

## CAPÍTULO PRIMERO

### EL SISTEMA DE ELECCIÓN INDIRECTA EN LOS ESTADOS UNIDOS

1. Orígenes del Colegio Electoral.....	16
2. Su integración y funcionamiento .....	19
3. Crítica al sistema de elección indirecta.....	23
4. La accidentada elección de 1876.....	24
5. Propuestas de reforma al sistema de elección indirecta .....	29
6. Argumentos en favor y en contra del Colegio Electoral.....	31

## CAPÍTULO PRIMERO

### EL SISTEMA DE ELECCIÓN INDIRECTA EN LOS ESTADOS UNIDOS

Los Estados Unidos cuentan con una Constitución que data de 1789, esto es, tiene poco más de doscientos años de vigencia. Su sistema político es el de una República Federal Presidencial compuesta por cincuenta estados, con tres poderes para el ejercicio del poder público: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Ejecutivo se ejerce por el presidente que es electo por un período de cuatro años.

Cuando los ciudadanos americanos acuden a las urnas para elegir presidente muchos creen que participan en una elección directa y que su voto cuenta exactamente igual que todos los demás sufragios emitidos por los votantes en todo el país. Esto no es cierto, puesto que la Constitución norteamericana establece en su artículo II, sección 1, la existencia de los electores presidenciales los cuales integran lo que la doctrina denomina Colegio Electoral, éste es un intermediario entre la voluntad de los ciudadanos y la designación final del presidente de los Estados Unidos.

El Colegio Electoral se constituye por un grupo de electores los cuales son nominados por los activistas políticos y los miembros de los partidos al interior de cada estado, el día de la elección en realidad se elige a los electores y no al presidente. En el mes de diciembre del año de la elección (el día 18 exactamente para la elección de 2000) los electores se reúnen en la capital de su estado y emiten los votos definitivos para la elección del presidente y del vicepresidente. La fórmula electa requiere de 270 votos electorales. Cada estado tiene un número diferente de elec-

tores de acuerdo a su población; la cantidad de electores por cada estado es igual a la suma de sus diputados y sus senadores, así por ejemplo Nuevo México cuenta con 5 electores y Florida con 25. El número total de electores es de 538.

Los electores comprometen todos los votos correspondientes a su estado en favor del candidato que haya obtenido la mayoría de votos en dicho estado aunque la victoria sea por un margen muy cerrado. Este sistema normalmente incrementa la mayoría obtenida por el candidato triunfador, ya que en una contienda reñida aun ganando por márgenes estrechos, los estados de gran población, se suman muchos votos electorales a la posición del ganador; sin embargo, en circunstancias excepcionales como en el caso de la elección de 2000, puede ocurrir que el ganador de la mayoría de los votos ciudadanos en todo el país no obtenga el mayor número de votos de los electores presidenciales. También puede suceder que ningún candidato obtenga la mayoría de estos votos, por ejemplo, si empataran en 269 votos cada uno, la Cámara de Representantes designaría al presidente.<sup>1</sup>

Existen dos estados, Nebraska y Maine, en donde los votos electorales pueden ser repartidos entre dos candidatos. El sistema es un tanto complicado y consiste en que el partido que triunfa en un distrito electoral obtiene un voto electoral a su favor, y dos de los votos se otorgan para el partido que gana en todo el estado. Nebraska tiene 3 distritos electorales y Maine 2 y aunque teóricamente este método podría conducir a cierta proporcionalidad, en la práctica se observa que es un partido el que se lleva todos los votos.

### 1. *Orígenes del Colegio Electoral*

El sistema de elección indirecta del presidente norteamericano se adoptó por la Convención reunida en Filadelfia entre el 25 de

1 Constitución de los Estados Unidos de América, versión en español, <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/USA/usa.html>

mayo y el 17 de septiembre de 1787. A esta Convención asistieron 55 delegados que, por cierto, no fueron electos popularmente sino designados por los gobiernos de los estados recientemente independizados. Estuvieron representados doce de estos estados ya que Rhode Island no participó. Los constituyentes habían definido ya que el Poder Ejecutivo de los Estados Unidos se depositaría en una sola persona y no en un órgano colegiado, pero existía un criterio dividido respecto de la manera como debería designarse al individuo que ocupara el cargo. Algunos se inclinaban porque fuera el Congreso quien efectuara la designación y otros defendían la elección popular directa.

El delegado James Wilson fue el primero en defender la elección directa argumentando que, “la experiencia tenida particularmente en Nueva York y en Massachusetts (dos de los estados que en aquella época elegían gobernador por voto directo), demuestra que la elección del Primer Magistrado por el pueblo es una manera a la vez conveniente y exitosa”.<sup>2</sup> El propio Wilson sostuvo que se inclinaba por la elección directa tanto del Congreso como del presidente a fin de que fueran independientes uno de otro, así como respecto de los estados.

El gobernador Morris, también miembro de la Convención, argumentó: “el Magistrado encargado del Ejecutivo debe ser el guardián del pueblo, aun de las clases bajas contra la tiranía legislativa... si ha de ser el guardián del pueblo dejemos que sea electo por el pueblo”.<sup>3</sup>

James Madison aceptaba que era posible poner objeciones prácticamente a cualquier método para elegir presidente, pero que la elección directa “con todas sus imperfecciones” era la que le parecía mejor. Después de todo, consideraba Madison, el presidente debe actuar para el pueblo no para los estados.<sup>4</sup>

2 Peirce, Neal R., *The People's President*, Nueva York, Simon and Schuster, 1998, p. 41.

3 *Idem*.

4 *Idem*.

En contra de la elección directa estuvieron los convencionistas Gerry, Sherman, Pinckney y Mason. Gerry sostenía que el pueblo estaba desinformado y podía ser desorientado por algunos insidiosos, calificaba la propuesta de la elección directa como “radicalmente viciosa”. Temía que alguna camarilla pudiera controlar la presidencia, como la *Orden de Cincinnati*, un grupo unificado e influyente con conexiones a través de todo el país, un grupo como este podría elegir al presidente si la elección se dejaba en manos del pueblo.

Por su parte Mason declaraba que remitir al pueblo la elección de un magistrado adecuado equivaldría a permitir que un ciego eligiera colores, indicaba también que la extensión del país hacía imposible que la gente tuviera la necesaria capacidad para juzgar a los candidatos.<sup>5</sup>

Sherman consideraba impráctica la elección directa porque la gente tendería a votar por personas de su propio estado y eso le daría ventaja a los estados más populosos.<sup>6</sup>

Pinckney empleaba un argumento que se ha repetido constantemente a lo largo de la historia norteamericana para defender la elección indirecta: que los estados más poblados, combinándose en favor de un individuo, podrían controlar la elección. Además, los que se alineaban en contra de la participación popular directa temían que ésta produjera disturbios peligrosos.<sup>7</sup>

La solución intermedia fue la creación del Colegio Electoral conformado por electores que serían designados en cada estado, y dichos electores votarían posteriormente para elegir al presidente. Actualmente los electores son seleccionados con base en una elección popular, de modo que la elección presidencial es “indirecta” ya que los votos emitidos por los ciudadanos no son la fuente inmediata de la que surge el elegido para el cargo. Este procedimiento tenía la virtud de que era la segunda opción para

5 *Idem.*

6 *Idem.*

7 *Ibidem*, p. 42.

muchos delegados a la Convención, es decir, quienes defendían la elección directa preferían, en todo caso, el sistema de los electores que la designación por el Congreso y viceversa.

Así, en el artículo II, sección 1 de la Constitución de los Estados Unidos se asentó que cada estado designaría, de la manera en que lo dispusiera la legislatura local, un número de electores igual a la suma total de senadores y representantes que tuviera en el Congreso, pero que no podían ser designados electores: senadores, representantes ni titulares de oficinas públicas de los Estados Unidos.

Según la idea original, los electores tendrían que ser personajes distinguidos de la comunidad, ilustrados y desinteresados, que escogerían para presidente a quien les pareciera la persona más adecuada para ejercer el cargo de una manera objetiva y desapasionada.

Vana ilusión la de los *padres fundadores* de la Unión Americana si es que de verdad en algún momento creyeron en ella, puesto que, como era lógico, la pasión partidista habría de operar en la batalla por obtener tan elevado cargo.

## 2. *Su integración y funcionamiento*

Originalmente el procedimiento para seleccionar a los electores presidenciales consistía en que éstos fueran nombrados por los poderes legislativos de los estados. Sin embargo, algunos como Pennsylvania y Maryland adoptaron la elección popular desde el principio, a partir de 1789. En los años subsecuentes la elección popular fue desplazando a la elección por las legislaturas, para 1832 todos los estados escogían a los electores por elección popular, con excepción de Carolina del Sur en donde la legislatura siguió haciendo la designación hasta 1860.

En un principio la elección de los electores presidenciales que correspondía prácticamente a la elección del presidente de los Estados Unidos no tenía una fecha determinada, los estados votaban en diversos días. En el año de 1840 se recogieron los votos en el lapso que comprendió del 30 de octubre al 10 de noviembre. La razón principal para establecer un único día para la elección

fue la pretensión de combatir el fraude. Resultó notorio en el año de 1840 que grandes grupos de votantes que ya habían emitido sus votos en los estados en que residían, cruzaban las líneas limítrofes de otros estados para votar en ellos por segunda vez.<sup>8</sup>

El Congreso decretó en 1845 que los electores deberían ser seleccionados el mismo día a lo largo de toda la Unión Americana. Esta fecha se especificó como “el martes siguiente al primer lunes del mes de noviembre”, de modo que efectivamente la elección presidencial ahora se hace el mencionado martes. Debe tomarse en cuenta que no es el primer martes porque podría llegar a caer en primero de noviembre, de manera que al ser el martes posterior al primer lunes, esta fecha se mueve entre el día 2 de noviembre, suponiendo que el primer lunes sea día primero, o el 8 de noviembre, suponiendo que el día primero de noviembre haya caído en martes.

En razón de la adopción del método electoral los partidos tenían que presentar a los potenciales electores como candidatos a esos puestos, en algunos estados mediante una lista general a votarse en todo el territorio y en otros eligiéndolos por distrito. En todos los casos se entendía que los candidatos ganadores tenían un compromiso tácito de votar por el candidato presidencial del partido que los nominaba como electores. Así se inició la práctica de que todos los electores de un estado votaran en bloque. En un principio esta obligación derivaba de la costumbre, pero las legislaturas estatales fueron aprobando leyes en el mismo sentido, aunque no en todos los casos se establece legalmente esa exigencia. En la actualidad, hay todavía 26 estados en donde no es legalmente forzosa la vinculación de los votos electorales en favor del candidato que ganó la elección popular y, como hemos visto, los estados de Maine y Nebraska permiten la división del voto.

Normalmente los electores presidenciales cumplen su compromiso de votar en conjunto a favor de los candidatos a la presidencia

8 McCornick, Richard T., *The Presidential Game*, Oxford University Press, 1982, p. 208.

y a la vicepresidencia que hayan obtenido la mayoría del voto popular en el estado al que pertenecen. Eventualmente se han dado casos de los denominados “electores desleales” que llegan a votar de manera diferente a lo decidido por el pueblo de sus estados, pero esto no ha significado problemas importantes, menos del 1% de los electores ha actuado de esa manera.<sup>9</sup>

En 1956 uno de los electores de Alabama emitió su voto por Walter B. Jones. En 1960, 6 de los 11 electores de Alabama y 1 de Oklahoma se pronunciaron por Harry F. Byrd. En esa elección Byrd recibió también los 8 votos electorales del estado de Mississippi que se consideraban no vinculados por el voto popular. En 1968 un elector republicano de Carolina del Norte votó por George Wallace. En 1972 un elector republicano de Virginia emitió su voto por John Hospers y en 1976 un elector republicano de Washington emitió su voto por Ronald Reagan. En 1988 el senador Lloyd Bentsen recibió un voto de un elector de Virginia Occidental. Como puede apreciarse, los casos de electores desleales que no cumplieron su compromiso de votar por la fórmula que recibió la mayoría de los votos en su estado son escasos y no han tenido incidencia en los resultados electorales.<sup>10</sup>

En un principio la naturaleza indirecta de la elección era patente desde el diseño mismo de las boletas, las cuales contenían la lista de los electores por los que sufragaban los ciudadanos. Empero, con el transcurso del tiempo y el uso de máquinas para el recuento de votos, los modelos de boletas se han simplificado, suprimiendo la referencia a los electores y colocando solamente los nombres de los postulados para presidente y vicepresidente,<sup>11</sup> de manera que en la actualidad muchos ciudadanos norteamericanos

9 Glennon, Michael J., *When no Majority Rules*, Washington: Congressional Quarterly Inc., 1992.

10 *World Almanac*, 1999; *World Almanac Books*, p. 494 y *The Time Almanac 2000, information please*, <http://www.infoplease.com.Boston.Ma>

11 La interesante obra Peirce, *The People's President*, además de contener un amplio estudio sobre la evolución del Colegio Electoral norteamericano, reproduce algunos modelos de boletas usados a lo largo del tiempo en diferentes estados.

canos ni siquiera saben que no están votando directamente para elegir al titular del Ejecutivo.

De acuerdo con la ley, una vez electos, los electores presidenciales deberán reunirse en las capitales de sus respectivos estados (en 2000, este día fue el 18) para emitir sus votos a fin de elegir presidente y vicepresidente. El resultado de cada elección se debe informar al presidente del Senado de los Estados Unidos, a los directores de los Servicios Generales de la Administración, al secretario de Estado del estado donde se realiza la elección y al juez federal de distrito del lugar donde se hubieren reunido los electores. Las boletas de cada elección estatal son enviadas en sobre sellado al Congreso, el cual se reúne en una sesión conjunta el 6 de enero siguiente al año de la elección para abrirlas y contarlas.

En el sistema original no se distinguía el voto entre el presidente y el vicepresidente. Los electores votaban por dos candidatos para presidente en cada boleta, el que obtuviera más votos sería presidente y el que quedara en segundo lugar vicepresidente. En las elecciones de 1789 y 1792 George Washington obtuvo sin dificultad la mayoría y John Adams, que quedó en segundo lugar, fue vicepresidente. Este procedimiento empezó a mostrar sus deficiencias a partir de 1796 en que John Adams obtuvo la presidencia, pero tuvo que llevar como vicepresidente a Thomas Jefferson, quien era su encarnizado enemigo.

En 1800 se produjo un empate de los votos electorales emitidos por ese sistema entre Aaron Burr y Thomas Jefferson, por lo que la presidencia fue decidida por el Congreso de acuerdo con la propia Constitución norteamericana. Ello provocó que se introdujera la Decimosegunda Enmienda a dicha Constitución para establecer que los electores debían votar separadamente por el presidente y el vicepresidente. La Constitución, por otra parte, prohíbe a los electores votar por dos personas del mismo estado para presidente y vicepresidente.

Hemos dicho que en el caso de que ningún candidato obtenga la mayoría de los votos electorales para presidente, el Congreso debe decidir, para ese efecto los diputados de cada estado deben

emitir un voto en bloque, seleccionando entre los tres candidatos con la más alta votación, el que obtenga el mayor número de votos estatales gana la presidencia. Si en una primera votación nadie logra la mayoría absoluta se realizan rondas sucesivas de votación hasta que alguien la alcance. Entre tanto, el *speaker* (presidente), funcionario que dirige los trabajos de la Cámara de Representantes ejerce la presidencia del país interinamente.

Si ningún candidato a vicepresidente obtiene la mayoría de votos electorales, el Senado elige entre los dos de mayor votación a quien deba ocupar el cargo, los senadores votan individualmente.

### 3. *Crítica al sistema de elección indirecta*

El sistema de elección indirecta aplicado por los Estados Unidos está actualmente muy alejado de los valores democráticos modernos. Por una parte no cumple en realidad con el principio de “una persona, un voto”, puesto que de hecho los votos individuales de los ciudadanos tienen distinto peso en razón de la cantidad de votos electorales de que dispone cada estado. Por otro lado, no es en realidad el conjunto del pueblo de los Estados Unidos el que decide la elección del titular de su Poder Ejecutivo, lo cual es la regla admitida en todas las democracias contemporáneas, si bien en los regímenes parlamentarios multipartidistas no siempre ocurre así.

Es cierto que, en términos generales, quien obtiene la mayoría de los votos populares alcanza también el mayor número de votos electorales, pero en ocasiones en esto no ha sucedido. En 1824 John Quincy Adams obtuvo 105,321 votos, en tanto que Andrew Jackson logró 155,872. En ese año hubo cuatro candidatos y los electores se dividieron entre ellos, de manera que Jackson pese a tener la mayoría de los votos de los ciudadanos no alcanzó a rebasar la mitad de los votos electorales y el Congreso tuvo que decidir, y eligió a Adams, quien no había triunfado en las urnas.

#### 4. *La accidentada elección de 1876*<sup>12</sup>

En 1876 Samuel J. Tilden logró 4,284,757 votos, en tanto que Rutherford B. Hayes logró 4,033,950 votos. Los resultados electorales en Florida, Louisiana, Oregon y Carolina del Sur fueron impugnados y nuevamente tuvo que decidir el Congreso, quien se inclinó por Hayes pese a haber tenido un número menor de votos. En aquel año la gente acudió a las urnas en un 7 de noviembre, parece que esta fecha ha resultado fatídica para las elecciones norteamericanas. La campaña había sido desangelada, pero la emoción se inició cuando empezaron a conocerse los resultados. El candidato demócrata, Tilden, logró ganar importantes estados del norte que habían sido bastiones republicanos y, considerando que logró también los votos de los estados demócratas del sur, parecía un hecho en la noche misma de la elección que sería el ganador. El presidente nacional del Partido Republicano, desalentado por los informes, se fue a dormir y el candidato del mismo partido, Hayes, se dice que admitió la derrota en su diario. La expectativa general era que Tilden conseguiría 203 votos electorales y Hayes 166.

No obstante, a la mañana siguiente las esperanzas de los republicanos empezaron a revivir (como las de los demócratas en la madrugada del 8 de noviembre de 2000). No cabe duda, la historia se repite, si de acuerdo con los datos que tenían Carolina del Sur, Florida y Louisiana habían sido ganados por Hayes, contra lo que ellos esperaban, entonces tendrían 185 votos electorales contra 184 de Tilden. Zachariah Chandler, el presidente nacional republicano que se había ido desilusionado a la cama el día anterior, proclamó el triunfo de Hayes. Se enviaron telegramas urgentes a los líderes republicanos en todos los estados con resultados dudosos, advirtiéndoles que no aceptarían los triunfos demócratas. También se enviaron agentes provistos de recursos eco-

12 Lo ocurrido en esta elección se narra con base en la misma obra de Peirce, citada previamente.

nómicos para que fueran al Sur a ayudar a los líderes políticos locales en las disputas derivadas de resultados impugnados.

La disputa se encontró, el proceso de reconstrucción posterior a la Guerra Civil aún estaba en marcha y los republicanos tenían influencia sobre muchos gobiernos estatales y sobre las maquinarias electorales. Muchos negros recientemente liberados votaron en masa a favor de los republicanos, en tanto que los demócratas empleaban amenazas y hasta, en ocasiones, medios violentos para evitar que los negros sufragaran.<sup>13</sup> Los representantes de ambos bandos no dudaron en usar métodos ilegales y tácticas corruptas para conseguir el triunfo. Se supo de una oferta de un millón de dólares hecha por los demócratas a un miembro de la Junta de Elecciones de Louisiana para extender la certificación de por lo menos un elector demócrata de ese estado. Los dos partidos estaban conscientes de que dadas las circunstancias un voto electoral inclinaría la balanza en favor de Tilden.

En cuatro estados muy disputados fueron enviados al Congreso dos paquetes distintos de la información electoral. En Carolina del Sur se alegó que destacamentos del ejército apostados cerca de las casillas habían impedido una elección limpia. Los resultados oficiales mostraban una ligera ventaja para el republicano Hayes y la Junta Estatal de Elecciones emitió la certificación correspondiente, pero quienes habían sido candidatos a electores por el Partido Demócrata se reunieron ese mismo día, votaron a favor de Tilden y remitieron sus boletas a Washington.

En el estado de Florida ambas partes se acusaron de haber cometido fraude y pese a que la Junta de Elecciones y el gobernador certificaron la elección de los electores a favor de Hayes, los demócratas ganaron un recurso ante un tribunal y emitieron sus votos a favor de Tilden.

En Louisiana la situación era un caos pues había dos gobernadores, dos juntas de elecciones y, por supuesto, dos versiones

13 Véase más adelante lo referente a las dificultades para la participación de las minorías, capítulo segundo-6, p. 53 de este libro.

distintas de los resultados que condujeron a dos listas diferentes de electores para integrar el Colegio Electoral.

En Oregon, donde los republicanos habían logrado una mayoría aparentemente indisputable, el gobernador demócrata, de apellido Glover, descubrió que uno de los electores republicanos era director de Correos y, siendo titular de una oficina pública no podía ser elector de acuerdo a lo que dispone la Constitución. En consecuencia Glover certificó la elección de un elector demócrata en su lugar. Simultáneamente los electores republicanos se reunieron y recibieron la renuncia del director de Correos tanto a esa dirección como a su cargo de elector. Una vez que quedó vacante el puesto volvieron a elegir a la misma persona para que ocupara su cargo entre los electores. Otra vez fueron a dar a Washington dos paquetes distintos de certificaciones electorales.

Como hemos visto, ya el Congreso norteamericano había tenido que decidir quién sería el presidente de los Estados Unidos, pero era la primera vez en la historia que se enfrentaba a un problema de confrontar dos versiones distintas de los resultados electorales y resolver entre ellas. La Cámara de Representantes tenía mayoría demócrata pero en el Senado predominaban los republicanos. Existía el temor expresado por el senador George F. Edmunds, de Vermont, de que los Estados Unidos acabaran en la misma situación de la Louisiana de la época, esto es, con dos presidentes, uno reconocido por el Senado y otro investido por la Cámara de Representantes.

Cuando el Congreso se reunió en diciembre de 1876 los líderes de ambos partidos políticos se percataron de que era urgente llegar a un arreglo político para evitar una situación que pondría al país al borde de una nueva guerra civil y procuraron llegar a una solución de compromiso. El asunto no era fácil porque no había precedentes concretos a los cuales acudir para resolver una disputa de esta índole. Además una disposición que hubiera permitido a la Cámara de Representantes objetar y anular los resultados de algún estado, se había derogado a principios de 1876. Si esa regla hubiese permanecido en vigencia la Cámara de Repre-

sentantes hubiera podido fácilmente objetar algunos votos a favor de Hayes y dar el triunfo a Tilden.

El episodio que comentamos dio lugar a que se formara por única vez un órgano central de carácter nacional para el cómputo de una elección en los Estados Unidos. Los dirigentes de ambas Cámaras convinieron en formar un comité conjunto, el cual expediría la regla aplicable para esa elección y conformaría un tribunal cuya autoridad no fuera cuestionada y su decisión aceptada por todos como definitiva. Con celeridad ambas Cámaras aprobaron la Ley de la Comisión Electoral, órgano que fungiría solamente para hacer el cómputo de esa disputada elección. El presidente Grant firmó la Ley el 29 de enero de 1877 apenas tres días antes del señalado para que se abrieran y contaran los votos electorales.

De acuerdo a esta nueva Ley, ambas Cámaras tendrían que estar de acuerdo para rechazar votos electorales de cualquier estado. Además se constituyó una Comisión Especial de quince miembros, cinco del Senado, cinco de la Cámara de Representantes y cinco de la Suprema Corte, quienes juzgarían respecto de aquellos casos en que se había recibido más de un paquete electoral por estado. Las decisiones de esta Comisión sólo podían ser modificadas por ambas Cámaras del Congreso.

Los miembros de la Comisión hicieron un juramento solemne de que actuarían de manera completamente imparcial, pero todo mundo sabía que las designaciones tendrían que estar influidas por intereses de partido.

Los senadores nombraron a tres republicanos y a dos demócratas pues tenían mayoría republicana. Por razones similares los diputados nombraron a tres demócratas y dos republicanos. La Suprema Corte en la que la filiación política de sus miembros es pública y notoria, sin que esto se considere algo indebido, designó a dos demócratas y a dos republicanos en el entendido que el quinto juez sería seleccionado por los cuatro ya mencionados. Se presumía que esta designación recaería en David Davis, un ministro designado por Lincoln, reconocido públicamente por su in-

dependencia política. Se conjeturó que si Davis realmente hubiera ocupado ese lugar probablemente hubiera otorgado la razón a los demócratas, por lo menos en alguno de los casos en que estaba en duda la legitimidad del elector presidencial, y eso hubiera convertido a Tilden en presidente. Pero ¡oh sorpresa! justamente el día que la ley estaba siendo aprobada en el Congreso, el 26 de enero, se conoció que la tarde anterior la legislatura de Illinois había nombrado a David Davis senador de los Estados Unidos.

Entonces los cuatro ministros escogieron a Joseph P. Bradley como el decimoquinto miembro de la Comisión. Los líderes demócratas no objetaron la designación porque creían que Bradley era independiente, pero les resultó todo un republicano que sistemáticamente se inclinó por los electores de ese partido. Absolutamente todos los casos en disputa remitidos a la Comisión se resolvieron por 8 votos contra 7 en favor de los electores que votaron por Hayes. Las Cámaras revisaron estas decisiones y, como era de esperarse, los demócratas de la Cámara de Representantes votaban en contra de la decisión de la Comisión, pero el Senado, que era republicano, las confirmaba. Dado que sólo si ambas Cámaras rechazaban el veredicto de la Comisión, éste podía modificarse, todo lo resuelto por los 15 quedó firme. El proceso se llevó un mes y un día. La victoria de Hayes fue anunciada el 2 de marzo y prestó juramento el día 3 en la Casa Blanca.<sup>14</sup>

Algunos dirigentes demócratas del Sur planearon irrumpir en las sesiones en las que se realizaba el proceso y bloquearlo para impedir que hubiese un presidente electo el día de la toma de posesión. La crisis no llegó hasta ese punto. Se dice que representantes de Hayes negociaron con grupos conservadores del Sur y llegaron a un acuerdo para permitir su asunción al poder, comprometiéndose éste a un rápido retiro de las tropas federales de los estados sureños y poner fin al programa de reconstrucción. Los sureños a su vez se comprometían a respetar los derechos

14 Véase en el *voto particular* del ministro Breyer, p. 143 de este libro, una referencia adicional a lo acontecido en esta elección.

de la población negra. Hayes cumplió en el plazo de pocos meses, pero los conservadores del Sur agudizaron su maltrato hacia los negros y los tuvieron en condiciones de privación de derechos por casi un siglo más, no hubo disturbios públicos con motivo de la toma de posesión de Hayes, el propio Tilden aceptó la situación y declaró: “yo puedo retornar a la vida privada con la conciencia de que la posteridad me dará el crédito de haber sido electo al más alto cargo por el pueblo sin ninguna de las preocupaciones ni responsabilidades de esa función”.<sup>15</sup>

En los años posteriores los demócratas mantuvieron la posición de que habían sido víctimas de un fraude, incluso una comisión del Congreso controlada por ellos, emitió conclusiones en ese sentido en 1879. Algunos periódicos nunca se refirieron a Hayes como legítimo presidente, lo cierto es que la elección de 1876 en Estados Unidos fue una muestra de los flagrantes defectos del sistema de elección indirecta, que abre la puerta a posibles disputas partidistas al margen de la ley y del voto popular.

En comentarios de la época se decía que pese a que en aquella elección habían emitido su voto ocho millones de personas, el voto de solamente un hombre había anulado la voluntad de la mayoría y colocado a un usurpador en la silla presidencial.

### 5. *Propuestas de reforma al sistema de elección indirecta*

En 1888 Benjamin Harrison tuvo 5,444,337 votos, pero alcanzó 233 votos electorales, en tanto que su contrincante Grover Cleveland sólo consiguió 168 votos electorales a pesar de que el voto popular lo favoreció con 5,540,050 votos.<sup>16</sup>

En la elección de 2000 el voto popular favoreció al demócrata Al Gore con 50,996,116 frente a 50,456,169 que consiguió George W. Bush, pero este último ganó 271 electores presidenciales fren-

15 Peirce, Neal R., *op. cit.*, nota 2, p. 91.

16 Datos tomados de *The World Almanac*, 1997; *World Almanac Books*, Nueva Jersey.

te a 266 de Gore, la suma de 537 porque una electora demócrata en el distrito de Columbia dejó su voto en blanco. Esto ha vuelto a poner en el centro de la atención de la opinión pública norteamericana la necesidad de revisar el diseño constitucional construido hace más de doscientos años.

De hecho, desde sus inicios se dieron intentos para reformarlo, durante la primera centuria de vida de la Unión Americana se introdujeron 224 propuestas que tenían que ver con el sistema de elección del presidente. En el segundo siglo el número fue de aproximadamente 300. De todas ellas sólo una tuvo éxito, la que se convirtió en la Decimosegunda Enmienda ya comentada.

Algunas de las propuestas en relación con el Colegio Electoral pretendían modificarlo, para que los electores presidenciales se eligieran distrito por distrito.

La primera proposición en este sentido la hizo el representante John Nicholas, de Virginia, el 14 de marzo de 1800, esto es cuando el sistema tenía apenas once años de estar funcionando. También se han hecho intentos de aplicar un método de representación proporcional a la selección de los electores en los estados. William T. Lawrence, congresista por Nueva York, presentó el 11 de diciembre de 1848 un proyecto para dividir los votos electorales de los estados de manera proporcional entre los candidatos. De este modo, en el estado de California que cuenta actualmente con 54 votos electorales, una disputa muy reñida entre dos candidatos presidenciales podría concluir con el otorgamiento de 28 votos electorales a uno y 26 al otro y no como ocurre ahora en que el triunfador en el voto popular, aunque sea por un margen mínimo, se lleva todos los votos. El plan de Lawrence tampoco tuvo éxito.

De los proyectos para cambiar el sistema de elección presidencial aproximadamente cien de ellos han postulado la elección directa como la solución más simple. La primera propuesta formal en este sentido se presentó el 20 de marzo de 1816 por el senador Abner Lacock, de Pennsylvania, quien argüía que no

veía razón de que existieran intermediarios entre el pueblo y sus votos, como es obvio, este intento tampoco prosperó.<sup>17</sup>

### 6. Argumentos en favor y en contra del Colegio Electoral

Tom Wicker en el prólogo de la obra de Neal R. Peirce, a la que nos hemos referido, rechaza los argumentos que se han esgrimido en defensa de la elección indirecta. Se pregunta si de verdad ese gran pueblo necesita de electores que escojan sabiamente en su lugar y se contesta: por supuesto que no, señala que la teoría original que justificó la institución del Colegio Electoral ya no tiene cabida en estos tiempos. El presidente es el único funcionario de los Estados Unidos que representa a todo el pueblo norteamericano, a todos sus grupos, a todos sus estados, a todas sus razas, por lo tanto no existe razón real para que no se vote directamente por él, “podemos ser 50 estados en el Congreso, pero somos un pueblo en la Casa Blanca —o deberíamos serlo— y nos debe corresponder a nosotros escoger al presidente”.<sup>18</sup>

En una nota aparecida en *Internet*, firmada por Ronald D. Rotunda,<sup>19</sup> del *Cato Institute*, se pretende defender el arcaico sistema electoral norteamericano diciendo que la elección indirecta protege los derechos de las minorías. Sostiene que el diseño original del Colegio Electoral favorece a los residentes de los estados más pequeños y rechaza el gobierno por simple mayoría porque los plebiscitos históricamente han sido instrumentos de los dictadores, no de la democracia. Con este argumento habría que considerar a todas las democracias europeas dictaduras plebiscitarias.

Por otro lado, el argumento de que favorece a los estados pequeños no es convincente dado que es lógico que los candidatos se interesen por lograr el triunfo en los estados grandes que les garan-

17 Véase Peirce, Neal R., *op. cit.*, nota 2, capítulo VI.

18 *Ibidem*, p. 13.

19 Rotunda, Ronald D., *How the Electoral College works and why it woks well*, Cato Institute, 13 de noviembre de 2000, <http://www.cato.org>

tizan mayor número de votos electorales aunque su margen de victoria sea reducido.

En realidad observamos que el poder de los estados más poblados ha ido aumentando, de modo que prácticamente son éstos los que definen el resultado electoral. Ello queda de manifiesto con sólo analizar el final conflicto de las elecciones de 2000. La disputa por resultados muy apretados se dio principalmente en cuatro estados: Florida, Iowa, Nuevo México y Oregon, pero la clave la tenía sólo Florida, que dispone de 25 votos electorales, en tanto que los otros tres juntos apenas si sumaban 19.

A lo largo del tiempo los estados que han tenido un incremento poblacional han aumentado desproporcionadamente su influencia en el Colegio Electoral. En 1960, cuando la batalla entre Kennedy y Nixon, por ejemplo, Montana disponía de 4 votos electorales, Idaho de 4, Nebraska de 6, Illinois de 27, Texas de 24, Nueva York de 45 y California de 32. Cuarenta años después Montana perdió 1 voto, ahora tiene 3; Idaho mantiene los 4 votos; Nebraska perdió 1, ahora tiene 5; Illinois perdió 5, ahora tiene 22; en cambio Texas ganó 8, hoy cuenta con 32; Nueva York que tenía la mayor concentración de población perdió 12, y el dinámico desarrollo de California la ha hecho ganar 22 votos electorales en ese lapso, ahora dispone de 54.

Es evidente que la diferente concentración demográfica va ampliando enormemente el peso de los estados más poblados. Ningún estado puede tener menos de 3 votos electorales, pero la desproporción entre los grandes y los pequeños se ha acentuado notoriamente. En la primera década del siglo XX la diferencia entre los que sólo disponían de 3 votos y Nueva York, que era el mayor contaba con 39, significaba que éste tenía trece veces más peso en el Colegio Electoral que aquéllos. Hoy en día California tiene dieciocho veces más peso que los estados pequeños. A mi juicio ese es un argumento irrefutable en favor de la elección directa.

A continuación presento una tabla que nos muestra la evolución de la conformación del Colegio Electoral norteamericano a lo largo del siglo XX.

## ELECCIÓN INDIRECTA EN LOS ESTADOS UNIDOS

33

ESTADO	1904 1908	1912 1928	1932 1940	1944 1948	1952 1960	1964 1968	1972 1980	1984 1988	1992 2000
Alabama	11	12	11	11	11	10	9	9	9
Alaska					3	3	3	3	3
Arizona		3	3	4	4	5	6	7	8
Arkansas	9	9	9	9	8	6	6	6	6
California	10	13	22	25	32	40	45	47	54
Colorado	5	6	6	6	6	6	7	8	8
Connecticut	7	7	8	8	8	8	8	8	8
Delaware	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Distric of Columbia						3	3	3	3
Florida	5	6	7	8	10	14	17	21	25
Georgia	13	14	12	12	12	12	12	12	13
Hawaii					3	4	4	4	4
Idaho	3	4	4	4	4	4	4	4	4
Illinois	27	29	29	28	27	26	26	24	22
Indiana	15	15	14	13	13	13	13	12	12
Iowa	13	13	11	10	10	9	8	8	7
Kansas	10	10	9	8	8	7	7	7	6
Kentucky	13	13	11	11	10	9	9	9	8
Louisiana	9	10	10	10	10	10	10	10	9
Maine	6	6	5	5	5	4	4	4	4
Maryland	8	8	8	8	9	10	10	10	10
Massachusetts	16	18	17	16	16	14	14	13	12
Michigan	14	15	19	19	20	21	21	20	18
Minnesota	11	12	11	11	11	10	10	10	10
Mississippi	10	10	9	9	8	7	7	7	7
Missouri	18	18	15	15	13	12	12	11	11
Montana	3	4	4	4	4	4	4	4	3
Nebraska	8	8	7	6	6	5	5	5	5
Nevada	3	3	3	3	3	3	3	4	4
New Hampshire	4	4	4	4	4	4	4	4	4
New Jersey	12	14	16	16	16	17	17	16	15
New Mexico		3	3	4	4	4	4	5	5
New York	39	45	47	47	45	43	41	36	33
North Carolina	12	12	13	14	14	13	13	13	14
North Dakota	4	5	4	4	4	4	3	3	3
Ohio	23	24	26	25	25	26	25	23	21
Oklahoma	7	10	11	10	8	8	8	8	8
Oregon	4	5	5	6	6	6	6	7	7
Pennsylvania	34	38	36	35	32	29	27	25	23

ESTADO	1904	1912	1932	1944	1952	1964	1972	1984	1992
	1908	1928	1940	1948	1960	1968	1980	1988	2000
Rhode Island	4	5	4	4	4	4	4	4	4
South Carolina	9	9	8	8	8	8	8	8	8
South Dakota	4	5	4	4	4	4	4	3	3
Tennessee	12	12	11	12	11	11	10	11	11
Texas	18	20	23	23	24	25	26	29	32
Utah	3	4	4	4	4	4	4	5	5
Vermont	4	4	3	3	3	3	3	3	3
Virginia	12	12	11	11	12	12	12	12	13
Washington	5	7	8	8	9	9	9	10	11
West Virginia	7	8	8	8	8	7	6	6	5
Wisconsin	13	13	12	12	12	12	11	11	11
Wyoming	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Total <sup>20</sup>	483	531	531	531	537	538	538	538	538

Un antiguo estudio realizado en los años sesenta que aplicó las novedosas técnicas de computación de la época, concluía que el peso específico del voto de cada persona respecto de la elección presidencial no se veía alterado por el tamaño de los estados; pero otro estudio realizado en ese tiempo por John F. Banzhaf, abogado de Nueva York experto en ponderar el voto llegaba a la conclusión, también después de realizar análisis computarizados, de que los ciudadanos de los estados más poblados disponen de un poder desproporcionadamente mayor que el de los pequeños para influir en el resultado de una elección nacional. Su razonamiento se basaba en un esquema que en realidad es bastante simple: supongamos que la elección de un estado depende del voto de una sola persona en la situación teórica pero no imposible de que contados todos los votos, menos uno, existiese un empate. Ese hipotético votante en el sistema electoral indirecto decidiría el destino de todos los votos de ese estado.<sup>21</sup>

20 *The World Almanac 1979*, Newspaper Enterprise Association, Inc. p. 295; *The World Almanac 1999*, A Primedia Company, pp. 462 y 463, y Peirce R. Neil, *op. cit.* nota 2, pp. 313 y 314.

21 *Ibidem*, p. 363.

Si tal votante viviese en Alaska, que dispone de 3 votos electorales, podríamos decir que su voto individual conto 3 votos electorales, en cambio en la misma situación un votante de California que resolviera el empate impactaría con 54 votos al Colegio Electoral. Es evidente que el ciudadano de los estados menos poblados tiene un voto que pesa menos que el de los estados con mayor población.

A pesar de estos razonamientos hay quienes sostienen que el sistema de elección indirecta da mayor presencia a los estados pequeños. Aunque en las condiciones actuales en realidad no es así, debe concederse que la percepción de algunos ciudadanos cultos de esos estados es que su voto, en lugar de influir en el resultado final, se perdería en la masa de electores de todo el país. La verdad es que la mayoría de los ciudadanos norteamericanos no conocen con detalle cómo funciona el sistema de elección indirecta.

Según estudios recientes si un candidato a la presidencia de los Estados Unidos siguiera una estrategia adecuada, podría ignorar prácticamente al 78% de la superficie poblada de la nación y concentrándose en el resto, ganar la elección.<sup>22</sup>

Eric Wikman sostiene que los estados pequeños no darían su aprobación para una reforma constitucional que introdujera el método de elección directa y por ello propone adoptar una repartición proporcional de los votos por estado. Por ejemplo, si un estado cuenta con 10 votos electorales y el candidato “A” recibe el 70% de la votación; el candidato “B” el 18% y el candidato “C” el 12%, entonces al candidato “A” se le asignarían 7 votos electorales, al candidato “B” 2 y al candidato “C” 1 voto.<sup>23</sup>

En la realidad no sería tan fácil esta asignación proporcional, por ejemplo, en Alabama en 1996 Clinton recibió el 43% de los votos, Dole el 50% y Perot el 6%. En ese estado deberían distribuirse 9

22 “Majority Rule”, *Mathematics Teacher*, octubre de 1992, pp. 520 y 521. Obra citada en el documento de Wikman, Eric, *The Electoral College: them, now and tomorrow*, 15 de noviembre de 2000, <http://www.wikman.com/eric/electoralcollege.html>

23 Wikman, Eric, *The Electoral College: them, now and tomorrow*, 15 de noviembre de 2000, <http://www.wikman.com/eric/electoralcollege.html>

votos electorales. En un sistema proporcional esos 9 votos quedarían divididos de la siguiente manera: para Clinton 3.87; para Dole 4.50 y para Perot 0.54. Con los números enteros no habría problema, Clinton hubiera tenido 3 votos y Dole 4, pero ¿cómo asignamos los otros 2? Si acudiéramos a un método usual en los sistemas de representación proporcional, que es el del resto mayor, habría que asignar los votos electorales no adjudicados a aquellos que tuvieran la fracción restante más alta. Así el primer voto por resto mayor le tocaría a Clinton, que tuvo una fracción de 87 centésimos y el siguiente se le tendría que adjudicar a Perot que con 54 centésimos superaba los 50 centésimos que le sobraron a Dole.

Seguramente sería más equitativo que el actual sistema que permite al ganador llevarse todos los votos, pero daría lugar a innumerables discusiones para tratar de resolver cuál sería la fórmula más adecuada para el reparto proporcional de los votos electorales. Todas esas complicaciones se superarían si se adoptara el voto popular directo.

Por otra parte, existe un gran contrasentido entre el procedimiento de elección presidencial por el Colegio Electoral y la posibilidad de que si en éste nadie obtiene la mayoría, sea la Cámara de Representantes la que resuelva con un método que otorga un voto a cada estado. En el primer caso se da una influencia absolutamente desproporcionada a los estados grandes y en el segundo esa influencia se traslada a los estados pequeños pues los representantes de Alaska, en donde en 1966 votaron aproximadamente 230 mil personas, tendrían el mismo peso que los 9 millones 650 mil votantes californianos. Lo lógico parecería que ante la indefinición del sistema de Colegio Electoral, se acudiera al voto popular en términos absolutos.

Se afirma que el Colegio Electoral en la práctica le concede más poder a las minorías raciales, lo cual es importante para alcanzar una justicia racial. Dado que estas minorías tienden a vivir en las grandes ciudades de los estados más poblados, sus votos son importantes para decidir el destino de los votos electorales de su estado y ello impulsa a los candidatos de los principales partidos a

buscar esos sufragios. Estas afirmaciones pueden ser ciertas, pero también es verdad que en un sistema de voto popular directo los candidatos tendrían que preocuparse igualmente por atraer el voto de las minorías raciales.

En otra parte de su artículo, Rotunda argumenta que el voto directo podría inducir a determinados estados, sobre todo a los que llama *one-party states* a cambiar los requisitos para la emisión del voto a fin de incrementar la influencia del estado en el resto de la nación, por ejemplo, dice que un estado podría reducir la edad mínima para votar a 17 o 16 años, de ese modo al votar más gente en ese estado tendría más peso en el resultado nacional.

Este argumento tampoco es sólido pues en Alaska, por ejemplo, que tiene 550 mil habitantes, aunque pusieran a votar a los niños de pecho, jamás podría competir con California cuya población se estima en 33 millones de habitantes.

El artículo que comentamos es interesante porque resume las posiciones conservadoras en favor del método indirecto de elección presidencial, se argumenta que dicho sistema evita que candidatos que sólo tienen un atractivo regional puedan obtener el triunfo. En épocas de predominio de los medios de comunicación esto suena verdaderamente ridículo. Tanto Carter como Clinton eran candidatos que no habían tenido presencia en el ámbito nacional y a partir de su entrada a la competencia electoral los medios se encargaron de darlos a conocer en todo el país.<sup>24</sup>

Los opositores del voto directo plantean dudas acerca de la posibilidad de que su introducción desestabilice el sistema federal o el bipartidismo norteamericano. El historiador Clinton Rossiter, citado por Peirce, dice: “deberíamos reflexionar largamente antes de reemplazar un sistema grotesco pero que funciona, por otro muy reluciente que puede estallar en nuestras narices”.<sup>25</sup>

Los partidarios de la elección indirecta, según el mismo Rossiter, sostienen que propicia que los partidos nacionales y los

24 Rotunda, Ronald D., *op cit.*, nota 19.

25 Peirce, Neal R., *op. cit.*, nota 2, p. 254.

candidatos presidenciales adopten programas moderados aceptables para amplios sectores de la población. Se dice que ello impide la radicalización de las posiciones ideológicas y obliga a efectuar amplios compromisos evitando vinculaciones concretas con determinados grupos sociales o económicos. Quien obtenga el triunfo debe contar con el apoyo de múltiples intereses.

Peirce rechaza estos puntos de vista y afirma que la elección directa del presidente no afecta los equilibrios de poder establecidos en la Constitución norteamericana. Un presidente electo directamente, de todos modos requiere la aprobación del Congreso para aplicar sus programas; los intereses que se manifiestan en los diferentes estados tienen voceros en el Senado y en la Cámara de Representantes; las disposiciones constitucionales en materia de derechos humanos seguirían vigentes y el Poder Judicial mantendría su fuerza como poder equilibrador, lo mismo que las autoridades estatales y locales.

Además, es falso que un grupo o sector pudieran garantizar el triunfo electoral. De hecho los candidatos deberían poner especial atención a los problemas locales y de grupos específicos pues cada voto en cada estado tendría el mismo valor y valdría la pena pelearlo aun en el entendido de que el partido contrario podría ganar en un estado determinado.