

LO QUE EL MUNDO PUEDE APRENDER DE NUESTROS ERRORES: LECCIONES DE LA HISTORIA RECIENTE DE DISFUNCIÓN ELECTORAL EN ESTADOS UNIDOS

Nathaniel PERSILY

Para los investigadores que en Estados Unidos estudian leyes electorales y administrativas, fue un parteaguas la elección presidencial de 2000, pues les dio una lección de humildad a aquellos quienes pensaron que la democracia líder del mundo había amaestrado la mecánica necesaria para llevar a cabo una elección. También generó interés en mirar hacia afuera buscando las mejores prácticas y modelos para emularlos. Sin embargo, cuando los intelectuales y reformadores norteamericanos lo hicieron, se dieron cuenta que algunas características del sistema político americano hacían que la reforma fuera todo un reto. Al resaltar esos obstáculos, esta exploración de diferentes modos de administración se prestó a sí misma para una evaluación de varias dimensiones del problema que todas las democracias enfrentan. Este artículo describe las múltiples facetas del “problema” en la administración electoral que todas las democracias deben superar, en virtud de la década de introspección que Estados Unidos han emprendido.

Para iniciar, se hará un resumen de la controversia que llevó a la era actual de reforma del sistema electoral americano. Luego se discutirán las categorías de los cambios administrativos y técnicos que todas las democracias exitosas deben de enfrentar en algún nivel. Concluirá con la descripción de la métrica con la cual se puede medir el éxito electoral.

Antes de entrar a esta discusión, vale la pena resumir tres características del sistema electoral americano, las cuales existen en mayor o menor grado en otros países, y combinadas hacen que la reforma sea particularmente un reto para Estados Unidos. La primera brillante característica institucional que es evidente, inclusive para el observador más casual del sistema electoral estadounidense, es la extrema descentralización de las responsabilidades administrativas y políticas.¹ La mayoría de las decisiones concernientes a la

¹ Eric A. Fischer & Kevin J. Coleman, Congressional Research Serv., núm. RL34363, Election Reform and Local Election Officials: Results of Two National

administración electoral son hechas a nivel local, generalmente a nivel congado.² Las localidades están más a menudo a cargo de las decisiones que conciernen el diseño de las boletas y la tecnología relevante, así como la mayoría de las decisiones concernientes a la localización y administración de las casillas de votación.³ El resultado es un manto hecho de parches donde la calidad de la democracia a menudo varía dependiendo de la suerte que tenga uno respecto a su domicilio.⁴

Haciendo énfasis en el control local, la dependencia que se tiene de voluntarios relativamente mal entrenados, como punto de contacto para la mayoría de los votantes en el día de las elecciones, es el siguiente punto a tratar. En mayor parte, las personas que están al frente de las casillas de votación, dirigiendo el proceso electoral, son voluntarios sin salario que han tenido un entrenamiento mínimo (de sólo unas cuantas horas).⁵ En contraste con algunos países donde los que administran las elecciones son servidores públicos o ciudadanos elegidos por sorteo, Estados Unidos depende de voluntarios, que a menudo son elegidos o cortejados por los líderes de los partidos políticos que compiten en las elecciones.⁶

Surveys 1 (2008), <http://www.fas.org/sgp/crs/mis/RL34363.pdf>; George Guess, *Dysfunctional Decentralization: Electoral System Performance in Theory and Practice* 6, (Center for Democracy and Election Management, Working paper April 20, 2009), <http://www1.american.edu/ia/cdem/pubs/papers.cfm>; Richard L. Hasen, *Beyond the Margin of Litigation: Reforming U.S. Election Administration to Avoid Electoral Meltdown*, 62 Wash. & Lee L. Rev 937, 952 (2005).

² Fisher & Coleman *supra* note 1, at 1.

³ *U.S. Elections Procedure: Reforming the System will help America Vote Act*, America.gov, 2 de Abril del 2008, <http://www.america.gov/st/usg-english/2008/April/20080423224318eai-fas0.8196635.html>; Fisher & Coleman *supra* note 1, at 1.

⁴ Hasen *supra* note 1 at 952; *See also* David C. Kimball and Martha Kropf, *The Street-Level Bureaucrats of Elections: Selection Methods for Local Election Officials*, 23 Rev. of Pol'y Res., 1258 (2006) (citing General Accounting Office report identifying different reasons why elections are implemented differently in different locations)."

⁵ *Ver* Hasen *supra* note 1 at 953; Deborah Hastings, High Voter Turnout Ups Risk of Election Day Errors, USA Today, Feb. 25, 2008, http://www.usatoday.com/news/politics/2008-02-24-pollworker-problems_N.htm; Michael C. Dorf, *Florida Strikes Again: What The Latest Election Snafu Says About Machines And Humans*, FindLaw, 18 de septiembre de 2002, <http://writ.news.findlaw.com/dorf/20020918.html>; Alan Wirzbicki, *Lines, Malfunctions, and Untrained Workers Plague Some States*, Boston Globe, 8 de noviembre de 2006, available at http://www.boston.com/news/nation/articles/2006/11/08/lines_malfunctions_and_untrained_poll_workers_plague_some_states/; Heather Gerken, *The Invisible Election*, Election Law Blog, nov. 16, 2008, <http://electionlawblog.org/archives/012471.html>.

⁶ Christian M. Sande, *Where Perception Meets Reality: The Elusive Goal of Impartial Election Oversight*, 34 Wm. Mitchell L. Rev. 729 (2008). *See also* Kimball & Kropf *supra*

En verdad, el grado en que ciudadanos partidarios, ya sean elegidos o designados, están a cargo de las elecciones americanas en los niveles estatales, separa a los Estados Unidos de todas las demás democracias.⁷ La distinción inevitable entre este país y los demás países parece estar compuesta por una lucha atrincherada y perniciosa entre las tres patologías del sistema electoral americano, las cuales se identifican aquí: la descentralización excesiva, una administración amateur en las casillas de votación, y el control partidario de la administración electoral a nivel estatal.⁸ Para subrayar el ejemplo más representativo de este fenómeno es necesario tomar en cuenta que durante las elecciones de 2000 en el estado de Florida, el secretario de Estado era el supervisor en jefe de las elecciones estatales, y al mismo tiempo estaba en la mesa directiva de la campaña de uno de los candidatos.⁹ Por alguna razón, los estados han tenido un éxito muy limitado en crear instituciones auténticamente apartidistas para supervisar la administración de las elecciones.¹⁰ Ya sean reales, aparentes o supuestos, los sesgos se han convertido en una característica esperada dentro de cada decisión crítica llevada a cabo por los oficiales a cargo de las elecciones generales de cada estado.¹¹ Esto es particularmente verdadero cuando se debe recomtar votos o realizar otros ejercicios de discreción, posteriores a la emisión de los votos y cuando los beneficiarios probables de tales decisiones ya se conocen.¹² Sin embargo, aún antes de las votaciones, las decisiones que conciernen al registro electoral, a

nota 4 (El estudio encuentra que la mayoría de los oficiales en las elecciones locales son partidarios de la administración en funciones).

⁷ Mozaffar, Shaheen y Schedler, Andreas, *The Comparative Study of Electoral Governance—Introduction*, 23 Int'l Pol. Sci. Rev. 17 (2002), (“Identifica que en las democracias donde se han establecido ‘estructuras de restricción mutua’ los partidos políticos han acordado la designación de miembros de una Comisión Nacional de Elecciones”); Álvarez, R. Michael et al., *Who Should Run Elections in the United States*, 36 The Pol’y Stud. J., 2009, pp.325-328.

⁸ Bennett J. Matelson, Note, *Tilting the Electoral Playing Field: The Problem of Subjectivity in Presidential Election Law*, 69 N.Y.U L. Rev. 1238, 1276–77 (1994)

⁹ Sande *supra* note 7, at 733.

¹⁰ Kimball & Kropf *supra* nota 4, at 1263 (“Nosotros encontramos que, mientras la opinión pública indica que la creación de un Consejo Electoral apartidista es más preferido que una Autoridad Ciudadana Local...nuestros datos indican que la práctica común no es consistente con la opinión pública”).

¹¹ Véase Hasen *supra* nota 1, at 938–942, 958; Sande *supra* nota 7, at 733-738.

¹² Hasen, Richard L., *Eight Years After Bush v. Gore, Why is There Still So Much Election Litigation and What Does This Mean for Voter Confidence in the Electoral Process?*, 20 de octubre de 2008, FindLaw, http://writ.news.findlaw.com/commentary/20081020_hasen.html.

la elegibilidad de los candidatos, o al acceso a las boletas, serán vistas como un avance de los intereses partidarios, si es que un tomador de decisiones es al mismo tiempo un oficial partidario.¹³

I. CRISIS Y REFORMA: LAS LECCIONES QUE OBTUVIMOS DE LA CONTROVERSIDAD EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES Y SUS REPERCUSIONES

A menudo se requiere de una crisis para poner en evidencia la fragilidad de un sistema que bajo circunstancias normales parece estable y relativamente libre de problemas. La elección presidencial de 2000 en Estados Unidos presentó tal crisis e ilustró un número de problemas con el sistema electoral estadounidense. Para los abogados electorales, la crisis es a menudo vista a través de la lente de las resoluciones que la Suprema Corte hace sobre los casos: una decisión controversial que se enfocó en los problemas constitucionales inherentes a cuando se recuentan los votos en papel, pues este proceso no se lleva a cabo con estándares uniformes.¹⁴ La controversia acarrió mucho más de lo que su resolución final sugiere, y las lecciones que ofrece Estados Unidos a otros países no deberían de estar limitadas a los titulares creados para describir esa resolución final.¹⁵ La crisis resaltó los tres meta-problemas descritos previamente: la descentralización, la administración partidaria y la incompetencia en formas variantes, pero también nos forzó a pensar sobre las preguntas críticas del diseño de las boletas y la tecnología,

¹³ Véase *e. g.*, Crawford *v.* Marion County Election Board 533 U.S. 181, 191 (2008) (La Corte no ayudó con las reformas sobre la identificación de los electores ya que no contemplaron los requerimientos de los partidos. De esta manera ninguna de estas reglas fueron apoyadas por los Republicanos ni por los Demócratas); Hasen *supra* nota 1, at 945; Véase The Nation, *A Step for Voting Reform*, 13 de enero de 2005, <http://www.thenation.com/doc/20050131/editors2>. (Invita a reformas electorales que incluyan una “una administración apartidista”... tecnología que pueda ser examinada por gente externa a las compañías que ofrecen ese servicio y asegurar el rastreo de todos los votos emitidos... así como la creación de una Comisión Electoral Nacional que evalúe regularmente la transparencia y representatividad del desarrollo de nuestras elecciones al igual que pueda hacer recomendaciones de mejoras”).

¹⁴ Véase Hasen, Richard L., *A Critical Guide to Bush v. Gore Scholarship*, 7 Annu. Rev. Pol. Sci. 297, 297-313, 308-310, (2004) (Conjunta los escritos de los académicos sobre las opiniones de la Suprema Corte en la Controversia *Bush v. Gore*).

¹⁵ Véase *e.g.*, Garrett, Elizabeth, *Institutional Lessons from the 2000 Election*, 29 Fla. St. U. L. Rev. 975 (2001-2002).

los errores en los votantes, los problemas de registro, las boletas faltantes y las barreras clásicas para el acceso.¹⁶

Hay muchas maneras para contar la historia, pero pocas son relevantes a la audiencia internacional que busca lecciones que pueden ser universalizadas para otros sistemas electorales. En su núcleo, la elección deja ver que en competencias cerradas, dentro del margen de error humano o mecánico, todos los aspectos de un sistema pueden parecer disfuncionales. Sin embargo, más allá de eso, la mera variedad de errores expusieron las múltiples dimensiones de un ecosistema electoral que debe desempeñarse bien cuando el sistema está sujeto a estrés.¹⁷ Lo que sigue son pequeñas descripciones de los problemas individuales descubiertos en 2000 y las reformas presentadas o discutidas en la estela de la controversia. Cada una sitúa a la experiencia americana en el contexto internacional, describiendo los fenómenos y las regulaciones que son únicos y otros que son compartidos más ampliamente.

1. Padrón electoral

Estados Unidos es único entre las democracias, si se toma como parámetro de medición la ausencia de acciones iniciadas por el gobierno para inscribir a las personas en un padrón electoral.¹⁸ El peso de este registro cae

¹⁶ Norton, Helen, *What Bush v. Gore Means for Elections in the 21st Century*, 2 Wyo. L. Rev. 419, 420–21 (2002); véase Jo Becker and Dan Keating, *Problems Abound in Election System: Outmoded Machinery Is Still Widespread*, Wash. Post, 5 de septiembre de 2004, at A01 (Subraya los problemas principales que surgieron en las elecciones de 2000 y explica cómo muchos de estos problemas aún no han sido resueltos); Brennan Center for Justice, *Bad Ballot Design Results in Staggering Number of Lost Votes*, 21 de julio de 2008, available at http://www.brennancenter.org/content/resource/bad_ballot_design_results_in_staggering_numbers_of_lost_votes/ (“El ejemplo por excelencia es el bien conocido caso de “la boleta mariposa” usada en el condado de Palm Beach, Florida, durante la elección presidencial de 2000. En el caso de la elección presidencial, la boleta fue dividida en dos columnas, siendo esto la causa probable de los errores en más de 2000 votos demócratas para Pat Buchanan y la pérdida adicional de 20 000 votos debido al doble voto – en una competencia que se decidió por poco menos de 600 votos”).

¹⁷ Véase Huefner, Steven F. et al., *From Registration to Recounts: The Election Ecosystems of Five Midwestern States*, The Ohio State University Michael E. Moritz College of Law, 2007.

¹⁸ Véase Rosenberg, Jennifer S. y Chen, Margaret, Brennan Center for Justice, *Expanding Democracy: Voter Registration Around the World* 10, (2009) available at http://www.brennancenter.org/content/resource/expanding_democracy_voter_registration_around_the_world/; see also Wattenberg, Martin P., *Where Have all the Voters Gone?*, 23, Harvard University Press, 2002. (“Se dice frecuentemente, sobre el Registro americano de elec-

casi exclusiva y absolutamente en el votante, aunque los requerimientos reales para esto varían de estado a estado. Esta asignación de peso tiene grandes consecuencias para la población estadounidense, que es la más móvil del mundo, pues en promedio cambia de dirección cada 3 años.¹⁹ Cuando los ciudadanos cambian su dirección por trasladarse a otro estado, deben volver a registrarse con el gobierno local, si es que desean votar en su nueva comunidad.²⁰ Como resultado de lo anterior, todas estas características demográficas que están inversamente relacionadas con la movilidad (tal como la edad y la educación), también son poderosos predictores del conteo de votantes.²¹ La frecuencia de movimiento de los ciudadanos estadounidenses presenta grandes retos para mantener listas confiables.²² Cada estado ha adoptado diferentes estrategias para purgarlas, eliminando a las personas no válidas, fallecidas, o que ya no residen en el estado.²³

La crítica registrada contra Florida en 2000, fue que el estado con la intención de eliminar delincuentes de sus listas, también eliminó votantes legítimos.²⁴ Aunque muchos países del mundo aceptan que los prisioneros voten, sólo dos estados norteamericanos lo permiten,²⁵ y algunos, como Florida, privan del derecho del voto a muchos delincuentes por periodos exten-

tores, que impone enormes cargas a quienes desean votar, incluso impone más requerimientos que cualquier otra democracia.”); Brians, Craig y Grofman, Bernard, *Election Day Registration’s Effect on Voter Turnout*, 82 Soc. Sci. Q. 170 (2001) (“De entre las democracias modernas, las provisiones del registro de votantes de los Estados Unidos requieren recientemente un grado de responsabilidad ciudadana individual, cargando a los americanos de con mayores costos”).

¹⁹ Squire, Peeverill *et al.*, *Residential Mobility and Voter Turnout*, 81 Am. Pol. Sci. Rev. 45, 1987. Encuentra que el incremento en la movilidad de la población de los Estados Unidos esta directamente relacionado con las bajas tasas de votación.

²⁰ Wendy Wiser *et al.*, *Brennan Center for Justice, Voter Registration Modernization: Policy Study 1*, 2009.

²¹ *Id.* at 45-46; MacLeod, John A. y Wilberding, Merle F., *State Voting Residency Requirements and Civil Rights*, 38 Geo. Wash. L. Rev. 93, 95, 1969-1970.

²² Véase Squire *et al.*, *supra* nota 20, at 46.

²³ *Idem*; Véase Wiser *supra* nota 21, at 4-5.

²⁴ Guy Stuart, *Database, Felons, and Voting: Bias and Partisanship of the Florida Felons List in the 2000 Elections* 119 Pol. Sci. Q., 453, 469-473, 2004; Gregory Palast, *Florida’s Flawed Voter Cleansing Problem*, Salon, Dec. 4, 2000, http://www.salon.com/news/politics/feature/2000/12/04/voter_file/.

²⁵ Wilson Ring, *Vermont, Maine Only States to let Inmates Vote*, Boston Globe, 22 de octubre de 2008, *available at* http://www.boston.com/news/local/maine/articles/2008/10/22/vermont_maine_only_states_to_let_inmates_vote/.

didados, aun después de que hayan cumplido su condena.²⁶ El estado eliminó a los votantes cuyos nombres coincidían con la lista de los delincuentes, pero esa lista también incluía votantes legítimos, de los cuales un número elevado eran afroamericanos y votantes demócratas.²⁷

Después de la elección de 2000, el Congreso de los Estados Unidos adoptó dos reformas principales para manejar problemas de padrón. La primera fue el “Help America Vote Act” o “Ley de Ayuda para que América Vote”, que estableció un sistema de listas estatales de votantes y emisión de boletas provisionales.²⁸ Ahora se les requería a los estados establecer una única lista automatizada de los votantes registrados que pudiera ser estudiada públicamente;²⁹ Estados Unidos hizo como otros países, donde tales listas son centralizadas nacionalmente.³⁰ Sin embargo, debido a que el gobierno federal tiene un rol muy pequeño en el registro de votantes, esta función fue centralizada a nivel estatal,³¹ lo cual todavía es extraño, pero ya es una mejora sobre el sistema previo donde tales listas eran mantenidas por oficiales del condado.³²

La segunda innovación, fueron las boletas provisionales, éstas fueron vistas como una manera de resolver problemas de votantes que son incorrectamente rechazados de las elecciones.³³ Se permite a los votantes, cuyo registro se encuentra en duda, emitir su voto en boletas provisionales, segregadas

²⁶ Eckholm, Erik, *States are Growing More Lenient in Allowing Felons to Vote*, N.Y. Times, Oct. 12, 2006, available at <http://www.nytimes.com/2006/10/12/us/12felons.html> (“Florida, Kentucky y Virginia, tienen bandos vigentes sobre el voto de los convictos”).

²⁷ Véase Stuart, *supra* nota 25, y 464; Commission on Civil Rights, *Voting Irregularities in Florida During the 2000 Presidential Election*, ch. 9, ch. 1, June 2001, <http://www.usccr.gov/pubs/vote2000/report/ch9.htm>.

²⁸ Help America Vote Act (HAVA) of 2002, Pub. L. No. 107-252, 2002.

²⁹ *Id.* at §303.

³⁰ Caltech/MIT Voting Technology Project, *Voting: What is, What Could Be* 14–15, 2001.

³¹ *Id.* at §303(a)(1)(A) (“Cada estado, a través del oficial en jefe de las elecciones, deberá implementar de una manera uniforme y no discriminatoria, un único, uniforme, oficial, centralizado, interactivo y computarizado registro de votantes cuya lista deberá ser definida, mantenida y administrada a nivel estatal y que deberá contener el nombre e información de registro de cada votante legalmente registrado y asignar una identificación a cada votante legalmente registrado en el estado”).

³² Véase Center for Democracy and Election Mgmt, *supra* nota 6, y 9.

³³ Hava, Pub.L. 107-252 § 302; Tokaji, Dan, “Provisional Voting: Federal Law and Ohio Practice”, *The E-Book on Election Law: An Online Reference Guide*, pt. 5, § 5.4, <http://moritzlaw.osu.edu/electionlaw/ebook/index.html> (visitada el 3 de abril de 2010).

de las boletas normales, y el sistema decide hasta después de las elecciones si esas boletas deben de ser contadas.³⁴ El hacer esto reconoce la dificultad de resolver tales controversias en tiempo real en una casilla de votación durante el día de las elecciones. Por lo menos con las boletas provisionales, la amenaza de privar del derecho de voto (literalmente, privar a un votante de su voto) se reduce en gran medida, aun si la probabilidad del conteo de los votos es menor que 100%.³⁵ Sin embargo, mientras más boletas son diferidas para una decisión posterior, más probable será que las boletas provisionales puedan determinar el resultado de una elección en caso de ser cerrada, y por lo tanto, que se ponga a prueba por medio de litigio la legitimidad de tales boletas. No obstante, desde 2000, los estados y localidades han aplicado estándares inconsistentes con referencia a cuáles boletas provisionales contar y cuáles no.³⁶

En elecciones subsecuentes, los nuevos problemas con el sistema de registro electoral han emergido para convertirse en el reto principal para los reformistas de la elección en Estados Unidos. En particular, las organizaciones privadas que han llenado el vacío causado por el gobierno, al no registrar a los votantes, han estado bajo sospecha de registrar personas ficticias o duplicadas.³⁷ Al mismo tiempo, los partidos estatales han desarrollado estrategias para retar el estado actual de los votantes: por ejemplo, comparando el registro de los votantes con otras listas, tales como las de la licencia de conducir, la de seguridad social, los cambios de dirección, o las listas de desahucio de hogar, para poner en duda la residencia de los votantes.³⁸ Si el Congreso revisa la reforma de elección durante la presidencia de Barack

³⁴ Weiser, Wendy R., Brennan Center for Justice, *Are HAVA's Provisional Ballots Working?* 2 (2006), http://www.brennancenter.org/content/resource/are_havas_provisional_ballots_working/.

³⁵ *Idem*.

³⁶ Pew Center on the States, *Report: Solution or Problem? Provisional Ballots in 2004*, (2005), en http://www.pewcenteronthestates.org/report_detail.aspx?id=35428; véase Weiser *supra* nota 31, y 5.

³⁷ Pesca, Mike, *Politicizing the Process of Registering Voters*, Nat'l Pub. Radio broadcast, 19 de octubre de 2004, <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=4116462&ps=rs>; Friess, Steve, *Acorn Charged in Voter Registration Fraud in Nevada*, N.Y. Times, 5 de mayo de 2009, en <http://www.nytimes.com/2009/05/05/us/05acorn.html>.

³⁸ Moss, Michael, *Big G.O.P. Bid to Challenge Voters at Polls in Key State*, N.Y. Times, 23 de octubre de 2004, en <http://www.nytimes.com/2004/10/23/politics/campaign/23vote.html>; Cooper, Christopher y Perez, Evan, *Voting-Rights Conflicts Intensify*, Wall St. J., 17 de septiembre de 2008, en http://online.wsj.com/article/SB122161670293146325.html#articleTabs_interactive.

Obama, luchará con las actividades de grupos externos que registran a los votantes y las bases permitidas para cuestionar los votantes. Si Estados Unidos fuera a moverse hacia la posición de consenso internacional sobre el registro de votantes —en otras palabras, tener un gobierno más involucrado en el registro—, entonces muchos de estos problemas se resolverían.³⁹ Sin embargo, Estados Unidos es único entre las naciones, en las que el gobierno no guarda una lista de ciudadanos ni los provee con una identificación que demuestre la ciudadanía. Esa falla reduce la habilidad del gobierno para desarrollar listas de ciudadanos elegibles para otros propósitos, tales como votar.⁴⁰

2. Tecnología del voto

La controversia de la elección de 2000 está definida en la imaginación popular por contadores de votos con ojos bizcos examinando agujeros hechos en tarjetas de papel. El recuento puso a la vista la tecnología que se usa para llevar a cabo las elecciones desde el siglo XIX. Las reformas que quedaron tras la elección de 2000 produjeron la eliminación de las boletas preperforadas y de los subsidios federales significantes, tales como las máquinas de registro electrónico directo (DRE por sus siglas en inglés).⁴¹ Muchas decisiones de obtención de tecnología hechas después de la controversia de 2000 fueron posteriores al flujo de arrepentimiento debido a la ausencia de confianza en la seguridad de las máquinas electrónicas, lo cual llevó a muchos estados a abandonarlas.⁴²

La tecnología del voto y las frecuencias de error constituyeron los fenómenos más estudiados después de esta controversia. El *CalTech-MIT Voting Technology Project* (Proyecto de Tecnología del Voto de CalTech-MIT) examinó las frecuencias de error de los diversos métodos de votación para concluir que las boletas preperforadas eran tecnologías muy inferiores a

³⁹ Véase Rosenberg y Chen *supra* nota 19, en 45.

⁴⁰ Véase Center for Democracy and Election Mgmt. *supra* nota 6, en 9–11.

⁴¹ Word, Ron, *Florida Rids Itself of Punch-Card Ballots*, A.P. Online, 5 de septiembre de 2001, <http://www.highbeam.com/doc/1P1-46675150.html>; véase Tokaji *supra* nota 30, at pt. 4 §4.1; Hasen *supra* nota 1, at 950.

⁴² Véase Center for Democracy and Election Mgmt, *supra* nota 6, at 25–6; Fessler, Pam, *Several States Abandon Electronic Voting for Paper Ballots*, Nat'l Pub. Radio, 25 de enero de 2008, en <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=18399431>; Ingold, John, *Colorado set to Abandon Electronic Voting: How will Colorado Vote?*, Denv. Post, J, 16 de enero de 2008, en http://www.denverpost.com/breakingnews/ci_7981616.

otras, tales como las boletas de escaneo óptico o las máquinas de votación electrónica.⁴³ Sin embargo, el proyecto también encontró que la calidad de la administración de las elecciones fue un factor importante en la cantidad de “votos perdidos” —los votos que no son contados—, más que la tecnología usada por los votantes para emitir su voto.⁴⁴ En otras palabras, desde un punto de vista de confiabilidad en traducir las intenciones de voto a las boletas contadas, era más beneficioso tener una mejor administración con tecnología inferior que tecnología superior con una administración de calidad pobre. Esa es la lección que los reformistas, tanto dentro de los Estados Unidos como de fuera, deben de aprender.

Respecto a la tecnología del voto, muchas jurisdicciones que cambiaron rápidamente a máquinas electrónicas de votación aprendieron a arrepentirse de esa decisión. Las preocupaciones acerca de la seguridad y la confiabilidad de ciertas máquinas llevaron a que algunos las abandonaran.⁴⁵ El miedo de los *hackers*, así como los reportes de fallas, llevó a otras jurisdicciones a depender de avances tecnológicos que tienen respaldos en papel en caso de que exista un recuento.⁴⁶ En particular, la experiencia de 2000, ha llevado a muchos a concluir que una de las características críticas del voto confiable es garantizar la habilidad del votante de verificar que el voto refleja las intenciones de quienes lo ejercen. La tecnología basada en el reconocimiento óptico utilizada en diferentes distritos permite al elector colocar una boleta de papel de escaneo óptico en la máquina, la cual rechazará el voto si no se puede leer por alguna razón, tal como un voto accidental para más de un candidato.⁴⁷ Las máquinas electrónicas de voto prevendrán al votante

⁴³ Brady, Henry *et al.*, *Counting All the Votes: The Performance of Voting Technology in the United States*, 2001; Álvarez, R. Michael *et al.*, Caltech/MIT Voting Project, A Preliminary Assessment of the Reliability of Existing Voting Equipment 12-13, 2001.

⁴⁴ Véase Caltech/MIT Voting Technology Project, *supra* nota 31, at 8-9 (Encuentra que, de cuatro a seis millones de votos que se perdieron en las elecciones del 2000, de 1.5 a 2 millones se perdieron por defectos de las maquinas que capturaron los votos y confusión de boletas, mientras que el resto se perdieron por errores del registro electoral, procedimientos pobremente conducidos en las casillas de votación y problemas de votos en blanco).

⁴⁵ Véase Fessler *supra* nota 43.

⁴⁶ Demon, Stephanie y Kiehl, Stephen, *Security of Ballot not 100%: Critics Expect Flaws as Md. Switches Systems*, Baltimore Sun, 19 de enero de 2008, en http://articles.baltimoresun.com/2008-01-19/news/0801190221_1_paper-ballots-voting-machines-optical-scan-machines.

⁴⁷ Antonyan, Tigran *et al.*, IEEE Transactions on Information Forensics and Security, State-Wide Elections, Optical Scan Voting Systems and the Pursuit of Integrity

de votar dos veces en una elección y a menudo requieren que las personas verifiquen su intención de votar en blanco, si es que intencionalmente dejan una de las boletas en blanco.⁴⁸

Además de resaltar los problemas con la tecnología misma, la elección de 2000, trajo al frente la importancia del diseño de la boleta para prevenir el error del votante. Aunque muchos recuerdan que la elección de ese año giró alrededor de las boletas preperforadas, en los días que siguieron a la votación fue la boleta mariposa de Palm Beach la que recibió la mayor atención.⁴⁹ Debido a la localización de los nombres en la boleta, miles de votantes pensaban que estaban votando por Al Gore y terminaron votando por el candidato del Partido Reformista, Patrick Buchanan.⁵⁰ También, tal como revelaron los análisis posteriores de las boletas, otros errores de diseño en el condado de Duval condujeron a los votantes a votar inadvertidamente por Al Gore y luego escribir su nombre como un candidato suplente, lo que subsecuentemente generó que miles de votos fueran anulados.⁵¹

Ninguna tecnología está exenta de potenciales errores en el diseño de la boleta, aunque permitir a los votantes verificar su voto, reducirá el impacto de los mismos. Hemos aprendido en elecciones subsecuentes, aun con las máquinas electrónicas de voto, que se puede ocasionar que los votantes rea-

597, 2009.

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ Democratic Investigative Staff, House Committee on the Judiciary, *How to Make Over One Million Votes Disappear: Electoral Sleight of Hand in the 2000 Presidential Election* 28, 2001; Dahilburg, John-Thor, *Designer of Florida's Butterfly Ballot Loses Job, She was Blamed for Confusion in 2000 Presidential Election*, S. F. Chron., 2 de septiembre de 2004, http://articles.sfgate.com/2004-09-02/news/17442939_1_butterfly-ballot-howard-dean-conservative-reform-party-candidate.

⁵⁰ Brady, Henry *et al.*, *The Butterfly Did it: The Aberrant Vote for Buchanan in Palm Beach County, Florida*, 95 Am. Pol. Sci. Assoc. 793, 2001 (Encuentra que la boleta mariposa fue la causa que cerca de 2000 votantes demócratas se equivocaran y votaran por Buchanan en lugar de Gore); *Butterfly Ballot Cost Gore White House*, Inside Politics, CNN, 11 de marzo de 2001, <http://archives.cnn.com/2001/ALLPOLITICS/03/11/palm-beach.recount/>; Wand, Jonathan N. *et al.*, *The Butterfly Did it: The Aberrant Vote for Buchanan in Palm Beach County, Florida*, 95 Am. Pol. Sci. Rev. 793, 2001.

⁵¹ Agresti, Alan y Presnell, Brett, *Misvotes, Undervotes and Overvotes: The 2000 Presidential Election*, 17 Stat. Sci. 436, 438, 2002 (Encuentra que 19,235, o 4.2% de los votos en el condado de Palm Beach County fueron descalificados por ser votos dobles); Nat'l Opinion Research Center at the Univ. of Chicago, Florida Ballots Project (2001) (Estudio que conduce a una amplia revisión de todos los votos que no fueron contados en Florida y encuentra que, el recuento se limitó a los condados donde Gore competía, incluso donde Bush hubiese ganado la elección).

licen equivocadamente sus votos debido a malos entendidos, por ejemplo, de cuáles candidatos se postulaban para cuáles puestos.⁵² Estos problemas de diseño, así como los problemas de tecnología mencionados anteriormente, se producen más en Estados Unidos, esto por el gran número de oficinas y propuestas que aparecen en las boletas.⁵³ En muchos países, los votantes emiten sus votos para uno o dos puestos en cada elección, a menudo en grandes boletas que simplemente enlistan los partidos que participan en la elección. En Estados Unidos es común que los votantes emitan sus votos para tres oficinas federales, cinco oficinas estatales, múltiples oficinas locales, jueces y referéndums.

3. *Métodos de voto*

Además de los problemas con las boletas en el día de las elecciones, hubo controversias que conciernen al conteo de las abstenciones, particularmente en votos emitidos por soldados que están en el extranjero.⁵⁴ Mientras cada boleta fue sujeta a escrutinio en el litigio que siguió a las votaciones, los requerimientos técnicos para las boletas en blanco se volvieron una fuente fértil para el desacuerdo, pues se discutió sobre cuáles boletas fueron legalmente emitidas y de cuánta ayuda deberían de proveer los administradores a los votantes que cometieron errores técnicos.⁵⁵ Este aspecto particular,

⁵² Thompsom, Clive, *Can you Count on Voting Machines*, N. Y. Times, 6 de enero de 2008, en http://www.nytimes.com/2008/01/06/magazine/06Vote-t.html?pagewanted=1&_r=1.

⁵³ Véase Norden, Lawrence *et al.*, Brennan Center for Justice, *Better Ballots*, 2008 (Resume los problemas con el diseño de boletas en los Estados Unidos).

⁵⁴ Imai, Kosuke y King, Gary, *Did Illegal Overseas Absentee Ballots Decide the 2000 Presidential Election?*, 2 *Persp. on Pol.* 537, 537-549, 2004 (Argumenta que, Al Gore recibió más votos que George W. Bush en Florida, Bush ganó la elección debido a los votos en blanco emitidos en el extranjero que llegaron y fueron contados después del día de la elección.); Barstow, David y Natta, Jr., Don Van, *How Bush Took Florida: Mining the Overseas Vote*, N. Y. Times, 15 de julio de 2001, <http://www.nytimes.com/2001/07/15/politics/15BALL.html?pagewanted=1> (“En un análisis de las 2,490 boletas de americanos que viven en el extranjero que fueron contadas como votos legales el día de la elección, el Diario Times encontró que 680 votos eran cuestionables. Aunque no es posible saber quienes emitieron los votos se sabe que 4 de cada 5 fueron aceptados en condados pro Bush. El *Diario Times* encontró que el margen final de la victoria del Sr. Bush fue de 537 votos.”).

⁵⁵ Véase Gore on the Defensive, Salon, 19 de noviembre de 2000, http://www.salon.com/news/politics/trail/2000/11/19/trail_mix (Explica como el GOP alegado por el partido demócrata fue utilizado en una campaña para descalificar 1420 boletas de

que no se difundió mucho, presagió la controversia en las elecciones para el Senado en Minnesota, en las cuales hasta el 5% de las boletas en blanco fueron invalidadas.⁵⁶

La tendencia creciente en votos en blanco y votos tempranos amenaza con revolucionar la manera en la que Estados Unidos administra sus elecciones.⁵⁷ En algunos aspectos, estos modos alternativos de voto han traído a Estados Unidos más cerca a la mayoría de las naciones, las cuales permiten votar en más de un solo día. Históricamente, la mayoría de los votantes en Estados Unidos, a menos de que tengan una razón de fuerza mayor para no atender a la casilla, pueden sólo votar el martes (que no es día de asueto como en muchos otros países), que es cuando las elecciones se llevan a cabo.⁵⁸ En la era moderna, con el aumento de los votos en blanco y los votos anticipados, las elecciones en algunos estados comienzan varias semanas antes de la fecha oficial.⁵⁹ Muchos estados se han movido hacia estas inno-

votos emitidos en el extranjero basados en tecnicismos); Richard L. Berke, *Examining the Vote: Lieberman Put Democrats in Retreat on Military Vote*, N.Y. Times, 15 de julio de 2001, <http://www.nytimes.com/2001/07/15/us/examining-the-vote-lieberman-put-democrats-in-retreat-on-military-vote.html?sec=&spn=&pagewanted=all>; Moss, Michael E., *Absentee Votes Worry Officials as Nov. 2 Nears*, N. Y. Times, 13 de septiembre de 2004, <http://www.nytimes.com/2004/09/13/politics/campaign/13vote.html>.

⁵⁶ *Courts May Decide Minn. Senate Seat*, U.S.A. Today, 28 de noviembre de 2008, http://www.usatoday.com/news/politics/election2008/2008-11-28-minnesota-senate-race_N.htm (“El Secretario de Estado Mark Ritchie estimó que 12 000 votos en blanco fueron rechazados por diversas razones. Esto es, entre el 4% y 5% de todos los votos en blanco emitidos”).

⁵⁷ Véase Fortier, John C. y Ornstein, Norman J., *The Absentee Ballot and the Secret Ballot: Challenges for Election Reform*, 36 U. Mich. J.L. Reform 483, 451, 2002-2003. (“El incremento de la tendencia de votar en blanco, lo fácil que es obtener las boletas para la votación en blanco y el papel que desempeñan los partidos en los procesos, podrían fácilmente llevar a incrementar el fraude y perder la protección del voto secreto”).

⁵⁸ McKinley, Jesse, *A Push to Supplement Tuesday Voting With Weekends*, N. Y. Times, 9 de marzo de 2010, <http://www.nytimes.com/2010/03/10/us/10vote.html>; Broder, David S., *Why Vote on Tuesdays?*, The Wash. Post, 10 de noviembre de 2005, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/11/09/AR2005110901650.html>.

⁵⁹ Fitzgerald, Mary, *Greater Convenience but not Greater Turnout: The Impact of Alternative Voting on Participation in the United States*, 33 Am. Pol. Res. 842, 847-48, 2005; Center for Democracy and Election Mgmt. *supra* nota 6, at 33 (“Mientras que del total de la votación en 1994, sólo el 8% de las boletas se depositaron en las urnas antes del día de la elección, para el 2004 el porcentaje de votación anticipada aumentó al 22 por ciento”).

vaciones para mitigar el frenesí y las largas filas que acompañan un solo día de elecciones.⁶⁰

En los estados del oeste, aquellos que votan temprano lo hacen desproporcionadamente en blanco: piden por correo una boleta y la regresan por correo antes del día de las elecciones.⁶¹ Tal es el caso de los votos del extranjero y de militares, pues la ley federal contempla que sus votos sean realizados con anterioridad.⁶² Algunos estados permiten que tales boletas sean enviadas por fax o correo electrónico. En otros estados, las casillas abren con días o semanas de anticipación para que los votantes tengan un periodo extendido por el cual emitir su voto, o el estado abre un número limitado de casillas especiales antes del día de las elecciones.⁶³ Justo por encima del horizonte, por supuesto, viene el voto por Internet, el cual Estados Unidos recientemente experimentó con algunos votantes militares en el extranjero. Este proyecto tuvo éxito limitado y todavía se tienen que aliviar las preocupaciones sobre el voto en línea.⁶⁴

Estos métodos alternativos del voto han ocasionado un nuevo juego de preocupaciones que deberían de prevenir a otros países de ir en la misma dirección. Algunos se preocupan de que los votantes tempranos no tengan el beneficio de basar su decisión en hechos que ocurran al final de las campañas.⁶⁵ El problema más serio, como se ha explicado antes, es la preocupación que hay sobre la tasa de errores en las boletas en blanco, las cuales a

⁶⁰ Véase Fitzgerald, *supra* nota 60.

⁶¹ Scott Helman, *Minds Made up, Millions Voting Early*, Boston Globe, Sept. 30, 2008, http://www.boston.com/news/nation/articles/2008/09/30/minds_made_up_millions_voting_early/ (“Los analistas dicen que, es interesante el dato que la votación anticipada y el voto el blanco se ha incrementado desde 1970, especialmente en los estados del oeste, quienes han sido los pioneros”); Gronke, Paul *et al.*, *Early Voting and Turnout*, Pol. Sci. & Pol., 639, 640, 2003.

⁶² 42 U.S.C. § 1973ff y ss., 2009.

⁶³ Véase Gronke *supra* nota 62, at 640-41.

⁶⁴ Álvarez, R. Michael y Hall, Thad, *The Brookings Institution, Point, Click & Vote: The Future of Internet Voting*, 2004; Boyle, Alan, *Pentagon Launches Internet Voting Effort for Overseas Americans*, MSNBC, 3 de junio de 2003, <http://www.msnbc.msn.com/id/3078931/>; Dunbar, John, *Internet Voting Project Cost Pentagon \$73, 809 Per Vote*, The Center for Public Integrity, 9 de agosto de 2001, <http://projects.publicintegrity.org/telecom/report.aspx?aid=297>; Caltech/MIT Voting Technology Project *supra* nota 31, at 14-15.

⁶⁵ Steve Kornaki, *The Big Problem with Early Voting*, N. Y. Observer, 12 de febrero de 2008, <http://www.observer.com/2008/big-problem-early-voting>; Fortier, John, *Absentee and Early Voting: Trends, Promises, and Perils*, 2006.

veces llegan a cantidades de votos sin contar de hasta el 5%.⁶⁶ Esta tasa de resultados está compuesta por las fallas de los votantes que incumplen con los requerimientos técnicos de pedir y entregar sus boletas, así como errores que cometen al momento de emitir su voto.⁶⁷ Sin la ayuda y supervisión de los oficiales electorales, las boletas emitidas en privado (así como las boletas en blanco) son fuente fértil de fraude y errores.⁶⁸ El voto anticipado representa un juego diferente de retos, principalmente para los candidatos y partidos que desean tener observadores en el lugar de las votaciones a través del periodo de dicho voto. Cuando las elecciones se llevan a cabo en un solo día, el tener representantes en las casillas es relativamente más fácil. Tener personas ahí por dos semanas, cuando se necesitan más en los días finales de las campañas, representa un reto administrativo que los operativos políticos sólo apenas han empezado a enfrentar. No obstante, dada su popularidad, estas formas de voto por conveniencia han llegado para quedarse y sólo ganarán mayor aceptación.⁶⁹ Que los votantes comiencen a moverse hacia la siguiente fase (voto por Internet), dependerá de las personas que están dentro del sistema, y que el público esté convencido de su confianza y seguridad.

4. *Conteo y recuento de votos*

La controversia de la elección presidencial de 2000, al final, se trató sobre la equidad-legalidad de los estándares usados para contar las boletas. La Suprema Corte de los Estados Unidos encontró que el proceso de recuento ordenado por la corte estatal de Florida dio trato diferente a boletas similares, de tal manera que algunos votos, en una parte del estado con estándares más permisivos, fueron válidos, y en otras partes del estado no.⁷⁰ La enorme discreción que se dejó en las manos de aquellos quienes contaron los votos llevó a una discriminación impermisible que se basó simplemente en la azarosa circunstancia del contador que contó el voto.⁷¹

⁶⁶ Véase U.S.A Today, *supra* nota 57.

⁶⁷ Véase Caltech/MIT Voting Technology Project, *supra* nota 31, at 38.

⁶⁸ Véase Fortier & Norman *supra* nota 58, at 512-13.

⁶⁹ Véase Gronke *supra* nota 62, at 640 (“Los oficiales en las elecciones están totalmente comprometidos con las reformas sobre votación anticipada”); Fitzgerald *supra* nota 60, at 847-48 (encuentra que 15 estados han implementado el voto anticipado entre 1970 y 2002).

⁷⁰ Bush v. Gore, 531 U.S. 98, 105–107 (2000).

⁷¹ *Idem*.

Aunque la opinión de la Suprema Corte diserta sobre la discriminación y la protección igualitaria, entre líneas se puede leer la preocupación sobre la administración partidaria y los regímenes legales incompletos.⁷² Cierta cantidad de boletas, en condiciones similares, serán siempre tratadas diferentes en elecciones donde millones de votos deben de ser computados. El error aleatorio, el cual es inevitable, no llevaría a preocupaciones constitucionales.⁷³ El sesgo o éste en potencia, desatan más preocupaciones fundamentales (que se conocen bien dentro y más allá de los Estados Unidos) sobre el uso del poder para contar votos para determinar los resultados electorales.

La posibilidad de favoritismo político crece cuando el régimen legal no está diseñado para enfrentar la tarea de recomtar las boletas en una elección cerrada; tal fue el caso de Florida en 2000. Los huecos en el estatuto necesitan ser llenados, ya sea por los oficiales estatales en las cortes, los cuales alojan cargos sensibles al sesgo dependiendo de la afiliación partidaria que se sospeche en el tomador de decisiones. La Suprema Corte estadounidense tampoco estaba inmune a tales males, pero la opinión pública en el año posterior a la resolución de la corte sobre la controversia mostró que no había sufrido daño a largo plazo en su credibilidad entre el público en general.⁷⁴

Con respecto a esto, la controversia de la elección presidencial de 2000 se parece a la mayoría de las controversias electorales en otras partes del mundo. Aunque el llenado fraudulento de las urnas y las formas clásicas de fraude pueden ser más pronunciadas en otros lugares, al final estas controversias siguen el guión que proveen aquellas personas que trabajan desde dentro para inclinar el resultado a su favor. Tal como en otros países, la independencia percibida y real de aquellos que supervisan el conteo de los votos es crítica para acordar la legitimidad del proceso.⁷⁵ Sin embargo, tal como se

⁷² Véase *Bush v. Gore*, 531 U.S. at 128, (Stevens, discrepa) (“Lo que debemos leer entre líneas en las demandas federales que se suscitaron por los procedimientos en las elecciones de Florida, es una no declarada ausencia de confianza en la imparcialidad y capacidad de los jueces estatales que tomaron las decisiones importantes sobre los votos válidos en el proceso. Por lo demás, su posición esta completamente fuera de mérito.”); Pamela S. Karlan, “The Newest Equal Protection”, en Sunstein, Cass y Epstein, Richard (eds.), *The Vote: Bush, Gore & The Supreme Court* 77, 78-79 2001 (Argumenta que la decisión de la Suprema Corte en el caso *Bush v. Gore* se basó en una desconfianza implícita de los actores en el proceso político).

⁷³ *Idem.*

⁷⁴ Jeffrey L. Yates y Whitford, Andrew B., *The Presidency and the Supreme Court After Bush v. Gore: Implications for Institutional Legitimacy and Effectiveness*, 13 *Stan. L. Rev.* 101, 112 (2002).

⁷⁵ Véase Center for Democracy and Election Mgmt *supra* nota 6, at 49.

detalla en la introducción, Estados Unidos ha demostrado de manera única que es incapaz de desarrollar instituciones apartidistas para supervisar su democracia.⁷⁶ No sólo los oficiales electorales en jefe de cada estado, sino también los jueces son elegidos o dispuestos por partidarios.⁷⁷ En contraste, la mayoría de los países han encontrado maneras de insular a los burócratas y los jueces electorales de las presiones de los partidos que son normales al ambiente electoral.⁷⁸ Sin embargo, invariablemente de la calidad de la democracia y las autoridades electorales, los perdedores en cualquier proceso disputado generalmente se sienten tratados injustamente, sin importar cuán condonados son por los tomadores de decisiones.⁷⁹

II. LAS METAS PARA UNA AGENDA DE REFORMA ELECTORAL

La experiencia reciente en la crisis y reforma estadounidense nos enseña lecciones que a cierto grado, pueden ser universalizadas a otros países. Por supuesto, cada sistema electoral es diferente, y el contexto cultural, económico e institucional afectará fuertemente los objetivos y capacidades de la reforma. No obstante, cada sistema electoral tiende a buscar valores comunes, aun si necesariamente deben de afectar el balance de diferentes maneras.

Tomándolo en cuenta como un tema de umbral, un sistema electoral debe capturar de manera precisa las preferencias de aquellos que emiten sus votos.⁸⁰ La precisión perfecta nunca puede ser alcanzada, y los recursos gastados para asegurar un resultado preciso, a menudo son cambiados por aquellos que son necesarios para fortalecer otros valores, como participación, competencia, y representación. Los reformistas deben de reconocer

⁷⁶ Véase *supra* text at pp. 2–5.

⁷⁷ Hasen *supra* nota 1, at 974 (“En treinta y tres estados, el Secretario de Estado (u otro oficial en funciones esta a cargo de las elecciones como Jefe de la Oficina de Elecciones en el Estado -CELO) y es electo a través de un proceso de elección partidista. En la actualidad ningún estado utiliza un procedimiento de elección no partidista. El resto de los estados utilizan un procedimiento de consenso”); *Elected Judges Make a Case for Appearance of Bias*, Chicago Trib., 22 de febrero de 2009, http://articles.chicagotribune.com/2009-02-22/news/0902210111_recusal-justices-judges (“En 38 estados, algunos jueces son electos, 19 estados además del este de Virginia e Illinois eligen las justicias de su Suprema Corte.”).

⁷⁸ Véase Center for Democracy and Election Mgmt, *supra* nota 6, at 5 (2009).

⁷⁹ *Idem* (“No sorprende que el lado perdedor no este feliz con los resultados de las elecciones, sin embargo es nuevo y peligroso en los Estados Unidos que los simpatizantes del partido perdedor comiencen a creer que los procesos son injustos”).

⁸⁰ Véase Center for Democracy and Election Mgmt, *supra* nota 6, at 1 (2009).

que no existe un sistema electoral perfecto, y que la mejor tecnología con los mejores administradores operando bajo el mejor juego de reglas, no producirán resultados que capturen perfectamente las intenciones del votante en las boletas contadas. Mientras que la perfección puede ser ilusoria, minimizar los errores hasta donde se pueda, dados los demás valores que requieren ser adelantados, permanece como la característica que define por sí misma a un sistema electoral funcional.

Esta preocupación concerniente a la certeza puede también ser vista como un valor implícito de la representatividad: esto es, los resultados de la elección deben de representar precisamente las preferencias de aquellos quienes emiten los votos. Esto no necesariamente implica que todos los votos deben de ser contados, más bien, que cualquier error en la tabulación de los votos debe de ser aleatorio y no debe de estar sesgado contra subgrupos identificables de la población. Los diferentes sistemas electorales buscan alcanzar la representatividad de diferentes maneras. Por ejemplo, al elegir entre sistemas basados en la pluralidad y la proporcionalidad. En verdad, en los Estados Unidos, el sistema de los colegios electorales ha hecho que sea posible que un candidato como George W. Bush gane la Presidencia⁸¹ recibiendo menos votos que su oponente.⁸² Al menos, cuando se habla de administración electoral, la representatividad requiere que las decisiones hechas por los administradores no doblen los resultados a favor o en contra de un partidario identificable, o de subgrupos demográficos. Mientras que la precisión perfecta no es alcanzable, evitar los sesgos tendenciosos en la imprecisión debe considerarse como una meta primordial.

Más allá de contar los votos justa y equitativamente, un sistema electoral que funcione apropiadamente debe permitir la participación amplia. Ya se fueron los días donde los votos se limitaban a los hombres blancos terratenientes, cuando esto se consideraba una democracia robusta. Aún entre aquellos que putativamente acuerdan el sufragio universal, algunos países

⁸¹ Álvarez, R. Michael, *Measuring Election Performance*, CalTech/MIT Voting Tech. Project Working Paper núm. 94, 2009, http://vote.caltech.edu/drupal/files/working_paper/wp_94_pdf_4b676033ef.pdf (noting that although Gore received approximately 550 000 more votes than Bush, Bush won the 2000 Presidential election).

⁸² Banzhaf III, John F., *One Man, 3.312 Votes: A Mathematical Analysis of the Electoral College*, 13 Vill. L. Rev. 304 (1968) (Crítica la inequidad del poder de voto en el sistema de colegio electoral). *But cf.* The National Commission on Federal Election Reform, *To Assure Pride and Confidence in the Electoral Process* 5 (2001), <http://election2000.stanford.edu/full.report.8.2001.pdf> (Estudia la crítica tradicional del colegio electoral pero recuerda a los ciudadanos que el colegio electoral tuvo “un delicado compromiso en resolver uno de los problemas más difíciles de la Convención Constitucional”).

continúan privando del derecho del voto a grupos completos de ciudadanos adultos basándose en su estatus (presos,⁸³ ex convictos, las personas de capacidades especiales,⁸⁴ o los nuevos residentes⁸⁵), y la mayoría limita sus votos a los ciudadanos residentes adultos. El debate contemporáneo se enfoca más en las barreras de la participación a través de la identificación, el padrón y otros requisitos.

Especialmente en los Estados Unidos se tiene una perspectiva sobre el valor de la participación, en tensión con los valores de la integridad y precisión electoral. En particular, el argumento a menudo sostiene que bajar las barreras de participación representa una invitación al fraude electoral.⁸⁶ Tal es la crítica hecha por aquellos que favorecen un movimiento hacia requerir identificación con fotografía para votar (muy común a través del mundo donde los gobiernos proveen a su ciudadanía con una identificación o papeles de ciudadanía).⁸⁷ Una crítica similar es a menudo hecha en contra de

⁸³ Mandeep K. Dhami, *Prisoner Disenfranchisement Policy: A Threat to Democracy?*, 5 *Analyses of Soc. Issues and Pub. Pol'y* 1, 2005. Para una revisión internacional de las leyes que impiden a los convictos votar Véase también *Criminal Disenfranchisement in an International Perspective* (Ewald, Alec C. y Rottinghaus, Brandon (eds.), Cambridge University Press, 2009).

⁸⁴ Cuarenta y dos estados americanos desestimaron a algunos individuos con habilidades cognoscitivas y emocionales especiales. Ochs, *Making Exceptions to Universal Suffrage: Disability and the Right to Vote*, in *Encyclopedia of Criminology and Deviant Behavior*, 179-83 (C.E. Faupel & P.M. Roman (eds.), Taylore & Francis, 2000).

⁸⁵ Véase Rosenberg y Chen *supra* nota 19, at 16 & n. 62 (Mientras que otros países han creado acuerdos para compartir información entre las diversas oficinas de gobierno con el objetivo de asegurar la elegibilidad de las personas que pueden emitir su voto, en los Estados Unidos se ha utilizado esta técnica para identificar ciudadanos que no son elegibles para emitir su voto).

⁸⁶ *Crawford v. Marion County Election Board* 533 U.S. 181, 191 (2008) (Apoya el interés legítimo del estado en prevenir el fraude, a pesar de la falta de pruebas que lo sugieran); *Purcell v. Gonzales*, 549 U.S. 1, 4 (2006) (“El fraude electoral conduce a los ciudadanos honestos fuera de los procesos democráticos y genera desconfianza en nuestro gobierno.”); Ansolabehere, Stephen y Persily, Nathaniel, *Fraud in the Eye of the Beholder: The Role of Public Opinion in the Challenge to Voter Identification Requirements*, 121 *Harv. L. Rev.* 1737 (2008).

⁸⁷ Center for Democracy and Election Mgmt., *supra* nota 6, at 18 (“No hay evidencia de un fraude generalizado en las elecciones de los Estados Unidos o de votación múltiple pero ambas ocurren y esto puede afectar los resultados en una elección cerrada. El sistema electoral no puede inspirar la confianza del público si no existen salvaguardas para determinar o detectar el fraude o para confirmar la identidad de los votantes. Se necesita una credencial con fotografía para abordar un avión, entrar a un edificio federal, para cobrar un cheque. Votar es igualmente importante”).

las diferentes formas de voto por conveniencia, a través del voto en blanco,⁸⁸ el cual ha sido más dócil a la manipulación y el fraude por emprendedores políticos.⁸⁹ Por otra parte, la oportunidad de votar desde casa y en privado en un momento conveniente para el elector, asegura que algunos votantes que no votarían, lo hagan (aunque la evidencia empírica sugiere que tales medidas no incrementan el resultado apreciablemente).⁹⁰ Por otra parte, quitar aquellos obstáculos presenta retos de aplicación para asegurar que dichos votos son emitidos por los votantes mismos y no son hechos bajo coerción o recompensa.⁹¹

Por supuesto, la participación como un valor se extiende más allá de los votantes a los candidatos y los partidos, y a menudo se reinterpreta como “competitividad”.⁹² Así como la representatividad, la competitividad es un valor abierto a interpretaciones radicalmente diferentes. Podría implicar la mera contestación, tal como se refleja en el número de candidatos o partidos que aparecen en la boleta.⁹³ Podría también acarrear genuina rivalidad, así como en el número de candidatos o partidos con una oportunidad real de ganar el control.⁹⁴ O podría ser evaluada acorde con los resultados de

⁸⁸ Para una discusión del impacto del sistema de votación vía correo electrónico en Oregon, Véase Southwell, Priscilla L. y Burchett, Justin, *Vote-by-Mail in the State of Oregon*, 34 Willamette L. Rev. 345 (1998).

⁸⁹ Véase Fortier y Norman *supra* nota 58, at 512–13 (2003) (Detalla los problemas teóricos con los votos en blanco así como el estado actual del fraude electoral con los mismos.).

⁹⁰ Fitzgerald, *supra* nota 60, at 856 (Un estudio que sigue las elecciones presidenciales y del congreso, a lo largo de 30 años y en cincuenta estados, encontró que los procedimientos de voto anticipado, así como la falta de restricciones de los votos en blanco, no incrementan el número de votantes); véase también Gronke, Paul *et al.*, *Early Voting and Turnout*, 40 PS: Pol. Sci. & Pol. 639, 645, 2007 (concluye que “puede haber buenas razones para adoptar el voto anticipado – más precisión en la cuenta de votos, reducción de los costos administrativos, dolores de cabeza, e incrementa la satisfacción de los votantes pero incrementar la confianza del electorado no es una de éstas”).

⁹¹ Fortier y Ornstein, *supra* nota 58, at 512-13.

⁹² Véase McDonald, Michael P. y Samples, John (eds.), *The Marketplace of Democracy: Electoral Competition and American Politics*, Brookings Institution Press, 2006 (un grupo de académicos se han preguntado y examinan por qué esta en declive la competencia electoral en los Estados Unidos y otorgan hipótesis sobre como podría incrementarse el nivel de la misma).

⁹³ Persily, Nathaniel, “The Place of Competition in American Election Law”, en McDonald, Michael P. y Samples, John (eds.), *The Marketplace of Democracy: Electoral Competition and American Politics*, Brookings Institution Press, 2006.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 173.

las elecciones, tales como los márgenes de la victoria.⁹⁵ La competencia, sin importar cómo la definimos, puede ser un elemento indispensable de la democracia, aunque las elecciones cerradas pongan gran peso en casi cualquier sistema electoral. La controversia de la elección presidencial de 2000 en los Estados Unidos, como aquella en México seis años después,⁹⁶ debe ser un evento relativamente raro, si es que el sistema aguanta las inevitables alegaciones de malversación que acompañan cualquier victoria tan delgada como una cuchilla de afeitar.⁹⁷

Esta discusión lleva al valor final que la reforma debería de alcanzar: el preservar la confianza del público en el sistema electoral. La confianza en el sistema, mientras es fundamental para acordar la legitimidad del gobierno, resulta ser muy difícil de alcanzar de manera deliberada.⁹⁸ Por supuesto, un sistema que es completamente no transparente, que parece producir resultados repetidos y que dan al traste con las preferencias reales se puede deducir que carece de confianza. Más allá de los casos obvios de democracias falsas, existen pocas estrategias consensuadas para mantener la confianza del público cuando el sistema está sometido a presión. Esto no es para decir que todos los países tienen poblaciones con iguales grados de escepticismo de su sistema político. Más bien, quienes vaticinan niveles de desconfianza varían en gran medida basándose en contextos culturales⁹⁹

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ Manuel Roig-Franzia, *Contender Alleges Mexico Vote Was Rigged*, Wash. Post, July 9, 2006, at A01.

⁹⁷ The National Commission on Federal Election Reform, *supra* nota 83, at 17 (Hace notar que en 1996, tres cuartos de la población sintió que el proceso electoral fue justo, y que este porcentaje cayó a la mitad después de las elecciones del 2000).

⁹⁸ Véase Pew Research Center for the People and Press, *Deconstructing Distrust: How Americans View Government* (1997), <http://people-press.org/report/95/> (Hace notar que la desconfianza de los americanos en el gobierno tiende a ser una constante a lo largo de las décadas, con leves variaciones, debido a los escándalos políticos y crisis económicas); *Why People Don't Trust the Government* (Nye, Joseph S. et al. (eds.), Harvard University Press, 1997). De hecho, la confianza pública en el gobierno y las instituciones políticas ha declinado en todas las democracias industrializadas desde 1990, aunque en variedad de modelos y niveles. Blind, Peri K., *Building Trust in Government in the 21st Century: Review of Literature and Emerging Issues*, 7th Global Forum on Reinventing Government, Building Trust in Government 8, 2006.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 8 (encuentra que el detrimento de la confianza pública en el gobierno fue producto de varias razones, como la tensión continua entre nacionalismos y separatismos en Canadá y las presiones de unificación en Alemania).

e institucionales,¹⁰⁰ y la naturaleza política de la democracia. La confianza en el sistema electoral, a menudo, variará con la confianza que hay en el gobierno y las estructuras públicas más generalmente,¹⁰¹ y la administración electoral y la ley pueden actuar hasta cierto punto para manejar preocupaciones mayores.

Los perdedores en las elecciones cerradas, frecuentemente ponen en tela de juicio la validez de los procesos llevados a cabo para determinar un ganador. Invariablemente de si son válidos o no, aquellos quienes apoyan al perdedor, expresarán su desconfianza en el proceso.¹⁰² La cuestión crítica es si aquellos sentimientos de desconfianza ceden a través del tiempo o producen apatía o violencia organizada a través de la población.¹⁰³ Esto dependerá, en parte, de si las instituciones que supervisan las elecciones han acumulado una reserva de buena fe que les permite sobrevivir la presión de las elecciones cerradas.¹⁰⁴ Para estar seguros, ayudaría mantener un registro de personas no partidarias e institucionales para amortiguar las presiones políticas, así como la inclusión de todos los partidos potencialmente críticos en los procesos de toma de decisiones y diseño institucional en el periodo preelectoral. Aun aquellos diseñadores de instituciones que son cuidadosos y bien intencionados, no deben de sobreestimar su habilidad de prevenir las pérdidas inevitables de confianza ocasionadas por los malos perdedores de una elección cerrada.¹⁰⁵ Más que preocuparse sobre las percepciones de lo

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 7 (encuentra que, por ejemplo, el compromiso cívico y la confianza política tienen una correlación positiva en el mundo industrializado, mientras que en los países en desarrollo como República Dominicana y Marruecos el compromiso cívico en realidad decreta la confianza porque expone a los ciudadanos a la corrupción e ilegitimidad de las practicas diarias del gobierno).

¹⁰¹ *Ibidem*, pp. 11 y 12 (noncluye que los problemas económicos y los escándalos políticos son las dos razones principales para que disminuya la confianza en el gobierno).

¹⁰² Después de la elección presidencial de 2000, tres cuartos de los demócratas dudaron de la legalidad del proceso. The National Commission on Federal Election Reform, *supra* nota 83, at 17.

¹⁰³ Véase *e. g.*, Inskip, Steve y Thompkins, Gwen, *Kenya's Post-Election Violence Kills Hundreds*, NPR, 2 de enero de 2008, <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=17774507>; Cigler, Allen J. y Getter, Russell, *Conflict Reduction in the Post-Election Period: a Test of the Depolarization Thesis*, 30 Pol. Res. Q. 363, 363-64, 1977.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 363 (“La continuidad del apoyo ciudadano en el periodo posterior a la elección depende de la percepción de que la competencia electoral se resolvió legítimamente y que la autoridad se condujo con respeto y apoyo a la voluntad popular”).

¹⁰⁵ Un autor hace notar que la disonancia cognoscitiva resulta de preferir a los candidatos perdedores (*i. e.* “Mi candidato es el mejor candidato” *vs.* “Mi candidato

justa y precisas que son, los reformistas harían bien enfocándose en que el proceso sea justo y preciso con la esperanza de que el público lo reconozca como tal.

III. LA MÉTRICA PARA EL ÉXITO

Enlistar los valores que un sistema de administración electoral debe lograr, aun reconociendo que están en tensión, es más fácil que acordar proveer métricas para evaluar el cumplimiento de tales metas. Lo que sigue en esta subsección son las métricas potenciales que las diferentes democracias han empleado para medir si aquellas metas han sido alcanzadas. Así como los valores mismos, puede ser imposible maximizar los esfuerzos a lo largo de todas las métricas simultáneamente, mientras que las características básicas del sistema electoral o político, pueden hacer que alcanzarlas sea más difícil en algunos de los contextos. Dicho eso, estas métricas pueden a menudo estar ajustadas para acomodar capacidades institucionales locales y realidades políticas.

1. *Votos perdidos*

Posterior a la controversia de 2000, el Caltech-MIT Technology Project desarrolló una medida de “votos perdidos” para calcular el número total de votantes cuyos votos no fueron contados o asistieron a la casilla y por alguna razón se les prohibió votar.¹⁰⁶ La medida identifica el número de votos emitidos que no fueron contados más el número de votos que se previnieron debido a problemas con el registro en el padrón.¹⁰⁷ El Project estimó que de acuerdo con esta medida, de 4 a 6 millones de votos se perdieron en la elección presidencial estadounidense de 2000.¹⁰⁸

Calcular el número de votos perdidos requiere de buenos datos sobre el número de votantes que intentaron emitir su voto, el número de boletas que son emitidas y el número de aquellas que son contadas. Estas constituyen

perdió”), puede ser psicológicamente explicado ya que con negar que el candidato preferido realmente perdió del todo, resulta entonces una mayor polarización de los sentimientos políticos después de las elecciones (*e. g.* “El otro candidato solamente ganó porque hubo fraude”). *Ibidem*, p. 367.

¹⁰⁶ CalTech/MIT Voting Technology Project, *supra* nota 31, at 8.

¹⁰⁷ *Idem* (encuentra que el 7.4% de cuarenta millones de votantes registrados quienes no votaron tuvieron como causa problemas en las listas electorales).

¹⁰⁸ *Idem*.

piezas básicas de información que cualquier sistema electoral debería de mantener, pero requiere de un repositorio centralizado y uniforme para la información.¹⁰⁹ El llevar registro de las intenciones de los votantes y las razones por las cuales no se votó, tales como problemas de registro en el padrón, puede requerir de extensas encuestas posteriores a las elecciones.¹¹⁰ Los oficiales pueden sólo calcular los pedazos de papel —si los votos o los nombres coinciden— y que fueron de hecho entregados. En relación con aquellos que no participaron en el sistema, las encuestas pueden ser la única manera de evaluar el número y las razones de la no participación.

En mayor parte, el número de votos perdidos provee una medida para evaluar la falla del régimen electoral para traducir las intenciones de los votantes a votos reales. La medida no distingue entre fraude intencional y fraude proveniente de disfunción no intencionada. Algunos votos pueden no ser contados porque las máquinas no registran un voto¹¹¹ o porque los contadores de votos no los cuentan.¹¹² Similarmente, los problemas con el sistema de registro pueden reflejar negligencia o esfuerzos intencionales para registrar algunos votantes y a otros no. Los potenciales cambios en la política que son recomendados dependerán de la causa de los votos perdi-

¹⁰⁹ El Proyecto de Tecnología del Voto recomienda que el gobierno federal designe una agencia independiente para “que lleve a cabo una suerte de filtro en la información que los condados tienen para comprar sus equipos, de lo que ellos consideren es necesario en orden de establecer las mejores prácticas y opciones.” *Iemd.* at 54.

¹¹⁰ Por muchos años, la única fuente de datos para los estudios sobre los problemas del registro electoral fueron los del Suplemento de Medición de la Votación del Buró de Censo de Población de los Estados Unidos, el cual pregunta a los ciudadanos con capacidad de voto si votaron; si tuvieron problemas con su registro; si un elector se registró pero no voto. El ciudadano escoge una razón de una lista de razones que explica por qué no votaron. Sin embargo, recientemente, el equipo del Proyecto de Tecnología del voto desarrolló la primera y más grande base de datos en un esfuerzo por estudiar el desarrollo de la elección y la experiencia de los votantes. De acuerdo con muchos académicos, esta medición permite una mayor exactitud en el análisis de los mismos. Álvarez, *supra* nota 80, at 4-7.

¹¹¹ Por ejemplo, en la elección de 2000, 678 votos no fueron contados en el condado de Rio Arriba, Nuevo México; el estado con el más estrecho margen de victoria, de solamente 366 votos. A pesar del hecho que los electores usaron las maquinas de votación electrónica más modernas, parece que errores en la programación fueron la causa de la pérdida de los votos. Dan Keating, *Lost Votes in N.M. A Cautionary Tale: As Election Day Nears, A Look at 2000 Shows Fallibility of Machines*, Wash. Post, 22 de agosto de 2004, at A05.

¹¹² Véase Center for Democracy and Election Mgmt., *supra* nota 6, at 54-55, para una discusión sobre las alternativas para mejorar el reclutamiento y capacitación de los oficiales de casilla.

dos.¹¹³ Pueden ir de un cambio en el boletaje o la tecnología de registro hasta un mejor entrenamiento de los trabajadores electorales.¹¹⁴ Si se sospecha malversación intencional como causa de los votos perdidos, entonces puede ser apropiado recomendar algunas medidas para incrementar la transparencia y traer a múltiples participantes importantes al proceso de la administración y el conteo de los votos.¹¹⁵

2. *Conteo final*

El conteo final de los votantes puede ser el fenómeno que los científicos políticos han estudiado más intensamente, y es la métrica que más fácilmente se usa para evaluar la salud de la democracia. Aunque muchas preguntas aún permanecen (tal como por qué el conteo final de los votantes parece haber declinado en todo el mundo a través de la última generación),¹¹⁶ muchas de las causas y correlaciones para obtener un alto conteo final de votantes son conocidas. Al mismo tiempo, las controversias metodológicas, a menudo existen, en cómo medir el conteo final de los votantes. El número de los votantes es a menudo conocido a través de las estadísticas oficiales, pero evaluar el denominador apropiado para medir el conteo final frecuentemente suele ser más difícil de lo que uno puede pensar a primera instancia.

Aunque muchos denominadores pueden ser manufacturados, los más populares son: la edad de la población votante, el porcentaje de la población en edad para votar que son ciudadanos, y la población votante que puede votar. La elección entre los denominadores —esto es, el conteo final de cuál población— afectará las inferencias que hace uno para determinar las causas potenciales para un conteo final menor. Por ejemplo, por años las personas han especulado sobre por qué el conteo final de los votantes ha

¹¹³ *Ibidem*, p. 10 (distingue entre el “problema social” del fraude y la “ingeniería del problema” del error).

¹¹⁴ Véase The National Commission on Federal Election Reform, *supra* nota 83, at 6-14 (Expone 14 recomendaciones o directrices que incluyen: la implementación de un padrón electoral a lo largo del estado, disposiciones relativas al voto, la creación de un día de asueto para elecciones presidenciales y del congreso y, una guía federal de los estándares que deben cumplir los equipos utilizados para votar).

¹¹⁵ CalTech/MIT Voting Technology Project, *supra* nota 31, at 10 (Sugiere penas para el fraude electoral y mejoras en los métodos para determinar las prácticas de votación fraudulentas).

¹¹⁶ Michael McDonald, United States Election Project, <http://elections.gmu.edu/>.

ido decreciendo en Estados Unidos a través de los últimos 40 años.¹¹⁷ En un análisis más profundo, parece que una singularidad estadística ha sido responsable del decremento argumentado.¹¹⁸ La parte de la población en edad para votar que ha sido contada en cada elección, en verdad, parece haberse reducido, pero la parte contada de la población que puede votar se ha mantenido relativamente constante. El decremento percibido ha sido un resultado de un incremento en la parte de aquellos que no tienen la ciudadanía y los prisioneros que tienen edad para votar, todo esto debido a los altos niveles de inmigración y encarcelación.¹¹⁹ Ni uno de estos grupos pueden votar; por lo tanto, los incrementos en la parte de la población que no puede votar aunque tenga edad para hacerlo hacen que parezca que el conteo de la población que vota es menor.

Las correlaciones y las causas para el conteo final de los votantes pueden ser divididas en características institucionales e individuales. Las características institucionales pueden estar divididas de acuerdo con las características del sistema electoral y los regímenes legislativos electorales. Las características de un sistema electoral conciernen a la manera en que los votos son traducidos a curules u oficinas; mientras que los regímenes de la ley electoral tienden a variar acorde con la facilidad con la que los votantes pueden votar.

Los estudios transculturales han identificado un rango de características de sistemas electorales que afectan los niveles del conteo final de los votantes.¹²⁰ La demarcación más clara está entre los sistemas de representación

¹¹⁷ Véase *e.g.*, Miller, Warren A. y Shanks, J. Merrill, *The New American Voter*, Harvard University Press, 1996 (un intento por explicar más ampliamente el comportamiento electoral en las elecciones presidenciales); Teixeira, Ruy A., *The Disappearing American Voter*, The Brookings Institution, 1992 (estudio empírico que analiza por qué los rangos de votación han decrecido y examina alternativas potenciales para incrementarlas); Abramson, Paul R. y Aldrich, John H., *The Decline of Electoral Participation in America*, 76 *Am. Po. Sci. Rev.* 502, 1982 (sugiere que detrimento en el número de votantes es resultado substancial de la poca identificación con los partidos y el detrimento en la confianza de la responsabilidad del gobierno).

¹¹⁸ Los índices estadísticos de las votaciones típicamente recaen sobre el Buró de Censos, el cual mide la edad de los votantes, incluyendo a las personas que no tienen capacidad de votar como los no ciudadanos, convictos, y mentalmente incompetentes. McDonald, Michael P. y Popkin, Samuel L., *The Myth of the Vanishing Voter*, 95 *Am. Pol. Sci. Rev.* 963, 964, 2001.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 963.

¹²⁰ André Blais, *What Affects Voter Turnout?*, 9 *Ann. Rev. of Pol. Sci.* 111, 2006 (Revisa los artículos de Powell y Jackman, así como las más recientes investigaciones sobre las elecciones); Jackman, Robert W., *Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies*, 81 *The Am. Pol. Sci. Rev.* 405, 1987 (debate sobre los cinco fac-

proporcional y los sistemas de un solo miembro por distrito basados en la pluralidad. Los sistemas proporcionales, en los cuales los votantes son directamente traducidos en partes de curules en la legislación, tienden a producir niveles más altos de conteos finales que los sistemas de un solo miembro por distrito, en los cuales los votos hacia los candidatos perdedores son efectivamente desperdiciados.¹²¹ Similarmente el número de partidos políticos viables en un sistema parece afectar el conteo final, hasta cierto punto.¹²² Después de un cierto número de partidos (a partir de cinco o más), un incremento en el número de estos parece tener un efecto de amortiguación en el conteo final.¹²³ Esta relación curvilínea puede ser explicada por el efecto del sistema partidario en las actitudes hacia la eficacia política. Los votantes pueden preferir tres o cuatro partidos que dos, dado que pueden encontrar dentro de ese rango por lo menos un partido que efectivamente los represente.¹²⁴ Mientras el número de partidos crece más allá de ese número, la traducción de las preferencias de los votantes se vuelve borrosa debido a los acuerdos hechos para asegurar una coalición gobernante, de tal manera que los votantes pueden sentir que su voto individual no está teniendo el efecto real en elegir quién gobernará un país.¹²⁵ Lo mismo parece ser verdad para los sistemas presidenciales, los cuales tienen un conteo final menor que los sistemas parlamentarios, dado que todas las demás variables se mantienen constantes. Los gobiernos divididos llevan a una mayor incertidumbre

tores principales que influyen las elecciones: la jurisdicción de los distritos a nivel nacional, la desproporcionalidad electoral, el multipartidismo, unicameralismo y el voto compulsivo); Powell, Jr., G. Bingham, *American Voter Turnout in Comparative Perspective*, 80 *The Am. Pol. Sci. Rev.* 17, 1986 (argumenta que las instituciones americanas imponen fuertes inhibiciones al voto, debido particularmente, a su sistema de partidos y a las leyes de registro.).

¹²¹ Powell, *supra* nota 121 at 21 (“Con representación proporcional a lo largo de la nación y a lo largo de los distritos, los partidos tienen como incentivos para movilizarse a todos lados. Con un miembro por distrito algunas áreas pierden las esperanzas”).

¹²² Véase Lijphart, *Arend, Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, 1984, pp. 106-114 (describe tanto los beneficios como las críticas del sistema bi partidista versus el sistema multipartidista).

¹²³ *Idem.* at 120-123 (using the Laakso-Taagepera index to find that, across twenty-two democracies, the effective number of parties ranged from two to five).

¹²⁴ *Idem.* at 113-14.

¹²⁵ *Id.* at 110. Véase Gallego, Aina *et al.*, *Number of Parties and Voter Turnout: Evidence from Spain*, Paper prepared for delivery at the Midwest Pol. Sci. Ass'n Ann. Meeting, abril de 2009 (encuentra que un número mayor de opciones de partidos políticos tienen un efecto más positivo en las elecciones que aquellas elecciones que involucran pocos partidos).

en cómo un voto individual será traducido en un cambio en la política gubernamental.

Así como los sistemas electorales pueden variar en la manera en que traducen los votos a curules, los regímenes legislativos electorales varían en qué tan fácil se hace el votar. Por supuesto, los países que explícitamente privan del derecho del voto a ciertos grupos, tales como los presos, los nuevos residentes, o las personas de capacidades especiales¹²⁶ (sin estar hablando de mujeres y minorías raciales), puede tener un conteo final marginalmente menor de la población en edad para votar debido a estas medidas. Lo mismo puede decirse de los países donde se intimida a los votantes para que no voten. Tal como se ha discutido anteriormente, la fuente principal de la variación concierne a los obstáculos para votar que los diferentes gobiernos imponen.

Los requisitos frecuentes de votación obligatoria que se pueden encontrar en América Latina y otros lugares, tales como Australia y Bélgica, tiene un efecto obvio en elevar el conteo final de los votantes, aun cuando las penalidades por no votar son bastante bajas o la ley no se aplica efectivamente.¹²⁷ Opuestamente, las pesadas leyes de registro de los votantes y una carencia de esfuerzos del gobierno para registrar a los votantes, eliminan el esfuerzo por elevar el conteo final si todas las demás variables se mantienen constantes. Más allá de eso, las medidas que hacen conveniente el voto representan un paquete mezclado. En los Estados Unidos parece que el registro durante el día de las elecciones, eleva un poco el conteo final de los votantes.¹²⁸ Las innovaciones en materia de votación temprana o en blanco no parecen afectar mucho el conteo final.¹²⁹ parece que los votantes que eligen esos métodos de voto probablemente hubieran votado de todas maneras, aunque estas políticas no se hubieran aplicado.¹³⁰

Aunque las leyes y los sistemas electorales afectan los niveles del conteo final, sabemos que las características demográficas fuertemente predicen si un individuo votará o no. La educación¹³¹ y la edad tienden a ser los predic-

¹²⁶ Véase *supra* notas 82–84.

¹²⁷ Véase Jackman, *supra*, nota 121, at 409 (Hace notar que las leyes que regulan el voto tenderán a levantar las votaciones, incluso si no se obedecen).

¹²⁸ Véase Brians & Grofman, *supra* nota 19, at 170 (Encuentra que el registro el día de las elecciones da como resultado un incremento en el número de votantes de aproximadamente el siete por ciento en todo el estado).

¹²⁹ Véase Fitzgerald, *supra* nota 60.

¹³⁰ Véase Gronke *supra* nota 62.

¹³¹ Similarmente, la educación es positivamente correlacionada con la confianza ciudadana. Álvarez, R. Michael *et al.*, *Are Americans Confident Their Ballots are Counted?*, 12, CalTech/MIT Voting Tech. Project, Working Paper núm. 49, 2006.

tores más fuertes del conteo final, pues los votantes mayores y más educados tienen más probabilidad de que voten.¹³² Poco sorprendentemente, aquellos que tengan un alto sentido de responsabilidad cívica,¹³³ de eficacia política¹³⁴ y de conectividad social¹³⁵ también tienen más probabilidad de votar. Aquellos que están en contacto frecuente con el gobierno, ya sea porque trabajan cercanamente con el gobierno¹³⁶ o en sectores económicos dependientes de beneficios gubernamentales¹³⁷ son más probables de votar. Lo mismo se aplica para aquellos con conexiones cercanas a los partidos políticos o con miembros de grupos que están cercanamente alineados con los partidos políticos.¹³⁸ Por supuesto, en los países donde los grupos boicotean las elecciones o el fraude generalizado hace que el votar parezca inconsecuente, el conteo final sufrirá por estas variables.

3. *Incidencias del fraude*

El fraude es el más difícil, y probablemente el más importante de los fenómenos electorales a ser medidos.¹³⁹ Los académicos han hecho su mejor esfuerzo por medirlo con éxito muy limitado. Por supuesto, cuando es exitoso, el fraude por naturaleza misma pasará desapercibido. Por lo tanto, para capturar la cantidad de fraude que hay en un sistema electoral requiere de evaluaciones muy afinadas de lo que una elección libre de fraude produciría, de tal manera que las irregularidades pueden ser detectadas.

¹³² Cassel, Carol A. y Hill, David B., *Explanations of Turnout Decline: A Multivariate Test*, 9 Am. Pol. Res. 181, 186-87, 1981.

¹³³ *Idem.* at 182.

¹³⁴ *Idem.*

¹³⁵ Olsen, Marvin E., *Social Participation and Voting Turnout: A Multivariate Analysis*, 37 Am. Soc. Rev. 317, 1972.

¹³⁶ M. Margaret Conway, *Political Participation in the United States 31*, CQ Press, 2000 (“Los empleados de gobierno tienden a tener altos niveles de intereses políticos; para informarse sobre política se siguen los medios de información especializados y para reforzar su sentido de deber cívico”).

¹³⁷ *Ibidem*, 30 (hace notar que “el trabajo y los ingresos de los propietarios de granjas esta directa y significativamente afectados por las actividades de gobierno, tales como subsidios, tasas de interés, acuerdos internacionales y grados de exportación).

¹³⁸ Cassel y Hill, *supra* nota 133, at 182.

¹³⁹ Justin Levitt, Brennan Center for Justice, *The Truth About Voter Fraud* 4, 2007; Lorraine C. Minnite, Project VOTE, *The Politics of Voter Fraud* 6 (hace notar que no existe una sola definición aceptada sobre fraude electoral).

Para medir el fraude, uno necesita definirlo, y existen muchas definiciones. El fraude refiere más que las irregularidades electorales o a la incapacidad de contar cada voto; refiere todo un grupo de disfunciones electorales que pueden ser consideradas como fraudulentas. Inclusive, la privación del voto promovidas oficialmente pueden ser vistas como fraude, pero en la mayor parte, el fraude se refiere a los esfuerzos en secreto o por lo menos sin que aquellos que lo cometan lo reconozcan. En general, se refiere a la acción ilegal intencionada para alterar los totales de la votación para cambiar el resultado final de la elección.¹⁴⁰ Esto puede ser hecho metiendo votos falsos en las urnas electorales¹⁴¹ o cambiando conteos, o puede ser llevado a cabo destruyendo votos u obstruyendo a algunos votantes que apoyan a candidatos o partidos en particular.¹⁴²

Una manera de medir el fraude es contar los reportes oficiales. Uno puede medir el número de acusaciones de fraude o reportes de incidencia en las casillas de votación.¹⁴³ También pueden llevarse a cabo encuestas de votantes y administradores electorales para juntar sus evaluaciones finales de acciones fraudulentas en una elección dada. Finalmente, las auditorías de votos posteriores a las elecciones pueden indicar irregularidades que ocurren en determinadas áreas.

El reto en abordar los datos y las medidas aparece, en mayor parte, en cómo identificar patrones para los cuales no hay alternativa razonable más que el comportamiento fraudulento para explicar las irregularidades en los datos. Si un número no natural o aberrante de votos parece haber sido emitido a favor de un partido, en particular, en un área donde no debió de haber aparecido, se puede inferir alguna irregularidad. Pero, si el patrón emerge —por ejemplo, cuando un partido está a cargo del conteo de los votos, y un número sorprendente de votos parece haber sido emitido hacia sus candidatos— entonces inferencias similares pueden ser apropiadas. En otras palabras, el peso de la evidencia puede cambiar de aquellos que explicarían la irregularidad producto de algo diferente del fraude.¹⁴⁴

¹⁴⁰ Minnite, *supra* nota 140.

¹⁴¹ Para un ejemplo del conjunto de características que pueden determinar lo que es un voto en blanco Véase *United States v. Boards*, 10 F.3d 587 (8th Cir. 1993).

¹⁴² Véase Levitt, *supra* nota 140, at 12-22, for a discussion of the different categories of voter fraud.

¹⁴³ Véase *e.g.*, Dep't of Just. Rep. to Cong. on the Activities and Operations of the Pub. Integrity Sec. 40-42, 2006 (describe un buen número de casos de fraude electoral).

¹⁴⁴ Véase *e.g.* Levitt, *supra* nota 140 (Compila una lista de errores metodológicos que son esgrimidos como fraude electoral, cuando de hecho, no existe tal fraude).

Por supuesto, mientras más incompetente sea el fraude, más fácil es de detectar. En algunos países, será más fácil señalar que muchas o menos boletas fueron contadas en una elección en comparación con el número de votantes que aparecieron en las elecciones o del número de votantes que viven en una jurisdicción determinada. Cuando aquellos que cometen el fraude son más sofisticados, los modelos estadísticos proveerán las herramientas necesarias para desenterrar las irregularidades sistemáticas. Tal ha sido el caso en elecciones recientes como las de Rusia,¹⁴⁵ Irán¹⁴⁶ y Afganistán,¹⁴⁷ por ejemplo. Al comparar totales de votos reportados con lo que un modelo estadístico predeciría basándose en su comportamiento previo, el conteo final de la elección, las encuestas de salida y estadísticas comparables obtenidas a lo largo del país, uno puede formular preguntas serias sobre la legitimidad de los resultados reportados.

4. *Confianza popular y confianza en el sistema*

Debido a que el fraude es difícil de probar con la especificidad requerida por los observadores oficiales, muchos a menudo dependen de las percepciones del fraude más generalmente, o la confianza popular en el sistema electoral como medida de un sistema funcional. Un sistema electoral no puede producir resultados legítimos si las personas no confían en los resultados que se emiten. Sin embargo, la ausencia de confianza en el sistema, puede ser resultado de factores no relacionados con las fallas administrativas que hayan ocurrido, o con males intencionados,¹⁴⁸ pues los oficiales pueden encontrar que la confianza popular es un valor muy difícil de satisfacer.

En su mayor parte, uno puede medir la confianza a nivel de la élite o del público en general. En algunas democracias, los boicots llevados a cabo por las élites o las protestas en masa pueden señalar una ausencia de confianza. En otros, la tendencia hacia la judicialización puede hacer lo mismo, así como la crítica en los medios o de las organizaciones no gubernamentales.

¹⁴⁵ Harding, Luke y Parfitt, Tom, *Fraud, intimidation and bribery as Putin prepares for victory*, The Guardian, 30 de noviembre de 2007, <http://www.guardian.co.uk/world/2007/nov/30/russia.politics>.

¹⁴⁶ Fassihi, Farnaz, *Iran Council to Investigate Election-Fraud Claim*, Wall St. J., 16 de junio de 2009, <http://online.wsj.com/article/SB124505670198214769.html>.

¹⁴⁷ Partlow, Joshua y Constable, Pamela, *Accusations of Vote Fraud Multiple in Afghanistan*, Wash. Post, 28 de agosto de 2009, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/08/27/AR2009082704199.html>.

¹⁴⁸ Véase *supra* notas 97-104 y texto subsecuente.

En general, podemos medir la confianza popular al obtener una muestra representativa de la población, a la cual se le hacen una serie de preguntas de encuesta para medir sus actitudes hacia el sistema electoral. Preguntas tales como “¿Cuánta confianza tiene usted de que su voto sea contado?” o “¿Cuánta confianza tiene usted de que el ganador de estas elecciones haya recibido la mayor cantidad de votos?”, las cuales pueden ser complementadas con preguntas más específicas sobre las actitudes hacia las casillas de votación y las prácticas de la administración electoral.¹⁴⁹

Al final, como se ha discutido, las actitudes hacia el “sistema” a menudo reflejan las predisposiciones de los encuestados hacia quien piensan que debería de haber ganado las elecciones. Las “uvas podridas” sobre la legitimidad de los resultados de la elección a menudo se expresan como falta de confianza en el sistema. Aislar las afectaciones legítimas contra el régimen de la administración electoral de aquellas que son meramente quejas del candidato perdedor o de aquellos quienes lo apoyan es un reto muy importante.¹⁵⁰ Tal como se argumentó previamente, los sentimientos de confianza en el sistema a menudo reflejan las actitudes hacia el gobierno y la economía en general. Mientras más contenta esté una persona con el gobierno, más probablemente confiará esa persona en los resultados electorales. Afinar el régimen de la administración electoral hace poco por aliviar las preocupaciones de las personas sobre su posición en la vida o la responsabilidad que tiene el gobierno sobre esa posición.

IV. CONCLUSIONES

El generalizar las lecciones internacionales de la experiencia de un país es un tema bastante complicado. Debido al conjunto de problemas que se revelaron en el sistema electoral de una democracia líder, la experiencia vivida en Estados Unidos provee un esquema útil para categorizar los retos

¹⁴⁹ Por ejemplo, un estudio diseñado para medir la confianza de los electores en que su voto registro correctamente su preferencia electoral pregunta “Cuan confiado estas de que tu voto fue debidamente registrado en las elecciones del 2004 (la misma pregunta en relación con las elecciones del 2000 en los casos que aplicaba) y los encuestados tenían que elegir entre: muy confiado; no tan confiado, nada confiado. Estas respuestas se categorizaron en dos grupos: confiados y no confiados. En relación con las elecciones del 2000, el 90.9% confiaron en que sus votos fueron debidamente registrados, en las elecciones del 2004 sólo el 88.2 %. Álvarez, R. Michael *et al.*, *Are Americans Confident Their Ballots Are Counted?* 28, CalTech/MIT Voting Tech, Project, Working Paper núm. 49, 2006.

¹⁵⁰ Véase *supra* notas 97-104 y texto subsecuente.

que cada democracia enfrenta al efectuar elecciones. Cuando las elecciones son decididas por un pequeño número de votos, entonces sentimos la necesidad de examinar las muchas características del sistema que pudieron haber alterado el resultado. Tales inquisiciones pueden mejorar la funcionalidad del sistema electoral cuando no está en la agonía de la crisis.

Si se reconoce que cada país es único y sus problemas están sumergidos en un contexto cultural, político e institucional específico, varias lecciones de la experiencia estadounidense pueden ser instructivas más allá de sus costas. En un hecho famoso, los Estados Unidos aprendieron en el año 2000 cómo la tecnología defectuosa (en esta instancia, las boletas preperforadas) pueden llevar a que millones de votos no se cuenten.¹⁵¹ Lo mismo puede ser dicho para los problemas con el diseño de las boletas, lo cual lleva a miles de votos mal formulados.¹⁵² El arreglar el problema tecnológico que la elección resaltó, resultó ser más difícil de lo que se pensaba inicialmente; así como fue la adopción precipitada del voto electrónico, pues éste llegó bajo fuego al alzar, además de tantas preocupaciones de seguridad y otros temas.¹⁵³ Sin embargo, el estudio académico de los votos perdidos en la estela de la elección de 2000 proveyó una medida continua de éxito de los cambios tecnológicos para traducir las preferencias de voto expresadas a votos contados.

Aquellos estudios revelaron la importancia de observar el proceso de voto completo —desde “registro hasta recuentos”, o tal como lo describe un grupo de autores, el “ecosistema electoral”—¹⁵⁴ para evaluar el funcionamiento apropiado de un sistema electoral. Una vez hecho, el reto más amplio de la administración electoral efectiva llegó a un relieve afilado. La extrema descentralización del sistema estadounidense,¹⁵⁵ acoplado con la ausencia de expertos adecuados¹⁵⁶ y el partidarismo intromisivo en cada fase,¹⁵⁷ constituyen impedimentos para el cambio efectivo y generalizado que pueda mejorar los problemas ya reconocidos. Para los observadores internacionales de la experiencia estadounidense, una lección para llevarse es la desconexión entre la ley escrita en los libros y las prácticas efectuadas el día de las elecciones. Así como con la tecnología, el impacto de las leyes más detalladas y específicas dependerá al final de la diligencia y experiencia de aquellos que

¹⁵¹ Véase *supra* Part III.A.

¹⁵² Véase Brennan Center for Justice, *supra* nota 18.

¹⁵³ Véase *supra* notas 42-43.

¹⁵⁴ Véase Huefner *et al.*, *supra* nota 18.

¹⁵⁵ Véase *supra* notes 1-4 y texto subsecuente.

¹⁵⁶ Véase *supra* notas 5-7 y texto subsecuente.

¹⁵⁷ Véase *supra* notas 8-14 y texto subsecuente.

las administran. El sistema de registro es un caso que lleva la delantera. Los arreglos efectuados después de la elección de 2000 han tenido un impacto, tanto en las localidades como en las casillas de votación, y han variado considerablemente, por ejemplo, al otorgarle a algunas personas la oportunidad de votar con una boleta provisional.¹⁵⁸ Lo mismo puede ser dicho para una variedad de reformas legales que gobiernan las elecciones en los Estados Unidos y más allá: cualquier sistema que al final dependa de humanos para guiar a los votantes a través del proceso y contar sus votos, caerá presa de una serie de errores humanos en potencia.

Aunque los errores pueden ser inherentes a partes del proceso electoral, pueden ser minimizados y las reformas pueden apuntar a errores debido a sesgos particulares. Tales esfuerzos para aminorar los tipos de problemas que ponen en desventaja a algunas comunidades en particular, los partidos o los subgrupos demográficos deberían de tener la más alta prioridad para una agenda de reforma en Estados Unidos y en todos lados. Aunque los políticos y el público deberían de relajar sus expectativas de perfección en la administración electoral, tienen el derecho de esperar que las imperfecciones no pongan un dedo sobre la escala electoral para beneficiar a un grupo de personas en particular. Con suerte, el enfocarse en esa categoría de reformas se traducirá en confianza pública generalizada en el sistema electoral. Aún si los reformistas no tienen suerte, como puede ser en el caso donde la confianza está atada a las actitudes en general hacia el gobierno, si se dirigen a los problemas antes de que aparezcan en medio de una elección, se puede proteger contra la peor de las alegaciones de ilegitimidad hacia el proceso electoral.

¹⁵⁸ Véase Pew Center on the States, *supra* nota 37.