

OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

Documento de Trabajo No. 22

La (fracasada) eliminación del voto preferente en Colombia: entre las
aspiraciones normativas y la práctica política

Clara Rocío Rodríguez Pico
Maicol Andrés Quiroga
Barrantes

Agosto 2021

OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

Cómo citar:

Clara Rocío Rodríguez Pico y Maicol Andrés Quiroga Barrantes. 2021. La (fracasada) eliminación del voto preferente en Colombia: entre las aspiraciones normativas y la práctica política. Documento de Trabajo no 22. México: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, IIJ-UNAM y Organización de los Estados Americanos (OEA).

DOI: <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.15157140.v2>.

Clara Rocío Rodríguez

Pico  0000-0001-6908-2110



Maicol Andrés Quiroga

Barrantes  0000-0002-3145-633X

Este documento está disponible bajo licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 (CC BY-NC-SA 4.0). Se permite copiar, distribuir y transmitir esta publicación, así como usarla y adaptarla, siempre que sea únicamente para fines no comerciales, se reconozca adecuadamente la publicación y se distribuya bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>

La (fracasada) eliminación del voto preferente en Colombia: entre las aspiraciones normativas y la práctica política

Clara Rocío Rodríguez
Pico¹Maicol Andrés Quiroga
Barrantes²

Resumen³

A las listas cerradas y bloqueadas utilizadas tradicionalmente como forma de presentación de candidaturas para corporaciones públicas en Colombia, se sumó, a partir de la reforma política del año 2003, la posibilidad de que partidos y movimientos políticos opten por el voto preferente en cada elección y en cada circunscripción en la que compiten. La coexistencia de estas dos modalidades de voto ha sido cuestionada por parte de actores políticos y de la sociedad civil, lo que se refleja en la presentación y apoyo a varias iniciativas de reforma política que contemplan la eliminación del voto preferente de la normatividad y que han fracasado en el Congreso de la República. La presente ponencia analiza e interpreta esta situación, sosteniendo que existe una contradicción entre los argumentos de carácter normativo que defienden la lista cerrada y bloqueada como modalidad única, y la práctica política según la cual el voto preferente resulta más rentable en términos electorales tanto para los partidos como para sus candidatos.

Palabras clave: Estructura del voto, listas cerradas y bloqueadas, reforma electoral, voto preferente, voto preferencial, Colombia.

¹ Profesora asociada Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia. PhD en Ciencia Política. crrodriguezp@unal.edu.co / Trabajo realizado en el segundo semestre de 2020.

² Politólogo, Magíster en Políticas Públicas, Universidad Nacional de Colombia. maquirogab@unal.edu.co / Trabajo realizado en el segundo semestre de 2020.

³ Esta ponencia es un resultado parcial de la investigación "Circunscripciones plurinominales variables, competencia y resultados electorales en concejos municipales y asambleas departamentales colombianas. Análisis comparativo elecciones subnacionales 2015 - 2019", financiada por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia (código Hermes 46345). Texto elaborado para su discusión en el Seminario Internacional "Las reformas políticas a la representación en América Latina", organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de Estados Americanos, en la Ciudad de México, del 30 de septiembre al 2 de octubre de 2020.

I. Introducción

Como ha sido tendencia en América Latina (Freidenberg y Došek, 2016), tradicionalmente en Colombia la lista cerrada y bloqueada fue durante mucho tiempo el mecanismo exclusivo para estructurar el voto a corporaciones públicas. Esta situación se modificó a partir de las elecciones subnacionales efectuadas en el mes de octubre del 2003, en las cuales se empezó a implementar la regla establecida en la reforma política de ese mismo año (Acto Legislativo 01 de 2003) que permitió a partidos, movimientos políticos o candidaturas independientes inscribir también candidatos a través de listas con voto preferencial (o preferente, como ha sido denominado en el contexto nacional). En la práctica y en la medida en que las organizaciones políticas mencionadas son quienes optan libremente por una u otra modalidad en cada elección y en cada circunscripción en que compiten, los dos tipos de listas coexisten sin ninguna coherencia ni horizontal ni verticalal respecto.⁴

Además de los problemas ocasionados para el elector, sobre todo en los inicios de la aplicación de la reforma, debido a la forma como esta combinación simultánea de las dos modalidades de voto se reflejó en las boletas de votación (o tarjetones), paulatinamente aumentaron las críticas al voto preferente, configurándose una demanda tanto en la opinión pública, como en los diferentes gobiernos y por parte de algunos legisladores, en el sentido de presionar el retorno a la lista cerrada como único mecanismo de presentación de candidaturas a corporaciones públicas. Sin embargo, pese a que se han impulsado en el Congreso de la República más de 16 iniciativas gubernamentales y legislativas al respecto desde el año 2014, todas, sin excepción, se han hundido en el trámite en el legislativo, a pesar de que otras materias de reforma hayan logrado ser aprobadas, convirtiéndose en leyes o normas constitucionales.

La presente ponencia tiene por objeto analizar e interpretar entonces una situación según la cual un tema que aparece como central en la agenda de propuestas recientes de reforma política, no logra materializarse en el debate en el Congreso. De forma hipotética se sostiene que mientras los defensores de la lista cerrada acuden a argumentos de carácter normativo para promover su adopción, dichos argumentos se contraponen a la evidencia empírica derivada de la competencia electoral que muestra que tanto los partidos y movimientos políticos como sus candidatos y representantes obtienen beneficios de mantener el voto preferente, en la medida en que este les resulta un mecanismo más efectivo para alcanzar un mayor número de escaños en todos los cargos en competencia. Así, se sostiene que habría una discordancia entre las aspiraciones

⁴ Es decir, los partidos no utilizan un solo tipo de listas, ni muestran congruencia vertical entre los niveles nacional y subnacionales, ni coherencia horizontal entre la modalidad usada en el Senado y en las diferentes circunscripciones de Cámara ni entre las circunscripciones departamentales o municipales.

normativas de actores que pretenden modificar la norma, y la práctica política de quienes usan y consideran favorables las disposiciones actuales.

Para comprobar los anteriores planteamientos, metodológicamente se acudió a la sistematización de las propuestas de reforma política que han incluido modificaciones a la forma de presentación de candidaturas entre 2006 y 2020, identificando el origen, características, avances en el trámite y hundimiento de las iniciativas. De otro lado, y con el propósito de revisar la evidencia empírica sobre la forma como ha sido utilizado el voto preferente, se realizó un análisis de listas inscritas y listas ganadoras en elecciones legislativas (2010, 2014 y 2018) en el Senado de la República y en las dos últimas elecciones en una muestra de circunscripciones plurinominales variables de la Cámara de Representantes y en el total de circunscripciones de asambleas departamentales y concejos municipales. Adicionalmente, se realizó una amplia revisión documental y de prensa que, aunque por las limitaciones de extensión no fue posible presentar en extenso en este texto, sí permite dar cuenta de los argumentos a favor y en contra defendidos por diversos actores.

Además de esta introducción, la ponencia se articula en torno a cinco apartados. El primero presenta los referentes conceptuales en los cuales se enmarca el problema analizado; en segundo lugar, se aborda el surgimiento del voto preferente y las posiciones y los argumentos actuales en torno al mismo. En tercer término, se examinan las reformas, tramitadas o en curso, que contemplan el tema objeto de estudio. Posteriormente se analizan los tipos de listas inscritos por los partidos en varias contiendas electorales y su relación con los resultados obtenidos. Finalmente se presentan las conclusiones y la agenda de futuras investigaciones.

II. Referentes conceptuales

II. 1. Tipos de lista en el sistema electoral y en relación con el sistema de partidos, la representación política y la democracia

Conceptualmente el análisis del tipo de listas a corporaciones públicas puede concebirse como un componente de las denominadas formas de candidatura o votación (Nohlen, 1995: 2014) o de la estructura del voto (Freidenberg y Došek, 2016) o de la papeleta de voto (Lijphart, 1998). Así mismo, se asocia con la forma de emitir el voto, tal y como se deriva de la expresión de Farrell (2011) citado por Bosch (2014) *how voters cast their votes*. Bosch (2014: 327), por su parte, denomina este fenómeno como “la forma de voto”, entendiendo por tal “la operación física que el votante tiene que realizar con el fin de ejercer el sufragio: señalar con una cruz el nombre de un candidato, elegir una lista, ordenar varios nombres, etc.”.

Independiente de las leves diferencias en las denominaciones, los autores coinciden en afirmar que la forma o estructura del voto es un componente central del sistema electoral, junto con otras dimensiones clave como son las circunscripciones o distritos electorales, las fórmulas de conversión de votos en escaños, las barreras o umbrales legales, los escaños suplementarios o el prorrateo. Si bien en los análisis electorales no se le ha adjudicado un papel tan determinante como puede ser el de la magnitud de los distritos, sí se ha reconocido su importancia y especificidades, las cuales en la literatura han estado asociadas tanto a la relación con el tipo de sistema electoral de que se trate, como con el efecto que una u otra forma de emitir el voto puede tener en los partidos políticos, en la relación de estos con el elector o, incluso en la percepción sobre la calidad de la representación o sobre la democracia misma.

Sin ánimo de ser exhaustivos y más bien a manera ilustrativa, se puede mencionar ejemplos de vinculaciones realizadas con otros elementos del sistema electoral. Lijphart (1998), a propósito de lo observado en las 24 democracias avanzadas que estudia, afirma que la estructuración de la papeleta de voto coincide, en gran medida, con la fórmula electoral y la magnitud del distrito, presentando una serie de ejemplos de tipos de votos (alternativo, personal transferible, a una sola o a varias listas de partidos, etc.) y relacionándolos con diversos sistemas. Nohlen (2014: 92) a su vez asevera que “la lista cerrada y bloqueada es, por razones de funcionalidad mínima del sistema en el nivel de las elecciones nacionales, un corolario imprescindible de la representación proporcional pura”, mientras que Duverger (2001) en su clásico estudio *Influencia de los sistemas electorales en la vida política* analiza la asociación del tipo de lista con los diferentes sistemas electorales que estudia: el sistema mayoritario, el sistema mayoritario a dos vueltas y el sistema proporcional.

Ahora bien, la importancia de las formas de candidatura y votación indudablemente va más allá de las interrelaciones dentro del sistema electoral, tal y como lo sostiene Nohlen (2014) quien identifica tres dimensiones a analizar. En primer lugar, según se privilegien las candidaturas individuales -donde las personas juegan un rol destacado-, o aquellas de partidos que se dan especialmente en sistemas bien estructurados, habrá una incidencia diferenciada en la relación que se dé entre el elector y el candidato/representante. Estos contrastes en la estructura del voto se reflejan también, en segundo término, en la relación entre los candidatos/representantes y su respectivo partido, dando cuenta de situaciones de autonomía o, por el contrario, de modalidades en las cuales candidatos atados a la nominación del partido pueden ser más dependientes, lo que contribuiría al fortalecimiento de las organizaciones partidistas.⁵ Finalmente, una tercera dimensión

⁵ Al respecto, en su reflexión sobre “¿A quién se elige?” Sartori (1996: 27) afirma cómo es “frecuente que los candidatos sean incluidos en la papeleta electoral basados en su fuerza dentro del partido y como resultado de una contienda en el mismo. Cuando este es el caso, lo correcto es hablar de candidaturas condicionadas y dependientes del partido”, por oposición a otras situaciones en las que “los candidatos solo dependerán de sus recursos (financieros o de otro tipo) cuando el sistema de partidos es débil, poco estructurado y muy descentralizado” (Sartori, 1996: 27), lo cual se reflejará en el tipo de votación propios.

muestra que algunas listas pueden permitirle al partido estructurar la representación política según criterios sociales y/o funcionales nominando, “por ejemplo, a especialistas, mujeres o representantes de determinados grupos sociales en lugares ‘seguros’ de la lista” (Nohlen, 2014: 12), mientras que esta posibilidad es más difícil de observar en el caso de otras formas de presentación de candidaturas.

Por su parte, Bosch (2014: 327) sostiene que al ser la forma de voto “el único elemento del sistema electoral que el ciudadano experimenta directamente”, es muy probable que exista una relación entre este y la satisfacción de los ciudadanos con la forma como funciona la democracia, rescatando del artículo de Farrell y McAllister, tres mecanismos asociados a esta relación: el mecanismo de la eficacia política, según el cual algunas formas de voto ofrecen a los electores una mayor libertad para elegir a los candidatos, lo que podría conducir a una percepción por parte de los ciudadanos de que tienen una mayor intervención en los resultados de la elección; el mecanismo del rol de intermediario que se daría por parte de algunos representantes con posibilidad de reelección e incentivados por el tipo de voto con que fueron elegidos para desarrollar vínculos más estrechos con los ciudadanos y para prestar “atención a las relaciones personales -aunque sólo sea como medio de capturar personalmente algunos votos” Bosch (2014: 328) finalmente, a través del mecanismo de la política acomodaticia algunas formas de voto fomentaría una acomodación de los políticos en la competencia electoral.⁶

A pesar de que Bosch (2014) cita estudios que corroboran la relación entre forma de voto y democracia,⁷ invita a matizar estos hallazgos pues, en sus palabras,

esta menor satisfacción con el funcionamiento de la democracia solo aparece porque se trata de países con menos experiencia democrática y más pobres -es decir- lugares donde muy probablemente es verdad que la democracia funciona peor. No porque voten con listas cerradas: eso es irrelevante (...) Formas de voto como el voto preferencial y las listas abiertas contribuyen a generar mayor satisfacción con la democracia entre aquellos que mostraron niveles de conocimiento políticos más altos, pero son irrelevantes para los que tienen menos conocimientos políticos (Bosch, 2014: 328).

⁶ El artículo citado por Bosch es: Farrell D. y I. McAllister. 2006. “Voter satisfaction and electoral systems: Does preferential voting in candidate-centred system make a difference?”, *European Journal of Political Research*, vol. 45: 723-749.

⁷ Como el realizado por él mismo junto con Orriols. 2011. “Ballot structure and satisfaction with democracy”. Ponencia presentada al congreso anual AECPA, Murcia, 7-9 de septiembre.

En todo caso, lo que puede concluirse es la necesidad de realizar investigaciones en regímenes políticos con diferentes contextos y tomando en consideración diversos tipos de variables que ya han sugerido los estudios citados, a fin de profundizar en esta compleja relación.

II.2. Tipologías de estructura del voto

Como puede derivarse de lo anterior, las reflexiones planteadas emanan de la existencia de una amplia variedad de formas de candidaturas y de votación, que Freidenberg y Došek (2016) sintetizan en dos sistemas puros de estructura de voto. De un lado, asociado a la lista cerrada y bloqueada de candidatos, que son, normalmente, elegidos por el partido; y, de otro, la modalidad que implica elegir una persona (voto personalizado). Una amplia gama de combinaciones pueden darse entre estos dos sistemas extremos generando diferentes efectos sobre la representatividad. El escrutinio uninominal suele efectuarse en circunscripciones pequeñas, con lo cual el candidato usualmente es conocido por sus electores.⁸ Pese a que, en el caso estudiado, no existe la representación mayoritaria ni, por tanto, este tipo de escrutinio, la referencia a las consecuencias de la elección de una persona resulta indispensable, en tanto pueden asimilarse a lo que ocurre con la combinación de varios tipos de listas y, específicamente del voto preferente (Figura 1).

⁸ Duverger (2001) describe de la siguiente manera las características del voto uninominal: la persona del candidato cumple un papel esencial: un diputado puede fortalecer su posición en su distrito de tal manera que lo convierta en una especie de feudo del que no se le pueda expulsar. Su reelección depende de él y no del partido al que pertenece (propicia cambios de partidos) y se comprende entonces que este no pueda tener una estructura muy fuerte (...) los grupos parlamentarios tampoco serán muy disciplinados, ya que cada uno de sus miembros se preocupará más por las posibles repercusiones de su voto en su feudo particular que de las instrucciones de la dirección del partido. (...) el escrutinio uninominal tiende, de esta manera, a imponer grupos parlamentarios sin cohesión y una organización electoral muy descentralizada, de manera que los partidos terminan por representar sólo tendencias de opinión y disponen de un aparato administrativo muy débil y lazos sociales muy relajados (Duverger, 2001: 48–49).

Figura 1. Ejemplo de modelo de boleta de voto o tarjetón electoral en listas de voto preferente⁹

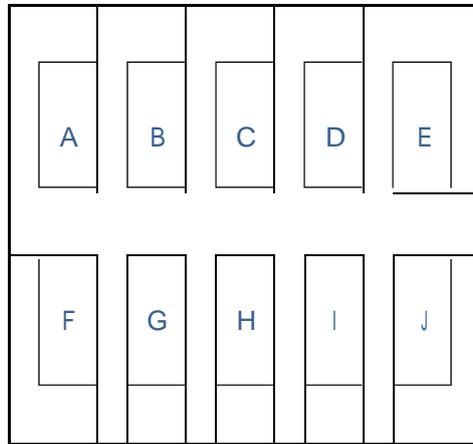
A	1	2	3	4	5	B	1	2	3	4	5	C	1	2	3	4	5
	6	7	8	9	10		6	7	8	9	10		6	7	8	9	10
D	1	2	3	4	5	E	1	2	3	4	5	F	1	2	3	4	5
	6	7	8	9	10		6	7	8	9	10		6	7	8	9	10
G	1	2	3	4	5	H	1	2	3	4	5	I	1	2	3	4	5
	6	7	8	9	10		6	7	8	9	10		6	7	8	9	10
						J	1	2	3	4	5						
							6	7	8	9	10						

Fuente: elaboración propia.

Al otro extremo entre los tipos puros de estructura de voto se encuentra, retomando a Freidenberg y Došek (2016), la lista cerrada y bloqueada, es decir aquella en que existe un listado de candidatos predefinido previamente por el partido, “a menudo [con] tantos nombres como el número de representantes por distrito” (Sartori, 1996: 22) y en la que el votante elige en el orden en que dicho listado le fue presentado (Figura 2).

⁹ En este ejemplo se plantea el caso de una circunscripción territorial en la que se eligen 10 curules e hipotéticamente se presentan 10 partidos políticos nombrados con letras (desde la A hasta la J). Tal y como opera el voto preferente en Colombia, cada partido otorga un número (del 1 al 10) a sus candidatos y de esta manera se identifican en el tarjetón electoral. Quien desee votar por un candidato específico ubica su número al lado del logo del respectivo partido político y hace una marcación en este lugar.

Figura 2. Ejemplo de modelo de boleta de voto o tarjetón electoral para listas cerradas y bloqueadas¹⁰



Fuente: elaboración propia.

Este tipo de lista, caracterizada porque el votante cuenta con un solo voto para expresar su preferencia ha sido altamente valorada en la literatura en cuanto a su asociación con partidos fuertes y más estructurados, aunque los diferentes autores no dejan de plantear excepciones a la regla tendientes a considerar que “donde se vota por listas se está votando básicamente por un partido (su símbolo, ideología, programa y plataforma) y en gran medida este controla a vez a sus ganadores individuales” (Sartori, 1996: 22).

Dentro de las múltiples posibilidades de presentación de candidaturas de listas partidistas, en el presente estudio se acogió la tipología propuesta por Nohlen (1995, 2014), quien adicional a la lista cerrada y bloqueada ya definida, presenta las categorías de lista cerrada y no bloqueada y lista abierta, entendiendo que en el primer caso se brindaría al elector la posibilidad de disponer no sólo del voto por la lista, sino por un candidato de su elección, lo cual implicaría, a su vez, que el orden de la lista, preestructurado por el partido, y la consecuente decisión sobre quién resulta elegido, puede alterarse dependiendo del total de votación obtenida por cada candidato. Esta concepción se adecúa completamente al sistema opcional adoptado en Colombia en la reforma del 2003, si bien en la terminología de la norma y la acogida por las autoridades electorales se diferencia entre la “lista cerrada” y bloqueada y la “lista con voto preferente”. Algunos analistas,

¹⁰ En este ejemplo todos los partidos políticos se presentan con listas cerradas y bloqueadas. Cada partido tiene en su lista 10 candidatos (igual, en este caso, al número de curules a proveer) previamente ordenada por el partido político, en el tarjetón electoral solamente se identifican los logos de los partidos políticos (desde la A hasta la J). En términos reales los electores solo tienen 10 opciones para marcar en el tarjetón, aunque se hayan inscrito en total 100 candidatos para ocupar las 10 curules de esta circunscripción.

medios de comunicación y ciudadanos se refieren a esta última como lista “abierta”, sin embargo, esta denominación parecería inadecuada, de acogerse -como se hace en esta investigación- la citada formulación de Nohlen que entiende que esta última “le ofrece al elector la oportunidad de ir más allá de los límites partidarios y elegir candidatos de listas diferentes, conformando así su propia lista. Las listas de los partidos constituyen aquí una propuesta” (Nohlen, 2014: 11).¹¹

Los tipos de listas señalados (cerrada y bloqueada, cerrada y no bloqueada y abierta) se acompañan, según Nohlen (1995) de alguna de las siguientes formas de votación: voto único, voto preferencial, voto múltiple, voto múltiple limitado, voto alterno, acumulación, panachage y doble voto. El voto preferencial, de interés en esta investigación, se entendería como aquel en que “el elector puede expresar a través de su voto su preferencia por un candidato determinado” (Nohlen, 1995: 74). Esta posibilidad, que se ilustró en el ejemplo presentado en la Figura 1, es la vigente actualmente en Colombia, aunque, la decisión partidista, puede ser alternada con listas cerradas y bloqueadas de voto único (Figura 2), combinando, así, las ventajas y desventajas adjudicadas en la literatura a cada modelo de presentación de candidaturas.

II.3. Las reformas político - electorales

La estructura del voto es un componente eminentemente técnico del sistema electoral, sin embargo, su definición y adopción responden a consideraciones políticas. En este sentido no estaría completo este apartado conceptual, sin una breve referencia a las reformas políticas a través de las cuales se ha modificado el tipo de lista y la papeleta de voto. Al respecto se entiende por reformas políticas los cambios constitucionales y legales realizados con objeto de “equilibrar, ajustar y sintonizar los sistemas políticos con las nuevas realidades sociales y las crecientes exigencias de la ciudadanía, en búsqueda de mejor y mayor representación y representatividad” (Zovatto y Orozco, 2008: 4). Si bien el temario incluido en la agenda de reformas políticas es bastante extenso, en general, se orienta a abordar aspectos relacionados con los sistemas electorales, de gobierno o de partidos, así como con los mecanismos de democracia directa. Específicamente, la estructura del voto puede enmarcarse claramente dentro de las reformas al sistema electoral, y aunque en el balance realizado al respecto en América Latina para el período 1978 - 2015, sea considerada como “reformas menores” (Lijphart, citado por Freidenberg & Došek, 2016: 32), su análisis resulta relevante a la luz de las consideraciones ya planteadas en el apartado anterior.

¹¹ A diferencia de Nohlen, Sartori (1996: 22–23) distingue exclusivamente entre listas abiertas y cerradas, sin tipologizar las listas que permiten elegir entre candidatos de diversos partidos. Citando a Rae, Lijphart (1998: 170), por su parte, hace la división entre papeletas de partidos, aquellas que “precisan que el elector dé su mandato a uno o más candidatos de un solo partido” y papeletas ordinales o de voto ordinal, que permiten al elector “dividir su mandato entre partidos o entre candidatos de diferentes partidos” (Lijphart, 1998: 170–171).

En la medida en que una característica esencial de este tipo de reformas es el que emanen de organismos de carácter político como son los congresos, es relevante reflexionar sobre las consecuencias de esta situación, sobre todo a la luz de lo que podrían aportar para la explicación de problemáticas como las analizadas en este estudio. Entre estas consecuencias se puede mencionar las siguientes:

- a) El que las reformas políticas sean hechas por actores que se verán afectados directamente por ellas, puede generar resistencias a modificar las reglas con las cuales fueron elegidos y a rechazar normas que podrían afectar su posibilidad de mantenerse en el poder. Como lo sostienen Freidenberg y Došek (2016) “los cambios a las reglas de juego suponen procesos competitivos de las élites, las cuales buscan alterar el modo en que está distribuido el poder” (: 27), lo que implica que “en toda reforma electoral los actores políticos buscan influenciar la competencia política con sus preferencias” (Freidenberg y Došek, 2016: 27).
- b) En el caso de que dichas normas sean aceptadas, se observa la presencia de altos niveles de incertidumbre sobre las nuevas posibilidades electorales y los cambios en las estrategias de campaña que dichas reformas puedan introducir.
- c) Lo anterior podría explicar dos situaciones adicionales: el que las reformas políticas sean el resultado de ejercicios transaccionales en donde se llegan a determinados acuerdos y compromisos, por un lado, y, por otro, el que se generen dificultades para modificar normas ya adoptadas: “una vez que se establece un acuerdo electoral, sus beneficiarios protegen sus propios intereses y se esfuerzan por seguir jugando el juego con las reglas que conocen” (Sartori, 1996: 40)

A pesar de existir innumerables conocimientos técnicos en relación con determinado problema abordado por una reforma política, su viabilidad dependerá de elementos contextuales y de la propia realidad histórica del régimen político de que se trate, lo que, explicaría tanto el alcance variable de las reformas, como el hecho de que sus efectos puedan ser matizados por factores ligados a la cultura política, o que no siempre se produzcan los resultados esperados (Hoskin y García, 2006). Más bien, como ha sido señalado en estudios comparados recientes sobre América Latina, las reformas realizadas entre 2015 y 2018 “se han focalizado principalmente en corregir los efectos no esperados de los cambios institucionales previos” (Freidenberg y Uribe, 2018: 2), encontrándose tendencias contradictorias (Freidenberg y Došek, 2016: 29) o “colchas de retazos” (Casas Zamora, 2016: 20). derivadas del intento de resolver problemas coyunturales, que no logran tener una aproximación sistémica sobre el sistema político en su conjunto, ni resolver los problemas sustantivos del diseño institucional

III. Del surgimiento del voto preferente a la demanda por su eliminación

Después de varias iniciativas frustradas, la reforma política del 2003 constituyó la primera modificación fundamental al sistema electoral y de partidos que fue establecido en la Constitución Política en 1991. Por su trascendencia este acto legislativo ha sido estudiado desde diversas perspectivas que incluyen sus orígenes, contenidos, impactos y papel en la ya larga trayectoria de reformas político – electorales expedidas en el país.¹² Su importancia para los objetivos de la presente ponencia se relaciona con la necesidad de clarificar las razones que llevaron a volver norma constitucional la posibilidad de que quedara a criterios particulares de las agrupaciones políticas el acoger una u otra forma de candidatura y votación en cada elección y en cada circunscripción en la que postulan candidatos. Al respecto se acoge la interpretación que entiende la adopción del voto preferente como una transacción necesaria en el trámite de la mencionada reforma, para garantizar el respaldo de los partidos en el legislativo a otras medidas que tenían una orientación contraria.

En efecto, mientras con el establecimiento de la lista única, diversos tipos de umbrales y la fórmula de D'Hondt o cifra repartidora, se pretendía disminuir el personalismo, reflejado en un número excesivamente alto de partidos, y darle coherencia al sistema partidista, el voto preferente, además de garantizarles a los políticos mantenerse dentro del partido y, eventualmente, salir electos, les otorgaba cierta libertad para conservar la forma de hacer política que la reforma pretendía modificar.

En este sentido, el que los propios partidos políticos en el Congreso avalen el voto preferente y el que posteriormente surja una demanda por su eliminación -tal y como se registra en el siguiente numeral- mostrarían una trayectoria que diferencia el caso de Colombia de otros países de América Latina en los que la introducción de listas más personalizadas respondió a un interés de dar mayor poder a los electores en la decisión sobre sus candidatos y a romper el monopolio de la oferta electoral ejercido por los partidos (Freidenberg y Došek, 2016). Al contrario, en Colombia el voto preferente constituiría una posibilidad de que, ante el cambio de reglas de juego fundamentales para la competencia y para su supervivencia, los partidos y sus candidatos

/representantes trasladaran las formas predominantemente personalistas de hacer política a la agrupación política a la que la propia reforma los obligó a pertenecer.¹³

¹² La literatura al respecto es abundante. Ver, entre otros, Battle y Puyana (2013); Gutiérrez, Acuña y Marín (2015); Hoskin y García (2006); Londoño (2016); Puyana (2012); Rodríguez (2005).

¹³ Recuérdese que la reforma obligó a los partidos a reagruparse para contar con al menos el 2% de la votación en el Congreso y estableció medidas como la prohibición de la doble militancia y la actuación en bancadas. A la vez, eliminó la laxitud existente para crear partidos y derogó la posibilidad de inscripción de múltiples listas y avales por parte de los partidos (Rodríguez, 2005).

III.1. La defensa de la lista cerrada y la demanda por la eliminación del voto preferente

El presente apartado intenta recoger el debate actual sobre la mejor forma de estructurar el voto en Colombia, ejercicio que se soporta en una revisión sistemática de prensa y documental a través de la cual se identificaron actores relevantes y sus argumentos.

En relación con los actores que soportan cada posición se observa una gran diversidad (Tabla 1). Aunque en cada caso se pueden presentar excepciones, es posible afirmar que la academia, las veedurías ciudadanas y el Gobierno Nacional sin importar quién sea el mandatario de turno, proponen la adopción de la lista cerrada, mientras que entre aquellos que prefieren mantener las listas con voto preferente se destacan actores políticos que ocupan cargos en corporaciones públicas en todo el territorio nacional, partidos minoritarios y algunas personalidades políticas reconocidas en el país.

Tabla 1. Actores con posturas a favor o en contra de las listas cerradas y bloqueadas

<i>Actores a favor</i>	<i>Actores en contra</i>
<p>Academia y sociedad civil: Escritores de opinión en medios de comunicación (Batlle, 2013; Bello, 2019; García, 2008).</p> <p>Organizaciones como la Red Nacional de Mujeres (El Nuevo Siglo, 2013); la Misión de Observación Electoral</p> <p>- MOE, el Grupo de Interés de la Reforma Política – GIREPO (El Nuevo Siglo, 2019b, 2019c, 2019d). La Misión Electoral Especial - MEE (Botero, 2017; Duque, 2017; Revista Semana, 2017).</p> <p>Gobierno: Gobierno de Juan Manuel Santos 2010-2014, Gobierno de Juan Manuel Santos 2014-2018. Gobierno de Iván Duque 2018-2022 (El Nuevo Siglo, 2012, 2014, 2019c, 2019e; El Tiempo, 2018).</p> <p>Actores políticos reconocidos: Antanas Mockus, Carlos Fernando Galán, Claudia López, Armando Benedetti, María del Rosario Guerra, Álvaro Uribe Vélez. Congresistas de distintos partidos políticos (Liberal, Partido de la U, Alianza Verde, Centro Democrático, entre otros).</p>	<p>Analistas políticos (El Nuevo Siglo, 2019d; Riveros, 2014).</p> <p>Actores políticos: candidatos a corporaciones públicas (Hernández Osorio, 2017). Federación Nacional de Concejales (El Nuevo Siglo, 2019a).</p> <p>Congresistas de distintos partidos políticos minoritarios: Polo Democrático, Alianza Verde, MIRA, Unión Patriótica y ASI, entre otros (Arboleda Zárate, 2017).</p> <p>Actores políticos reconocidos: Jorge Enrique Robledo, Germán Vargas Lleras, David Barguil, José David Name, José Daniel López (El Heraldito, 2014; El Tiempo, 2015; El Universal, 2014; Revista Semana, 2020).</p>

Fuente: elaboración propia a partir de la sistematización de prensa.

En relación con las dos posturas, sus posiciones y argumentos (Tabla 2) se evidencia que pocas veces se encuentran puntos intermedios, predominando la defensa de la posición propia y el ataque a la contraria. El debate se ha polarizado al punto que los argumentos que se desarrollan contra cualquiera de estas opciones de configuración de las listas critican sus mayores debilidades asumiendo que estas no se pueden subsanar de ninguna manera.

Tabla 2. Argumentos a favor y en contra de las listas cerradas y el voto preferente

	<i>Consecuencias negativas</i>	<i>Consecuencias positivas</i>
<i>Listas cerradas</i>	Dificulta el surgimiento de nuevos liderazgos, disminuye la pluralidad de opciones al interior de un mismo partido político, se imponen las apuestas ideológicas sobre la relación con el elector, no permite adecuada participación de los liderazgos regionales, le otorga el control de los partidos políticos a unos pocos, no hay manera de disputar los liderazgos al interior de los partidos políticos, el elector no sabe por quién está votando realmente, la elaboración de las listas puede ser influenciada por unos pocos, los candidatos al final de una lista cerrada no tienen ninguna opción de ser elegidos.	Fortalecimiento programático e ideológico de los partidos políticos, mayor control a la financiación de las campañas políticas facilita el proceso de escrutinios en términos de tiempo y costos, elimina las disputas por votación entre candidatos de un mismo partido político.
<i>Voto preferente</i>	Cientelismo, personalización de la política, debilitamiento de los partidos políticos y sus propuestas programáticas, dificultades para el control a las campañas políticas y su financiación en los procesos electorales, aumento de los costos en los procesos electorales, dificultades para la pedagogía electoral y la sistematización de los resultados en los escrutinios.	Todos los candidatos tienen posibilidades de alcanzar una curul, mayor relación del representante político con el electorado permite el surgimiento de nuevos liderazgos al interior de los partidos políticos.

Fuente: elaboración propia a partir de prensa y proyectos de reforma política.

A manera ilustrativa se presentan a continuación algunos testimonios provenientes de diversos actores que sustentan, con argumentos diferentes, las dos posiciones mencionadas. “Las listas cerradas llevan al electorado a decidir entre propuestas partidistas, más allá del profundo personalismo que ha caracterizado a la política colombiana (...) En este contexto, los partidos se verían forzados a ofrecer una mayor claridad ideológica y programática” (Bello, 2019). El actual Gobierno, por su parte, se ha pronunciado en el sentido de que “Lamentablemente uno de los grandes problemas que tiene el sistema electoral es el tema del voto preferente”, ejemplificando su posición con el siguiente planteamiento: “Si un partido tiene 10 candidatos a un Concejo Municipal (...) cada uno hace su campaña y cada uno tiene un tope de financiación. Es muy difícil el control en esa fórmula de voto

preferente. Terminan siendo campañas individuales” (El Nuevo Siglo, 2019e). Las organizaciones de mujeres señalan como *“la figura del voto preferente se ha erigido como un obstáculo importante de acceso para las mujeres”* (El Nuevo Siglo, 2013) y adicionan a su defensa de la lista cerrada y bloqueada la necesidad de implementar la paridad para garantizar que las mujeres tengan posibilidades reales de acceder a los espacios de participación política. Finalmente, el excongresista, excandidato a la alcaldía de Bogotá y actual presidente del Concejo de Bogotá, Carlos Fernando Galán plantea que *“El voto preferente en Colombia es nocivo porque si bien la gente puede elegir al candidato de su preferencia, genera competencia al interior de los partidos políticos y aumenta los costos de los comicios”* (El Nuevo Siglo, 2014).

Por el contrario, en cuanto a la defensa del voto preferente se afirma lo siguiente: *“En el mundo los países que presentan más corrupción política son aquellos que tienen lista cerrada (...) Es más democrática la lista con voto preferente”* (El Nuevo Siglo, 2019d). Jorge Enrique Robledo y otros congresistas del Polo Democrático Alternativo, partido minoritario de izquierda que ha mantenido su postura firme en contra de las listas cerradas y bloqueadas, sostiene: *“No es cierto que la lista cerrada golpee en serio la corrupción política. Si hay XX número de indeseables en una lista abierta y la cierra, lo único que pasará es que ocultarán a esos mismos indeseables. Pero sí golpea a fuerzas como el Polo que no desea esconder a alguien”* (Canal RCN, 2018). Independiente de los argumentos frente a una u otra forma de candidatura o votación, lo cierto es que el debate se ha concretado en diferentes propuestas de reforma política que pretenden modificar la constitución para adoptar la lista cerrada, tal y como se presenta en el siguiente apartado.

IV. Las reformas tramitadas y su hundimiento

De los más de 53 proyectos de reforma política electoral identificados entre los años 2006 y 2020, se destacan 16 que de manera inicial contemplaron la adopción de las listas cerradas y bloqueadas; todos estos iniciaron su trámite a partir del 2014 (Tabla 3) y resaltaron, adicionalmente, la importancia de involucrar mecanismos de democracia interna en los partidos políticos y de implementar los principios de paridad, alternancia y universalidad, lo que puede ser un indicativo de que para ese momento se consolidan diagnósticos integrales que venían efectuándose unos años antes. En todos los proyectos el asunto de las listas cerradas y bloqueadas se hundió en el trámite realizado por el Congreso de la República, incluso en los cuatro proyectos de última legislatura, independientemente de que otras normas de las reformas hayan sido o no aprobadas. Según su origen, la mayoría de los proyectos corresponden a parlamentarios, resaltando algunos promovidos por partidos de la oposición y/o minoritarios. En cada uno de los últimos tres períodos presidenciales (2010-2014, 2014-2018 y 2018-2022) como iniciativa del ejecutivo, hubo por lo menos un intento de reforma política que incluyó el asunto en estudio.

La Tabla 3 también permite observar cuatro momentos claramente diferenciados en los cuales pueden clasificarse los proyectos. El primero de ellos, recoge varias iniciativas que terminan confluyendo en el proyecto conocido como reforma del Equilibrio de Poderes porque pretendía reestablecer los equilibrios institucionales rotos con la introducción de la figura de la reelección presidencial inmediata (Congreso de la República, 2015 - Acto Legislativo 002 de 2015).

Tabla 3 Proyectos de reforma política que incluyen las listas cerradas y bloqueadas

Momento	Proyecto	Título	Autores	Estado
Primer momento Reforma de equilibrio de poderes	086/2014C	<i>Por medio del cual se reforma el sistema electoral colombiano</i>	Partido Centro Democrático	Acumulado: PAL 015/2014S (No incluyó listas cerradas)
	018/2014S - 153/2014C	<i>Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones</i>	Ministerio del Interior (Juan Fernando Cristo) / Ministerio de Justicia (Yesid Reyes Alvarado)	Acto Legislativo 002 de 2015
	002/2014S	<i>Proyectos acumulados al PAL 018/2014S -153/2014C</i>	Partido de la U	Acumulados al PAL 018/2014S -153/2014C
	004/2014S		Partido Conservador	
	005/2014S		Alianza Verde y Polo Democrático	
	006/2014S			
012/2014S				
Segundo momento Fast track – Acuerdos de Paz	019/2018S	<i>Por medio del cual se adopta una reforma política que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera</i>	Bancada oposición: FARC, Colombia Humana, Unión Patriótica, MAIS, Alianza Verde.	Archivado
	012/2017C - 07/2017S	<i>Por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera</i>	Ministerio del Interior (Juan Fernando Cristo)	Archivado
Tercer momento Inicio del Gobierno Duque	006/2019S	<i>Por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera</i>	Bancada Oposición / FARC, Colombia Humana, Unión Patriótica, Alianza Verde.	Archivado

	008/2018S - 248/2018C	<i>Por medio del cual se adopta una reforma política y electoral</i>	Partido Liberal	Archivado
--	--------------------------	--	-----------------	-----------

	009/2018S	<i>Por el cual se adopta una reforma política y se dictan otras disposiciones</i>	Ministerio del Interior (Nancy Patricia Gutiérrez)	Acumulado: PAL. 008/2018S
Cuarto momento Legislatura 2020- 2021	002/2020S	<i>Por medio del cual se adopta una reforma política y electoral</i>	Partido Liberal Colombiano	Archivado (16/12/2020)
	007/2020S	<i>Por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera</i>	Bancada Oposición / FARC, Colombia Humana, Unión Patriótica, Alianza Verde.	Acumulado: PAL. 002/2020S
	145/2020C	<i>Por medio del cual se modifica el artículo 262 de la Constitución Política de Colombia</i>	Partido Centro Democrático	Acumulado: PL 250/2020C
	250/2020C	<i>Por el cual se modifican los artículos 107, 258 y 262 de la constitución política de Colombia, se implementa una reforma política y se dictan otras disposiciones</i>	Partido Liberal, Cambio Radical, Alianza Verde, Partido Conservador, Centro Democrático, Partido de la U)	Archivado (04/11/2020)

Fuente: elaboración propia.

El Acto Legislativo 002 de 2015, además de ser la única reforma de las analizadas que ha sido aprobada por el Congreso de la República y avalada por la Corte Constitucional, es la que muestra el mayor avance hasta ahora logrado en materia de listas cerradas y bloqueadas. La normatividad respectiva fue aprobada en varios debates en el Congreso de la República, pero, finalmente, se hundió y fue retirada del proyecto en el sexto debate realizado por la Plenaria del Senado con una votación de 59 votos en contra y 27 votos a favor. Allí pueden evidenciarse los pronunciamientos mayoritarios en contra de la iniciativa.¹⁴

¹⁴ Las principales discusiones y documentos relacionados con el trámite de esta reforma y el hundimiento de la propuesta de listas cerradas se encuentran en las siguientes gacetas del Congreso de la República: Gaceta 458 de 2014 (Proyecto y exposición de motivos); Gaceta 495 de 2014 (Ponencias para primer debate en Senado); Gaceta 585 de 2014 (Ponencia para segundo debate en Senado); Gaceta 611 de 2014 (Constancias sobre las ponencias de Senado); Gaceta 649 de 2014 (Texto definitivo aprobado en Senado, Primera Vuelta); Gaceta 841 de 2014 (Conciliación Cámara y Senado, Primera Vuelta); Gaceta 213 de 2015 (Ponencia para sexto debate, Senado); Gaceta 267 de 2015 (Texto definitivo aprobado en sexto debate,

Senado); Actas de Plenaria Sexto Debate Senado, Acta 48 (Gaceta 505 de 2015), Acta 49 (Gaceta 506 de 2015), Acta 50 (Gaceta 558 de 2015), Acta 51 (Gaceta 644 de 2015), Acta 52 (Gaceta 727 de 2015).

El segundo momento corresponde a la legislatura en la que cursaron los proyectos vinculados con los Acuerdos de Paz de La Habana y comprende una reforma política propuesta al final del gobierno de Juan Manuel Santos, tramitada mediante el mecanismo especial conocido como fast track, y otra iniciativa de la bancada de oposición. Ambos proyectos fueron archivados. De igual manera, tres proyectos de acto legislativo, uno de iniciativa gubernamental y los otros radicados por bancadas de partidos políticos, incluidos en el siguiente momento: el inicio del Gobierno de Iván Duque (2018-2022) y de la primera legislatura del actual Congreso.

Por último, el cuarto momento, perteneciente a la legislatura 2020-2021, se destaca por el hecho de que los cuatro proyectos presentados al inicio de la legislatura fueron de iniciativa de congresistas de varios partidos políticos, individualmente o en alianzas. Quizás por ello se observa la inclusión de alternativas distintas a las que fueron planteadas y tramitadas antes, aunque el resultado final fue similar: su hundimiento. Así, el proyecto 002/2020S del Partido Liberal propone la alternancia de los mecanismos, es decir, que en un año electoral se usen las listas cerradas y bloqueadas, pero en el siguiente, el voto preferente. El proyecto 007/2020S de los partidos de oposición básicamente contempla lo mismo que los proyectos anteriores al 2020 con una excepción: propone que las coaliciones de partidos políticos, introducidas para corporaciones públicas en la reforma de Equilibrio de Poderes sólo para partidos y movimientos minoritarios, puedan hacer uso del voto preferente de manera exclusiva. El proyecto 145/2020C del Centro Democrático, por su parte, tiene un artículo en el que contempla la adopción de las listas cerradas y bloqueadas como el único asunto a reformar. Finalmente, miembros de distintos partidos políticos proponen la posibilidad de permanencia del voto preferente solo hasta el 2025 y que a partir del año 2026 se implementen las listas cerradas y bloqueadas para todos los partidos políticos. Los cuatro proyectos presentados, dos en Senado y dos en Cámara, inicialmente fueron acumulados, el PAL 007/2020S fue acumulado al PAL 002/2020S y el PAL 250/2020C fue acumulado al PAL 145/2020C. El 04 de noviembre de 2020 fue archivado el proyecto que cursaba en Cámara de Representantes y el 16 de diciembre de 2020 fue archivado el proyecto que cursaba en el Senado de la República.

Puede concluirse entonces que, aunque el tema de la estructura del voto para corporaciones públicas ha estado claramente presente dentro de diversas iniciativas gubernamentales y parlamentarias, no ha logrado ser tramitado, lo cual puede deberse, entre otras, a la contradicción existente entre los argumentos de orden normativo involucrados en estas reformas, y la forma

como los diferentes tipos de listas se usan en la competencia política, aspecto que se analizará en el siguiente apartado.

V. Formas de candidatura y votación, partidos y competencia política

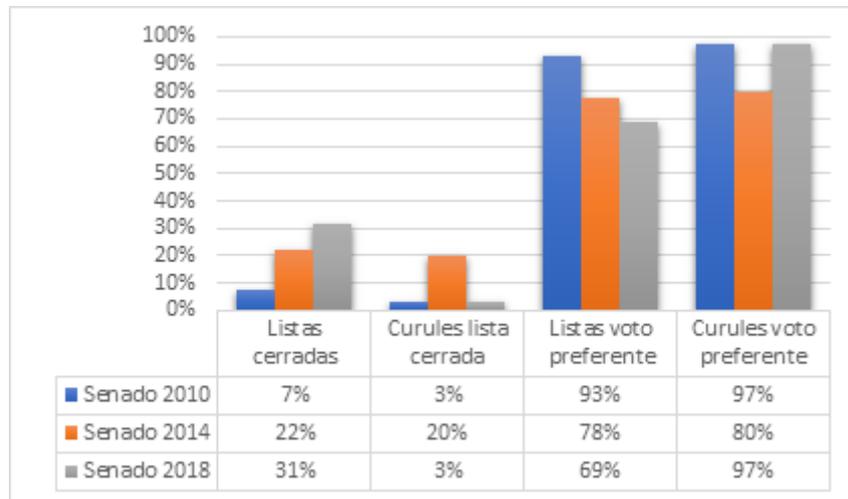
La coexistencia entre listas cerradas y listas con voto preferente ha estado presente en las últimas cuatro elecciones nacionales del Senado de la República y Cámara de Representantes (2006, 2010, 2014 y 2018) y en cinco elecciones subnacionales de asambleas departamentales, concejos municipales y juntas administradoras locales (2003, 2007, 2011, 2015 y 2019). Como una muestra de lo ocurrido al respecto, en el presente apartado se analizan las variables tipo de lista y relación entre este y el número de curules ganadas, en la circunscripción nacional del Senado de la República en las tres últimas elecciones legislativas y en varias circunscripciones plurinominales variables así: a nivel nacional se seleccionan, proporcionalmente y según su tamaño, algunas circunscripciones territoriales para los años 2014 y 2018, y en el nivel subnacional el conjunto de 32 asambleas departamentales y 1.101 concejos municipales en las dos últimas contiendas (2015 y 2019).

Mientras en los dos niveles (nacional y subnacional) se incluyen todos los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, en el primero se adicionan las candidaturas independientes, conocidas como grupos significativos de ciudadanos (GSC). Esta decisión metodológica se tomó debido a que los GSC pueden convertirse en partidos políticos con personería jurídica si alcanzan la barrera legal del 3% del total de votos válidos en la Cámara o en el Senado, lo que ha ocurrido en varias ocasiones en el período estudiado. Mientras tanto, en el nivel subnacional las candidaturas independientes, así hayan sobrepasado el umbral y obtenido curules, no están habilitadas para permanecer en el sistema político, más allá del período para el cual fueron electas.

V. 1. Tipo de listas y resultados electorales en el Senado de la República

Tal y como se puede observar en la Figura 3, en el Senado de la República se evidencia un aumento importante del porcentaje de listas cerradas que participan en la contienda electoral, pasando del 7% en el año 2010 al 31% en el año 2014. Sin embargo, este aumento no se refleja en el total de curules ganadas que han sido mayoritariamente obtenidas mediante voto preferente. Los senadores elegidos provenientes de este tipo de lista alcanzaron un 97% tanto en el año 2010 como en el año 2018, siendo la excepción el 2014 cuando la participación bajó al 80%. La situación se puede explicar por las siguientes razones:

Figura 3. Tipo de lista y curules obtenidas Senado 2010 – 2018



Fuente: elaboración propia con base en la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC).

El aumento atípico en materia de listas cerradas en el período se debe a que, en el 2018, además de la participación del partido FARC, se inscribieron otros cuatro pequeños movimientos políticos con este tipo de listas. De estos solo uno, Colombia Justa Libres, grupo significativo de ciudadanos de tendencia religiosa y opuesto al proceso de paz, logró obtener curules (el 3% obtenidas mediante lista cerrada en ese año), e incluso obtener su personería jurídica (lo que, además lo habilita a inscribir candidatos a las elecciones subnacionales).

El importante porcentaje de curules obtenidas en el 2014 mediante lista cerrada se constituye como una excepción que responde a la participación como cabeza de lista del expresidente Álvaro Uribe Vélez, quien con su partido Centro Democrático se constituyó en el principal opositor al segundo gobierno del presidente Santos. A partir del año 2018 el partido decidió adoptar la estrategia del voto preferente. Igual situación se presentó con el Partido MIRA, que en 2010 y en el 2014 obtuvo sus curules mediante lista cerrada, pero que, en la última elección, decidió optar por la opción del voto preferente.¹⁵

Fuera de los partidos mencionados, todos los partidos electos en el Senado en los tres períodos analizados han conseguido sus curules mediante el voto preferente (Liberal, Conservador, de Unidad Nacional, Verde y Polo).

¹⁵ Partido político que tiene su origen en el año 2000 y que desde de la reforma política del año 2003 adoptó como su principal estrategia electoral la lista cerrada y bloqueada, que, sin embargo, abandona después del año 2014.

V.2. Tipo de listas y resultados electorales en circunscripciones variables de Cámara de Representantes

Colombia cuenta con 33 circunscripciones territoriales de Cámara de Representantes, de las cuales, tres pueden considerarse, según su tamaño (Nohlen 1995) como grandes (más de 10 escaños), seis medianas (entre 6 y 10) y las restantes 24 pequeñas (entre 2 y 5). De manera proporcional, para realizar el análisis se tomaron las siguientes circunscripciones por categoría:

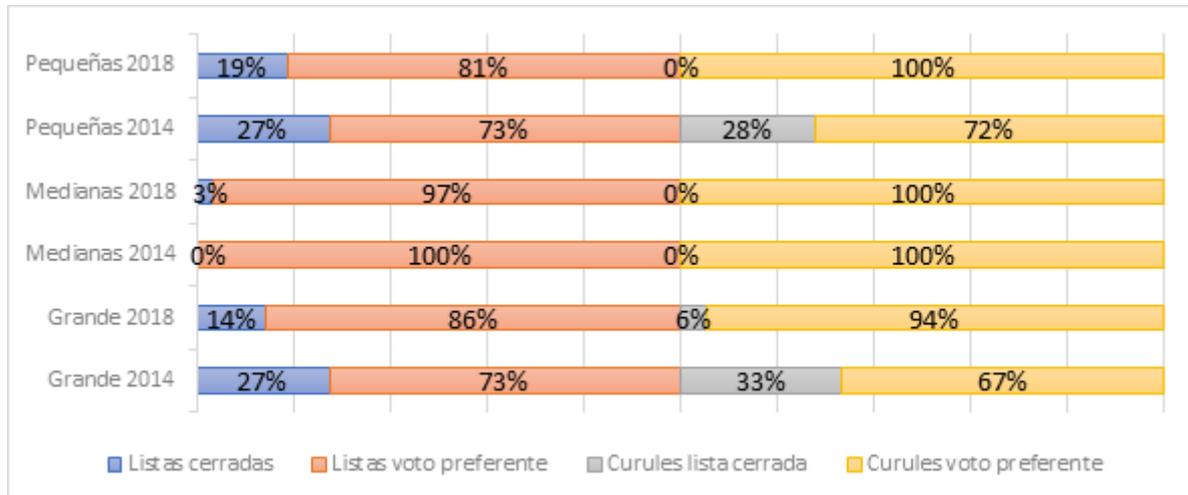
Tabla 4. Tipo de lista y curules obtenidas Senado 2010 – 2018

Categoría	Circunscripción	Tamaño
Grande	Bogotá	18
Mediana	Boyacá	6
	Bolívar	6
	Tolima	6
Pequeña	Caldas	5
	Cauca	4
	Meta	3
	Caquetá	2
	San Andrés	2
	Casanare	2

Fuente: elaboración propia con base en la información de la RNEC.

De acuerdo con la Figura 4, el porcentaje de candidatos inscritos mediante listas cerradas en la circunscripción grande y en las pequeñas para ambos años es significativo (un 27% como máximo en 2014, en ambos tamaños de circunscripción). Esto no sucede en las circunscripciones medianas, pues en el año 2014 no se presentó ninguna lista cerrada y en el año 2018 estas alcanzaron solo el 3% del total de listas inscritas.

Figura 4. Tipo de lista y curules obtenidas por tamaño de circunscripción Cámara de Representantes 2014 y 2018



Fuente: elaboración propia con base en la información de la RNEC.

Respecto a las curules obtenidas, se puede decir que, al igual que ocurrió en el Senado, el 2014 fue un año excepcional en términos de representantes elegidos mediante este mecanismo, en la medida en que el liderazgo del expresidente Uribe también contribuyó a este resultado, obteniendo representantes electos en las circunscripciones de Antioquia, Bogotá, Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Huila, Meta, Santander, Tolima y Valle del Cauca. La situación se modifica en el año 2018 donde ya con la participación del Centro Democrático con listas de voto preferente, el 100% de representantes se elige con este tipo de lista, a excepción de la circunscripción más grande, la de Bogotá, donde la lista cerrada y bloqueada de Colombia Justa Libres obtuvo unacurul.

V.3. Tipo de listas y resultados electorales en circunscripciones variables de concejos municipales y asambleas departamentales

Respecto a las elecciones de autoridades locales realizadas en 2015 y en 2019 para asambleas departamentales y concejos municipales también se pueden extraer análisis similares. En ambos casos prima el voto preferente, ya que las listas con voto preferente obtienen más del 90% de las curules que se disputan para estas corporaciones tanto en 2015 como en 2019 (gráfico 5). Además, la participación de las listas cerradas en la obtención de curules es mínima en todos los casos, y prácticamente nula en el caso de las asambleas departamentales para el año 2019.

Por esta razón se puede afirmar que la estrategia generalizada y más efectiva para los partidos políticos en Colombia es el voto preferente; ya que con las listas cerradas y bloqueadas no logran alcanzar un número importante de curules. En este caso la tendencia general, muestra una relación inversa: en términos porcentuales, las listas cerradas obtienen menos curules incluso que el porcentaje de las listas que inscribieron,¹⁶ mientras que las listas de candidatos con voto preferente aumentan su representación dentro del porcentaje de curules obtenidas.¹⁷

Figura 5. Asambleas departamentales y concejos municipales 2015 - 2019 / tipo de lista y curules obtenidas



Fuente: elaboración propia con base en la información de la RNEC.

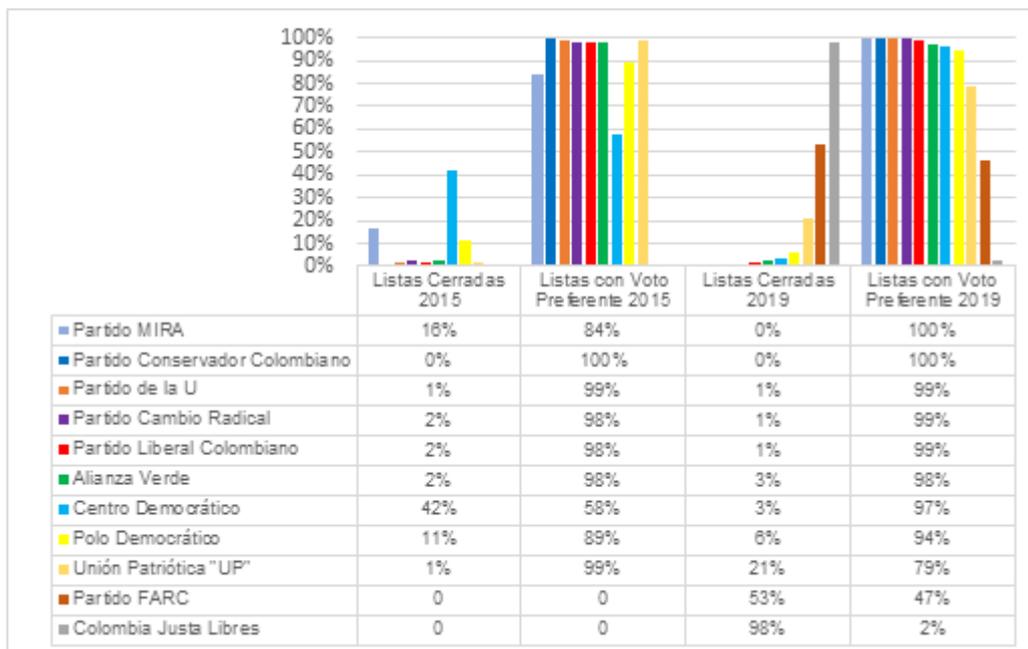
Interesa, para finalizar, hacer alusión a los partidos que usan uno u otro tipo de listas, para lo cual se presenta exclusivamente lo referente a concejos municipales (Figura 6). Al igual que ocurre en circunscripciones nacionales, el Partido de la U, Cambio Radical, el Partido Conservador, el Partido

¹⁶ Las listas cerradas para asambleas departamentales en el 2015 fueron 31, lo que representó un 10% sobre el total de listas inscritas. Sin embargo, a través de estas solo se obtuvieron 10 curules, correspondientes al 2% del total de escaños asignados. En la siguiente elección de 2019 hubo 44 listas cerradas (13%) para estas circunscripciones departamentales, pero solo se obtuvo una curul por estas listas (0,2% del total de curules en juego). Por su parte en los concejos municipales los porcentajes correspondiente fueron de 651 listas cerradas (7%) en el 2015, que obtuvieron 255 curules (2%), y 637 listas cerradas (7%) que obtuvieron 68 curules (1%), en 2019.

¹⁷ Las 285 listas con voto preferente (89% del total de listas) que se inscribieron en 2015 para las asambleas departamentales obtuvieron el 97% del total de curules, correspondientes a 406 diputados. En el 2019 hubo 287 listas con voto preferente (86%) que obtuvieron 383 curules (92%). Por su parte en los concejos municipales, el 91% de listas con voto preferente (8.066) generaron el 97% de las curules (11.647) en 2015. En 2019 el porcentaje fue similar en ambas variables: 92 % de listas y 92 % de curules, equivalentes a 8.863 listas y 11.122 concejales elegidos respectivamente.

Liberal, y la Alianza Verde presentaron la mayor cantidad de sus listas mediante voto preferente (aproximadamente el 95% de sus respectivas listas en 2015 y el 98% en 2019). Respecto al uso de las listas cerradas se destacan los mismos partidos que se mencionaron a nivel nacional y una disminución muy importante del porcentaje de listas cerradas de estos partidos en las elecciones de 2019.

Figura 6. Listas cerradas y con voto preferente: elecciones de concejos municipales en 2015 y 2019



Fuente: elaboración propia con base en la información de la RNEC.

VI. Conclusiones

La eliminación del voto preferente y la adopción de la lista cerrada y bloqueada como mecanismo único de presentación de candidaturas a corporaciones públicas son temas centrales de la agenda actual de reformas política en Colombia, como se demostró con la exposición de iniciativas de reforma política presentadas al Congreso de la República los últimos seis años. Se mostró también que el trámite de estas medidas no ha resultado sencillo ni vislumbra perspectivas muy prometedoras. Como ya ha sido resaltado desde el punto de vista teórico, ello es así debido a las dificultades que, en general, tienen las reformas políticas para su aprobación, cuando pretenden modificar las reglas de competencia electoral de las élites políticas. En el caso específico de la investigación que se presenta en esta ponencia, el hecho de que efectivamente sea el voto preferente el mecanismo que más curules les permite obtener a los partidos y movimientos políticos en todas las circunscripciones en que presentan candidatos, sumado a la prevalencia de

los candidatos sobre sus partidos y sus organizaciones políticas, en un contexto partidista y de sistema de partidos poco estructurado e institucionalizado, podría explicar las dificultades para modificar el ordenamiento jurídico que hoy regula el sistema electoral y la competencia política en Colombia.

La investigación presenta una mirada general de los argumentos, los intentos de reforma y la utilización y eficacia de los diferentes tipos de listas, a la vez que deja al descubierto aspectos poco tratados en los estudios académicos, que deberían ser objeto de futuras investigaciones. Entre ellos, es de destacar, en primer lugar, la necesidad de completar el análisis de los datos que permitan tener la panorámica completa de lo que ha sido contar con la combinación de ambas modalidades de listas y de votación en las cuatro elecciones nacionales y en las cinco elecciones subnacionales efectuadas hasta el momento. Ello permitiría comprobar, en un espectro temporal y espacial más amplio, las tendencias acá planteadas y agregar algunas reflexiones que involucren otras variables, como por ejemplo el comportamiento según tipo de partido o movimiento político, la circunscripción donde opta por uno u otro tipo de lista y el tamaño de esta, la inclusión de determinados candidatos, como por ejemplo las mujeres en estas listas, etc.

Junto a un mayor conocimiento de la forma como opera en la práctica el voto preferente, en relación con asuntos como las divisiones y disputas que se presentan por el puesto asignado en la lista, sería importante, de igual forma, ahondar en el conocimiento de las motivaciones específicas que, más allá del resultado electoral, llevan a algunos partidos a optar por la lista cerrada en algunas circunscripciones y circunstancias. Como se deriva de la información mostrada, esto puede estar relacionado con el peso político de fuertes figuras que lideran el partido, como en el caso del Centro Democrático y la lista encabezada por el expresidente Uribe para el Senado de la República, pero al parecer, constituye más una excepción que una regla. ¿Cuánto se presenta esta misma situación en corporaciones públicas de orden subnacional?, es algo aún por indagar. De igual forma se observa que partidos nuevos, en general, acogen la lista cerrada en sus inicios, argumentando la coherencia partidista, pero, con el paso del tiempo, la van abandonando y van optando por el voto preferente ¿Cuántas veces y en qué circunstancias ha ocurrido esto? ¿Qué relación tiene con los intentos de fortalecimiento de organizaciones políticas? ¿Cómo explican los dirigentes partidistas este cambio en sus decisiones estratégicas?, son también asuntos no analizados hasta el momento.

Acorde con los planteamientos teóricos esbozados al inicio, el estudio a profundidad de las listas en un caso de coexistencia como el estudiado, debería permitir profundizar en la relación entre las modalidades de candidatura utilizadas y los electores, por un lado, y los candidatos y sus partidos

por el otro. En el primer caso, se debería indagar sobre la percepción frente al sistema electoral derivada de la complejidad de los tarjetones y de sus modificaciones, y sobre cómo esto se refleja en las tendencias en materia de votos no marcados y votos nulos, lo que a su vez podría - como se indicó previamente- asociarse a valoraciones sobre la representación y la democracia. En el segundo caso, la tensión entre autonomía individual de los candidatos y su dependencia o no del partido según el tipo de lista tanto en la contienda electoral como en su labor legislativa, y en un contexto concreto y acotado como el colombiano está, igualmente, aún por investigar. Las hipótesis al respecto deberían tomar en consideración la forma transaccional en que se incluyó el voto preferente en la normatividad colombiana, así como evaluar qué patrones de la forma de hacer política lograron mantenerse y cuáles fueron modificadas a casi dos décadas de la adopción de la reforma.

El avance en esta agenda académica es imprescindible para que cualquier propuesta de cambio considere la práctica política actual como prerrequisito para la definición de acciones de fortalecimiento y democratización de los partidos. Solo partiendo de la base que muestra la evidencia empírica será posible repensar la viabilidad y las condiciones requeridas para el retorno a la lista cerrada y bloqueada como opción única de presentación de candidaturas a corporaciones públicas en Colombia.

VII. Bibliografía

- Arboleda Zárate, Lorena. 2017. “Una reforma que no quieren las minorías”. El Espectador. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/una-reforma-que-no-quieren-las-minorias/> [Consultado el día 29 de agosto de 2020, a las 15:13 hs.].
- Battle, Margarita. 2013. “¿Y si se acaba el voto preferente?” Razón Pública. Disponible en: <https://razonpublica.com/y-si-se-acaba-el-voto-preferente/> [Consultado el día 29 de agosto de 2020, a las 14:13 hs.].
- Battle, Margarita y Puyana, José Ricardo. 2013. “Reformas políticas y partidos en Colombia: Cuando el cambio es la regla”. *Politai: Revista de Ciencia Política*, vol. 4 (7): 73–88.
- Bello, Ricardo. 2019. “Reforma política: Mucho ruido y pocas nueces”. Razón Pública. Disponible en: <https://razonpublica.com/reforma-politica-mucho-ruido-y-pocas-nueces/> [Consultado el día 29 de agosto de 2020, a las 14:20 hs.].
- Bosch, Agustí. 2014. Las consecuencias de los sistemas electorales. En: Memoria del I Congreso Peruano de Estudios Electorales: promoviendo el fortalecimiento del sistema democrático en el Perú del siglo XXI, 317–332.
- Botero, Felipe. 2017. “Listas electorales cerradas: Una potencial revolución democrática”. Razón Pública. Disponible en: <https://razonpublica.com/listas-electorales-cerradas-una-potencial-revolucion-democratica/> [Consultado el día 29 de agosto de 2020, a las 15:00 hs.].
- Canal RCN. 2018. “Reforma política: Aprueban listas cerradas y autonomía presupuestal. Reforma política: aprueban listas cerradas y autonomía presupuestal”. Disponible en:

- <https://noticias.canalrcn.com/nacional-politica/reforma-politica-aprueban-listas-cerradas-y-autonomia-presupuestal> [Consultado el día 29 de agosto de 2020, a las 16:14 hs.].
- Casas Zamora, Kevin. 2016. "Cinco reflexiones sobre las reformas políticas en América Latina". Revista de Derecho Electoral, núm. 22: 24-38.
- Congreso de la República. 2015. Acto Legislativo 002 de 2015 "Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones". Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66596>
- Duque, Tatiana. 2017. "Los quites a la reforma política". La Silla Vacía. Disponible en: <https://lasillavacia.com/historia/los-quites-la-reforma-politica-60694> [Consultado el día 29 de agosto de 2020, a las 14:59 hs.].
- Duverger, Maurice. 2001. "Influencia de los sistemas electorales en la vida política". En Battle, Albert. Ed. Diez textos básicos de Ciencia Política. Barcelona: Ariel, 37-76.
- El Heraldo. 2014. "Plenaria de Cámara aprueba Tribunal de Aforados y lista cerrada". Disponible en: <https://www.elheraldo.co/politica/camara-aprueba-polemico-tribunal-de-aforados-176955> [Consultado el día 29 de agosto de 2020, a las 17:15 hs.].
- El Nuevo Siglo. 2012. "Dos caras de la Reforma Política, antes y después de elecciones". Disponible en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/1-2012-dos-caras-de-la-reforma-politica-antes-y-despues-de-elecciones> [Consultado el día 29 de agosto de 2020, a las 17:13 hs.].
- El Nuevo Siglo. 2013. "Voto preferente ¿obstáculo para mujeres?" Disponible en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/7-2013-voto-preferente-obstaculo-para-mujeres> [Consultado el día 29 de agosto de 2020, a las 17:24 hs.].
- El Nuevo Siglo. 2014. "Debate por el voto preferente". Disponible en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/6-2014-debate-por-el-voto-preferente> [Consultado el día 29 de agosto de 2020, a las 13:35 hs.].
- El Nuevo Siglo. 2019a. "Mayoría de concejales no quiere lista cerrada". Disponible en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/01-2019-mayoria-de-concejales-no-quiere-lista-cerrada> [Consultado el día 29 de agosto de 2020, a las 13:48 hs.].
- El Nuevo Siglo. 2019b. "Reforma política, debate de 360 grados: MOE". Disponible en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/03-2019-reforma-politica-discusion-de-360-grados-moe> [Consultado el día 29 de agosto de 2020, a las 18:17 hs.].
- El Nuevo Siglo. 2019c. "Sociedad civil: Reforma política no valía la pena". Disponible en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/05-2019-sociedad-civil-reforma-politica-no-valia-la-pena> [Consultado el día 29 de agosto de 2020, a las 18:41 hs.].
- El Nuevo Siglo. 2019d. "¿Qué reforma política necesita el país?" Disponible en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/05-2019-que-reforma-politica-necesita-el-pais> [Consultado el día 29 de agosto de 2020, a las 18:05 hs.].
- El Nuevo Siglo. 2019e. "Cada vez es más necesaria la lista cerrada: Mininterior". Disponible en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/10-2019-cada-vez-es-mas-necesaria-la-lista-cerrada-mininterior> [Consultado el día 29 de agosto de 2020, a las 18:51 hs.].
- El Tiempo. 2015. "Listas cerradas y aforados, los temas polémicos de la reforma". Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15560996> [Consultado el día 29 de agosto de 2020, a las 12:55 hs.].
- El Tiempo. 2018. "Polémica por intención de aplicar listas cerradas en el 2019". Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/polemica-por-posible-aplicacion-de-listas-cerradas-en-elecciones-2019-263812> [Consultado el día 29 de agosto de 2020, a las 09:08 hs.].

- El Universal. 2014. “Aprobado en segundo debate el sistema de lista cerrada para el 2022”. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.co/politica/aprobado-en-segundo-debate-el-sistema-de-lista-cerrada-para-el-2022-174282-CUEU269795> [Consultado el día 29 de agosto de 2020, a las 09:18 hs.].
- Freidenberg, Flavia y Došek, Tomáš. 2016. “Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)”, En Casas-Zamora, Kevin, Marian Vidaurri, Betilde Muñoz-Pogossian y Raquel Chanto. Eds. Reformas políticas en América Latina: Tendencias y Casos. Washington, D.C.: Organización de Estados Americanos, 25–92.
- Freidenberg, Flavia y Uribe, Cristhian. 2018. Las reformas político-electorales en América Latina (2015- 2018). Viejos problemas y nuevos desafíos democráticos para los países de la región. Documento de Trabajo No. 13. México: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, IJ-UNAM y Organización de los Estados Americanos (OEA). Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2019/09/DT-13-Freidenberg-Uribe-Reformas-Electorales-en-America-Latina.pdf>
- García, Ricardo. 2008. “La reforma política: Reformismo sin transformación”. Razón Pública. Disponible en: <https://razonpublica.com/la-reforma-polca-reformismo-sin-transformaci/> [Consultado el día 29 de agosto de 2020, a las 20:15 hs.].
- Gutiérrez, Francisco, Fabián Acuña y Margarita Marín. 2015. El efecto de las reformas: Una evaluación de las reformas políticas de 2003 y 2009 a la luz de los resultados electorales de 2014. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil, CEDAE y Universidad Nacional del Colombia, IEPRI. Disponible en: https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/CEDAE_-_Calidad_democracia_electoral_Colombia.pdf
- Hernández Osorio, Carlos. 2017. “La lista del uribismo en Bogotá ya no será a la medida de Iván”. La Silla Vacía. Disponible en: <https://lasillavacia.com/silla-cachaca/la-lista-del-uribismo-en-bogota-ya-no-sera-la-medida-de-ivan-63895> [Consultado el día 29 de agosto de 2020, a las 20:30 hs.].
- Hoskin, Gary y Miguel García. 2006. La reforma política de 2003: ¿la salvación de los partidos políticos colombianos? Bogotá: Universidad de los Andes Facultad de Ciencias Sociales-CESO.
- Lijphart, Arend. 1998. Las democracias contemporáneas. Madrid (3a. edición): Ariel Ciencia Política.
- Londoño, Juan Fernando. 2016. “La travesía de una democracia incompleta: Reformas políticas en Colombia (1991-2015)”. En Casas-Zamora, Kevin, Marian Vidaurri, Betilde Muñoz-Pogossian y Raquel Chanto. Eds. Reformas políticas en América Latina: Tendencias y Casos. Washington, D.C.: Organización de Estados Americanos, 183–226.
- Nohlen, Dieter. 1995. Elecciones y sistemas electorales. Caracas: Nueva Sociedad.
- Nohlen, Dieter. 2015. Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación. España: Tecnos.
- Puyana, José Ricardo. 2012. “La reforma política en Colombia: ¿partidos más responsables?”. En Wills- Otero, Laura y Margarita Batlle. Eds. Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance y Netherlands Institute for Multiparty Democracy, 17-62.
- Revista Semana. 2017. “Listas cerradas: El corazón de la reforma electoral. Reforma electoral listas cerradas”. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/reforma-electoral-listas-cerradas/523490> [Consultado el día 29 de agosto de 2020, a las 10:35 hs.].
- Revista Semana. 2020. “Esta es la reforma política que impulsarán 24 congresistas. Presentan proyecto de reforma política” Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/presentan-proyecto-de-reforma-politica--noticias-congreso/688080> [Consultado el día 29 de agosto de 2020, a las 10:44 hs.].

- Riveros, Héctor. 2014. “Lo bueno de la lista cerrada no es que sea cerrada”. La Silla Vacía. Disponible en: <https://lasillavacia.com/opinion/lo-bueno-de-la-lista-cerrada-no-es-que-sea-cerrada-48873> [Consultado el día 29 de agosto de 2020, a las 10:25 hs.].
- Rodríguez Pico, Clara Rocío. 2005. “La reforma política de 2003: Motivaciones, definiciones y contenido”. En Pizarro, Eduardo y Clara Rocío Rodríguez. Eds. Los retos de la democracia. Viejas y nuevas formas de la política en Colombia y América Latina. Bogotá: Foro Nacional por Colombia, IEPRI, Fundación Henrich Böll, 211–247.
- Sartori, Giovanni. 1996. Ingeniería constitucional comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Zovatto, Daniel y José de Jesús Orozco Henríquez. 2008. Eds. Reforma Política y Electoral en América Latina 1978- 2007. Ciudad de México: Instituto de investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e International Institute for Democracy and Electoral Assistance