

EL HUNDIMIENTO DE LA LISTA CERRADA Y BLOQUEADA EN LAS PROPUESTAS DE REFORMA POLÍTICA EN COLOMBIA. ASPIRACIONES VS. PRÁCTICAS POLÍTICAS*

CLARA ROCÍO RODRÍGUEZ PICO**
MAICOL ANDRÉS QUIROGA BARRANTES***

Resumen

Ante los reiterados fracasos en la adopción de una reforma política que modifique el mecanismo de presentación de candidatos partidistas a las elecciones a corporaciones públicas en Colombia, el presente artículo examina si existe congruencia entre estas propuestas de reforma y la práctica política de partidos y movimientos políticos en la inscripción de

sus candidatos. La información recopilada demuestra la existencia de dos planos que parecen no converger. De un lado, una serie de aspiraciones expresadas por sectores tanto gubernamentales y parlamentarios como de la sociedad civil que propugnan por la adopción de las listas cerradas y bloqueadas y, de otro, el recurso del voto preferente por parte de los actores políticos como mecanismo privilegiado para obtener curules. Esto último se comprue-

* Este artículo 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). Los autores desean agradecer los comentarios de dos pares evaluadores anónimos a la versión preliminar de este texto.

** Doctora en Ciencia Política. Profesora asociada, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, Bogotá (Colombia). [crrodríguezp@unal.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0001-6908-2110].

*** Politólogo, Magister en Políticas Públicas, Universidad Nacional de Colombia, Investigador principal proyecto de investigación 46345, Universidad Nacional de Colombia Bogotá (Colombia). [maquirogab@unal.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0002-3145-633X].

Recibido: 31 de enero de 2021 / Modificado: 10 de marzo de 2021 / Aceptado: 15 de marzo de 2021

Para citar este artículo:

Rodríguez Pico, C. R. y Quiroga Barrantes, M. A. (2021). El hundimiento de la lista cerrada y bloqueada en las propuestas de reforma política en Colombia. Aspiraciones vs. prácticas políticas. OPERA, 29, pp. 47-68.

doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n29.04>

ba al analizar, mediante técnicas de estadística descriptiva, variables relacionadas con la competencia política nacional y subnacional en elecciones a diferentes circunscripciones. Con el ejercicio académico se valida un postulado teórico sobre las reformas electorales: la resistencia por parte de los legisladores encargados de aprobarlas a modificar reglas de juego y a sancionar normas que eventualmente afecten sus carreras políticas.

Palabras clave: estructura del voto; listas cerradas y bloqueadas; reforma electoral; voto preferente; voto preferencial; Colombia.

THE WITHDRAWAL OF THE CLOSED AND BLOCKED LIST IN POLITICAL REFORM PROPOSALS IN COLOMBIA. ASPIRATIONS VS. POLITICAL PRACTICES

Abstract

Given the repeated failures in the adoption of a political reform that would modify the mechanism for the presentation of partisan candidates for elections to public corporations in Colombia, this article examines whether there is consistency between these reform proposals and the political practice of political parties in the registration of their candidates. The information gathered in this regard shows the existence of two planes that do not seem to converge. On the one hand, a series of aspirations expressed by both governmental and parliamentary sectors and civil society that advocate the adoption of closed and blocked lists and, on the other hand, the use of preferential voting by political actors as a privileged

mechanism to obtain seats. The latter is verified by analyzing, using descriptive statistical techniques, variables related to national and subnational political competition in elections to different constituencies. The academic exercise validates a theoretical postulate on electoral reforms: the resistance of the legislators in charge of approving them, to modify the rules of the game and to sanction norms that may eventually affect their political careers.

Key words: Voting structure; closed and blocked lists; electoral reform; preferential vote; Colombia.

INTRODUCCIÓN

La abolición del voto preferente y la adopción exclusiva de la lista cerrada como mecanismo de presentación de candidatos a las elecciones a corporaciones públicas han sido temas centrales y reiterados en la agenda colombiana de reformas políticas en las últimas legislaturas¹. Sin embargo, todos los intentos de modificación constitucional tendentes a la aprobación de estas medidas han fracasado en el Congreso de la República. Lo anterior resulta paradójico considerando que no solo sectores gubernamentales y parlamentarios han argumentado en favor de la lista cerrada, sino que también lo han hecho académicos y organizaciones de la sociedad civil². Estas posturas evidencian

1 Dieciséis proyectos de actos legislativos tanto de origen gubernamental como parlamentario han incluido propuestas en este sentido.

2 Agrupados, entre otros, en el Grupo de Interés de

diversos efectos negativos del voto preferente, como la relación que se establece con los votantes, derivada del hecho de que partidos y candidatos terminan convertidos en un logo y un número en el tarjetón; distorsiones en materia de financiación electoral; subsistencia del personalismo político y, por esta vía, proclividad del ingreso de actores ilegales a la política. Otros han vinculado las listas cerradas con procesos de democracia interna y fortalecimiento partidista que favorecerían la inclusión de mujeres y minorías en las organizaciones políticas.

Precisamente, el presente artículo se pregunta por la existencia o no de congruencia entre las aspiraciones expresadas en las propuestas, y la práctica política vigente desde que la reforma de 2003 posibilitó a partidos y movimientos políticos optar libremente por el tipo de lista para inscribir sus candidatos en cada circunscripción en la que participen. La evidencia en ambos sentidos permitirá testear la hipótesis según la cual se considera poco probable que los actores encargados de aprobar las reformas, básicamente los congresistas, adopten reglas de juego que vayan en una dirección contraria a aquellas que les permiten acceder al poder político. Se espera que en la medida en que estas agrupaciones obtengan un mayor número de escaños a través del voto preferente, sea poco probable que existan incentivos en sus legisladores para que lo modifiquen, a pesar de las aspiraciones expresadas desde diversos sectores, incluyendo el propio ámbito político.

Reforma Política (GIREPO), plataforma de la sociedad civil encargada del seguimiento de estas iniciativas; ver Mora (2018).

Por el contrario, de existir, el predominio de la lista cerrada y bloqueada para la presentación de candidatos partidistas podría generar un escenario favorable para su adopción, como lo pretenden las propuestas de reformas.

La estructura del artículo es la siguiente: una vez presentado el marco teórico en el cual se puede inscribir el debate, se presentan dos apartados con la evidencia empírica que demuestra que, efectivamente, hay una falta de coincidencia entre la demanda por modificar una regla de juego del sistema electoral y el uso que de esta hacen los actores políticos en la competencia electoral. Partiendo de analizar el proceso de adopción del voto preferente en el país y algunos de sus efectos, el segundo apartado identifica la demanda por su eliminación y su inclusión en propuestas de reformas políticas. Para ello se utiliza una metodología cualitativa soportada en la revisión sistemática de información secundaria: estudios académicos sobre el tema, información de prensa y proyectos tramitados en el Congreso durante el periodo comprendido entre 2006 y 2020.

En el tercer apartado se analiza el tipo de listas que privilegian en la práctica política los partidos y movimientos políticos, y los resultados que obtienen en términos de curules logradas. El examen de un amplio volumen de información electoral³ y la definición de las tendencias relevantes se efectúan recurriendo

3 Básicamente elecciones de Senado de la República en 2010, 2014 y 2018, una muestra representativa de circunscripciones plurinominales variables de la Cámara de Representantes en 2014 y 2018, y el total de circunscripciones de asambleas departamentales y concejos municipales en 2015 y 2019.

a la estadística descriptiva y al análisis relativo de los datos.

Esta doble evidencia es la base para analizar, en un cuarto apartado, la pertinencia de la hipótesis planteada, para lo cual se realiza un último ejercicio analítico: tomando como base el proyecto de acto legislativo en el que la propuesta de adopción de la lista cerrada mostró mayor avance, se contrastan las posiciones y los argumentos de las bancadas partidista que propiciaron su hundimiento, con las principales tendencias de estos partidos en materia del tipo de listas utilizadas. Finalmente, se presentan las conclusiones.

APROXIMACIÓN TEÓRICO-CONCEPTUAL

El problema abordado en este artículo puede ser enmarcado conceptualmente en torno a dos grandes bloques temáticos: a) la definición de los tipos de listas, su papel en el sistema electoral y su relación con el sistema de partidos y la democracia; b) su inclusión y modificación a través de reformas políticas. En el primer caso se trata claramente de un fenómeno relacionado con la forma en que los votantes emiten sus votos, es decir, con “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.” (Bosch, 2014, p. 327).

Al respecto, es posible identificar en la literatura tipologías variadas que intentan organizar conceptualmente la amplia diversidad de opciones presentadas al elector en los numerosos sistemas electorales del mundo (Sartori, 1996; Lijphart, 1988; Freidenberg y

Došek, 2016, entre otros). Para los propósitos del análisis acá formulado, se adoptan las tipologías y las formas de votación propuestas por Nohlen (1995, 2014), dentro de las cuales se conceptualiza el voto preferencial como aquel en que “el elector puede expresar a través de su voto su preferencia por un candidato determinado” (Nohlen, 1995, p. 74), y se definen tres tipos de listas para la presentación de candidaturas: cerrada y bloqueada, cerrada y no bloqueada y abierta (Nohlen, 2014).

En la lista cerrada y bloqueada el listado de candidatos ha sido predefinido por el partido, y el votante dispone de un solo voto para elegir la lista en su conjunto. A su vez, la asignación de escaños a quienes resulten elegidos respetará el mismo orden del listado de candidatos inscritos. A diferencia de lo que ocurre con este tipo de lista, adicional al voto por la lista, la lista cerrada y no bloqueada le brinda al votante la posibilidad de seleccionar un candidato, de tal forma que la sumatoria de votos por cada candidato altera el orden de la lista inscrita previamente por el partido y la consecuente decisión sobre quién resultará elegido. Así, los escaños serán asignados a quienes acumulen las mayores preferencias de los votantes, respetando, por supuesto, otras reglas del sistema electoral previstas para la asignación de curules. Finalmente, la lista abierta aparece como aquella en que las listas partidistas son apenas una propuesta puesto que se “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” (Nohlen, 2014, p. 11).

La lista cerrada y bloqueada, y la lista cerrada y no bloqueada con la modalidad de voto preferente, existentes en Colombia, serían precisamente los “dos sistemas puros de estructura de voto” identificados por Freidenberg y Došek (2016, p. 45). Su importancia radica en que, como lo plantean Carey y Shugart (1995), el tipo de listas y el control para armarlas por parte de la dirigencia del partido están relacionados con la primacía que puede tener la reputación del partido versus la reputación de los candidatos individuales y su interés en avanzar en sus carreras políticas. Así, estas y otras variables del sistema electoral por ellos estudiadas incentivan que se favorezca una u otra situación, lo cual puede afectar la posibilidad de acción colectiva de los partidos políticos.

Mientras la lista cerrada y bloqueada ha sido asociada en la literatura a partidos fuertes y estructurados, en los cuales la organización política tiene control sobre sus candidatos y en donde los votos emitidos fortalecen al partido en su conjunto, el personalismo se ve favorecido cuando los candidatos son elegidos principalmente en virtud de su capacidad personal de atraer votos. En este caso, en tanto son los votantes los que determinan quiénes serán electos, se configura un escenario en el que los candidatos se ven forzados a competir entre sí así compartan una misma etiqueta partidista, lo que los incentiva a privilegiar su propia reputación personal sobre la de la colectividad política de la que obtienen el respaldo (Carey y Shugart, 1995).

Pero el tipo de lista y la forma de votación inciden también en otras dimensiones de análisis que no pueden dejar de considerarse.

Nohlen (2014), por ejemplo, incluye también el mayor o menor grado que tenga el partido de estructurar la representación política según criterios sociales o funcionales, nominando a determinados sectores (especialistas, mujeres o representantes de grupos sociales específicos) en puestos de la lista en los que puedan ser elegidos (p. 12). Igualmente, señala su influencia en la relación que se dé entre el elector y el candidato/representante, tema que es profundizado por Bosch (2014), quien sostiene que el voto tiene relación directa con la satisfacción de los ciudadanos con la democracia, debido a que es experimentado directamente por ellos.

La forma en que se estructure el voto a través de listas partidistas es un componente integral del sistema electoral, que se interrelaciona con otros elementos clave de este, como son las circunscripciones o los distritos electorales, las fórmulas de conversión de votos en escaños o las barreras o umbrales legales. A pesar de tratarse de componentes eminentemente técnicos, todos ellos son temas centrales de las reformas políticas, mecanismo a través del cual se adoptan o modifican las reglas electorales (Benoît, 2004; García, 2001; Reynold *et al.*, 2008), y que, por tanto, constituye un bloque temático de interés en esta aproximación teórica.

Al respecto, tanto a nivel conceptual como en términos comparados, la literatura sobre reformas políticas y electorales es abundante. Sin embargo, para los propósitos de este artículo interesa destacar particularmente una de las limitaciones atribuidas a este mecanismo de cambio al sistema político y sus subsistemas: el hecho de que sean los propios

legisladores electos los actores encargados de aprobar normas por las que se verán directamente afectados. En estas condiciones, la evidencia empírica, los conocimientos técnicos o los criterios normativos, orientados a presentar escenarios futuros que se consideran adecuados (Bowler *et al.*, 2006), pueden no corresponder a los intereses particulares de los políticos en relación con mantener o avanzar en su carrera, con lo cual estos no contarían con suficientes incentivos para tomar decisiones que representen cambios en las reglas electorales. Como lo sostienen Freidenberg y Došek (2016), “en toda reforma electoral los actores políticos buscan influenciar la competencia política con sus preferencias” (p. 27), lo cual podría generar resistencias a modificar las reglas con las cuales fueron elegidos y llevarlos a rechazar nuevas normativas que podrían afectar su posibilidad de mantenerse en el poder.

Así, las reformas aceptadas son, usualmente, el resultado de transacciones, acuerdos y compromisos que, de todas formas, tratándose de reglas del sistema electoral, generan altos niveles de incertidumbre y presionan cambios en las estrategias de campaña. También, frecuentemente, se generan resistencias 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, p. 40). Finalmente, no siempre las reformas logran los objetivos previstos, pues estos estarán condicionados al contexto, a la cultura política y a realidades históricas particulares (Nohlen, 2007; Hoskin y García, 2006).

LAS ASPIRACIONES FRENTE A LA LISTA CERRADA

El voto preferente se adopta en Colombia en el año 2003 mediante reforma política (Acto Legislativo 01 de 2003). Previamente, la lista cerrada y bloqueada era el mecanismo exclusivo de inscripción de candidaturas a corporaciones públicas, con la particularidad de que cada partido podía inscribir múltiples listas en una determinada elección. Carey y Shugart (1995) clasifican en este sentido a Colombia durante el bipartidismo como un sistema altamente personalista, en el cual listas individuales competían dentro de los partidos, conformando una especie de “subpartidos” (p. 429). Cabezas de listas reconocidas usaban la etiqueta liberal o conservadora para presentarse a elecciones, aunque no necesariamente requirieran el aval del partido, ni mostraran lealtad a sus líderes. La reputación personal era así clave para su elección, lo cual no era óbice para que los partidos tradicionales lograran también mantener una cierta reputación como organizaciones.

Estas especificidades del caso colombiano hacen que la adopción del voto preferente tenga un origen diferente al observado en otros países de América Latina, en los cuales su inclusión dentro de las reglas electorales se dio como respuesta a presiones ciudadanas por despojar a los partidos políticos del monopolio que tradicionalmente habían ejercido sobre la oferta electoral, lo que daba, de esta forma, mayor poder a los electores en decisiones sobre sus candidatos (Freidenberg y Došek, 2016).

Por el contrario, en Colombia su introducción en la reforma política de 2003 puede ser entendida como una transacción exigida

por los parlamentarios que la aprobaron, a cambio de aceptar otras normas que, como la lista única, el umbral legal o el cambio de la fórmula de la cuota Hare al sistema D'Hondt, pretendían organizar el sistema de partidos y contrarrestar el personalismo y la hiperfragmentación que mostraba, disminuyendo el número de partidos y fortaleciendo la creación de organizaciones más grandes. En la medida en que estas definiciones normativas implicaban un claro riesgo para la supervivencia de los partidos y de los propios políticos que se vieron obligados a aprobar la reforma, el voto preferente fue percibido como una especie de salvavidas que permitiría a los partidos y sus representantes continuar activos en la competencia electoral⁴.

En la medida en que la reforma no eliminó la lista cerrada, sino que permitió que, en cada elección y en cada circunscripción en la que compitieran, las organizaciones políticas optaran libremente por esta o por el voto preferente, se originó un complejo sistema mixto que combina las ventajas y desventajas adjudicadas en la literatura a cada modelo de presentación de candidaturas. Al mantenerse el personalismo y muchos problemas ligados al mismo, el debate y la demanda por la eliminación del voto preferente ha estado presente tanto en la agenda pública, como en la agenda de reformas políticas del país.

4 Diversas investigaciones respaldan esta interpretación sobre la reforma de 2003. Sus orígenes, contenidos, impactos y papel en la ya larga trayectoria de reformas expedidas en el país han sido estudiadas, entre otros, por Battle y Puyana (2013); Gutiérrez *et al.* (2015); Hoskin y García (2006); Londoño (2016); Puyana (2012); Rodríguez (2005).

Si bien el voto preferente cuenta con defensores sobre todo entre personalidades y representantes de partidos políticos, especialmente aquellos que son minoritarios⁵, existe amplio consenso en torno a la necesidad de retornar a la lista cerrada y bloqueada. Este consenso involucra un número importante de actores académicos y de la sociedad civil, entre los que pueden incluirse el Grupo de Interés de Reforma Política (GIREPO), la Misión de Observación Electoral (MOE), veedurías ciudadanas, organizaciones de mujeres, medios de comunicación, entre otros, que reflejan aspiraciones de cambio en la forma como se presentan actualmente las candidaturas partidistas⁶. Las propuestas presentadas por la Misión Electoral Especial (MEE), creada en el marco del Acuerdo de Paz para reformar el sistema político, son otro ejemplo de la deman-

5 Tales como Polo Democrático, Alianza Verde, MIRA, Unión Patriótica y ASI. Ver otros actores que defienden el voto preferente en Rodríguez y Quiroga (2021). Por su parte, Botero (2015) presenta un análisis de la teoría y las implicaciones del voto preferente para el caso colombiano.

6 Los denominados "*KAS Papers* de reforma política", promovidos por la Fundación Konrad Adenauer, ilustran bien esta aspiración. Ellos recogen análisis, reflexiones y debates de académicos y de entidades de la sociedad civil sobre el tema, la mayoría de los cuales avalan la necesidad de impulsar las listas cerradas. Ver especialmente los números 13 de 2010, "Reformas y ajustes al sistema electoral"; 20 de 2015, "Voto preferente, democracia interna de organizaciones políticas y aplicación de la lista paritaria en un sistema electoral de lista cerrada", y 29 de 2017, "Voto preferente en Colombia y acuerdo de participación política. Reflexiones preliminares". Por su parte el GIREPO (2019) tituló un comunicado de mayo 2019 como "Sin listas cerradas una reforma política es inocua".

TABLA 1. REACCIONES FRENTE AL HUNDIMIENTO DE LA LISTA CERRADA EN LA REFORMA POLÍTICA DE 2018

Autor	Trino
Roy Barreras Senador de la República Partido de la U	"Sin lista cerrada NO HAY REFORMA POLITICA. Los q la hundieron le apuestan al sistema clientelista, a la compra y venta de votos, a la lista abierta a la financiación mafiosa y vía corrupción. Las mayorías de Cámara no quisieron reformarse. La ciudadanía los castigará en las urnas"
Claudia López Alcaldesa de Bogotá	"Tragedia de la lista cerrada: los viejos liderazgos clientelistas la hunden porque saben que le sirve a las nuevas mayorías renovadoras. Las mayorías renovadoras la hunden porque creen que le sirve a las mayorías clientelistas. Sigue reinando el voto preferente de clientelistas".
Angela María Robledo Representante a la Cámara Colombia Humana	"Presentamos a plenaria de Cámara una ponencia histórica donde se establecía paridad y alternancia en las listas electorales, siendo el más grande avance en garantías para la participación política de las mujeres, pero acaban de hundirlo".
Juanita Goebertus Representante a la Cámara por Bogotá, Alianza Verde.	"¡Increíble! Propusimos paridad en las listas abiertas (subóptimo en listas cerradas), y la @CamaraColombia me abuchea y me dice que no hay derecho a súplica. ¡Lo que no quieren ver es más mujeres aquí! Muy triste"
Nancy Patricia Gutiérrez Ministra del Interior de la época	"El voto preferente no le permite al ciudadano conocer el planteamiento ideológico y programático de todos los partidos"

Fuente: Pulzo.com (2018).

da pública de eliminación del voto preferente (MEE, 2017).

Por razones de espacio no es posible detallar acá el debate en toda su amplitud⁷, aunque una breve relación de *tweets* recientes, a propósito de la última de las reformas de origen gubernamental hundida en el Congreso, puede resultar ilustrativa de las aspiraciones que se han venido mencionado (tabla 1). Sin embargo, interesa analizar cómo esas aspiraciones han trascendido hasta convertirse en iniciativas tramitadas en el Congreso de la República.

Tal y como se observa en la figura 1, a partir de 2006 (primer periodo del Legislativo elegido con las normas de la reforma política de 2003) ha habido 55 propuestas de reforma política, de las cuales 16 incluyeron la adop-

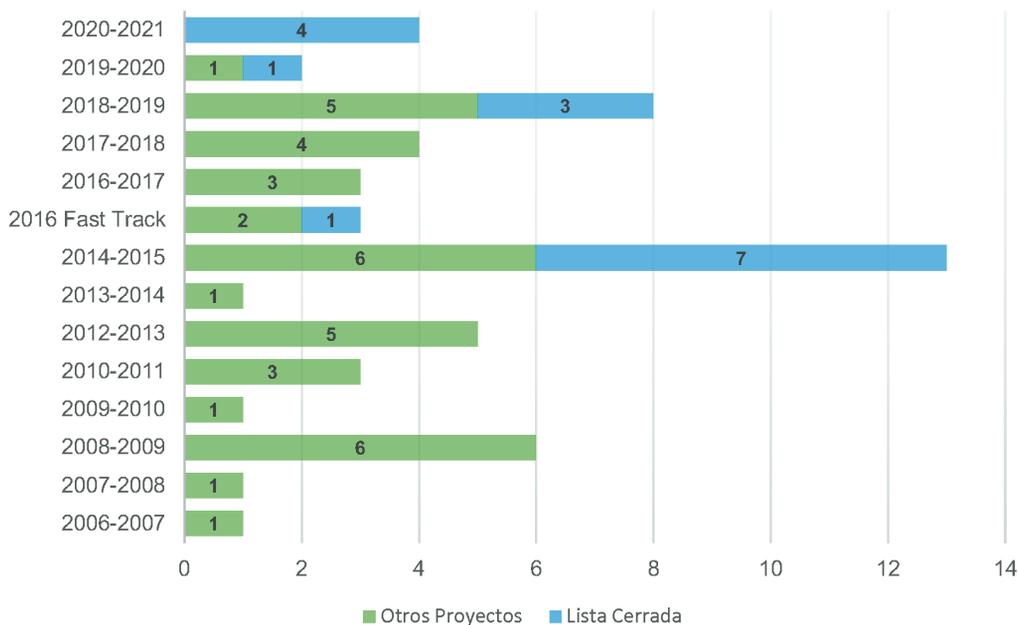
ción exclusiva de listas cerradas y bloqueadas y la consecuente eliminación del voto preferente. Su participación no es mayor comparativamente con el total de proyectos identificados debido a que, al requerir reforma constitucional, el tema solo puede ser tramitado mediante acto legislativo. La figura 2 permite también observar cómo estas iniciativas normativas iniciaron su trámite después del año 2014, siendo precisamente el lapso 2014-2015 cuando se presenta el mayor número de proyectos.

Analizando el origen de los proyectos que incluyen la lista cerrada se encuentra cómo la mayoría de ellos (13 de 16) fueron de iniciativa parlamentaria, promovidos, en no pocas ocasiones, por partidos minoritarios o de oposición (tabla 2), como es el caso de tres proyectos presentados durante el mandato de Iván Duque (2018-2022), todos archivados al finalizar su trámite.

Interesa destacar los proyectos de iniciativa parlamentaria presentados en el último

7 En Rodríguez y Quiroga (2021) presentamos una revisión sistemática de prensa y un análisis de posturas y argumentos de quienes defienden y atacan uno u otro tipo de listas.

**FIGURA 1. PROYECTOS DE REFORMA POLÍTICA POR AÑO
Y PROYECTOS QUE INCLUYEN LA LISTA CERRADA**



Fuente: elaboración propia.

periodo (2020-2021) para mostrar, no solo la vigencia del tema en la agenda legislativa, sino los énfasis que se están dando al debate y el trámite cursado hasta su hundimiento definitivo. El Proyecto 007/2020-Senado, que proponía el uso exclusivo del voto preferente para las coaliciones de partidos políticos, fue acumulado con el proyecto 002/2020-Senado. Este último proponía la alternancia entre el voto preferente y la lista cerrada, lo que implicaba el uso de listas cerradas en 2022, voto preferente en 2026 y así sucesivamente de manera alternada; el proyecto fue archivado el 16 de diciembre de 2020. El proyecto 145/2020-Cámara, que tenía como único fin la eliminación del voto preferente, fue acumulado con el

proyecto 250/2020-Cámara que proponía la posibilidad de permanencia del voto preferente hasta el año 2025 y la implementación de listas cerradas a partir de 2026 para todos los partidos políticos, finalmente archivado el 04 de noviembre de 2020. En general, estos proyectos contemplaron otras normativas requeridas para la adecuada implementación de las listas cerradas y bloqueadas (democracia interna, paridad, alternancia y universalidad, etc.).

Por su parte, en los tres últimos periodos presidenciales, dos del expresidente Juan Manuel Santos (2010-2014, 2014-2018) y uno del presidente Iván Duque (2018-2022) se propusieron desde el Ejecutivo iniciativas tendientes a eliminar el voto preferente (tabla 3).

TABLA 2. PROYECTOS DE INICIATIVA PARLAMENTARIA QUE INCLUYEN MODIFICACIONES AL TIPO DE LISTAS (2014-2020)

Legislatura	Proyecto	Título	Autores
2014 – 2015	086/2014C*	<i>“Por medio del cual se reforma el sistema electoral colombiano”</i>	Partido Centro Democrático
	002/2014S*	<i>Proyectos acumulados al PAL 018/2014S - 153/2014C</i>	Partido de la U
	004/2014S*		
	005/2014S*		Partido Conservador
	006/2014S*		Alianza Verde y Polo Democrático
	012/2014S*		
2018 – 2019	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.
	008/2018S - 248/2018C	<i>“Por medio del cual se adopta una reforma política y electoral”</i>	Partido Liberal
2019 – 2020	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.
2020 – 2021	002/2020S	<i>“Por medio del cual se adopta una reforma política y electoral”</i>	Partido Liberal Colombiano
	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.
	145/2020C*	<i>“Por medio del cual se modifica el artículo 262 de la Constitución Política de Colombia”</i>	Partido Centro Democrático
	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)

Fuente: elaboración propia.

*Todos estos proyectos fueron acumulados a otros proyectos que finalmente fueron archivados.

TABLA 3. PROYECTOS DE INICIATIVA GUBERNAMENTAL QUE INCLUYEN LA LISTA CERRADA Y BLOQUEADA (2014-2020)

Legislatura	Proyecto	Título	Autores
2014 – 2015	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” (Acto Legislativo 002 de 2015)</i>	Ministerio del Interior: Juan Fernando Cristo. Ministerio de Justicia: Yesid Reyes Alvarado
Fast Track 2016	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
2018 – 2019	009/2018S	<i>“Por el cual se adopta una reforma política y se dictan otras disposiciones”</i>	Ministerio del Interior: Nancy Patricia Gutiérrez

Fuente: elaboración propia.

La reforma conocida como de Equilibrio de Poderes es, de las tres, la única que se aprobó (Acto Legislativo 002 de 2015), aunque el asunto de la adopción de lista cerrada cumplió el mismo patrón observado y terminó hundándose. A pesar de lo anterior, es en esta reforma donde el trámite del tema alcanzó mayor avance, por lo que este desenlace se analizará en detalle en el último apartado de este artículo como soporte al argumento esgrimido. Las otras dos iniciativas de origen gubernamental corresponden una, en el segundo periodo de Santos, a la promovida mediante el mecanismo de *fast track*, previsto para tramitar los acuerdos de La Habana, mientras que la última se presentó en el gobierno Duque y su hundimiento generó los *tweets* que a manera ilustrativa se incluyeron en la tabla 1. De este último periodo es también el proyecto de Nuevo Código Electoral (234/2020-Senado y 409/2020-Cámara) presentado en el segundo semestre del año 2020 por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil y que contó con el apoyo gubernamental. Sin embargo, al tratarse de un proyecto de ley estatutaria y no de un acto legislativo, no abordó el tema de la eliminación del voto preferente.

En síntesis, el trámite de iniciativas de reforma política para la adopción de la lista cerrada y bloqueada ha sido una historia de fracasos, pese a la insistencia de quienes abogan por el retorno a esta regla de juego de la competencia electoral. Como se mencionó, esta situación puede estar relacionada con la forma como, en la práctica, se usan las dos modalidades de voto en la competencia política en el país y con la existencia de congruencia

o no de esta realidad con las aspiraciones expresadas en las reformas.

LA UTILIZACIÓN DE LOS TIPOS DE LISTA EN LA PRÁCTICA POLÍTICA COLOMBIANA

Para analizar el uso y la efectividad que han tenido las dos opciones de presentación de candidaturas para corporaciones públicas, se realizó un proceso metodológico de determinación del universo de estudio, selección de una muestra representativa y determinación de las unidades de análisis. Una vez sistematizada la información en las respectivas bases de datos electorales y mediante la estadística descriptiva, se efectuó el ejercicio analítico que permitió comparar en términos relativos los porcentajes de listas presentadas y de curules obtenidas en las corporaciones públicas estudiadas.

Sobre el proceso metodológico de la investigación

El universo de estudio comprende las elecciones realizadas después de la reforma política de 2003 y el conjunto de organizaciones políticas que participaron en cada elección. La reforma se empezó a aplicar muy pronto después de su aprobación, en octubre de 2003, con lo cual ha estado presente en cinco elecciones subnacionales (2003, 2007, 2011, 2015 y 2019) y cuatro nacionales efectuadas en los años 2006, 2010, 2014 y 2018, todas ellas en un contexto de multipartidismo.

Considerando que lo anterior representa un amplio volumen de información y que existen limitaciones de tiempo y recursos, se decidió

incluir en la muestra la totalidad de asambleas departamentales y concejos municipales en las contiendas de 2015 y 2019⁸. Se descartó así contar con información correspondiente a 2003, 2007, 2011 y los datos de juntas administradoras locales (JAL). A nivel nacional se seleccionaron las tres últimas elecciones legislativas de la circunscripción nacional del Senado de la República y las dos últimas de una circunscripción grande, tres medianas y seis pequeñas de la Cámara de Representantes, las cuales proveen información correspondiente a 18 escaños por cada tamaño de circunscripción. Es de mencionar que Colombia cuenta con 33 circunscripciones en la Cámara baja, de las cuales tres pueden considerarse, según su tamaño (Nohlen, 1995), como grandes (más de 10 escaños), seis medianas (de 6 a 10) y 24 pequeñas (de 2 a 5).

Fueron necesarias una serie de definiciones metodológicas importantes relacionadas con la forma en que en la legislación electoral vigente se conciben las organizaciones políticas que pueden presentar candidatos. Debido a la cantidad y diversidad de agrupaciones políticas que se presentan para cada circunscripción, se eligieron partidos políticos que muestran cierto nivel de permanencia y que han obtenido representación en las últimas elecciones. Adicionalmente, en las elecciones de 2018 y 2019 se incluye una figura nueva, recientemente adoptada en la legislación colombiana, como son las coaliciones entre partidos minoritarios, aunque la clasificación por tipo de lista se hace considerando a cada partido participante en la alianza.

8 Tomada de las bases de datos del proyecto de investigación enunciado al inicio de este artículo.

La forma de tratar las candidaturas independientes o grupos significativos de ciudadanos (GSC) también requirió precisiones debido a las diferencias que presentan según niveles territoriales. Así, GSC que cumplan el requisito de sobrepasar el umbral del 3 % en la Cámara o en el Senado pueden convertirse en partidos políticos y avalar candidatos en todas las elecciones futuras (hasta volver a ratificar su reconocimiento jurídico en elecciones nacionales). Por el contrario, en el nivel territorial son fenómenos aislados que se presentan en algunos municipios y, en menor medida, en algunas asambleas departamentales y que generalmente se mantienen vigentes como actores políticos exclusivamente en la corporación y en el periodo para el cual fueron electos. En este sentido, se decidió incluir dentro de la muestra los GSC presentes en elecciones nacionales y descartar los inscritos a nivel subnacional, pues su consideración implicaría agregarlos por corporación pública subnacional (concejos o asambleas) para considerarlos una sola unidad de análisis, lo que podría distorsionar la comparación. Acorde con lo anterior, las características del universo y de la muestra se recogen en la tabla 4.

La información sistematizada sobre actores políticos que se presentaron en cada corporación y en cada año electoral incluye variables relacionadas con la competencia (tipo de listas, número de candidatos incluidos en la lista y conformación por sexo) y con los resultados electorales (votación, número de curules ganadas, representantes electos por sexo). Sin embargo, para los propósitos de este análisis, el foco será orientado en el examen de la forma de candidatura seleccionada (figura 2 y tabla 5) y

TABLA 4. UNIVERSO Y MUESTRA DE CIRCUNSCRIPCIONES SELECCIONADAS

Universo		Muestra			
Corporación y número de circunscripciones	Años electorales	Circunscripciones por elección	Tamaño	Años muestra	
<i>Senado de la República</i>	1	Una Nacional	100	2010, 2014, 2018	
<i>Cámara de Representantes</i>	33	2006, 2010, 2014, 2018	Grande: Bogotá	18	2014, 2018
			Medianas: Boyacá, Bolívar, Tolima	6	
			Pequeñas: Caldas, Cauca, Meta, Caquetá, San Andrés, Casanare	2-5	
<i>Asambleas Departamentales</i>	32	2003, 2007, 2011, 2015, 2019	Todos los departamentos de Colombia	11-26	2015, 2019
<i>Concejos municipales</i>	1.101		Todos los municipios de Colombia	7-45	
<i>Juntas Administradoras Locales</i>	1.040		No seleccionadas en la muestra	N/A	

Fuente: elaboración propia.

en la efectividad (posibilidad de resultar electo) derivada del tipo de lista utilizado (figura 3).

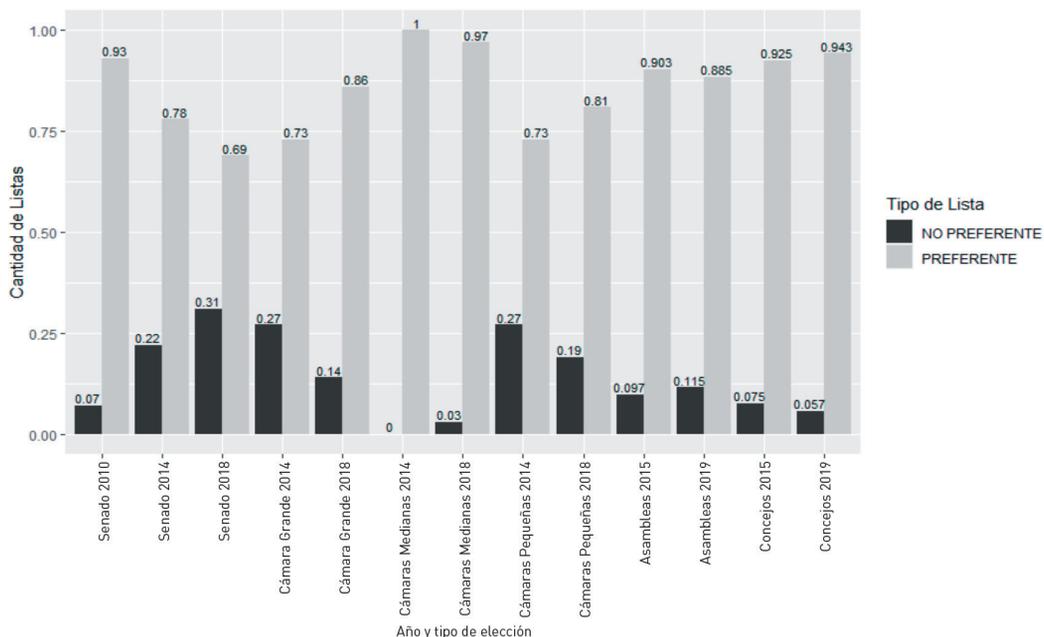
Análisis de los datos: tipo de listas y resultados electorales por elección y por partido político

El propósito del ejercicio analítico presentado a continuación es evidenciar si la defensa de la lista cerrada y bloqueada realizada desde diversos ámbitos es concordante con la utilización que de ella hacen los partidos políticos. Es decir, mediante la agregación de valores relativos del conjunto de la información sistematizada, se busca responder a las siguientes preguntas: 1) ¿qué peso tiene cada tipo de lista en la competencia política?, 2) ¿qué tipo de lista usan predominantemente los partidos políticos?, 3) ¿qué tantas posibilidades tienen los candidatos inscritos en uno u otro tipo de lista de salir electos?, o, en otras palabras, ¿qué tan efectivo les resulta hacer parte de una u otra lista?⁹.

La figura 2 sintetiza los resultados totales de las elecciones estudiadas (al lado izquierdo las nacionales y al derecho las subnacionales) y permite evidenciar el volumen global de listas inscritas, discriminado entre aquellas cerradas y las que privilegiaron el voto preferente, es decir, da respuesta a la primera pregunta formulada.

La tendencia observada resulta bastante clara: sin ninguna excepción predominan las listas con voto preferente en todas las elecciones, estas siempre representan más del 69 %, superando el 90 % en varias circunscripciones, e incluso alcanzando el 100 % de las listas inscritas en las circunscripciones de Cámara en 2014. Las listas cerradas solo son importantes a nivel nacional en las elecciones de 2014 y 2018, mientras que en el nivel subnacional el porcentaje no es muy relevante (cerca al 10 %). Para profundizar en estos últimos resultados, que parecen alejarse de la tendencia general, es pertinente responder a la segunda de las preguntas enunciadas previamente.

9 Botero (2015) ha realizado estudios previos en este sentido.

FIGURA 2. TIPOS DE LISTAS INSCRITAS EN LAS ELECCIONES ANALIZADAS

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

Al respecto, la tabla 5 discrimina la estrategia usada por cada partido político para la presentación de candidaturas. Sin embargo, una consideración previa es necesaria: a excepción de la circunscripción nacional de Senado, se realizó un ejercicio de agrupación de las diversas circunscripciones examinadas por años electorales (muestra de Cámara de representantes, totalidad de asambleas y totalidad de concejos municipales), lo cual facilita el análisis global, sin desmedro de que más adelante se expliquen situaciones atípicas.

En primer lugar, un hallazgo preliminar es que los partidos no utilizan un solo tipo de lista, 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. A menos que se trate de su primera aparición en el escenario político, ningún partido utiliza un solo tipo de lista.

En segundo lugar, se refuerza la tendencia anteriormente señalada en relación con el peso del voto preferente y de algunas excepciones frente a la lista cerrada. Los promedios muestran cómo, en su orden, los partidos Conservador, Alianza Verde, Liberal, la U, Polo Democrático y Cambio Radical han presentado entre el 99 y el 93 % de sus listas con voto preferente, de tal forma que, en las tres elecciones nacionales estudiadas, todas las listas de Senado de estos partidos optaron por esta modalidad

TABLA 5. TIPOS DE LISTAS POR PARTIDO POLÍTICO SEGÚN ELECCIÓN

		Partido MIRA	Partido Conservador	Partido de la U	Partido Cambio Radical	Partido Liberal	Alianza Verde	Polo Democrático	Centro Democrático	Unión Patriótica "UP"	Partido FARC	Colombia Justa Libres
SENADO 2010	Cerrada	1.00	0	0	0	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A
	Preferente	0	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	N/A	N/A	N/A	N/A
SENADO 2014	Cerrada	1.00	0	0	0	0	0	0	1.00	N/A	N/A	N/A
	Preferente	0	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0	N/A	N/A	N/A
SENADO 2018	Cerrada	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.00	1.00
	Preferente	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0	0
CÁMARA 2014	Cerrada	0	0	0.11	0.33	0.06	0	0.08	0.67	0.22	N/A	N/A
	Preferente	1.00	1.00	0.89	0.67	0.94	1.00	0.92	0.33	0.78	N/A	N/A
CÁMARA 2018	Cerrada	0	0	0.08	0.17	0.06	0	0	0	0.33	1.00	1.00
	Preferente	1.00	1.00	0.92	0.83	0.94	1.00	1.00	1.00	0.67	0	0
ASAMBLEAS 2015	Cerrada	0.07	0	0	0	0.03	0	0.14	0.45	0.25	N/A	N/A
	Preferente	0.93	1.00	1.00	1.00	0.97	1.00	0.86	0.55	0.75	N/A	N/A
ASAMBLEAS 2019	Cerrada	0	0.03	0.06	0.07	0.03	0.03	0.04	0	0	0.44	1.00
	Preferente	1.00	0.97	0.94	0.93	0.97	0.97	0.96	1.00	1.00	0.56	0
CONCEJOS 2015	Cerrada	0.16	0	0.01	0.02	0.02	0.02	0.11	0.42	0.01	N/A	N/A
	Preferente	0.84	1.00	0.99	0.98	0.98	0.98	0.89	0.58	0.99	N/A	N/A
CONCEJOS 2019	Cerrada	0	0	0.01	0.01	0.01	0.03	0.06	0.03	0.21	0.53	0.98
	Preferente	1.00	1.00	0.99	0.99	0.99	0.97	0.94	0.97	0.79	0.47	0.02
PROMEDIO PARTIDO	Cerrada	0.25	0.01	0.03	0.07	0.02	0.01	0.05	0.32	0.13	0.74	0.99
	Preferente	0.75	0.99	0.97	0.93	0.98	0.99	0.95	0.68	0.85	0.26	0.01

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

de voto. En contraste, las pocas listas cerradas presentadas por estas agrupaciones se concentraron principalmente en el nivel subnacional de la competencia (asambleas y concejos) y, excepcionalmente, en algunas circunscripciones de la Cámara de Representantes examinadas¹⁰.

Interesa analizar, a continuación, los partidos que en algún momento han privilegiado la lista cerrada y bloqueada. Aunque las limitaciones temporales de la investigación no permiten conclusiones generales, se puede encontrar como patrón común el uso de este tipo de lista por parte de agrupaciones políticas recién ingresadas a la competencia electoral, especialmente en el nivel nacional. Este fue el caso del Centro Democrático que se postuló inicialmente como GSC en el año 2014, uti-

lizando la lista cerrada en el Senado y en un 67% de sus listas de Cámara incluidas en la muestra. A nivel subnacional, en su primera elección en el año 2015 estos porcentajes se reducen correspondiendo, respectivamente, a un 45 y 42% de listas cerradas para asambleas y concejos. Sin embargo, para 2018 y 2019 el Centro Democrático abandonó la estrategia de lista cerrada (solo el 3% de las listas de concejos en 2019 se mantuvieron en esta estrategia).

Partidos nuevos surgidos en la coyuntura posproceso de paz de 2016, como son la FARC y Colombia Justa Libres también le apuestan en un 100% a la lista cerrada en su primera competencia político-electoral en las elecciones de 2018, tanto para la Cámara alta como en las circunscripciones de Cámara baja estudiadas, aunque el comportamiento de ambas agrupaciones es diferente en las elecciones subnacionales de 2019: mientras las listas cerradas de la FARC para asambleas y concejos 2019 fueron un 44 y un 53% respectivamente, Colombia

10 Cambio Radical tiene cierta excepcionalidad al respecto, sus porcentajes relevantes de listas cerradas corresponden a listas de Cámara: Bogotá en 2014, Meta y San Andrés en 2018. El voto preferente es constante en las otras circunscripciones y años considerados.

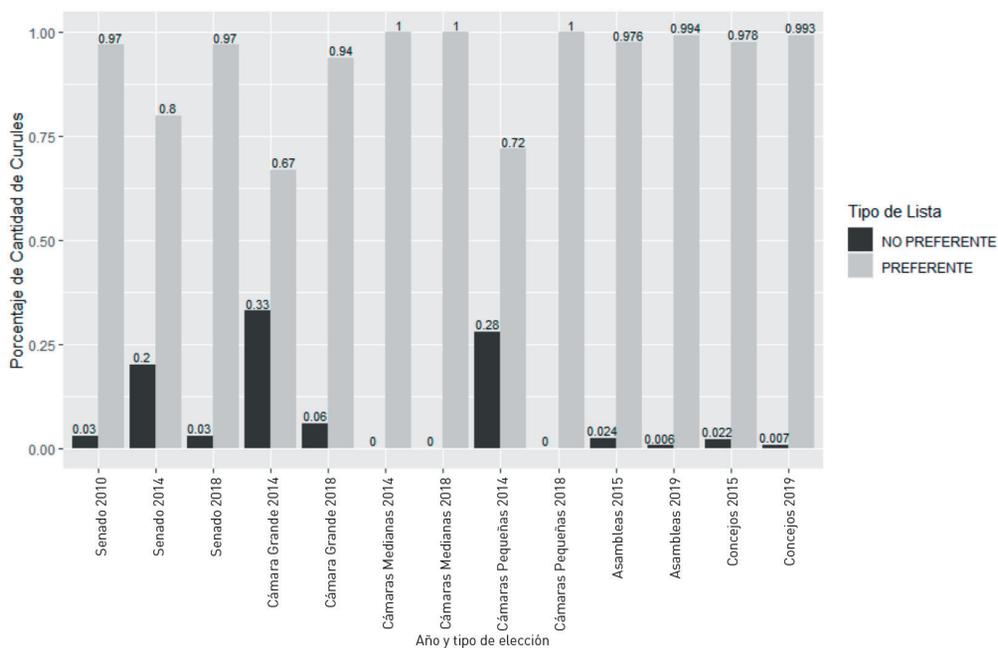
Justa Libres mantuvo mayoritariamente listas cerradas y bloqueadas, pues solo en un 2 % utilizó el mecanismo del voto preferente en elecciones municipales.

Aunque no puede evidenciarse en el periodo estudiado, el MIRA fue otro partido que hizo el tránsito mencionado entre modalidades de voto. Creado en el año 2000, desde la reforma política del año 2003 defendió e hizo campaña con listas cerradas y bloqueadas, estrategia que abandonó progresivamente, a tal punto que, en el periodo y las elecciones examinadas, solo acudió a las listas cerradas en las elecciones de Senado 2010 y 2014, predominando el voto preferente en sus listas para todas las demás elecciones; incluso, en el año 2019 es el único partido que presenta

todas sus listas de concejo y asamblea con este mecanismo. Finalmente, otro partido que ha combinado los dos tipos de listas es la Unión Patriótica: por lo menos el 20 % de estas son cerradas (Cámara 2014, Cámara 2018, asambleas 2015 y concejos 2019); sin embargo, en otros casos casi el 100 % de sus listas son de voto preferente (Senado 2018, asambleas 2019 y concejos 2015).

Finalmente, más allá del tipo de listas presentado, interesa efectuar la relación entre el tipo de lista y los resultados obtenidos, respondiendo a la última de las preguntas formuladas al comienzo de este apartado, en el sentido de qué tan efectivo resulta participar a través de una u otra lista. Los resultados son presentados en la figura 3.

FIGURA 3. PORCENTAJE DE CURULES OBTENIDAS POR TIPO DE LISTA



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

Se observa que, en todas las elecciones, nacionales o subnacionales, la mayor parte de curules son obtenidas a través del voto preferente, modalidad que alcanza en algunos casos el 100% de electos. Las excepciones relevantes a esta tendencia se concentran en las elecciones de 2014, donde el importante porcentaje de escaños provenientes de lista cerrada 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 de Juan Manuel Santos. El liderazgo del expresidente Uribe también contribuyó al resultado observado ese año en la Cámara de Representantes, donde el partido obtuvo representantes electos en las circunscripciones de Antioquia, Bogotá, Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Huila, Meta, Santander, Tolima y Valle del Cauca, tres de las cuales fueron incluidas en este análisis.

INCONGRUENCIA ENTRE ASPIRACIONES Y PRÁCTICA POLÍTICA Y SU REFLEJO EN EL HUNDIMIENTO DE LA LISTA CERRADA

La evidencia empírica expuesta en los dos apartados anteriores demuestra que no hay congruencia entre las aspiraciones sobre la adopción de la lista cerrada y bloqueada presente en el debate público y concretada en iniciativas de reforma política, y la práctica de partidos y movimientos políticos que privilegia el voto preferente para la inscripción de sus candidatos. Esta evidencia práctica podría indicar una alta probabilidad de que, de cara al trámite en el Legislativo, no sean adoptadas las normas que modifiquen este modelo de

reproducción política para el acceso al poder público y el mantenimiento de las carreras de los legisladores.

Si bien no es posible establecer una relación directa entre los dos fenómenos, un ejercicio analítico adicional permitirá percibir cómo congresistas que avalan o no se oponen inicialmente a propuestas de reforma sobre el tipo de listas, terminan hundiéndolas. Para ello se analizará el avance y archivo de la propuesta de adopción de la lista cerrada en la reforma de Equilibrio de Poderes (Acto Legislativo 002 de 2015), la cual, como se mencionó, es la única de las reformas constitucionales de origen gubernamental aprobada por el Congreso de la República y en la que el asunto de las listas cerradas llegó más lejos, como se describe a continuación¹¹.

Desde la exposición de motivos de este proyecto presentado conjuntamente entre el ministro del Interior, Juan Fernando Cristo y el ministro de Justicia, Yesid Reyes, se menciona la eliminación del voto preferente (*Gaceta* 458/2014); en la primera ponencia, los entonces senadores Claudia López, Doris Clemencia Vega, Hernán Andrade, Carlos Motoa, Germán Varón Cotrino, Armando Benedetti, Jaime Amín Hernández y Alexander López Maya plantearon el siguiente texto: “Las listas serán cerradas y bloqueadas. La

11 Ver los principales debates y documentos en las siguientes gacetas del Congreso: *Gaceta* 458/2014; *Gaceta* 495/2014; *Gaceta* 585/2014; *Gaceta* 611/2014; *Gaceta* 649/2014; *Gaceta* 841/2014; *Gaceta* 213/2015; *Gaceta* 267/2015. Actas Plenaria Sexto debate Senado: Acta 48 (*Gaceta* 505/2015), Acta 49 (*Gaceta* 506/2015), Acta 50 (*Gaceta* 558/2015), Acta 51 (*Gaceta* 644/2015), Acta 52 (*Gaceta* 727/2015).

TABLA 6. POSICIONES Y ARGUMENTO DE SENADORES EN EL DEBATE DE HUNDIMIENTO DE LA LISTA CERRADA Y BLOQUEADA (REFORMA DE EQUILIBRIO DE PODERES)

Partido Político	Senador	A favor	En contra	Argumentos	Votación 2014
Partido de la U	Martín Morales		X	Reforma de carácter centralista, no es justa con las regiones.	69.818
	Roy Barreras	X		Reconoce que hay miembros de su partido en contra y propone una estrategia posible de listas semicerradas	80.534
Alianza Verde	Iván Leónidas Name		X	Es una propuesta de moda, pero convierte a los partidos en "capillas eclesiásticas" dándole el derecho a unos pocos de "figurar, mandar, establecer y ordenar"	28.133
	Antonio Navarro	X		Asegura que la mayoría de los miembros del partido lo apoyan	55.444
Opción Ciudadana	Doris Vega		X	Va contra la voluntad popular, cierra el espacio a las minorías políticas, se niega al ciudadano el derecho de decidir por un candidato	46.625
Partido Conservador	Efraín Cepeda		X	Considera que no hay diferencia entre el voto preferente y la lista cerrada, ya que está la obligación de hacer consultas internas. El voto preferente no es lo mejor, pero no hay otra opción viable.	98.588
	Juan Manuel Corzo		X	Atenta contra aquellos que realmente recorren el país, no fortalece las regiones	56.177
	Roberto Gerlein		X	Este mecanismo ya es una opción para quienes quieran usarlo, las listas cerradas no son liberales ni democráticas, son centralistas y permiten primar a los jefes políticos de Bogotá.	127.004
Cambio Radical	Carlos Fernando Galán	X		El voto preferente genera competencia entre los candidatos de un mismo partido, no hay coherencia programática ni ideológica.	87.486
Partido Liberal	Horario Serpa	X		El Partido Liberal apoya mayoritariamente la lista cerrada, rechazan el "bolígrafo" reiteran la importancia de un sistema democrático	129.974
Alianza Social Independiente	Marco Aníbal Avirama		X	No es una propuesta conveniente para ASI, porque hacen campaña en regiones aisladas, se requeriría capacitación y orientación.	Circunscripción Indígena: 12.161
Polo Democrático Alternativo	Senén Niño		X	La lista cerrada da a unos pocos la facultad de elaborar o determinar las listas de los partidos	12.313
Centro Democrático	Iván Duque		X	Aunque les parece una figura adecuada, no apoyan que sea iniciativa del gobierno, por esto votan negativo	Lista Cerrada: Renglón 7

Fuente: elaboración propia.

selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna consagrados en la ley, y en su defecto, en los correspondientes estatutos" (*Gaceta* 495/2014, p. 14). Esta propuesta se mantuvo y fue aprobada durante toda la primera vuelta en la Cámara alta y en la Cámara de Representantes, como se evidencia en el texto definitivo aprobado (*Gaceta* 649/2014) y en el texto de la conciliación (*Gaceta* 841/2014).

El tema vuelve a surgir y termina hundándose en la plenaria del Senado en la se-

gunda vuelta, es decir, en el sexto debate del proyecto y a dos debates de la aprobación final del Acto Legislativo 002 de 2015¹², pese a que en los cinco debates anteriores no se evidencian pronunciamientos contrarios a la adopción de la norma. La tabla 6 muestra las posiciones y los argumentos esgrimidos por algunos legisladores para soportar su decisión.

Finalmente, la votación dio como resultado 27 votos a favor y 59 en contra de las listas

12 Ver Acta 52 (*Gaceta* 727 de 2015) a partir de la página 51.

TABLA 7. VOTACIÓN A FAVOR Y EN CONTRA DE LA LISTA CERRADA

Partido Político	Apoyan Lista Cerrada	Votan contra Lista Cerrada
Partido Liberal	10	7
Centro Democrático	6	3
Cambio Radical	4	5
Alianza Verde	3	2
Partido de la U	3	16
Partido Conservador	1	16
Opción Ciudadana	0	5
Polo Democrático	0	4
Alianza Social Independiente (ASI)	0	1

Fuente: elaboración propia.

cerradas y bloqueadas, para un total de 86 votos. La tabla 7 evidencia el voto partidista frente a esta decisión:

Relacionando estas votaciones con el uso del tipo de listas presentado en el apartado anterior, se pueden sacar varias conclusiones:

– Solamente el Polo Democrático y Opción Ciudadana votaron en bancada contra la lista cerrada, acompañados por la Alianza Social Independiente (ASI), otro partido minoritario en ese periodo. La votación de los senadores de todos los demás partidos se dividió en torno al tema.

– La mayoría de los parlamentarios y partidos que se pronunciaron en contra de la lista cerrada utilizaron el voto preferente para salir electos. Se destacan el Partido Conservador y el Partido de la U, con votaciones opuestas a la lista cerrada ampliamente mayoritarias entre sus senadores.

– La excepción al respecto fue, como se mencionó, el Centro Democrático, que en la elección de 2014 optó por la lista cerrada, pero que en 2018 y 2019 hizo el tránsito hacia el voto preferente. Pese a que la reforma de Equilibrio de Poderes se tramitó cuando el partido favorecía la lista cerrada, no logró una posición unificada en cuanto a su adopción (6 sena-

dores la apoyaron y 3 estuvieron en contra). Llama la atención que quienes se apartan de la decisión, como en su momento el senador Iván Duque, lo hayan hecho por simple oposición al gobierno Santos.

– Además del Centro Democrático, con las características ya mencionadas, los apoyos a la lista cerrada solo son mayoritarios en el Partido Liberal, lo que podría explicarse debido a la coyuntura particular de apoyo al gobierno y al ministro del Interior que tramitaba la reforma. Esto, sin embargo, requeriría mayor análisis.

CONCLUSIONES

El análisis global agregado de los tipos de listas y de las preferencias que sobre el tema tienen los partidos políticos en múltiples elecciones de diverso orden muestra un claro privilegio del voto preferente en la presentación de sus listas de candidatos a corporaciones públicas, lo que convierte a este mecanismo en el de mayor peso a la hora de obtener curules en las más importantes corporaciones públicas de los niveles subnacional y nacional.

A pesar de algunas excepciones ligadas al surgimiento de nuevos partidos, al liderazgo

de sus dirigentes y a situaciones específicas en circunscripciones determinadas, esta evidencia empírica, aunada a las consideraciones sobre las características y dificultades que muestran las reformas político-electorales, se convierte en una explicación potente para entender por qué la adopción de la lista cerrada y bloqueada como mecanismo único de presentación de candidaturas a corporaciones públicas ha encontrado resistencias y ha fracasado en el trámite en el Legislativo, a pesar de que, como se mostró en los primeros apartados de este artículo, ha sido defendida en el debate público por políticos, gobernantes, académicos y miembros de la sociedad civil, y traducida en iniciativas de reformas políticas.

La ilustración presentada con el trámite de una reforma en específico, en que el tema de las listas cerradas se hundió muy cerca de su aprobación final, muestra que los legisladores prefirieron mantener las reglas electorales que privilegian en su práctica política y pronunciarse en contra de normas que, como la eliminación del voto preferente, podrían generarles incertidumbre no solo frente a la posibilidad de mantener el poder político, sino de dar continuidad a sus propias carreras, situación que concuerda con postulados teóricos sobre las dificultades para la aprobación de reformas políticas.

Estos hallazgos plantean retos que se pueden ubicar en dos planos, el académico investigativo y el del fortalecimiento mismo de la agenda de reformas políticas. En el primer caso, son varios los temas aún pendientes de indagación para profundizar en el entendimiento de un problema indudablemente complejo. Importante sería poder ampliar el espectro

temporal, espacial y temático del análisis, de tal manera que se pudiera abarcar el universo de elecciones en que se ha aplicado la reforma de 2003 y todas las corporaciones públicas en que compiten las organizaciones políticas. Ello permitiría tener una mirada completa y poder verificar las tendencias identificadas. La ampliación temática, por su parte, implicaría involucrar otras variables, que en una concepción sistémica permitan ver interrelaciones de diverso tipo que en este trabajo no fueron abordadas: en relación con el tema de género, con los partidos y el sistema de partidos, con el tamaño y las características de la circunscripción de que se trate, etc.

Más allá de la asociación entre el voto preferente y el resultado electoral, una línea de análisis que puede ser fértil es tratar de entender la forma como los partidos toman decisiones en torno a qué tipo de lista utilizar y cómo estas se materializan en la práctica, por ejemplo, en relación con la asignación del puesto en la lista de voto preferente, los mecanismos de conformación de listas cerradas y el papel que juega la democracia interna o la ubicación de las mujeres en ambas modalidades. Sería también significativo revisar los hallazgos iniciales en torno a partidos que aparecen en el escenario electoral acogiendo la lista cerrada, pero que luego deciden transitar hacia la otra modalidad, indagando qué tanto esto constituye solo un fenómeno del ámbito nacional y del último periodo, o si ha ocurrido de la misma forma en el pasado y en las entidades territoriales, y qué rol juegan al respecto las figuras políticas que lideran el partido en las diferentes circunscripciones en que compete.

La inusual coexistencia de dos tipos de listas que, de acuerdo con los estudiosos del tema, responden a lógicas completamente diferentes, genera, asimismo, inquietudes sobre lo que esto ha implicado no solo en la relación de los partidos políticos con sus candidatos y representantes, sino en la cultura política del votante y su percepción sobre la participación política electoral, la complejidad del sistema electoral, las organizaciones políticas y la democracia misma. Temas todos que ameritan el interés académico.

Los retos en materia de la agenda de reformas políticas son evidentes y requieren continuar en la construcción colectiva. No parecería ser un camino adecuado persistir tercamente en la búsqueda de modificaciones en el Congreso que se oponen por completo a la práctica de quienes hacen la política. Para el entendimiento de la situación, puede ser adecuado retrotraer el análisis a la forma transaccional en que se incluyó el voto preferente en la normatividad colombiana en el año 2003 (e incluso a la forma como operaba el sistema previamente), y hacer seguimiento a lo que su inclusión representó en cuanto a modificar o mantener patrones preponderantes en la práctica política.

Abrir el debate al respecto, sincerar las apuestas y contar con información basada en evidencia empírica es un primer paso necesario. Involucrar a los actores políticos en este debate es también imprescindible. Útil puede ser, igualmente, rescatar propuestas alternativas que se han hecho en el pasado y que han planteado bien la gradualidad, bien la combinación de mecanismos que, sin desaparecer del todo el rol de los candidatos, sí promuevan el necesario

fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos colombianos.

REFERENCIAS

- Batlle, M. y Puyana, J. R. (2013). Reformas políticas y partidos en Colombia: cuando el cambio es la regla. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 4(7), 73-88.
- Benoit, K. (2004). Models of electoral system change. *Electoral Studies*, 23, 363-389.
- Bosch, A. (2014). Las consecuencias de los sistemas electorales. *Memorias I Congreso Peruano de Estudios Electorales* (pp. 317-332). Jurado Nacional de Elecciones, Escuela Electoral y de Gobernabilidad.
- Botero, F. (2015). *El voto preferente: teoría e implicaciones para el caso colombiano*. NIMD, PNUD.
- Bowler, S., Donovan, T. y Karp, J. (2006). Why politicians like electoral institutions: Selfinterest, values, or ideology? *The Journal of Politics*, 68(2), 434-446
- Carey, J. M. y Shugart, M. S. (1995). Incentives to cultivate a personal vote. *Electoral Studies*, 14(4), 417-439.
- Freidenberg, F. y Došek, T. (2016). Las reformas electorales en América Latina (1978-2015). *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*, 25, 25-92.
- García, F. (2001). *The Emergence of Electoral Reforms in Contemporary Latin America*. Institut de Ciències Polítiques i Socials WP.
- GIREPO (2019). Sin listas cerradas una reforma política es inocua. <https://moe.org.co/sin-listas-cerradas-reforma-politica-es-inocua-girepo/>
- Gutiérrez, F., Acuña, F. y Marín, M. (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. Registraduría Nacional del Estado Civil, CEDAE y Universidad Nacional del Colombia, IEPRI. https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/CEDAE_-_Calidad_democracia_electoral_Colombia.pdf
- Hoskin, G. y García, M. (2006). *La reforma política de 2003: ¿la salvación de los partidos políticos colombianos?* Universidad de los Andes Facultad de Ciencias Sociales-CESO.
- Lijphart, A. (1998). *Las democracias contemporáneas* (3 ed.). Ariel Ciencia Política.
- Londoño, J. F. (2016). La travesía de una democracia incompleta: reformas políticas en Colombia (1991-2015). *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos* (183-226). OEA.
- Misión Electoral Especial (MEE) (2017). *Propuestas reforma política y electoral*. Usaid, Open Society Foundations, NIMD Konrand Adenauer.
- Mora, S. (2018). GIREPO una propuesta de la sociedad civil. *Pares, Fundación Paz y Reconciliación*. <https://pares.com.co/2018/08/18/girepo-una-propuesta-de-la-sociedad-civil/>
- Nohlen, D. (1995). *Elecciones y sistemas electorales*. Nueva Sociedad.
- Nohlen, D. (2007). La trilogía: forma de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos. En *Ciencia política. Teoría institucional y relevancia del contexto* (pp. 55-67). Editorial Universidad del Rosario.
- Nohlen, D. (2014). *Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación* (2 ed.). Jurado Nacional de Elecciones, Escuela Electoral y de Gobernabilidad.
- Pulzo.com (2018, diciembre 13). Se hunde “columna vertebral” de la reforma política de Duque: no habrá listas cerradas. *Pulzo*. <https://www.pulzo.com/nacion/cayeron-listas-cerradas-reforma-politica-PP609377>
- Puyana, J. R. (2012). Las reformas políticas en Colombia, 2003-2011: ¿hacia partidos más responsables. En *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales* (pp. 17-62). NIMD, IDEA, PNUD.
- Reynold, A., Reilly, B. y Ellis, A. (2008). *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Rodríguez Pico, C. R. (2005). La reforma política de 2003: motivaciones, definiciones y contenido. En E. Pizarro y C. R. Rodríguez (eds.), *Los retos de la democracia. Viejas y nuevas formas de la política en Colombia y América Latina* (pp. 211-247). Foro Nacional por Colombia, IEPRI, Fundación Henrich Böll.
- Rodríguez Pico, C. y Quiroga Barrantes, M. (2021). *La (fracasada) eliminación del voto preferente en Colombia: entre las aspiraciones normativas y la práctica política. Documento de Trabajo*. Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, IJ-UNAM, Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Sartori, G. (1996). *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Fondo de Cultura Económica.