

EL SISTEMA ELECTORAL PRESIDENCIAL
DE ESTADOS UNIDOS: ENTRE LA ORIGINALIDAD DEL
MODELO ADMINISTRATIVO-JURISDICCIONAL Y EL
INCONCLUSO DEBATE SOBRE LA PARTICIPACIÓN

THE PRESIDENTIAL ELECTORAL SYSTEM OF THE UNITED
STATES: BETWEEN THE ORIGINALITY OF THE ADMINISTRA-
TIVE-JURISDICTIONAL MODEL AND THE INCONCLUSIVE
DEBATE ABOUT PARTICIPATION

Salvador ROMERO BALLIVIÁN*

RESUMEN: El artículo describe y analiza el sistema electoral presidencial norteamericano. Revisa la estructura, el funcionamiento y las implicaciones del sistema de elección, desde las primarias hasta la votación por el presidente. La segunda sección estudia la administración electoral caracterizada por la debilidad del nivel federal, en tanto que la tercera se aboca al sistema jurisdiccional electoral que reserva un papel clave a la Corte Suprema de Justicia. El cuarto capítulo se centra en las tensiones alrededor de la inscripción ciudadana, que constituye aún un objeto de polémica. El siguiente se enfoca en las modalidades de votación y las exigencias de documentación para la emisión del voto.

PALABRAS CLAVE: Estados Unidos; elección presidencial; sistema electoral; administración y justicia electoral: primarias

ABSTRACT: The article describes and analyzes the North American presidential electoral system. The first section reviews the structure, operation and implications of the election system, from the primary to the vote for president. The second section studies the electoral administration characterized by the weakness of the federal level, while the third section focuses on the electoral jurisdictional system that reserves a key role for the Supreme Court of Justice. The fourth chapter focuses on the tensions surrounding citizen registration, which is still an object of controversy. The following focuses on the methods of voting and the documentation requirements for voting.

Keywords: U.S; presidential election; electoral system; administration and electoral justice: primary.

* Profesor Universidad Católica Boliviana. Contacto: <salvador.romero.ballivian@hotmail.com>. Fecha de recepción: 18 de noviembre de 2017. Fecha de aprobación: 17 de diciembre de 2017.

I. INTRODUCCIÓN

La elección presidencial de Estados Unidos en 2016 concitó la atención mundial. Se desarrolló bajo parámetros atípicos. La singularidad comenzó con el éxito del empresario Donald Trump en las primarias republicanas. En el sentido estricto del término, se trataba de un outsider del sistema político, desprovisto de experiencia en la administración pública, cargos electivos o carrera militar, las tres vías habituales para la candidatura presidencial. En el lado demócrata, la victoria de la favorita Hillary Clinton fue laboriosa frente a un adversario sin militancia en el partido y senador de posiciones progresistas, alejadas de las principales corrientes de pensamiento político norteamericano.

La campaña prolongó el aspecto inédito del proceso por la rispidez de los ataques y contraataques entre los candidatos; la defección de líderes republicanos que se distanciaron de Trump; la inclinación mayoritaria de los medios de comunicación por Clinton, incluyendo algunos de tradicional orientación republicana; las denuncias de Trump sobre las características fraudulentas de la elección.

Finalmente, la elección trajo aparejadas sorpresas. Las encuestas no anticiparon el éxito de Trump, que además de ganar en los Estados indecisos, perforó la “muralla azul” de Estados con inclinación demócrata, como Wisconsin y Michigan. Los resultados también mostraron una contradicción entre la victoria republicana en el Colegio electoral, que define la elección presidencial, y el triunfo demócrata en la votación popular con un margen de tres millones de sufragios.

Esa discrepancia recordó y subrayó la singularidad del sistema electoral. Sus rasgos no tienen equivalentes en otros sistemas políticos y diseñan una estructura compleja. En amplia medida, esta excepcionalidad responde a una historia institucional y constitucional sin rupturas desde que se colocaron los cimientos del sistema político a fines del siglo XVIII. Las reglas de juego se han

mantenido, a pesar de la desaparición de las causas que las originaron¹, la profunda transformación del país y el colapso de dos sistemas de partidos antes que el bipartidismo demócrata-republicano se consolidase en vísperas de la Guerra civil.

Desde esa época, Estados Unidos ha celebrado elecciones presidenciales cada cuatro años de forma ininterrumpida (el único país que ostenta una regularidad similar es el Reino Unido). La originalidad del sistema concierne los componentes políticos así como la organización electoral.

El aspecto político más singular es la elección presidencial indirecta y con un cómputo de votos que se efectúa Estado por Estado. Hoy, la forma común en los sistemas presidenciales es la elección directa en una circunscripción nacional única.

La organización de las elecciones es igualmente original por su alto grado de descentralización. El nivel federal, tanto en el plano de la legislación como de las instituciones, es débil frente al estatal, que es donde se administra y gestiona la elección. La consecuencia es la casi inexistencia de reglas nacionales y un gran mosaico de legislaciones y de prácticas estatales para el registro de electores, de candidatos, de procedimientos de votación, así como de jurisdicción.

El artículo describe y analiza el sistema electoral presidencial norteamericano. Revisa la estructura, el funcionamiento y las implicaciones del sistema de elección, desde las primarias hasta la votación por el presidente. La segunda sección estudia la administración electoral caracterizada por la debilidad del nivel federal, en tanto que la tercera se aboca al sistema jurisdiccional electoral que reserva un papel clave a la Corte Suprema de Justicia. La cuar-

¹ El colegio electoral nació para elevar las “garantías para la calidad de la elección” –en un tiempo en el cual la elección del Poder ejecutivo por el conjunto de los ciudadanos no existía en ningún país– y porque “en una República de Estados confederados, las influencias locales están mucho más desarrolladas y son más poderosas”. TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, México, FCE, 1957, p. 124. Se trataba de una institución de origen medieval. Cf. COLOMER, Josep, “Colegio electoral, una reliquia medieval” en *La Razón*, 25 de diciembre de 2016.

ta se centra en las tensiones alrededor de la inscripción ciudadana, que constituye aún un objeto de polémica. La siguiente se enfoca en las modalidades de votación y las exigencias de documentación para la emisión del voto. La conclusión reflexiona sobre los desafíos que plantea la participación en el sistema electoral norteamericano.

II ESTRUCTURA, FUNCIONAMIENTO E IMPLICACIONES DEL SISTEMA DE ELECCIÓN PRESIDENCIAL

El sistema electoral presidencial norteamericano reposa sobre la elección indirecta y el cómputo estatal. Esta base se aplica desde la elección primaria de candidatos, que no constituye una obligación del sistema sino una opción de los dos principales partidos políticos, el Demócrata (D) y el Republicano (R). Las agrupaciones de carácter minoritario prescinden de esta fórmula y eligen a sus candidatos en una asamblea del partido, mecanismo más simple, menos costoso, y también de menor repercusión mediática. Fue el caso del Partido Libertario (L) que escogió a Gary Johnson tras la convención en Florida.

A) LA ELECCIÓN PRIMARIA

La primaria reproduce muchos rasgos de la elección presidencial. En el contexto internacional, se diferencia por una excepcional duración. En lugar de la jornada única, se extiende durante cuatro meses (febrero a junio de 2016), en un calendario definido por cada partido. Se celebran primarias o asambleas (caucus) en cada uno de los Estados para designar delegados a la Convención que elige al candidato (la superposición de votaciones de ambos partidos en los Estados es común pero no obligatoria).

A cada Estado se le asigna un determinado número de delegados, en correspondencia con su peso demográfico. Cada partido en cada Estado define quiénes son los ciudadanos autorizados a participar, con reglas que varían de ser elector habilitado en el Estado hasta la exigencia de ser militante inscrito. También escoge el método para asignar los delegados: unos privilegian fórmulas mayoritarias, incluida la del “ganador se lleva todo”, otros los reparten proporcionalmente. El peso demográfico del Estado no es la única variable clave para explicar su importancia en la primaria. También adquiere relevancia el lugar en el calendario, lo que da cuenta de la atención que genera la primera de ellas, en Iowa, a pesar del escaso número de delegados que asigna. Tras las primeras escaramuzas, los candidatos con menor apoyo electoral y económico suelen retirarse de la competencia y respaldan a alguno de los que continúan en carrera. Asimismo, influye la fórmula de asignación: un Estado que otorga todos los delegados al ganador genera un interés mayor entre los candidatos que uno que los distribuye de manera proporcional. Por lo general, el resultado se resuelve antes de que voten los últimos Estados, cuya importancia política es limitada y donde hay escasa inversión en campaña.

La elección primaria es, por lo tanto, indirecta. El ganador no es quien reúna más votos sino quien consiga la mayoría absoluta de delegados en la Convención. Si la mayoría de los delegados proviene de las primarias, los partidos también cuentan con “súper delegados”, sus principales representantes elegidos, que se decantan durante la campaña por alguno de los candidatos con entera libertad de voto (pueden cambiar sus preferencias, como ocurrió en 2008, cuando una fracción significativa pasó del inicial apoyo a H. Clinton a Barack Obama).

Normalmente la Convención se abre con un vencedor que supera el umbral del 50%+1; en caso de que no existiera, se requerirían coaliciones para designar al candidato. La Convención es soberana y podría escoger como candidato a un líder que ni siquiera compitió en la primaria. Tal escenario nunca se produjo, pero figuró entre las alternativas consideradas por los adversarios de Trump.

B) LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL

La elección presidencial se desarrolla bajo parámetros similares. El presidente es el candidato que obtiene la mayoría absoluta de súper electores en los colegios electorales, escogidos en los Estados. Ese umbral puede conseguirse sin la mayoría absoluta del voto popular, como en el caso de Bill Clinton (D) en 1992. Incluso puede ser logrado sin ser el candidato más votado por el conjunto de todos los electores. Habitualmente la victoria se produce de manera simultánea en los dos niveles (votación popular y Colegio electoral). De las cinco excepciones, tres se dieron en el siglo XIX, en las elecciones de 1824 (Adams contra Jackson), 1876 (Hayes contra Tilden), 1888 (Harrison contra Cleveland). En el siglo XX no ocurrieron casos. El siglo XXI ya registra dos en las cinco elecciones que se han realizado: en 2000, Gore (D) vs. Bush (R) y en 2016, H. Clinton (D) vs. Trump (R).

A cada Estado se le asigna un número de grandes electores de acuerdo a la demografía. En realidad, se superpone de manera precisa a la cantidad de senadores (dos por Estado) y de integrantes de la Cámara de representantes (435 actualmente, más tres delegados asignados al Distrito de Columbia, DC). En 2016, el Colegio electoral se compuso de 538 súper o grandes electores, por lo que el umbral para ganar la presidencia fue de 270.

Las disparidades reflejan la desigual ocupación del territorio: California, el Estado más poblado, tiene 55, seguido por Texas (34), Nueva York (29) y Florida (27). Entre los cuatro, acumulan 26.9% de los súper electores. Desde 1996, ha sido una constante que el triunfo presidencial demócrata se ha dado con victorias en California, Nueva York y Florida, en tanto que el republicano fue posible cuando ganaron en Florida. Nueve Estados, con baja población, tienen 3, el número más bajo de parlamentarios de un Estado (dos senadores y un diputado en la Cámara de representantes).

Los Estados tienen potestad para definir cómo asignar los grandes electores. El método preferido es el ganador se lleva todo,

aplicado por 48 Estados (winner – take – all). Este sistema se instaló durante el primer tercio del siglo XIX. La mayoría simple, acumulada a una lista única de delegados, amplifica la victoria. A modo de ejemplo, en 1988, en la votación popular George H. Bush (R) obtuvo 53.4% y Michel Dukakis (D) 45.6%. En el colegio electoral, la distancia se acentuó de manera considerable: 426 a 111, vale decir 79.3% vs. 20.6%. Maine (1969) y Nebraska (1992) los distribuyen según la victoria en los distritos congresionales, lo que eventualmente conduce a que más de un candidato obtenga grandes electores (Nebraska estuvo cerca de adoptar la modalidad del ganador se lleva todo, pero el gobernador vetó la norma). Los grandes electores tienen libertad de voto, es decir, no están obligados a apoyar a su candidato. Las defecciones son excepcionales y nunca alteraron el resultado previsible. En 2016, si bien tampoco amenazaron la victoria de Trump, su cantidad fue la más alta en dos siglos, corolario de una elección al margen de los cauces ordinarios.

El sistema genera una dinámica política y una campaña electoral singulares. En una elección directa de circunscripción nacional, la atención de los candidatos tendería a centrarse en los Estados más poblados, y, en última instancia, habría una búsqueda sistemática de los votos, independientemente del lugar de proveniencia. No sucede de esa manera en Estados Unidos, donde los Estados tienen comportamientos políticos estables, con inclinaciones definidas. Por ejemplo, desde 1992, California y Nueva York han dado la victoria al candidato demócrata y Texas al republicano. Los candidatos invierten pocos recursos y tiempo en las zonas donde dan por seguro el triunfo o la derrota, y ello sin considerar la importancia demográfica de los Estados en cuestión.

Al inicio de la campaña se anticipa la preferencia de la mayoría de los Estados, que suelen establecer un cuadro bastante parejo entre demócratas y republicanos. En ellos, en el nivel presidencial, habrá escasa competencia. Los demócratas aventajan en las costas y en los Estados más poblados. Los republicanos son fuertes en el interior, incluyendo Texas, y en los Estados con menor población. Por lo general menos de diez Estados se encuentran inde-

cisos, con diferencias estrechas. Allí se concentra el esfuerzo de los partidos, desde la inversión publicitaria hasta la selección del binomio. Con frecuencia el candidato vicepresidencial, además de ofrecer un complemento al perfil del candidato presidencial, proviene de uno de esos Estados. Incluso un número significativo de precandidatos presidenciales se asienta en esos Estados, como Marco Rubio y Jeb Bush (Florida) y John Kasich (Ohio) en la primaria republicana de 2016. La campaña será tanto más intensa que el Estado tiene un número grande de súper electores.

Esta situación provoca que el énfasis de los candidatos se dirija a grupos específicos y pueda minimizar las prioridades de grupos más amplios de la población, pero residentes en Estados con claras preferencias políticas. Por ejemplo, es probable que la cuestión cubana no ocupara un lugar tan destacado en la política exterior si la comunidad del exilio cubano no se encontrara en Florida, un Estado a la vez cambiante y demográficamente grande. También influye sobre las políticas públicas, con beneficios adicionales a los Estados indecisos.

Este sistema electoral que fomenta el bipartidismo es paradójicamente sensible a la presencia de un tercer partido, incluso modesto y sin condiciones de ganar un Estado (ningún tercer partido ha ganado desde 1968, cuando George Wallace encabezó la rebelión electoral del Sur contra el desmantelamiento de la segregación; ni siquiera Ross Perrot, que en 1992 obtuvo un apoyo cercano al 20% a nivel nacional). Sin embargo, en un bipartidismo equilibrado, un tercer actor, incluso con un bajo porcentaje, puede implicar la pérdida del Estado para uno de los partidos grandes y hasta decidir la presidencial. Sucedió en 2000, cuando el Partido Verde (2.7%) restó votos al Partido Demócrata, cuyo electorado era afín a esa propuesta.

Algunos de estos efectos han conducido al planteamiento de reformas. Existen al menos tres propuestas: generalizar el mecanismo de la elección por distritos de Nebraska y Maine; establecer la representación proporcional en la asignación de los súper electores; y, sin duda, la más significativa la impulsa el “Voto Nacional

Popular”, que juega dentro de las reglas del sistema². Como se desprende, ninguna plantea crear una circunscripción nacional única de voto directo, que implicaría un cambio constitucional de gran calado e improbable, además de socavar las bases del federalismo, al menos en la percepción norteamericana.

En la tercera iniciativa, el cómputo continuaría realizándose Estado por Estado, pero los integrantes del Colegio Electoral, en lugar de apoyar al candidato ganador del Estado –y al cual representan– elegirían al candidato con mayor cantidad de sufragios ciudadanos en el conjunto de Estados Unidos. La propuesta tiene apoyos en sectores de ambos partidos y es la que más ha progresado. Cuenta con el respaldo de diez Estados y DC, incluidos algunos de los más poblados (California, Nueva York), que suman más de 160 votos del Colegio Electoral. Entraría en vigencia cuando los Estados que apoyan la propuesta sumen 271 votos, al margen del sistema que decidan los Estados opuestos o indiferentes, y sin necesidad de modificar la Constitución.

Los objetivos son garantizar que los partidos se ocupen de los votantes por igual, con independencia del Estado donde votan y no distorsionen las políticas públicas por ganar la adhesión de los Estados más disputados; asegurar que los partidos desarrollen campañas nacionales; prevenir crisis políticas o conflictos contenciosos electorales por resultados estrechos, más probables cuando hay en juego 538 grandes electores, definidos a veces con márgenes estrechos, que millones de votos³. Por las razones estudiadas arriba, la modificación implicaría cambios radicales en la manera de encarar las campañas.

Paradójicamente, es probable que el avance de esta propuesta se frene tras el resultado de 2016 donde otra vez la elección popular y el Colegio electoral se contradijeron. Hasta esa presidencial, el caso de 2000 parecía una excepcionalidad, pues el precedente se

² National Popular Vote, Every Vote Equal. Los Altos: National Popular Vote, 2013.

³ National Popular Vote, Every Vote Equal. Los Altos: National Popular Vote, 2013, pP. 47-51.

remontaba a más de un siglo, por lo que el grupo impulsor tenía una base bipartidista. La elección de 2016 se saldó en el mismo sentido que la de 2000, con un demócrata ganador en votos y un republicano elegido por el Colegio electoral. Entonces, el cambio podría ser resistido por los republicanos, inquietos que el segundo caso en el siglo XXI sea revelador de una tendencia profunda y de largo plazo favorable a sus rivales.

III ADMINISTRACIÓN ELECTORAL: LA DEBILIDAD DEL NIVEL FEDERAL Y LA PREPONDERANCIA DEL NIVEL LOCAL

El rasgo central del sistema administrativo electoral es la dispersión de las tareas electorales tanto vertical como horizontalmente. En el sentido vertical, la división se hace entre el Estado y los niveles inferiores, los condados. En el segundo, las tareas pueden separarse entre autoridades encargadas del registro de electores, y las que ejecutan las operaciones técnicas y logísticas, que pueden ser muchas. Esto implica que, en numerosas ocasiones, la función electoral es asumida únicamente en tiempos electorales y que el resto del tiempo, esas oficinas (o personas) tienen otras responsabilidades.

A) LIMITADA PARTICIPACIÓN FEDERAL

La organización administrativa de la elección norteamericana es singular en el mundo pues no se realiza a nivel federal sino estatal. La previsión se estableció desde el inicio de la Constitución. La diversidad de normas y de prácticas continúa siendo el rasgo saliente, con un grado de descentralización excepcional a nivel mundial, aunque en una perspectiva histórica amplia, la dispersión se ha atenuado. En la primera mitad del siglo XIX, “la

tendencia más obvia fue el paso, en los Estados, de la diversidad a la uniformidad en las estructuras gubernamentales y los procedimientos electorales”⁴.

Estados Unidos no cuenta con una autoridad electoral administrativa federal, encargada de realizar los comicios. Las instituciones federales son recientes, débiles, y se crearon como reacción a crisis políticas. En 1974, en el impacto del caso Watergate, se conformó la *Electoral Federal Commission* (Comisión Federal Electoral, CFE), cuyas atribuciones y competencias permanecen limitadas a la supervisión del cumplimiento de las leyes sobre el financiamiento.

Recién en 2002, tras la polémica presidencial de 2000, por primera vez en la historia, se aprobó una ley federal sobre la administración de las elecciones (HelpAmerica Vote Act). La ley conformó la *ElectionAssistanceCommission* (Comisión de Asistencia Electoral, CAE), que reemplazó la *ClearinghouseonElectionAdministration* (CEA), con funciones más extendidas. Aún así, es una agencia federal pequeña, bipartidista, con el objetivo de estandarizar los procesos electorales en los Estados. Los resultados no estuvieron a la altura de las expectativas. “La ley no generó la suficiente uniformidad ni dio a la CEA la fuerza suficiente para asegurar que todos los Estados garanticen el derecho al voto de los ciudadanos”⁵.

La actividad de la CAE fue irregular. Tras una etapa de bajo perfil, reasumió un papel activo a partir de 2014, enfocado en difundir buenas prácticas, recabar información estadística electoral, generar estándares de calidad, brindar certificaciones electorales, sin imponer normas uniformes. El énfasis se ha colocado en facilitar la inscripción, facilitar el voto, crear condiciones para un

⁴ McCormick, Richard, “Political Development and the Second Party System” in Nisbet, William, Dean Burhnam, Walter, *The American Party System*, New York, Oxford U.P., 1973, p. 110 (esta cita y las siguientes son traducciones del autor).

⁵ PASTOR, Robert, “The US Administration of Elections: Decentralized to the Point of Being Dysfunctional” in *IDEA*, Electoral management design, Es-tocolomo, IDEA, 2006, p. 274.

voto seguro. Los Estados adoptan con libertad los parámetros que consideren útiles. 35 Estados se han apoyado sobre los estándares para sus procesos electorales. El perfil de esos Estados se asemeja por su “mayor sofisticación tecnológica, mejores niveles de profesionalismo en la administración electoral y una propensión a adoptar las máquinas de votación táctiles(touch – screenvoting machines)”⁶.

Ni siquiera las candidaturas presidenciales se inscriben a nivel federal. Se registran en los Estados, según los requisitos y las reglas de cada uno. Existen mecanismos automáticos o sencillos para los partidos que superaron cierto umbral en los comicios pasados, en claro, el Demócrata y el Republicano. Las otras candidaturas necesitan a menudo presentar un número mínimo de firmas, en un proceso complicado. En 2016, los partidos Demócrata, Republicano y Libertario tuvieron presencia en todos los Estados. El Verde se aproximó con 44 Estados y la autorización en tres adicionales para que los votantes escribieran el voto a favor de la candidata Jill Stein y fuera válido(41 Estados computan los votos a favor de candidatos ausentes de la papeleta, aunque ello requiere, en ciertos casos, un registro especial de los candidatos). El Partido de la Constitución compitió en más de 20 Estados; 5 candidatos, entre 5 y 20 Estados; 20 figuraron en la papeleta de al menos un Estado, algunos tan singulares como Dan Vacek de “Marihuana legal ahora” en Minnesota. Se anotaron más de 1700 candidaturas presidenciales bajo la modalidad de “validez de la inscripción del nombre en la papeleta”. Existe la posibilidad de inscribir candidaturas independientes. La relevante en 2016 fue la de Evan McMullin (once Estados), y un destacado desempeño en su Utah natal.

⁶ HALE, Kathleen; BROWN, Mitchell, “Adopting, Adapting, and Opting Out: State Response to Federal Voting System Guidelines” in *Publius*, 43 (3), pp. 428–451.

B) EL PAPEL PREPONDERANTE DE LOS ESTADOS Y LOS CONDADOS

Los Estados administran el proceso y han desarrollado culturas políticas, institucionales y legales propias alrededor de los procesos electorales. Las legislaciones estatales siguieron trayectorias distintas, respondiendo a desafíos locales que surgían o respondiendo a los intereses del partido mayoritario o del bipartidismo. La administración electoral creció a medida que sus responsabilidades se extendían, pero sobre las funciones iniciales y rara vez fue objeto de un rediseño integral.

Existe consenso que el sistema administrativo de la elección es mal conocido por la población y poco estudiado por los círculos académicos⁷. Solo las controversias de la presidencial de 2000 despertaron el interés sobre su funcionamiento, percibido hasta entonces como una rutina exenta de complicaciones.

Normalmente la administración electoral recae en primera instancia en el secretario del Estado, elegido de manera conjunta con el gobernador (36 Estados). Se trata de un cargo con alto perfil político, cuyas funciones van más allá de la preparación de las elecciones, por lo que comúnmente designa un director electoral. Otros Estados asignan la administración a un Consejo estatal de elecciones (State Board of Elections), nombrado por el gobernador con la aprobación del Senado estatal para asegurar la presencia bipartidista. Ese cuerpo colegiado suele nombrar un director o comisionado, como sucede en Estados de tendencia demócrata (Maryland, Nueva York, Virginia, Illinois, Wisconsin, DC).

Entre los componentes centrales se distingue el enfoque hacia la administración y la organización electoral, entendidas en un sentido estricto y restringido. Campañas de incentivo a la inscrip-

⁷ GUY-URIEL, Charles; HEATHER, Gerken; KANG, Michael, "Introduction" in GUY-URIEL, Charles; Heather, GERKEN; Kang Michael (eds.) in *RACE, Reform and Regulation of the Electoral Process*, Cambridge U.P., 2012. En el mismo sentido, Berry Burden, Charles Stewart III, *The Measure of American Elections*. Cambridge U.P., 2014: "Ninguna profesión científica se ocupa del estudio de la administración electoral"; HALE, Kathleen, MONTJOY, Robert, BROWN, Mitchell, *Administering Elections*, Nueva York, Palgrave, 2015, p. xvii.

ción o la participación son delegadas al activismo de los partidos o de las asociaciones. Asimismo, destaca la búsqueda del equilibrio bipartidista para un control cruzado. El Consejo electoral de Nueva York establece una copresidencia, dos Comisionados y dos Directores ejecutivos. En Nebraska, el jefe y vicejefe de la oficina electoral tienen afiliaciones partidarias contrapuestas. Colorado contempla el bipartidismo en todas las etapas del proceso. A esas tendencias de largo plazo, desde finales del siglo XX, se añade el fortalecimiento del Estado en desmedro de los condados, por la extensión de la intervención federal, la importancia creciente de la tecnología en la gestión electoral y la creación de bases de datos de inscritos centralizadas⁸.

Sin embargo, los Estados todavía delegan en los aproximadamente 13.000 condados una amplia autonomía para administrar la elección dentro de pautas comunes (a veces, una escala menor, el municipio, juega algún papel: en Wisconsin, por debajo de la Comisión electoral de nivel estatal, hay 72 responsables de condado y 1.854 municipales). El tamaño demográfico de los condados varía de unos pocos miles de ciudadanos hasta millones (ciudades que se superponen a un condado). Los vínculos entre estos niveles varían según los Estados.

El origen de las autoridades locales posee un perfil variado: designación estatal (en Maryland, el consejo electoral del condado es escogido por el gobernador y aprobado por el Senado); voto popular (Wisconsin); designación discrecional por la autoridad política local; nombramiento bipartidista; funcionarios de carrera⁹. Cualquiera sea el origen, se aguarda un comportamiento imparcial de las autoridades electorales. La dispersión explica que “ninguna fuente mantiene información actualizada sobre todas las estructuras electorales locales a través de Estados Unidos”,

⁸ HALE, Kathleen, MONTJOY, Robert, BROWN, Mitchell, *Administering Elections*, Nueva York, Palgrave, 2015, pp. 32-33.

⁹ CAMPBELL, Tracy, “EEUU de la RCE descentralizada a la centralizada” en OROZCO, Jesús, *Justicia electoral*, México, IDEA, TEPJF, UNAM, 2013, pp. 202-203.

aunque las investigaciones muestran que un porcentaje mayoritario de estos funcionarios no tienen título universitario¹⁰.

La función puede ser personal, la situación más frecuente, o colectiva y asignada a una comisión. En un mismo Estado, en condados con escasa población, la autoridad suele ser unipersonal y excede el ámbito electoral para abarcar múltiples funciones de registro; a partir de un cierto umbral de habitantes, se la encarga a una comisión con tareas especializadas, como en Missouri.

El financiamiento de la organización de la elección presidencial no es federal. Lo asume cada Estado y cada condado de manera independiente, con recursos de los impuestos locales. La consecuencia es que la modernización de la infraestructura electoral rara vez constituye una prioridad. Los presupuestos estrechos establecen modestos recursos humanos, financieros, tecnológicos y de infraestructura¹¹. La excepción parcial fue el equipamiento tecnológico para el voto. Luego de la elección de 2000 y la aprobación de HOVA, el gobierno federal facilitó recursos para renovar las máquinas de votación en los Estados, o los Estados compartieron costos con los condados para llevar adelante ese proceso. El final del respaldo federal debilitó el impulso de modernización tecnológica. Progresivamente los equipos caen en obsolescencia. En 2016, pocos Estados estrenaron equipamiento informático para votar, como Rhode Island, que en contrapartida redujo las mesas de votación de 495 a 420 con respecto a 2012.

El condado tiene autonomía política, administrativa, y es un espacio con vitalidad. Elige distintos tipos de autoridad (concejales escolares y otros), define asuntos propios con un recurso frecuente a la democracia directa. Así, en 2016, en el condado de San Francisco-California, hubo 17 preguntas de referendo de nivel estatal (incluyendo la legalización de la marihuana para uso recreativo) y 24 del condado.

¹⁰ HALE, Kathleen, MONTJOY, Robert, BROWN, Mitchell, *op. cit.*, pp. 39-46.

¹¹ Doug LEWIS, "Foreword" en HALE, Kathleen, MONTJOY, Robert, BROWN, Mitchell, *op. cit.*, p. xiv.

La instancia local decide si la votación es manual; manual con cómputo en lector óptico; electrónica, lo que ahora requiere certificaciones del Estado para las máquinas o la compra de equipos certificados por el Estado. Establece los procedimientos para el voto por correo; el voto adelantado; el voto provisional. Recluta, capacita y remunera a los miembros de mesa. Diseña e imprime la boleta. En la elección general, hay miles de boletas distintas, porque además de los binomios presidenciales –que varían de Estado a Estado-, se eligen cargos en el Senado, la Cámara de representantes, autoridades locales, y se vota en referendos (en condados de California, hubo 176 papeletas distintas). Según el perfil demográfico del condado, la boleta se traduce del inglés a otros idiomas frecuentes (en California, hasta diez). El diseño puede ser crítico. En la presidencial de 2000, la boleta del condado de Palm Beach - Florida, concebida para facilitar el voto de las personas de edad, indujo a errores en el marcado. Sin embargo, en pocos Estados, la instancia electoral local se encarga de inscribir a los votantes.

Esta situación genera en Estados Unidos una gran dispersión de reglas y prácticas en todos los campos: el registro de votantes, los requisitos para ejercer el sufragio, los tipos de votación, el diseño de papeletas, la inscripción de candidatos, el diseño de las circunscripciones. Al mismo tiempo, provoca disparidades en la calidad de la administración electoral, dentro de un Estado como entre Estados.

En efecto, los condados cuentan con recursos muy distintos, valoran de distinta manera la importancia de la elección, y por lo tanto, la calidad del proceso electoral también se diferencia, y eventualmente repercute sobre la confianza del electorado o los incentivos para participar. Los distintos orígenes del nombramiento del responsable administrativo también puede afectar la homogeneidad del trato a los ciudadanos, en especial la facilidad de acceso a los centros de votación, o introducir sesgos partidarios.

IV JUSTICIA ELECTORAL: DIVERSIDAD ESTATAL Y UN PAPEL CLAVE DEL PODER JUDICIAL

La justicia electoral es igualmente decidida en el nivel estatal, con su correspondiente diversidad de jurisprudencias y prácticas, aunque con marcos comunes. Es frecuente que los Estados contemplen el recuento administrativo de votos para superar errores o, de manera obligatoria, cuando la diferencia es menor a un determinado porcentaje (“recount”). Si un candidato solicita el recuento, paga el gasto, salvo que el resultado modifique el vencedor. En caso de insatisfacción, se impugna una elección jurisdiccionalmente (“contestation”).¹²

La apelación judicial podría tener tres salidas: confirmar el resultado, el fallo más recurrente, tanto más habitual que los jueces presumen la buena fe del proceso y la organización idónea, y son reacios a sustituir la voluntad del cuerpo electoral; revocar la victoria; anular la elección y disponer la organización de una nueva. Para tener opciones de éxito, el impugnador debe exhibir suficientes indicios de que fue el legítimo ganador o que es imposible determinar al vencedor¹³. La confianza en la rectitud de la elección se encuentra anclada en la cultura política, lo que explica la severa reacción dentro y fuera de su partido frente a la negativa de Trump de conceder una eventual derrota¹⁴.

En caso de inconformidad con la sentencia jurisdiccional estatal, revisa la máxima instancia judicial, la Corte Suprema de Justicia (CSJ), vía certiorari. Sin embargo, en la tipología de la resolución de conflictos contencioso – electorales, el sistema nor-

¹² BRADEN, Mark, TUCKER, Robert, “Disputed Elections post Bush vs. Gore” in Michael Álvarez, Bernard Grofman (editors), Cambridge U.P., Election Administration in the United States: the State of Reform, 2014.

¹³ *Idem*.

¹⁴ Por ejemplo, en 1960, Nixon “se negó a recusar los resultados de Illinois, donde existía la sospecha real de un fraude en los votos y donde un cambio en el resultado le habría procurado la elección presidencial”. MAZO, Earl, HESS, Stephen, Nixon, Barcelona, Diana, 1969, p. 4.

teamericano es mixto, porque además del Poder Judicial, interviene el Poder Legislativo¹⁵. Cada una de las dos Cámaras resuelve, en definitiva, la elección de sus miembros. Asimismo, el Congreso tiene la facultad, con el voto concurrente de ambas Cámaras, de contar los votos de la presidencial y rechazar la resolución de un Estado sobre la elección (Ley del escrutinio electoral, 1887). Esta facultad excepcional ni siquiera se utilizó en la presidencial de 2000.

A través de la CSJ, la justicia juega un papel decisivo en la definición de las reglas del juego político, quizá sin equivalentes en las democracias consolidadas. El débil rol federal en el área administrativa de la elección se acrecienta en el campo jurisdiccional. La raíz se halla en los orígenes de la República, cuando los jueces asumieron las funciones potenciales que les otorgaba la Constitución y consolidaron una cultura de legalidad¹⁶. De manera más contemporánea, desde la inflexión de 1937, la CSJ “se ha involucrado en más áreas sociales, políticas y culturales que nunca (...) La Corte pre-1937 bloqueó iniciativas legislativas; la Corte de [los presidentes] Warren y Burger asumieron iniciativas de formulación de políticas” (policy-making initiatives)¹⁷.

En efecto, además de resolver las controversias electorales, las sentencias de la CSJ y del Poder Judicial han moldeado dos áreas. La primera es el financiamiento de la política, desde la década de 1970. Los sucesivos fallos han autorizado un modelo de financiamiento privado ilimitado, que encarece las campañas, en nombre de la libertad de expresión. Si bien los aportes a los partidos tienen topes, los Comités de Acción Política (Political Action Committee, CAP) recolectan fondos ilimitadamente y los destinan a las campañas, aunque en teoría sin poder comunicarse con los partidos. En el siglo XXI, los principales candidatos han renunciado al fi-

¹⁵ OROZCO, Jesús, *Justicia electoral*, México, UNAM-IDEA-TEPJE, 2013, p. 68.

¹⁶ LACORNE, Denis, *L'invention de la République : le modèle américain*, Paris, Pluriel, 1991, pp. 268 - 270.

¹⁷ ALPHEUS, Thomas Mason, *The Supreme Court from Taft to Burger*, Louisiana State U.P., Baton Rouge, 1991, pp. 321-322.

nanciamiento público, que implica restricciones en la recepción de aportes privados, para apoyarse en el trabajo de los CAP.

La segunda área se vincula con la importancia de la cuestión racial como principal impulso de las reformas políticas y electorales desde la segunda mitad del siglo XX. “Porque las reformas electorales y la regulación del proceso político se vieron bajo el prisma racial, la legislación electoral y las reformas fueron orientadas en términos de derechos. En acorde con el paradigma de los derechos civiles, las Cortes emergieron como los primeros agentes regulatorios de la democracia y su reforma”¹⁸. El Poder Judicial se halló entonces en posición clave para asegurar y facilitar el ejercicio de los derechos electorales. La CSJ anuló por inconstitucionales el pago de impuesto como requisito para ser elector en el Estado (*Harper vs Virginia Board of Elections*, 1966) y fuertes exigencias de residencia (*Dunn vs Blumstein*, 1972). A contramano, la sentencia *Shelby County vs Holder* “removió la vigilancia federal y los requisitos de transparencia de los Estados previstos por la quinta sección de la Ley de Derechos de voto”¹⁹.

V EL REGISTRO DE VOTANTES: DE LOS PROBLEMAS HISTÓRICOS A LOS DESAFÍOS NUEVOS

En la historia de Estados Unidos, el registro de ciudadanos ha sido objeto de tensiones partidarias y disputas políticas, de conflictos entre el nivel federal y los Estados, de reivindicaciones y movilizaciones sociales, sin equivalente en las democracias consolidadas –o aun en las latinoamericanas–. Hasta hoy, permanece en el debate y en la lucha política y social.

¹⁸ Cfr. GUY-URIEL, Charles; HEATHER, Gerken; KANG, Michael, “Introduction” in GUY-URIEL, Charles; Heather, GERKEN; Kang Michael (eds.) *op. cit.*

¹⁹ The leadership Conference Education Fund, Warning Signs, *The Potential Impact of Shelby county v. Holder on the 2016 General Election*, Washington, The leadership Conference Education Fund, p. 1.

Paradójicamente, la extensión del cuerpo electoral dio una dimensión popular a la elección presidencial, la convirtió en el eje del sistema partidario, facilitó la construcción de partidos nacionales²⁰. En los años posteriores a la Guerra civil, Estados Unidos se distinguía por la vasta base electoral de ciudadanos varones, cuando la mayoría de los países limitaba el derecho de voto. Inclusive, los inmigrantes gozaban pronto de ese derecho. El último tercio del siglo XIX marcó la inflexión restrictiva que hizo del registro electoral un tema sensible.

En desmedro de la XV Enmienda, luego de la Guerra de Secesión, los Estados del sur fijaron reglas de inscripción electoral que excluyeron a los antiguos esclavos, a veces mayoritarios en la población, e incluso a los blancos pobres²¹. El voto se restringió a quienes pagaban impuestos o pasaban las pruebas de alfabetismo; en algunos casos, se combinaron las exigencias. La tendencia, nítida en el Sur, también ocurrió en los Estados del Norte, en detrimento de la población urbana, obrera e inmigrante²².

Al mismo tiempo, las normas crearon una situación atípica, de mínima competitividad en casi un quinto de los Estados, situados en el Sur, por el papel marginal del Partido Republicano que convertía al Partido Demócrata en un partido hegemónico. La lucha política se limitaba a la disputa entre fracciones demócratas, en un “caso bastante excepcional en todo el mundo”²³.

Esa discriminación motivó en 1965, a un siglo de la Guerra civil, la campaña encabezada por Martin Luther King para inscribir a tres millones de potenciales votantes. En el ambiente de reivindicación de los derechos civiles y la extensión de la sociedad de bienestar, con apoyo bipartidista, se aprobó la Ley de derecho del sufragio (VotingRightsAct, 1965). Ella constituyó una de las

²⁰ McCORMICK, Richard, “Political Development and the Second Party System”, *op. cit.*, pp. 110–111.

²¹ V. O. Key, *Southern Politics*, Tennessee, Tennessee U.P., 1986, p. 549.

²² SUBILEAU, Françoise, TOINET, Marie, France, *Les chemins de l'abstention (une comparaison franco-américaine)*, Paris, La découverte, 1993, pp. 50-51.

²³ SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistema de partidos*, Madrid, Alianza, 2005, p. 126.

primeras intervenciones federales en la organización electoral, dejada hasta entonces al nivel estatal. Autorizó al Fiscal general el envío de revisores federales para registrar a los electores, y suspendió las pruebas de alfabetismo u otras que limitaban la aplicación efectiva del sufragio universal²⁴. Concebida como una medida temporal, su vigencia se prorrogó en varias oportunidades.

Si bien el impulso liberal se frenó poco después²⁵, su efecto fue significativo, facilitó la inclusión afroamericana en los censos electorales del Sur y generó una conciencia de esta exclusión. De menos de un tercio de la población negra en edad de votar inscrita en 1960, el porcentaje superó el 50% en 1970 en Alabama, Carolina del Sur, Georgia, Luisiana, Mississippi, Virginia²⁶. Medio siglo más tarde, se debate si la ley alcanzó su propósito y ahora requeriría ser replanteada para enfrentar desafíos que afectan al electorado pobre más allá de la raza²⁷, o si conserva su pertinencia por las barreras que enfrentan los Afroamericanos, en especial en elecciones locales²⁸.

Organizaciones de derechos civiles promovieron campañas para que la legislación ampliara las facilidades de inscripción. En 1993, los esfuerzos se coronaron con la Ley nacional del registro del voto (National Voter Registration Act, conocida como “Motor Voter” por disponer que los ciudadanos pueden inscribirse en la lista electoral cuando obtienen su licencia de conducir, muy utilizada como documento de identidad. Iniciada en Michigan en

²⁴ TINDALL, George, Shi, David, *Historia de los Estados Unidos*, Bogotá, TM Editores, t. II, 1995, pp. 380-381.

²⁵ Matusow, Allen, *The Unraveling of America*, Nueva York, Harper, 1984, pp. 214-216.

²⁶ SUBILEAU, Françoise, TOINET, Marie, France, *op. cit.*, p 54.

²⁷ PILDES, Richard, “Voting Rights: the Next Generation” en GUY-URIEL, Charles; HEATHER, Gerken; KANG, Michael, “Introduction” in GUY-URIEL, Charles; Heather, GERKEN; Kang Michael (eds.) *op. cit.*, pp. 17-33.

²⁸ KARLAN, Pamela, “The Reconstruction of Voting Rights” en GUY-URIEL, Charles; HEATHER, Gerken; KANG, Michael, “Introduction” in GUY-URIEL, Charles; Heather, GERKEN; Kang Michael (eds.) *op. cit.*, pp. 34-51.

1975, hoy se trata del principal mecanismo de inscripción²⁹). La medida incrementó la inscripción, que llegó hasta 76% de los ciudadanos en edad de votar en 2008³⁰.

El porcentaje ha variado poco desde esa elección. Se estima que en 2016 hubo 146 millones de norteamericanos inscritos, aproximadamente 63% de la población en edad de votar (alrededor de 231 millones), pero la cifra no comprende a los ciudadanos que podían registrarse y votar el mismo día³¹. Implica que entre un cuarto y un quinto de los ciudadanos no están inscritos en los censos electorales, un porcentaje superior al de otras democracias consolidadas, donde los no inscritos bordean el 10%³²; incluso al de democracias con trayectorias más cortas, como las latinoamericanas, donde sostenidas políticas públicas amplían la capacidad inclusiva de los padrones electorales³³.

Pese a las disposiciones federales y la remoción de los peores obstáculos desde mediados de la década de 1960, todavía priman las prerrogativas estatales para definir quiénes pueden inscribirse y cómo deben hacerlo. Aún persisten barreras, y la decisión de la CSJ en la sentencia *Shelby County vs Holder* de privar a la instancia federal de la posibilidad de verificar el cumplimiento del Voting Rights Act en el plano estatal, despertó temores que subrepticamente reaparezcan límites y barreras para la inscripción y la participación de ciudadanos, en especial de minorías.

En efecto, luego de la citada sentencia, leyes estatales elevaron vallas a la participación: cierre de centros de votación en barrios

²⁹ HALE, Kathleen, MONTJOY, Robert, BROWN, Mitchell, *op. cit.*, p. 5.

³⁰ GULDIN, Bob (ed.), *Choosing the President 2008*, Guilford, Lyons Press, 2008, p. 7.

³¹ Statistic Brain, Voting turnout Statistics, consultado en: <www.statistic-brain.com>

³² Porejemplo, Francia, Céline Braconnier, DORMAGEN, Jean-Yves, *La démocratie de l'abstention*, Paris, Folio, 2007, p. 9.

³³ ROMERO BALLIVIÁN, Salvador, "Orientaciones, dilemas y desafíos de las reformas electorales en América Latina en el inicio del siglo XXI" en Organización de los Estados Americanos, *Reformas políticas en América Latina*, Washington, Organización de los Estados Americanos, 2016, p. 98-102.

de población Afrodescendiente (Carolina del Norte), depuración de las listas de electores, con énfasis en ciudadanos nacionalizados (Florida y Virginia) y otras. En Carolina del Norte, desde 1980 más de 50 disposiciones fueron invalidadas por ser consideradas discriminatorias³⁴.

Un impedimento es la inhabilitación por condena criminal (felon disenfranchisement) que afecta a 6 millones de personas. 13 Estados restituyen automáticamente el derecho al voto al término del encarcelamiento y en total 29 al término de la condena. 9 Estados requieren un perdón del gobernador o una sentencia judicial para esa restauración, otros tienen formas mixtas (además de Vermont y Maine que nunca acotan el derecho al voto por el encarcelamiento).

Esta valla debe ser colocada en el contexto del país desarrollado con la tasa más elevada de encarcelamiento. Los arrestos y las condenas pesan de manera desigual sobre los grupos y existen disparidades según criterios étnicos y sociales: las categorías más pobres, los Afroamericanos y los Latinos se encuentran sobrerrepresentados en la población carcelaria.

Numerosas asociaciones promueven el registro y el acceso al voto. Las de Afrodescendientes y las femeninas son activas, estructuradas y llevan más de medio siglo atentas a que se garanticen los derechos (entre las principales National Association for the Advancement of Colored People, NAACP y la League of Women Voters, LWV, respectivamente). De manera reciente, se organiza la comunidad latina, la de más rápido crecimiento demográfico y convertida en un factor clave en Estados cercanos a la frontera mexicana. En un sentido próximo actúan las asociaciones de las personas con discapacidad que exigen el cumplimiento del American with Disability Act (Ley para Norteamericanos con Discapacidad, ADA), que prevé que los centros de votación cumplan con estándares para esta población. Ninguna organización busca

³⁴ The leadership Conference Education Fund, Warning Signs, The Potential Impact of Shelby County v. Holder on the 2016 General Election, Washington, The leadership Conference Education Fund, pp. 2-3.

explícitamente el recorte de las facilidades del voto pero nuevas legislaciones en algunos Estados se consideran atentatorias contra las posibilidades del ciudadano de ejercer su voto.

A) REGISTRO DE VOTANTES:MÉTODOS, TIEMPOS Y DEPURACIÓN

Al igual que con los otros componentes del proceso electoral, cada Estado posee la facultad para regular los métodos y los tiempos de registro de votantes. Las reglas son distintas, para las modalidades como para los plazos.

El registro de votantes es ininterrumpido pues se realiza al margen de los procesos electorales, a cargo una institución sin vinculación con las elecciones. Pocos Estados cierran el padrón meses antes de la elección; la figura habitual es que el registro se halle habilitado hasta semanas antes de la elección.

12 Estados contemplan el registro el mismo día de la elección, tal como en las primarias (Colorado, Iowa, Minnesota, Wisconsin, etc.). En otros, se han propuesto reformas en este sentido, con un beneficio para los jóvenes y las minorías, que aprovechan la opción en un porcentaje alto. Pese a las medidas razonables de seguridad, la disposición representa una modalidad excepcional en una perspectiva comparada, pues la norma es el cierre de los registros electorales meses antes de los comicios.

Las modalidades de registro son igualmente diversas: solicitud por correo o apersonamiento en un centro de empadronamiento; y, desde principios del siglo XXI, se extiende el registro en línea, a través de Internet. Los Estados con esta fórmula pasaron entre 2012 y 2016, de 13 a 32. El nivel federal (CEA) lo alienta, por considerarlo sencillo y adaptado al estilo de vidanorteamericano. Esta inscripción requiere que el ciudadano tenga un documento de identidad entregado por una institución pública.

California, Connecticut, Oregon, Vermont, Virginia Occidental han aprobado la inscripción automática, inexistente en la presidencial de 2012. Salvo Virginia Occidental, se trata de Estados de orientación demócrata. Ciertas asociaciones promueven

el registro automático, que coloca la responsabilidad del lado de las autoridades más que del ciudadano y amplía el universo de inscritos. Además, plantean que se vincule con la obtención de documentos federales, como el de la seguridad social.

Como en otros países, los padrones electorales enfrentan el desafío de mantener los datos actualizados. Las disposiciones varían. En algunos Estados son tan estrictas que inhabilitan el registro de ciudadanos cuyos datos discrepan ligeramente entre los distintos documentos oficiales, lo que afecta en primer lugar a ciudadanos de sectores vulnerables. Los inconvenientes mayores conciernen los cambios de domicilio –relevantes por la movilidad geográfica de la sociedad– y los fallecimientos. La circulación de la información no es necesariamente óptima.

B) PADRONES ELECTORALES: LA INEXISTENCIA DE UN REGISTRO FEDERAL UNIFICADO

Una de las singularidades de Estados Unidos es la ausencia de un padrón electoral unificado, situación sin parangón en el hemisferio occidental. Igual que con los procedimientos electorales, existen tantos padrones electorales como Estados. De hecho, la misma diversidad de modalidades y de tiempos de inscripciones hace imposible contar con un listado único. Las bases de datos no se integran nacionalmente, ni siquiera se cruzan. Si lo hacen, es por voluntad de los Estados a través del programa ElectronicRegistrationInformation Center (ERIC), cuyo propósito es facilitar la puesta al día de los padrones electorales. 21 Estados integraron ERIC en 2016.

La ausencia del padrón federal permite la doble inscripción, de buena o de mala fe, que podría derivar en la doble votación (penalizada como delito). Pese a la ausencia de indicios en este sentido, el riesgo, incluso con un número reducido de casos, puede impactar por el sistema de mayoría simple con asignación total de los grandes electores al ganador (la elección de Florida en 2000

se resolvió con una diferencia inferior a 600 votos). Para paliarlo, el InterstateVoterRegistrationCrosscheck, compuesto por 30 Estados, cruza registros de los votantes.

La falta de un censo nacional limita la actualización de las listas electorales. Un Estado no necesariamente tiene los elementos para depurar al ciudadano que se ha instalado, vive, vota (o muere) en otro Estado. También entorpece la elaboración de estadísticas precisas sobre el cuerpo electoral, que contribuirían a mejorar la planificación de la administración y brindarían datos más sólidos para comprender la dinámica de la participación y aumentar la inscripción y el voto.

VI. TIPOS DE VOTACIÓN, AMBIENTE Y FUNCIONAMIENTO DE CENTROS DE VOTACIÓN

Los tipos de votación presentan una gran variedad, aun dentro de un mismo Estado. Entre los principales métodos figuran la votación presencial; el voto por correo; el voto adelantado. Esta suma de considerables diferencias plantea que la elección presidencial no debe considerarse una jornada electoral sino un período de votación, que en 2016 culminó el martes 8 de noviembre.

El voto en un recinto el día de la elección continúa siendo el sistema más empleado, aunque su importancia decrece. En 13 Estados es la modalidad principal (15 en 2012). En ellos, según la decisión del condado, el voto puede ser manual, con una papeleta, normalmente leída por un escáner óptico (el recuento manual es ya residual). El voto electrónico funciona con impresión de boleta o sin rastro de papel. Su extensión se ha frenado, incluso revertido, por las dudas de seguridad alegadas por activistas y otros actores del proceso electoral³⁵.

³⁵ Braden, Mark; Tucker, Robert, "Disputed Elections post Bush vs. Gore" in ÁLVAREZ, Michael, GROFMAN, Bernard, (eds.), *Election Administration in the United States*, *op. cit.*

La libertad para definir la modalidad permite que en un mismo Estado, en un condado se vote en papel, en otro en una máquina y en un tercero también en máquina pero no la misma (Iowa tiene cuatro sistemas certificados; Oklahoma y Georgia son de los pocos Estados que imponen el mismo equipamiento en todos los condados). En DC, los votantes escogen entre llenar la papeleta a mano o en una máquina; en ambos casos, la boleta se procesa en un lector óptico. Las tecnologías varían, a pesar de un esfuerzo general de modernización. Oregon, Washington y ciertos condados de California han reemplazado el voto presencial por el voto por correo; Colorado se acerca a esa modalidad(92% de los votos se reciben en una oficina bipartidista, y tras verificar la información del sobre, se recuenta).

37 Estados y DC contemplan el voto adelantado, es decir la posibilidad para el ciudadano de acudir a votar antes de la fecha establecida de manera presencial, o a través de un sufragio enviado por correo. El procedimiento de voto adelantado, inhabitual en el mundo, pasó de 10% a alrededor de 35% entre 1996 - 2016³⁶. En 2016, hasta el fin de semana previo, habían votado alrededor de 47 millones de ciudadanos, con más de 3 millones en Florida, Texas, California y Carolina del Norte.

Como existen pocos espacios habilitados para el voto adelantado, las filas suelen ser largas aunque fluidas. Su ventaja es ampliar el calendario para sufragar, si bien existe poca evidencia de una participación más alta que en los Estados desprovistos de esa modalidad. No existe un patrón temporal único. La opción se abre semanas, incluso meses antes (dos meses en Texas, lo que conduce eventualmente a que el ciudadano sufrague antes del proceso deliberativo de los candidatos). Suele cerrarse días antes, y en algunos Estados está disponible hasta la víspera (Minnesota, Nebraska, Montana, entre otros). Aun dentro de un Estado, algunos condados se desfasan o desarrollan horarios singulares de funcionamiento (Florida).

³⁶ UHRMACHER, Kevin, GAMIO, Lázaro, "Where 41 million early votes were cast" in Washington Post, 7 de noviembre de 2016.

Su propósito es doble: facilitar a la autoridad electoral el manejo del flujo de votantes, evitando aglomeraciones o largas filas en la jornada electoral; facilitar la emisión del sufragio para el ciudadano. El sustrato de base para el éxito de la medida es la confianza en las instituciones pues los votos se guardan durante semanas (a menudo en la sede del organismo electoral, con medidas de seguridad de distinta envergadura) y se computan una vez cerrada la jornada electoral propiamente dicha.

Pese al secreto, el voto adelantado ofrece información clave sobre el comportamiento en tiempo real y con datos fidedignos, lo que permite a los partidos afinar las estrategias de movilización a partir del “big data”. Por ejemplo, antes de la elección, se sabía que alrededor de 7.4 millones de electores registrados como demócratas ya habían sufragado y 6.4 millones de republicanos; asimismo, que el electorado negro se movilizó menos que en 2012 y que repuntó la participación latina.

En el esquema presencial, ya sea adelantado o el día de la elección, la mayoría de los Estados contempla el voto provisional. Existen pautas comunes. Si un ciudadano no aparece en el listado cuando considera que sí tiene el derecho, si no puede exhibir ningún documento de identidad, o si su estatus para votar no está claro, se le autoriza a sufragar, con un voto aparte. Desde ese momento, corre un plazo para probar ante la autoridad que sí está habilitado; si se confirma, recién se computa el voto.

Prácticamente todos los Estados prevén el voto por correo, cada vez más usado. Sus ventajas se vinculan con el hecho que la jornada electoral se desarrolla en martes y no existe una tradición de flexibilidad en el trabajo o los centros de estudios para que los ciudadanos acudan a las urnas. Asimismo, el sufragio postal vuelve más sencillo el voto para la población de mayor edad, cuya proporción crece con el envejecimiento de los “baby boomers”. Por último, reduce gastos (pago a los encargados de mesa y a los recintos), aunque es sensible a la evolución de las tarifas y también debe considerar la extensión de los plazos de entrega.

Existen cuatro tipos de voto postal: con excusa; sin excusa; permanente; voto postal exclusivo (excuse absenteevoting, no –excuse absenteevoting, permanentabsenteevoting, exclusive vote by mail voting³⁷). El primero se aplica a título excepcional, por un impedimento físico, ausencia del condado, edad (Luisiana, Nuevo México). Ese padrón se renueva en cada elección. El segundo representa un derecho para cualquier ciudadano, sin exigencia de justificación (Minnesota, Nebraska). En una variante de esta modalidad, el Estado crea un padrón permanente de electores a los cuales ha enviado papeletas. Por último, Oregón, Washington, condados de California y, en gran medida, Colorado solo contemplan la emisión del sufragio por correo, con una participación superior a la media nacional³⁸.

Entre las innovaciones se cuenta la verificación por internet si la papeleta ha sido recibida por la oficina electoral³⁹ y el cómputo automatizado (Rhode Island). Ciertos Estados aceptan en la práctica votos enviados después de la jornada electoral (Washington).

El voto en el exterior es exclusivamente postal. De los seis millones de norteamericanos viven en el extranjero, 2.6 se encontrarían habilitados para votar bajo la Ley del voto ausente de militares y ciudadanos en el exterior (Uniformed and Overseas-CitizensAbsenteeVotingAct, UOCAVA), que rige el derecho al voto de los militares y sus familiares en el exterior (alrededor de 1.2 millones), los diplomáticos y ciudadanos ordinarios. Establece principios generales, como el derecho de recibir la boleta de votación 45 días antes de los comicios federales. Sin embargo, cada ciudadano debe adecuarse a las reglas específicas de su Estado de residencia. Los militares y diplomáticos tienen altos niveles de participación, reflejo del compromiso con el servicio al país; no así los otros ciudadanos, lo que traduce el habitual desinterés de

³⁷ Bipartisan Policy Center, *The New Realities of Voting by Mail in 2016*, Washington, Bipartisan Policy Center, p. 5.

³⁸ INGRAHAM, Christopher, "This election year has been chaotic, Making it to the polls can be, too" en *Washington Post*, 6 de noviembre de 2016, p. G 2.

³⁹ U.S. Election Assistance Commission, *Tips for Managing Alternative Voting Methods*, October 2014.

los residentes en el exterior, las complicaciones para el registro y la rigidez burocrática del trámite. Los norteamericanos no poseen el sistema más común: el voto en embajadas y consulados.

A) CENTROS DE VOTACIÓN, HORARIOS Y AMBIENTE ELECTORAL

Para el funcionamiento de los centros de votación se privilegian espacios públicos como escuelas (que suelen continuar con el servicio de enseñanza); y lugares privados con fin social, como iglesias, espacios comunitarios y otros. Las normas exigen el emplazamiento cerca de estaciones de transporte público, con espacios de parqueo y facilidades para las personas con discapacidad auditiva, visual o de movilidad a través de dispositivos pertinentes (audífonos con instrucciones, incluso en varias lenguas, lupas, escritura Braille, etc.). Rhode Island creó un programa para que personas con impedimentos físicos severos voten en sus hogares (Nursing Home Program). Para reducir costos, algunos condados disminuyen las mesas de votación y, en contrapartida, permiten votar en cualquiera de ellas, lo que supone una interconexión permanente entre los recintos electorales.

Los horarios de atención varían entre 11 y 15 horas. Con frecuencia, las mesas reciben a los electores desde las 6 o 7 de la mañana para atender a la población trabajadora, en tanto que los cierres se producen entre las 6 de la tarde (Hawaii, Indiana, Kentucky) y las 9 de la noche (Nueva York). El cierre temprano erige barreras para personas que trabajan hasta las 5 o 5:30, un horario común.

La nota dominante es la tranquilidad y el orden en los centros de votación, la confianza de la ciudadanía y los partidos en las autoridades electorales, en las garantías de los procedimientos, en la seguridad del sistema, tanto local como nacional. Largas filas se forman al inicio, al mediodía y al final de la jornada (con esperas que exceden la hora). Así como los avisos publicitarios y la difusión de encuestas en los medios de comunicación continúan el día

de la elección, también es perceptible una discreta propaganda y proselitismo en los alrededores de los centros de votación sin conflictos. Las vallas, el pintado de paredes o el pegado de afiches no forman parte de la tradición política.

Pese a la adecuada infraestructura, el secreto del voto no constituye una piedra angular del edificio, como en las culturas políticas latinoamericanas o europeas⁴⁰. En varios Estados es común que los electores llenen las extensas boletas en mesas, al lado de otros votantes, y a la vista del público. Pocos Estados prohíben la fotografía del voto. Como hipótesis explicativas puede anotarse, en línea con las reflexiones de Alexis de Tocqueville, que la cultura igualitaria norteamericana generó menor presión, coacción y clientelismo sobre las categorías populares, aspectos presentes en sociedades más jerárquicas, como las latinoamericanas o las mediterráneas⁴¹. Por otro lado, la afiliación partidaria es bastante pública: en numerosos Estados, en el momento de registrarse como elector, el ciudadano puede señalar el partido de su preferencia.

La observación electoral se encuentra poco difundida, en la práctica y en las normas, sin duda por la confianza en los procesos electorales. No existe normativa federal y varios Estados no contemplan la observación internacional, ni siquiera la nacional (Minnesota). La Misión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) que observó la presidencial de 2016, una primicia, debió negociar con cada Estado un eventual despliegue y no siempre obtuvo luz verde. También es mínima la presencia de delegados partidarios para controlar las mesas. Los partidos prefieren que los militantes incentiven el voto, lo que supone un trabajo en centros de llamada y de terreno, fuera de los recintos electorales.

⁴⁰ GARRIGOU, Alain, *Les secrets de l'isoloir*, Paris, Troisième culture, 2008.

⁴¹ Cf. HERMET, Guy, *En las fronteras de la democracia*, México, FCE, 1996, pp. 83-109.

B) RECLUTAMIENTO DE MIEMBROS DE MESA Y FUNCIONAMIENTO

El reclutamiento de los miembros de mesa varía entre Estados, bajo el principio común del voluntariado, con un pago modesto (como el salario mínimo por hora, como en Wisconsin). Jubilados, amas de casa y, en menor medida, universitarios, con flexibilidad de tiempo para recibir la capacitación y ocupar la función durante un día (o más, como en los Estados con votación adelantada), conforman un alto porcentaje de los funcionarios de mesa. Esa tendencia sumada a la convocatoria a gente que ya desempeñó la función explica que un 20% de los miembros de mesa sean mayores de 71 años, lo que plantea retos en el manejo de la tecnología⁴². Las mesas suelen tener numerosos funcionarios: encargados del registro de electores o la verificación de la identidad, del funcionamiento de las máquinas, auxiliares, responsables del centro.

La inversión en capacitación es limitada y poco atenta a las especificidades de la elección, pues además de la presidencial, se vota para el Senado, la Cámara de representantes, eventualmente para elecciones o referendos locales. Númerosos manuales transcriben las normas, lo que resulta poco útil para los miembros de mesa o genera un abanico de respuestas ante la misma situación pues los funcionarios deben hacer una interpretación propia de la norma.

El requisito mínimo común es estar inscritos en el padrón del Estado. A partir de allí, los requerimientos varían. El equilibrio partidario cuenta, sin ser decisivo. En Nueva York, la selección se hace de listas de voluntarios entregadas por los partidos; en Montana, los partidos pueden enviar nombres, pero en la práctica no lo hacen. Entre las buenas prácticas, la CEA sugiere extender el reclutamiento a través del contacto con agencias locales de gobierno, fundaciones, centros de enseñanza, asociaciones comunitarias, en especial para reclutar miembros de mesa bilingües⁴³.

⁴² HALE, Kathleen, MONTJOY, Robert, BROWN, Mitchell, *op. cit.*, p. 7.

⁴³ U.S. Election Assistance Commission, *Tips to Employ Effective Poll Workers*, July 2014.

C) Requisitos para ejercer el sufragio: identificación

Cuando los ciudadanos acuden a votar, las reglas sobre la manera cómo el elector se identifica, difieren según los Estados, en un país que no cuenta con un documento nacional de identidad.

17 Estados actúan bajo la presunción de buena fe y no exigen que el votante se identifique sino que ofrezca información básica sobre él, como los datos de nacimiento y el lugar de residencia (Maryland). El ciudadano firma en la pantalla o en actas en papel. En Minnesota el principio es similar pero se exige una identificación a los ciudadanos que se registran el mismo día. A los votantes primerizos sí se les demanda algún documento, por disposición de la normativa federal de HAVA.

En una situación intermedia figuran 26 Estados que requieren una prueba de identidad sin foto, como un documento con la firma del ciudadano que se coteja con los registros (Alaska, Montana). El perjurio acarrea multas y cárcel, una advertencia que figura en las fichas de inscripción (DC).

En 8 es indispensable un documento de identidad con foto, tipo licencia de conducir, pasaporte, permiso para portar armas, identificación militar (Georgia, Indiana, Kansas, Mississippi, Dakota del Norte, Tennessee, Virginia, Wisconsin). Aun en ellos, cierta flexibilidad autoriza el voto sin ese documento. La tendencia va a elevar el umbral. De 2012 a 2016, los Estados que establecieron un requisito de documentación aumentaron de 29 a 33, y dentro de ellos, los de exigencia estricta de un documento con fotografía, se elevaron de 4 a 8.

Se contraponen el énfasis en la seguridad del proceso para prevenir acciones fraudulentas y la facilitación del voto, en especial de grupos vulnerables y minorías. En ausencia de un carné nacional de identidad, la acreditación pasa por documentos que suponen participar en actividades costosas (licencia de conducir, permiso para portar armas, identificación universitaria, etc.), menos accesibles para las categorías desfavorecidas. Ciertos Estados emiten gratuitamente o a bajo costo una identificación electoral pero esa acción se concentra en en muy pocas sedes.

El debate excede el campo conceptual, posee un trasfondo histórico. La argumentación de la seguridad y la limpieza de la elección constituyó un leitmotiv que, en la práctica, excluyó al electorado pobre en el último tercio del siglo XIX. Refleja también una división política contemporánea. Los Estados de línea republicana elevan los umbrales; los demócratas los flexibilizan. Esas opciones reflejan bases sociales contrapuestas. El electorado republicano suele ser blanco, masculino, de edad, con facilidad para acceder a los documentos con fotografía; los votantes demócratas se reclutan entre las minorías⁴⁴.

A veces, el requisito de la identificación fotográfica nace con un espíritu bipartidista, y las tensiones estallan durante la implementación (Kansas) hasta aterrizar en los estrados judiciales, en especial por iniciativa de organizaciones que promueven la participación electoral. Los tribunales tienden a atenuar requisitos de identificación muy severos (Texas, 2016).

En una perspectiva internacional, la situación norteamericana es singular pues lo común es la inscripción con un documento de identidad nacional, con fotografía, que excede la función electoral, al servirle al ciudadano en la relación con el Estado y el sector privado. Asimismo, la inscripción en el padrón se cierra con meses de anticipación y sin ese registro, votar es imposible. Por último, para sufragar, el ciudadano presenta en la mesa electoral el documento con el cual se registró. Ese estándar internacional supone elementos ausentes en Estados Unidos: el documento nacional de identidad, el padrón electoral unificado, la voluntad del Estado para registrar al conjunto de la ciudadanía o de la población.

⁴⁴ En 2016, Clinton sacó una ventaja de 80 puntos en el electorado negro, 36 en el latino, 18 en el joven (18 – 29), 12 en el femenino; Trump aventajó con 21 puntos en el electorado blanco. ALCÁNTARA, Chris, CLEMENT, Scott, ESTEBAN, Chiqui, GUSKIN, Emily, “A squeaker, by the numbers” en Washington Post, 10 de noviembre de 2016, p. A34.

VII. CONCLUSIÓN: EL DEBATE INACABADO SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS ELECTORALES

El proceso electoral norteamericano posee singularidades únicas a nivel mundial. Su funcionamiento debe ser comprendido en una larga historia de elecciones ininterrumpidas y de un régimen federal, representativo y democrático, cuyos fundamentos se colocaron a finales del siglo XVIII. La estabilidad de las pautas institucionales ha preservado un mosaico diverso en materia electoral. La confianza ciudadana en las elecciones y la actitud respetuosa de los partidos, aun en procesos que generaron una disonancia cognitiva entre los principios enunciados y los resultados, como la presidencial de 2000 y de 2016, han brindado simultáneamente un zócalo a los procesos electorales y favorecido la conservación del localismo extremo de prácticas técnico-administrativas y jurisdiccionales.

En esta democracia, reputada a justo título como una de las más sólidas y emblemáticas, continúa el debate sobre la participación electoral. Tras casi dos siglos y medio de Independencia y de elección popular del Presidente y del Congreso, el sistema político no alcanza un consenso sobre el ideal de una participación electoral del conjunto de la ciudadanía, que permanece todavía como un objeto de controversias jurídicas, prácticas, políticas, incluso filosóficas. En efecto, el registro en los censos y la asistencia a las urnas no se han convertido en valores indiscutibles, respaldados por principio.

Causas de distinto orden convergen en esta situación atípica. Influye la concepción liberal sobre la ciudadanía que concibe al ciudadano volcado fundamentalmente hacia sus asuntos y el voto como un derecho más que una obligación, por lo que la abstención es tan legítima como la participación. Se contrapone al modelo del republicanismo de la Revolución Francesa, construido sobre un ciudadano comprometido e interesado en los asuntos públicos

—de amplio impacto, repercusión y adopción en América Latina—, que apunta al ideal de la participación en las elecciones, más allá de cualquier bandera.

Consecuencia directa de esa visión, se desprendió una concepción que consideró que “el sistema de élites competitivas con un nivel bajo de participación de los ciudadanos es *necesario* en una sociedad desigual, la mayor parte de cuyos miembros se consideran a sí mismos consumidores maximizadores”⁴⁵. Asimismo, en defensa implícita del modelo norteamericano frente a las altas tasas de votación de Europa, una corriente de las ciencias políticas exaltó las virtudes y ventajas de la... baja participación electoral⁴⁶. Señaló que la elevada participación conllevaba expectativas y presiones sobre los gobiernos y, por lo tanto, amenazaba la gobernabilidad, en tanto que una asistencia moderada generaba un menor estrés al sistema político e indicaba, en última instancia, la aprobación tácita del sistema de partidos y del régimen democrático.

El desinterés en la participación electoral tiene una contracara o una compensación en la valoración social de la participación ciudadana a través de una extensa y dinámica red de asociaciones, fundadas sobre el voluntariado, que promueven una infinidad de causas, algunas políticas. Este asociacionismo presente desde larga data -el aspecto llamó la atención de Tocqueville-, engarza con la concepción liberal de individuos libres de participar en los términos que mejor se adecúen a sus ideas o intereses.

En ausencia de un consenso para la participación de todos los ciudadanos, interviene la variable política. Los partidos la evalúan bajo un prisma instrumental. Alientan aquella que acrecienta las posibilidades de victoria y colocan cortapisas a la que beneficia al rival. La mayoría de las acciones administrativas y legales que restringen o extienden el registro y la votación se comprenden en ese marco. Esta tendencia se exagera por el bipartidismo; el mo-

⁴⁵ MACPHERSON, C. B., *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza, 1982, p. 120.

⁴⁶ Entre otros, Samuel Huntington, *The Crisis of Democracy*. Nueva York: New York U.P., 1975.

delo del ganador se lleva todo, aplicado en casi todos los niveles y cargos; la diferencia nítida de los grupos sociales que respaldan a uno y otro partido. En numerosas ocasiones, el reto no es tanto aumentar el apoyo sino movilizarlo eficazmente hacia las urnas. Una leve diferencia en la participación puede definir el cargo más ambicionado: la Presidencia.

A la luz de las consideraciones, las probabilidades que las bases del sistema de administración y de justicia electoral, así como las disputas sobre la participación, se preserven, son muy altas. La excepcionalidad norteamericana tiene aún largos días por delante.

