de la Corte Electoral debe jugar un papel importante en las elecciones.

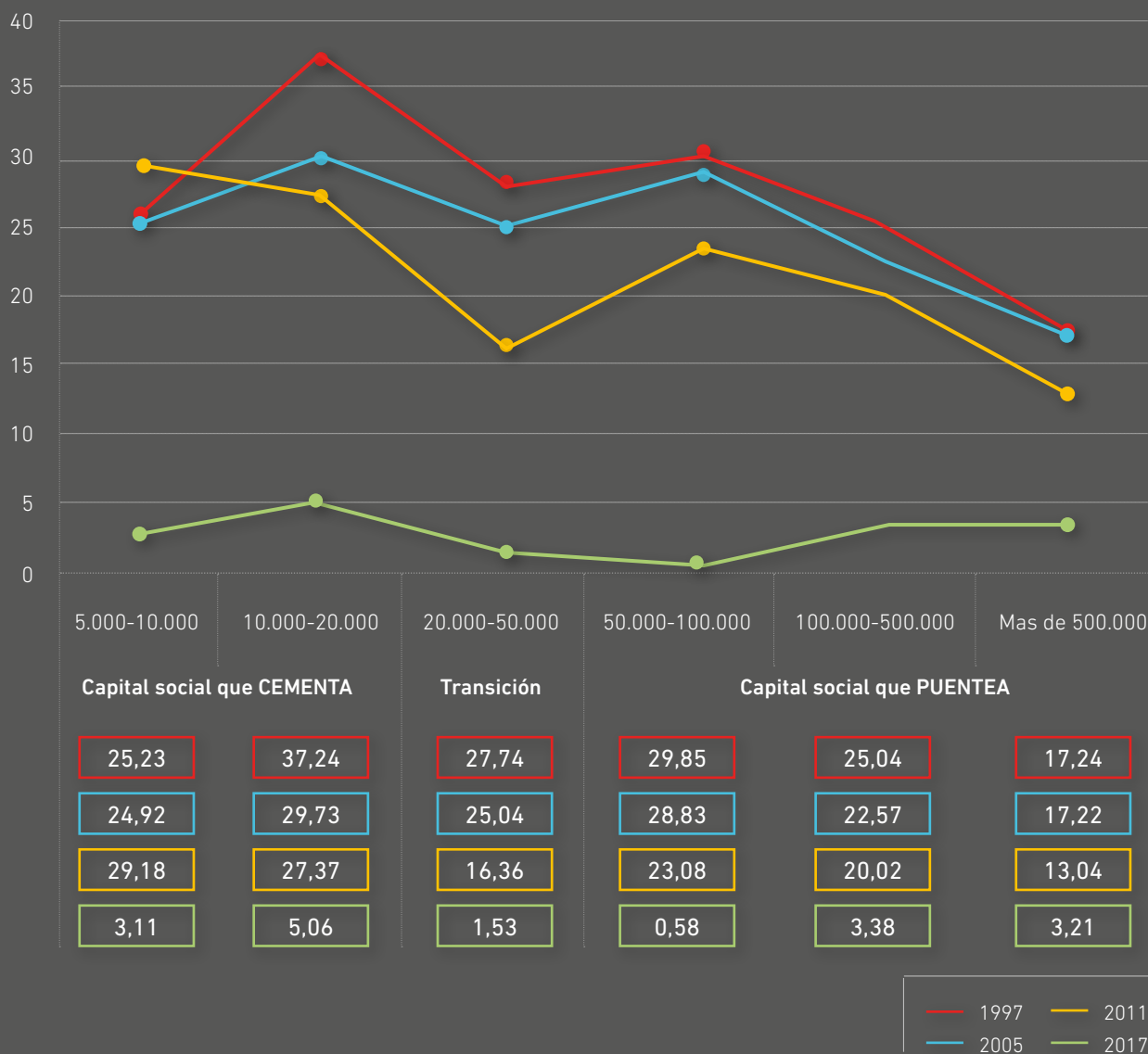
45. En Chile, en 2017 se hizo una profunda reforma electoral dirigida a restituir proporcionalidad y representación, que como herencia del régimen de Pinochet había sesgado el sistema para sobre representar la segunda minoría, léase la de sus partidos adeptos. La reforma se basó en introducir el método de Hont, la cifra repartidora, y disminuir el número de distritos electorales, aumentando además la magnitud de curules asignadas en cada uno de ellos.

6.3.11. El tamaño de los Distritos Electorales

Existen otras consideraciones sobre el mixto que se pueden abordar aquí. Uno de ellos es el tamaño poblacional de los DUNs para asegurarse que tales territorios se puedan convertir en Ámbitos de Acumulación de Capital Social, donde puedan unirse la democracia representativa y la participativa. Para determinar el tamaño del DUN resulta muy iluminante la *Figura 6.14*. En ella se ilustra los resultados en *Eslabonamiento legislativo* por tamaño de municipio. Como se puede observar, aunque el nivel mismo de eslabonamiento está bajando, el patrón es semejante en las tres primeras mediciones. En la última, tal patrón se desdibuja por el nivel tan bajo de *Eslabonamiento*.



Figura 6.14. Eslabonamiento legislativo por tamaño de municipio



Como se puede observar se presenta un tramo de alto *Eslabonamiento* en municipios entre 5.000 a 20.000 habitantes, luego se presenta una caída entre los 20 mil a 50 mil habitantes para aumentar de nuevo en municipios que llegan a cien mil habitantes. A partir de este tamaño el *Eslabonamiento* comienza a decrecer para precipitarse al nivel más bajo en ciudades de más de quinientos mil habitantes. El primer tramo hasta veinte mil representa un *Capital Social* que cementa, con gran solidaridad interna pero que define límites fuertes respecto al exterior, encierra, crea muros. Luego se presenta un momento donde el *Eslabonamiento* entra en transición y cae a niveles bajos. Luego, ya a partir de los 50.000 habitantes se ha recompuesto en un *Capital Social* que puentea, es decir que permite flujos de comunicación con el mundo externo al municipio y solidaridades más amplias.

El *Eslabonamiento* cae más allá de los 500.000 habitantes. Es importante entonces que los DUNs estén en este rango aproximado entre 75mil habitantes y menos de 500mil. Después de esto la gente pierde la comprensión y aprehensión de su territorio. En este sentido, cuando se planteó al comienzo la *Teoría de Transformación hacia la Sociedad Cívica Moderna*, los ámbitos de acumulación de confianza y compromiso, deberían delimitarse con este rango de tamaño de población.

6.3.12. La evolución de la propuesta del Sistema Electoral Mixto en Colombia

Desde la Comisión Primera del Senado de la República, Sudarsky presentó la propuesta del sistema electoral mixto en Colombia, en el contexto de un congreso internacional sobre el tema. Inicialmente, dado que la representación es el mayor déficit en el sistema electoral lista cerrada/voto preferente, se planteó para todos los cuerpos del Congreso con un 60% por DUNs, 40% por lista cerrada. Desde la *Teoría de Transformación hacia la Sociedad Cívica Moderna* (2005) se había planteado ir acercando a los parlamentarios a la opción que tendrían de representar un DUN, para lo cual se hicieron mapas políticos por la circunscripción nacional y la departamental con el 60%/40% y se presentaron sus resultados para aclimatar a cada parlamentario cuál sería su DUN o si iría por lista cerrada. Igualmente, se presentó la propuesta a diferentes partidos, algunos de los cuales lo debatieron con detenimiento. Después del estudio de la propuesta en las comisiones primeras de Cámara y Senado, en esta última, cuando ya se sabía que los tiempos no iban a alcanzar para que se surtieran los ocho debates requeridos en un mismo periodo parlamentario para aprobación de la reforma, la propuesta fue aprobada en la comisión. La oportunidad de hacerla conocer en mayor medida se le dio a Sudarsky con su participación en la consulta de la Alianza Verde a la Presidencia de la República, que eventualmente ganó Enrique Peñalosa para competir en primera vuelta, y permitió como bandera central de la candidatura explicar la propuesta del sistema mixto a todo lo largo y ancho del país.

Dentro de los Acuerdos de Paz con las Farc se definió que para formular propuestas integrales de reforma política se convocaría la Misión Electoral Especial (2017), la cual adoptó como su propuesta el Sistema Mixto para la Cámara de Representantes, pero con una composición de 50% de curules para cada tramo.

En un tarjetón diferente para cada distrito la persona votaría dos veces: primero por la lista cerrada que es idéntica para el territorio más grande (por ejemplo, si se está aplicando el sistema mixto para la Cámara de Representantes, el departamento) en una casilla identificada por el color de cada partido, y, por el otro, por su preferencia dentro de los candidatos por cada partido en el Distrito Uninominal. En este caso cada uno de estos viene identificado con foto y nombre de tal manera que sea obvio para el elector por quién está votando. La propuesta de la Misión iba en contra de la proporcionalidad al aumentar las curules de algunos territorios con muy baja población pero el método de seleccionar las curules, en buena medida adoptada del mecanismo en Bolivia, vía Romero Boliviano que era miembro de la Misión, resultó mejor que la que se traía, y en los debates que se hicieron se incorporó, tanto en los que hizo el gobierno, el Congreso y en un grupo especialmente concentrado en estos temas, el Grupo de Interés en la Reforma Política (Girepo), convocado por la Misión de Observación Electoral.

Explicado brevemente, y para el ejemplo de la asignación de curules para la Cámara cuya circunscripción es departamental, supongamos que se eligen diez representantes. Entonces se elegirían cinco por lista cerrada y cinco por DUN. El departamento se dividiría en cinco DUNs de aproximadamente igual y contigua población y para cada uno de estos los partidos inscribiría un candidato. En este sentido no existe "lista" por partido para las DUNs. La lista cerrada tendría los diez candidatos previamente ordenados.

Se votaría en tarjetones donde los candidatos por la lista cerrada por partido serían idénticos, identificada con su logo; por otro lado, cada DUN tendría un tarjetón distinto con la misma lista cerrada, pero con los candidatos únicos por partido en ese distrito. Se votaría dos veces: cerrada y DUN. Los escrutinios se iniciarían con la definición por medio de la cifra repartidora para la totalidad de las curules a elegirse, las diez del departamento. Así se sabría cuántos de la lista cerrada saldrían temporalmente por cada partido. Quedaría así garantizada la proporcionalidad. Luego se determinarían los ganadores en cada DUN. Para simplificar un proceso que tiene algunas excepciones que se van a cubrir en parte en las conclusiones, el número de elegidos por DUN por partido se reemplazan por igual número de los que este tenía asignados por lista cerrada, comenzando con los que están más abajo de la lista. De esta manera se mantiene la proporcionalidad por partido (el número seleccionado por cifra repartidora) y se logra la representación para cada uno de los DUN, el buscado resultado para un sistema mixto.

De acuerdo con el dato sobre el tamaño de un distrito electoral y la relación mitad cerrada y mitad DUN, en la última versión se propuso el sistema mixto para la elección a Cámara de Representantes, y para territorios de más de un millón de habitantes, en asambleas y concejos municipales. En ningún caso se aplicaría a las JAL pues quedarían subdivisiones muy pequeñas que generarían un *Capital Social* que encerraría (Anexo 6.2).

V. Las otras variables de Participación Política

6.3.13. Actividades políticas

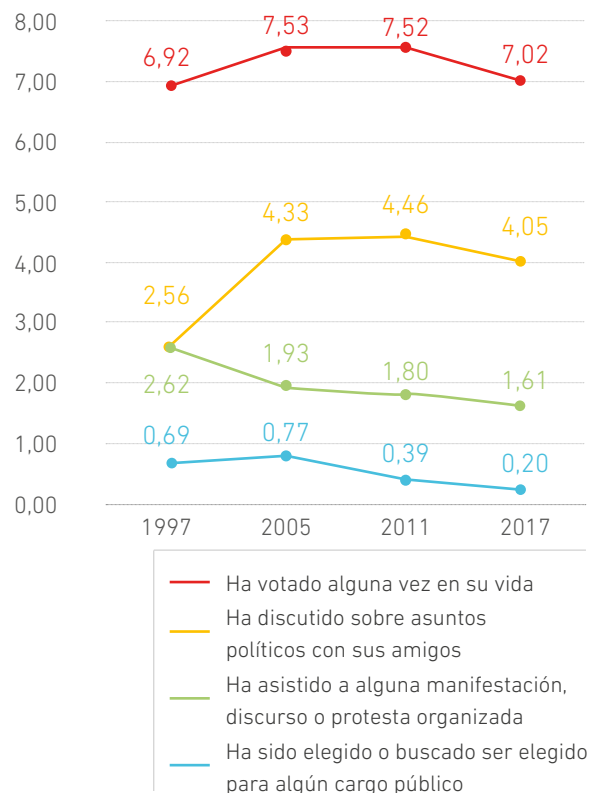
Esta variable se compone de los siguientes ítems: *ha votado alguna vez en su vida, ha asistido a una manifestación política, discurso o protesta organizada, ha discutido asuntos de política con sus amigos y ha sido elegido para ejercer algún cargo público*. Para el cálculo de la variable, los ítems se calificaron otorgando 10 puntos si la respuesta es afirmativa y 0 puntos si la respuesta es negativa. De esta manera, *Actividades políticas* tiene una escala de 0 a 40 puntos.



Figura 6.15 (a). Promedios Actividades políticas Muestra nacional/ Bases comparables



Figura 6.15 (b). Promedios ítems Actividades políticas Muestra nacional/ Bases comparables



El promedio de *Actividades políticas* se ha mantenido relativamente estable en los 20 años medidos, pero su composición lo ha hecho de pasar de actividades públicas como *asistir a manifestaciones, discursos o protestas organizadas* a volverse privadas, *discusiones políticas con amigos*. Igualmente, se registra una caída importante en la postulación a *presentarse como candidato a una elección*. Esta tendencia se hace evidente a partir de 2005; la caída en la postulación a cargos públicos se acelera a partir de 2011 cuando ya todas las elecciones eran con el sistema electoral actual. Todo esto confirma la tesis de desmovilización de lo público, el retiro de esta esfera.

6.3.14. Partido

La variable *Partido* incluye los ítems sobre *confianza, pertenencia (OV partido) y actividades en partidos políticos*, al igual que la *razón de voto* específicamente referida al partido político. La variable *Partido* se mide en esta dimensión de manera más compleja que en *Articulación Vertical*; las razones de voto ya se estudiaron en *Accountability, (Confíe)*. Las novedades entonces se centran en *Actividad partido*. A continuación se presentan los resultados de la evolución de la variable y de sus ítems (*Figuras 6.16 a y 6.16 b*).



Figura 6.16 (a).
Promedios Partido
Muestra nacional/
Bases comparables



Figura 6.16 (b). Promedios
ítems Partido
Muestra nacional/
Bases comparables

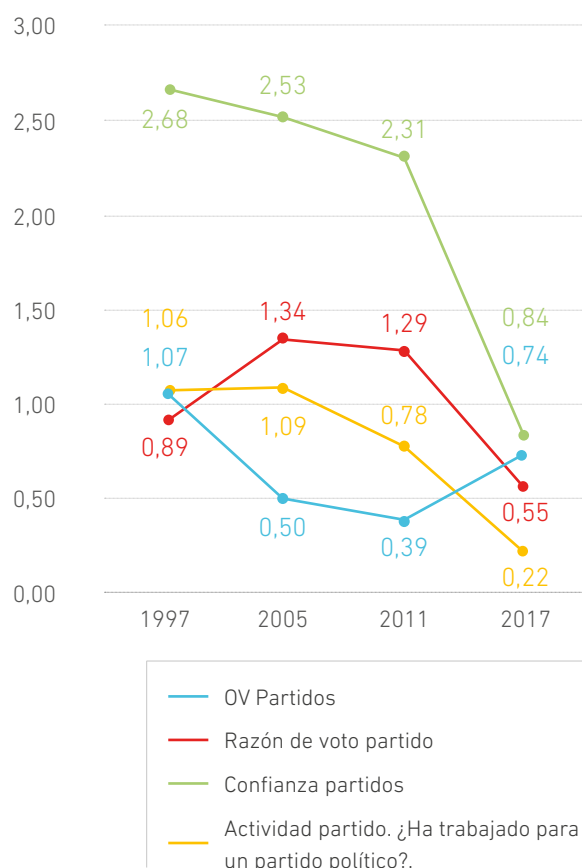


Tabla 6.12. Promedios Partido
Muestra nacional/ Bases comparables

Ítem	Promedios				Porcentajes de cambio			
	1997	2005	2011	2017	05-97	11-05	17-11	17-97
OV Partidos	1,07	0,50	0,39	0,74	-53%	-22%	90%	-31%
Razón de voto partido	0,89	1,34	1,29	0,55	51%	-4%	-57%	-38%
Confianza partidos	2,68	2,53	2,31	0,84	-6%	-9%	-63%	-68%
Actividad partido Ha trabajado para un partido político	1,06	1,09	0,78	0,22	3%	-29%	-71%	-79%
PARTIDO	5,71	5,47	4,76	2,36	-4%	-13%	-51%	-59%

La variable cae 59% en los 20 años, especialmente en el último periodo (51%), para en un nivel considerablemente más bajo. Aun así, la membresía en *OV Partido*, después de haber caído drásticamente entre 2005 y 2011, donde tuvo su nivel más bajo, aumenta un 90% a 2017, uno de los mayores repuntes en tal periodo, sin llegar al máximo histórico de 1997. Este aumento en membresía es exclusivamente en la pertenencia no activa (*Tabla 6.13*) ya que la activa cae a un 1% (*Figura 6.17*), la mínima en las distintas mediciones a explorarse por partido más adelante.



Figura 6.17. Membresía activa y no activa a partidos políticos /Muestra nacional BARCAS 2017

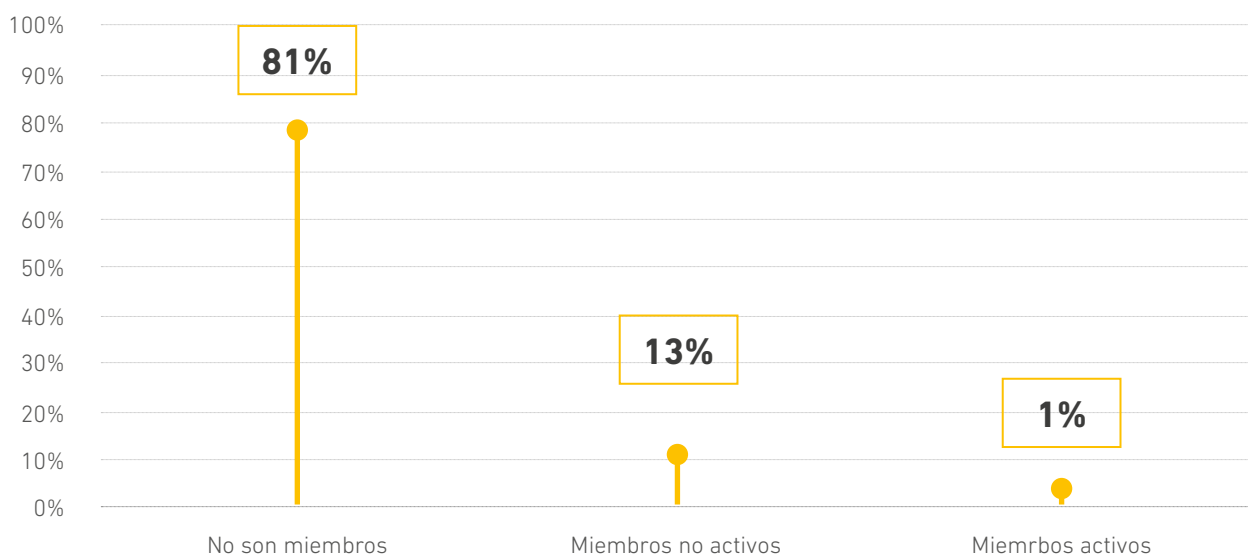


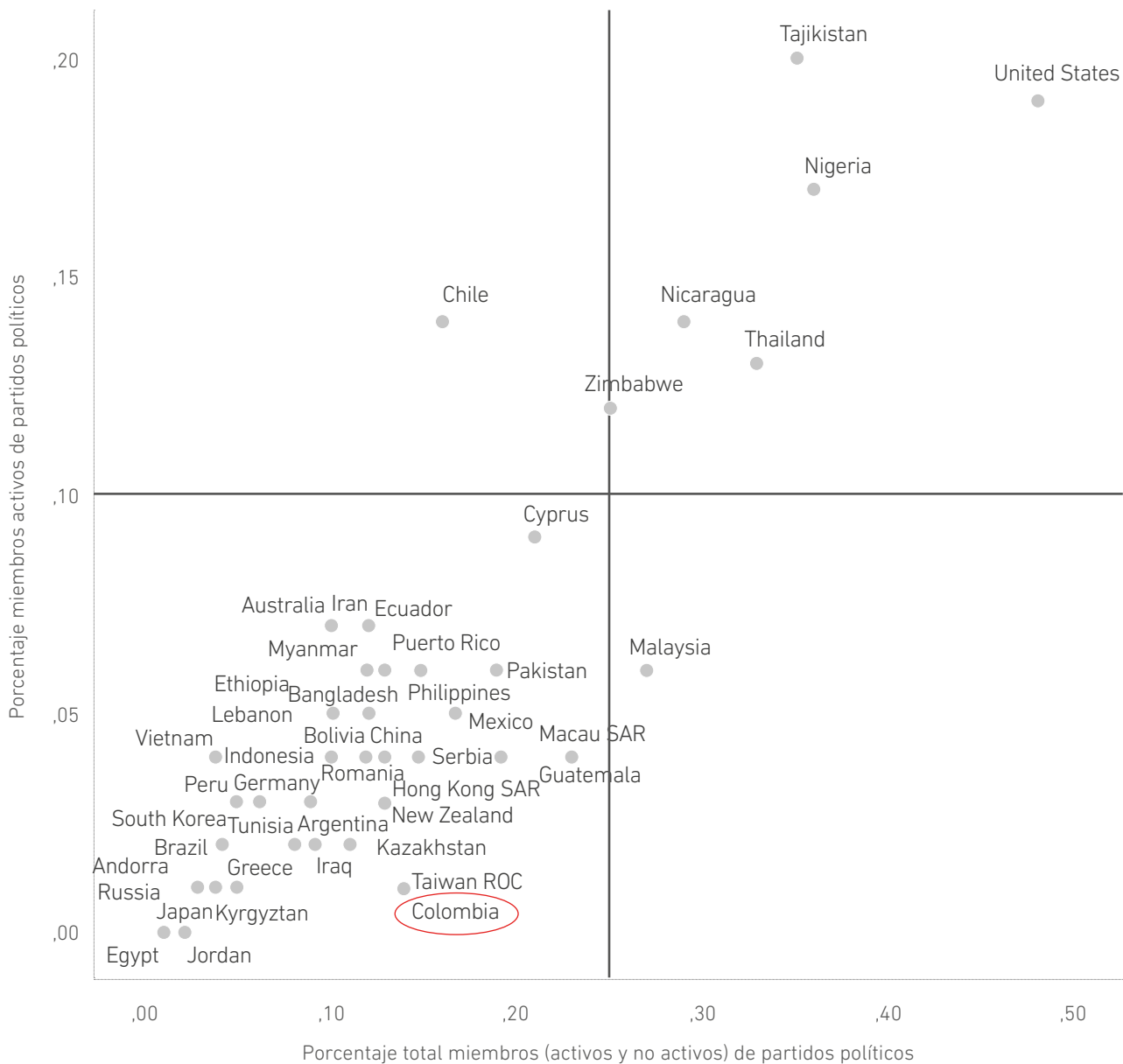
Tabla 6.13. Cambios en membresía No activa y Activa a Partidos políticos

	1997	2005	2011	2017
Activa	7%	3%	2%	1%
No activa	8%	3%	3%	13%
Total	15%	6%	5%	14%

En el contexto internacional, comparando a Colombia con el resto de países incluidos en la última medición de la EMV (séptima ola), el país se ubica dentro del grupo con menor número de miembros activos en los partidos políticos (*Figura 6.18*), con un escaso 1% como ya se presentó.



Figura 6.18. Relación de pertenencia organización voluntaria partido político / miembros activos partidos políticos (World Values Survey, 2020)



Respecto a los demás ítems de la variable se encuentra una caída fuerte en el último periodo y una muy fuerte caída en los 20 años. Así, *razón de voto partido* cae un 57% en el último periodo y un 38% en total, *confianza en partido* cae un 63% en el último periodo y 68% en total, llegando a los niveles más bajo de todas las instituciones. Igual sucede con *actividad partido* que cae un 71% en el último periodo, la caída más fuerte, y un 79% en los 20 años. Como se estudió en *Articulación Vertical*, al igual que para gremios y sindicatos, la *confianza en partidos* depende de si es miembro activo, tan solo 1% de la población, y luego se precipita ya sea para no activos o no miembros.

6.3.14.1 Algunas diferencias por partido

Para estudiar los cambios por partido político se utilizarán las preguntas acerca de la afinidad por partido político⁴⁶ utilizando preferiblemente la primera escogencia.



Tabla 6.14. Afinidad por partido político/series históricas

¿Por las listas de que partido votaría usted?	Porcentajes 1997			Porcentajes 2005			Porcentajes 2011			Porcentajes 2017		
	Primera escogencia	Segunda escogencia	¿Por cuál no votaría nunca?	Primera escogencia	Segunda escogencia	¿Por cuál no votaría nunca?	Primera escogencia	Segunda escogencia	¿Por cuál no votaría nunca?	Primera escogencia	Segunda escogencia	¿Por cuál no votaría nunca?
Ninguno	90%	91%	92%	27%	55%	36%	41%	56%	53%	45%	73%	40%
Conservador	2%	1%	3%	9%	5%	16%	9%	6%	8%	4%	1%	2%
Liberal	4%	1%	1%	26%	9%	8%	16%	10%	3%	4%	2%	15%
Partido de la U							22%	10%	6%	17%	1%	2%
Cambio Radical							2%	5%	2%	2%	1%	0%
Centro Democrático										23%	2%	2%
MIRA							1%	2%	3%	1%	1%	1%
Partido Alianza Verde							4%	6%	7%	2%	1%	12%
Partido Opción Ciudadana										1%	1%	0%
Polo Democrático Alternativo				3%	5%	9%	3%	3%	12%	1%	1%	0%

46. Si hubiera una elección nacional mañana, (marque sólo una opción en cada pregunta)

¿Por las listas de qué partido votaría usted? (primera escogencia)

¿Y, por las listas de qué otro partido votaría usted? (segunda escogencia)

¿Por cuál lista NO votaría nunca?

¿Por las listas de que partido votaría usted?	Porcentajes 1997			Porcentajes 2005			Porcentajes 2011			Porcentajes 2017		
	Primera escogencia	Segunda escogencia	¿Por cuál no votaría nunca?	Primera escogencia	Segunda escogencia	¿Por cuál no votaría nunca?	Primera escogencia	Segunda escogencia	¿Por cuál no votaría nunca?	Primera escogencia	Segunda escogencia	¿Por cuál no votaría nunca?
Movimiento de Autoridades indígenas (AICO)										0%	0%	0%
Partido Alianza Social Independiente (ASI)										0%	0%	0%
Movimiento Alternativo indígena (MAIS)										0%	0%	0%
Partido Unión Patriótica (UP)			1%							0%	0%	0%
Partido Fuerza Alternativa revolucionaria (Farc)										0%	0%	25%
Candidatos Independientes (no partidistas)	1%	1%		6%	7%	8%	1%	1%	2%	1%	15%	0%
Otros (indígenas, negritudes, comunistas, etc.)	3%	5%	3%	4%	2%	4%	0%	1%	1%	0%	0%	0%
Cristianos		1%		5%	6%	6%						
Partidos uribistas				16%	7%	8%						
Alternativa Democrática				4%	3%	6%						
Partido de Integración Nacional (PIN)							0%	1%	4%			
TOTALES	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Lo primero que hay que anotar es la volatilidad de primera preferencia, con cambios importantes a lo largo del tiempo. La escogencia de *ningún partido* es muy fuerte en 1997 (90%), en medio de la crisis generada por el Proceso 8.000. El Partido Liberal tiene un magro 4% y el Conservador la mitad. Para 2005, luego de la primera elección de Álvaro Uribe, este porcentaje de *ninguno* cae al mínimo de los 20 años, a un 27%, con el surgimiento del Partido de la U en manos del presidente, con un 26%, cifra a la que habría que adicionarle los “Partidos Uribistas” con un 16% para un total de 42% mostrando la contundencia de respaldo al presidente Uribe en ese momento. El Partido Liberal, en oposición, se recupera al 26%, el Conservador a un 9%. Para 2011, después de la primera elección de Juan Manuel Santos, *ninguno* aumenta a un 41%, con el Partido de la U con un 22% de preferencia, seguido del Liberal con 16% y el Conservador con el 9%. El Partido Verde llega a un 4%. Para 2017 la cifra de *ninguno* sube a 45%, el Centro Democrático con un 23%, el Partido de la U con 17%, el Liberal con tan solo 4%.

6.3.14.2. La relación entre los miembros de cada partido y sus seguidores

Sin lugar a dudas la anterior tabla se presta a muchas interpretaciones. Pero es útil para profundizar en la relación entre la membresía de cada partido y sus simpatizantes, es decir para ver si existen diferencias entre los partidos en cuanto a que el partido sea manejado por una pequeña minoría activa o no, y aquellos “seguidores” que simplemente lo indicaron como primera referencia, sin pertenecer al partido. De manera que, para no complicar un análisis exploratorio que se presenta en aras de pensar si habría cómo estudiar tal relación de modo empírico, se utiliza exclusivamente la primera escogencia en el 2017. Analíticamente, un partido debe tener un alto porcentaje de miembros, preferiblemente activos sobre la totalidad de sus seguidores y no ser partidos con muy pocos activistas sobre el número de seguidores. Por supuesto es a partir de que tengan un importante número de seguidores, muy por encima del umbral.

Se presenta entonces la *Tabla 6.15* donde se ha calculado el porcentaje de simpatizantes del partido (quienes lo señalaron como primera escogencia *por* las listas de que partido votarían) pero no son miembros o no pertenecen a un partido político como organización voluntaria, y el porcentaje de miembros activos y no activos por partido político, considerando que solo el 55,5% de la muestra nacional eligió algún partido político en su primera escogencia. Lo primero que hay que señalar es el bajo porcentaje de miembros no activos y más bajo aún el de miembros activos por partido político (en total suman 2,26% los miembros no activos y 0,66% los miembros activos) sobre el total de simpatizantes.



Tabla 6.15. Membresía a partidos políticos según la afinidad a un partido político (porcentajes) / Barcas 2017

Afinidad a Partido político (primera escogencia)	Simpatizantes	Miembros no activos	Miembros activos	Total primera escogencia	Simpatizantes / total primera escogencia	Miembros / total primera escogencia	Activos / Total Miembros
Centro Democrático	22,84%	0,31%	0,03%	23,18%	98,51%	1,49%	9,09%
Partido de la U	16,15%	0,38%	0,03%	16,56%	97,54%	2,46%	7,69%
Partido Conservador	3,45%	0,66%	0,09%	4,20%	82,09%	17,91%	12,50%
Partido Liberal	3,36%	0,35%	0,06%	3,76%	89,17%	10,83%	15,38%
Partido Verde	1,47%	0,09%	0,03%	1,60%	92,16%	7,84%	25,00%
Cambio Radical	1,25%	0,16%	0,13%	1,54%	81,63%	18,37%	44,44%
Polo Democrático	1,07%	0,09%	0,03%	1,19%	89,47%	10,53%	25,00%
MIRA	0,94%	0,09%	0,16%	1,19%	78,95%	21,05%	62,50%
Partido Opción Ciudadana	0,75%	0,06%	0,00%	0,82%	92,31%	7,69%	0,00%
Candidatos Independientes (no partidistas)	0,38%	0,03%	0,09%	0,50%	75,00%	25,00%	75,00%
Partido Unión Patriótica (UP)	0,25%	0,00%	0,00%	0,25%	100,00%	0,00%	
Movimiento de Autoridades indígenas (AICO)	0,19%	0,00%	0,00%	0,19%	100,00%	0,00%	
Otros (indígenas, negritudes, comunistas, etc.)	0,16%	0,00%	0,00%	0,16%	100,00%	0,00%	
Movimiento Alternativo indígena (MAIS)	0,13%	0,03%	0,00%	0,16%	80,00%	20,00%	0,00%
Partido Fuerza Alternativa revolucionaria (FARC)	0,09%	0,00%	0,00%	0,09%	100,00%	0,00%	

Afinidad a Partido político (primera escogencia)	Simpatizantes	Miembros no activos	Miembros activos	Total primera escogencia	Simpatizantes / total primera escogencia	Miembros / total primera escogencia	Activos / Total Miembros
Partido Alianza Social Independiente (ASI)	0,03%	0,00%	0,00%	0,03%	100,00%	0,00%	
Total	52,51%	2,26%	0,66%	55,43%			
No escogieron ningún partido / primera escogencia				44,57%			

Aún con las anteriores restricciones, se calculó el porcentaje de simpatizantes y de miembros (activos y no activos) sobre el total de la escogencia de partido político, y la proporción de miembros activos sobre el total de miembros por partido político. De estos resultados se destacan curiosamente los Independientes con un muy alto número de miembros y un alto número de activos sobre miembros, un resultado con varias interpretaciones posibles, entre ellas una que indicaría que son miembros de partidos y activos, pero preferirían candidatos independientes, un resultado problemático. Por otro lado, MIRA con la mayor proporción de miembros (activos y no activos) sobre los simpatizantes totales, un importante 21%, seguido del Partido Cambio Radical (18,4%). El MIRA además tiene la mayor proporción de miembros activos sobre el total de miembros un impresionante 62,5% (Tabla 6.15). Igualmente, Cambio Radical tiene un alto porcentaje de miembros sobre simpatizantes (18,4%), miembros muy activos (44,4%). Igualmente, el partido Conservador tiene un número alto de miembros (18%) sobre los simpatizantes, pero ellos son mucho menos activos (12,5%). A otro nivel de la relación entre miembros y simpatizantes están los del Partido Liberal (10,8%) y el Polo (10,5%) este último con un buen nivel de activos (25%). El Partido Liberal tiene un nivel de activos más alto que el Conservador. El Partido Verde tiene proporcionalmente un bajo nivel de miembros (7,84%) pero estos son muy activos (25%).

En el extremo de los partidos más caudillistas, donde la relación entre miembros/simpatizantes y adicionalmente baja relación activos/miembros están el Centro Democrático con 1,5% de miembros y 9% de estos activos y el Partido de la U con 2,46 de miembros sobre simpatizantes y solo 7,7% de estos activos.

6.3.14.3 Razón de voto partido



Tabla 6.16. Promedios razón de voto partido
Muestra nacional/ Bases comparables

Ítem	Promedios				Porcentaje de cambio			
	1997	2005	2011	2017	05-97	11-05	17-11	17-97
Razón de voto partido	0,89	1,34	1,29	0,55	51%	-4%	-57%	-38%

Ya en la dimensión de *Control Social* se presentaron los ítems de *razones de voto*, entre los cuales se incluye la razón de voto referidas al partido político (porque era del partido que yo apoyaba). La *razón de voto partido* registró un aumento fuerte entre 1997 y 2005, y a partir de este año empezó a descender, con una caída drástica en el último periodo (2011-2017) y una disminución en los 20 años de 38% (Figura 6.16 b, Tabla 6.16).

6.3.14.4 Actividad partido / ¿Ha trabajado para un partido político?



Tabla 6.17. Cambios promedio Actividad partido
Muestra nacional / Bases comparables

Actividad partido. ¿Ha trabajado para un partido político?	Promedios				Porcentaje de cambio			
	1997	2005	2011	2017	05-97	11-05	17-11	17-97
Actividad partido. ¿Ha trabajado para un partido político?	1,06	1,09	0,78	0,22	3%	-29%	-71%	-79%

Esta actividad ha mantenido niveles muy bajos a lo largo de la medición, con tan solo un 1% de la población de referencia reportando que ha trabajado para un partido político. Este porcentaje ha tenido una caída fuerte a partir de 2005, reduciéndose a tan solo 2,2%

de la población. Los resultados de pertenecer activamente a una *OV Partido* son aún más bajos indicando que usted puede trabajar por un partido sin ser miembro activo de él.

Los resultados en la variable *Partido* son sistemáticamente negativos, excepto para la recuperación de *pertenencia no activa a los partidos*, pero la activa es cada vez menor. La *confianza*, el *partido como razón del voto*, *trabajar para el partido*, todas caen. Evidentemente, el sistema partidista está en crisis y la propuesta de convertirlo en una verdadera muralla entre la sociedad, la política y el Estado es ir en la dirección contraria, resolver el problema que no es. La lista cerrada ha sido proclamada a los cuatro vientos como una forma de evitar el “personalismo” en la política, a tal punto que tenemos los resultados en el central *Eslabonamiento legislativo*. La propuesta del Sistema Mixto va en la dirección de fortalecer los partidos, no debilitarlos. El sistema voto preferente/ lista cerrada hace que los partidos no tengan que tomar decisiones centrales: con solo repartir un número considerable de avales se lavan las manos y no tener que escoger los mejores candidatos. Es en los DUNs donde cada partido tiene que lucirse, pues su candidato es en el sentido estricto “la cara visible” del partido en el territorio. La gente va a escrutarlo a él detenidamente y antecedentes de corrupción, ausencia del territorio, por un lado, y una trayectoria valiosa de trabajo político en el territorio, es un balance que solo puede darse escogiendo lo mejor que el partido tenga. La fórmula de lista cerrada que represente los planteamientos ideológicos y programáticos en la circunscripción territorial más amplia, con la concreción programática colectiva en el DUN, forzarán al partido a establecer congruencia entre ideología y su programa para el territorio. Y, además, los DUNs crean un incentivo fuerte para que los partidos traten de tener presencia organizacional seguramente con directorios territoriales más democráticos en cada DUN. Y con la posibilidad de llamar a cuentas a los elegidos, los partidos tendrían que lucirse en la escogencia de candidatos ejemplares en cada DUN. Los partidos, a muy corto plazo, tendrían que cambiar.

Tan solo así se convertirían en el vehículo de transmitir los intereses y aspiraciones de la sociedad, su expresión en la política basada en representación colectiva, y en el accionar del Estado para responder a estos.

6.4. Medios

La dimensión *Medios* se compone de las variables: *Confianza en los medios* (confianza en la televisión, en la prensa y en la radio) *Actividad medios* (llamar a un programa en vivo o enviar una carta a un periódico para expresar la opinión propia) y *Actividad leer* (¿consultó el periódico la semana pasada?). Además, en este grupo de variables también se incluyó la afirmación “los medios de comunicación explican a los ciudadanos el fondo de los problemas en lugar de ocuparse de chismes y noticias sensacionalistas” (*Medprof*), que también hace parte de la dimensión de *Información y Transparencia* en *Fenoval*. Si bien las variables de *Medios* son compartidas con otras dimensiones de otros factores como *Información y Transparencia* y *Participación Cívica*, y de *Confíe* (*Control Social* vía *Confianza en instituciones que controlan el Estado*), esta dimensión recoge los aspectos centrales de la interacción de los ciudadanos con los medios de comunicación y las opiniones acerca del papel que desempeñan en la sociedad.

Ya en el capítulo III (La emergencia de los factores) se presentó el efecto de las diez dimensiones en los factores, donde *Medios*, en la última medición de 2017, hace parte de *Confíe* y tiene un efecto positivo en *Fenoval*. Cuando se introduce la dimensión *Redes*, *Medios* deja de tener impacto alguno en los factores: las *Redes* reemplazan a los *Medios* y se hace evidente la pérdida del monopolio de intermediación de la información no validada socialmente que antes ejercían estos. Sin embargo, con las 11 dimensiones como ítem crítico aparece muy destacada la *confianza en TV*. Con la salida de *Medios*, este ítem ejerce de todos modos su efecto, pero vía *Instituciones que controlan el Estado*. Si se toma entonces el análisis sin *Redes*, con solo 10 dimensiones, *Medios* es crítica con *Fenoval*, mas no se desagrega en variables o ítems, pero, ya no como dimensión se encuentra que algunas de sus variables e ítems son críticos: *confianza en TV* con *Confíe* y *medprof* con *Fenoval*. *Actividad medios* (llamar a un programa en vivo para expresar su opinión) que también es variable de *Participación Cívica*, en 10 dimensiones es crítica con *Kcívico*. *Confianza en medios* aporta 11% a la caída de *Confíe* y como ítem crítico, *confianza en TV* es el que más aporta a la caída de *Confíe*, un 57 % y tiene una caída de 36% en el periodo completo de los cuales 26% ocurre entre 2011 y 2017.

Por otro lado, en el análisis por ámbitos (capítulo IX), *Medios* mantiene la capacidad de desacumular *Ksocial* (recuérdese que es la *Atomización* la que dispara el uso de fuentes de información no validadas socialmente) y acumula *Confíe*. En 2005 y en 2011, *Medios* acumula *Fenoval*, casi por definición información no validada, pero ya en 2017, cuando entra *Redes*, esta relación desaparece.



Tabla 6.18. Cambio promedio variables MEDIOS
Muestra nacional / Bases comparables

ÍTEMS/VARIABLES	MEDIOS							
	Promedios				Porcentaje de cambio			
	1997	2005	2011	2017	05-97	11-05	17-11	17-97
cf prensa	4,71	4,37	4,13	3,17	-7%	-5%	-23%	-33%
Cf tv***	5,16	4,68	4,42	3,28	-9%	-6%	-26%	-36%
cf radio/solo a partir de 2005 y no se suma en variable ⁴⁷		4,67	4,36	3,30		-7%	-24%	
Confianza en los medios **	9,86	9,05	8,55	6,45	-8%	-6%	-25%	-35%
Llamar a un programa en vivo de radio o televisión para expresar una opinión	1,03	0,93	0,51	1,19	-10%	-45%	133%	16%
Escribir una carta al editor de un periódico o revista	0,73	0,44	0,26	0,14	-40%	-40%	-48%	-81%
Actividad medios	1,76	1,37	0,78	1,33	-22%	-43%	71%	-24%
Los medios explican a fondo los problemas públicos (medprof)	-0,57	-0,13	-0,82	-2,91	78%	-555%	-255%	-412%
Consultó el periódico la semana pasada	4,36	3,13	4,76	3,70	-28%	52%	-22%	-15%
MEDIOS	15,41	13,43	13,26	8,57	-13%	-1%	-35%	-44%

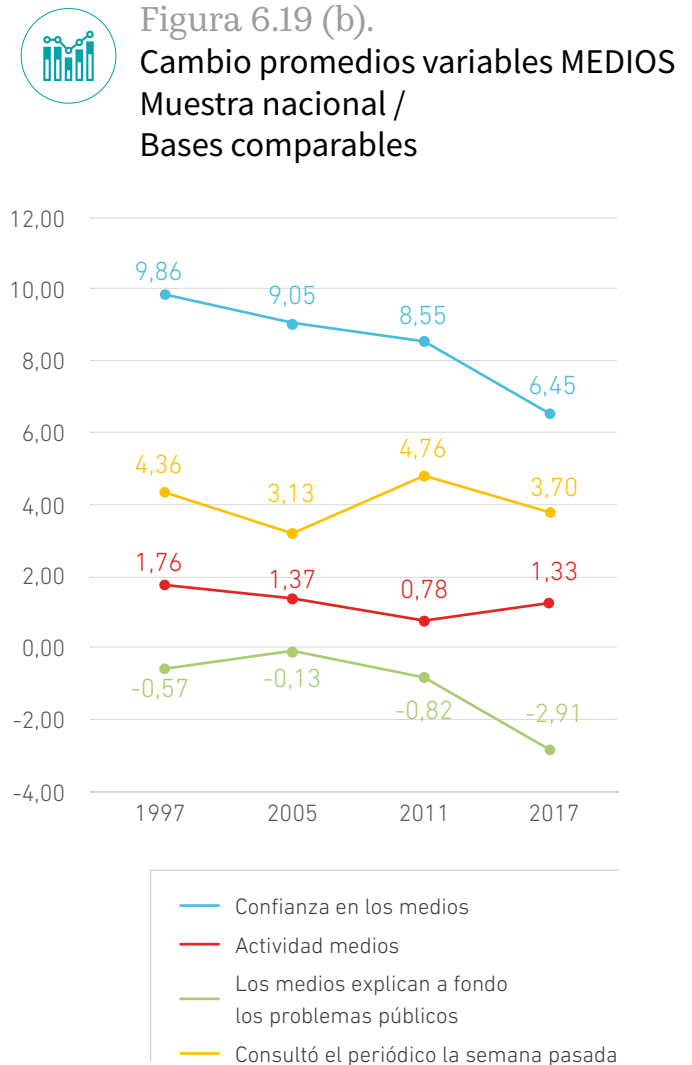
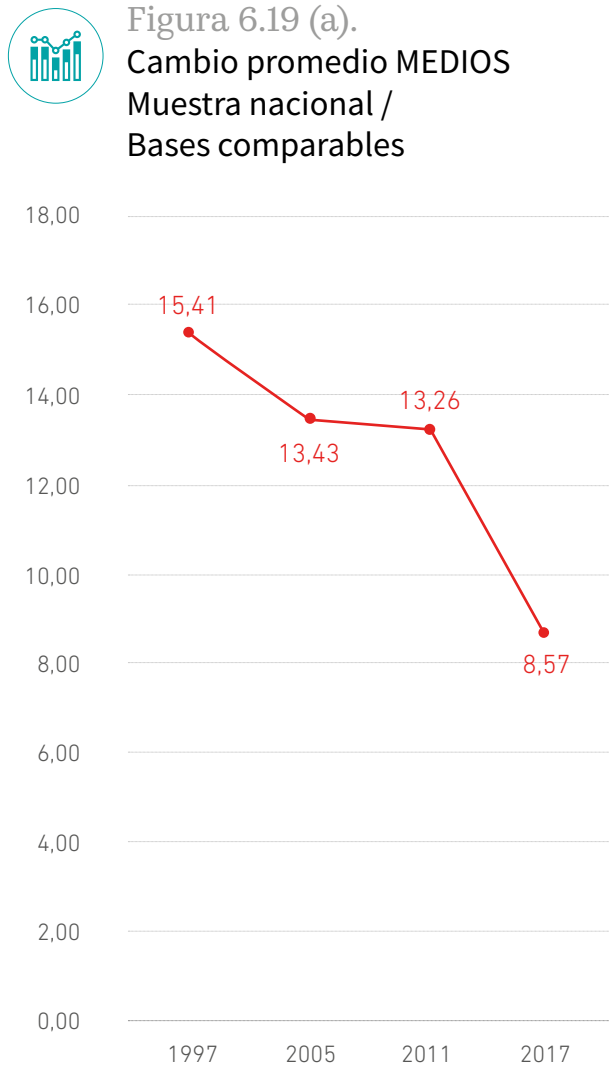
En cuanto al cambio de la dimensión desde 1997, ella ha venido cayendo; entre 2005 y 2011 permaneció estable y en 2017 se presenta un descenso dramático para quedar en un nivel muy bajo. En el último periodo la variable/ítem que registró la mayor caída fue “los medios explican a profundidad los problemas públicos”; además, la única variable que registró aumento fue *Actividad en medios*, principalmente por el importante aumento de *llamar a un programa en vivo para expresar su opinión*,⁴⁸ así *escribir una carta al editor de periódico o revista* quedara en un mínimo. También registraron disminuciones importantes la *Confianza en los medios* (tanto en prensa, como en TV), *Actividad leer* (consultar el periódico) sin llegar a su menor nivel (*Fi-*

47. También se midió confianza en la radio, pero solo a partir de 2005, por tal razón no se incluye en la comparación con los otros años. Sus promedios son 4,67, 4,36 y 3,30 para 2005, 2011 y 2017, con una drástica caída del 24% en el último período.

48. Este ítem reviste una importancia especial pues, en un ejercicio ácido, con solo los ítems de la dimensión, llamar a un programa en vivo era el único que reducía *Fenoval*. El impacto de esta actividad para las personas socialmente atomizadas (bajas en *Ksocial*) es importante y guía sobre cómo el aumento en esta actividad debe continuar incrementando la oferta de tales oportunidades, que ahora tienen que competir con la oferta ilimitada de las Redes que más bien aumentan *Fenoval*.



gura 6.19 b, Tabla 6.18). Los cambios en esta dimensión deben mirarse con el reemplazo de su papel por las *Redes*, según se analizó en el capítulo V (Kcívico) y se hará en *Fenoval*.



Conclusiones de Confíe

El factor *Confíe* reúne empíricamente dimensiones que representan el núcleo de la relación de la ciudadanía y el Estado. Arranca con la *Participación Política*, con las democracias participativas y representativa y los partidos como mecanismo organizacional de aglutinar las voluntades ciudadanas, pasa luego por el control de la sociedad sobre el Estado (*Control Social*) y allí por *Accountability* y, críticamente, sobre las instituciones que controlan el Estado para terminar en lo que debe ser el producto de todo lo anterior, la *Confianza Institucional*. Esta refleja que tanto la ciudadanía puede confiar que hay instituciones que le generen confianza en su accionar por el bien colectivo, y que le permiten delegar en buena

medida tal tarea para dedicarse con tranquilidad a lo suyo. Los Medios que podrían ser otro mecanismo de ejercer este control de la sociedad sobre el Estado, quedan muy frágilmente relacionados pues, cuando entran las *Redes*, su impacto se esfuma y su capacidad de interpretar la opinión de los ciudadanos se ve sustituida por estas últimas.

El anterior núcleo de dimensiones y el factor mismo, tienen la más precipitada y profunda caída de todos los factores. Los ciudadanos no pueden ya confiar en las instituciones que se encargan del bien colectivo (no el “común,” un concepto muy escolástico), ni suponer que ellas se ocupan de él. Sistemáticamente, en cada una de las dimensiones y las variables que componen *Confíe* se ve la caída, sin lugar a dudas mucho más aguda en 2017 pero que ya venía precipitándose desde 2011. El resultado en el capítulo IX (Ámbitos), donde el Estado no acumula ninguno de los factores, y tan solo a nivel societario acumula *Fenoval*, es otro claro indicador de cómo su institucionalidad es turbia para la ciudadanía y no genera confianza.

Queda entonces por definir qué se puede hacer para lograr nuevamente el aumento de *Confíe*. Para ello se planteó la dupla *reforma a la planeación participativa* y la *reforma al sistema electoral*, el *círculo virtuoso* para crear ámbitos de acumulación de *Capital Social*, confianza y compromiso en territorios del tamaño adecuado para que la gente pueda tener comprensión de lo que en ellos sucede. Puede que la solución parezca sencilla y obvia, pero tocar a la arquitectura institucional en elementos que afecten los intereses de la política puede ser mucho más difícil de lo que se aparenta.

En cuanto el aporte a la caída de *Confíe* por cada dimensión, *Confianza Institucional* contribuye 64%. Los que más disminuyen el factor son la *Confianza en los medios*, *Confianza en el Congreso* y *en los partidos*, ya de por sí muy bajos y que llegan a niveles mínimos. También hay un aumento de la *Percepción de corrupción*. Por otra parte, la disminución de *Control Social* aporta 25% a la caída de *Confíe*, donde se destaca sobre todo la disminución de la *Confianza en las instituciones de control del Estado* y de *Accountability*.

Así, *Participación Política* aporta 20% la caída de *Confíe*. De estos resultados se destaca la caída de *Votación* (cae 36% entre 2011 y 2017) con las mayores caídas totales (1997-2017) en *votación para concejos municipales* y *JAL*. Aumento en *votación para gobernador* que además es ítem crítico con efecto positivo sobre *Confíe*. Cabe destacar que el ámbito departamental acumula *Kcívico* y disminuye *Ksocial*. También se destaca la caída de *Mecanismos de participación* y el gran deterioro de *Eslabonamiento legislativo* (antes aumentaba *Confíe* y bajaba *Fenoval*, ahora por su nivel tan bajo pierde efecto sobre los factores). Dada la densidad de resultados respecto a *Confíe* es difícil recopilar todos estos en las conclusiones. Sin embargo, en las conclusiones finales y luego de presentar los resultados de los demás capítulos, se hará referencia a las más significativas.