

## EL FEDERALISMO Y LA ELECCIÓN DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS

*In my opinion, this Nation's present presidential electoral system is a live bomb buried in the Constitution that must be defused before, not after, it explodes in our faces.*

Theodore G. Sorensen, 1969.

*Our present system of computing and awarding electoral votes by States is an essential counterpart of our Federal system and the provisions of our Constitution which recognize and maintain our nation as union of states.*

L. B. Johnson, 1965.

*Introducción. I. Las salvaguardias. 1) Sus orígenes. 2) Su evolución. II. La mecánica electoral. 1) La subrepresentación. 2) La injusticia. 3) El sufragio desigual y restringido. 4) La designación de los candidatos presidenciales. III. Los remedios propuestos. 1) Los avatares. 2) Su significado. A) El sistema de voto distrital. B) El sistema proporcional. C) El sistema de elección directa.*

### Introducción

El federalismo fue el instrumento que forjó la Unión Americana y, al propio tiempo, el precio que se ha debido pagar por el éxito de la misma. Es, pues, inevitable que los principios federalistas determinen en gran parte la historia y la evolución de la nación americana. El hecho más importante es que hoy en día esos principios están hondamente enraizados en la forma de gobierno, de la ley y de la política.

Siendo el federalismo “una forma adaptable que permite respetar la diversidad asegurando la unidad”.<sup>1</sup> Esto es, que el ideal del federalismo al perseguir la unidad suficiente del pueblo para hacer frente a los peligros comunes y acrecentar el bienestar de la comunidad, sin pedir un sacrificio excesivo a sus características particulares y a las energías propias a esta particularidad, exige del gobierno que acate la voluntad de la mayoría sin preferir las corrientes de opinión minoritarias.

Un especialista francés en instituciones políticas comparadas ha dicho que el presidente americano “aparece como un personaje que encarna la nación, que traduce sus aspiraciones y las realiza en el marco consti-

<sup>1</sup> Berger, Gaston. *Introducción psicológica y filosófica a los problemas del Federalismo*, en “El Federalismo”, Madrid, Tecnos, 1965, p. 31.

tucional".<sup>2</sup> Esto es debido, entre otras razones, a que el presidente no comparte su autoridad en materia ejecutiva con nadie; a que en materia legislativa la Constitución le impone el deber de iniciativa; a su *status* de jefe de Estado y jefe de gobierno lo que le da facultades exclusivas e importantísimas en materia de relaciones internacionales, defensa nacional, etcétera; en una palabra al hecho que es el único órgano permanente de la nación, luego el único que de manera constante es responsable de su destino. Precisamente por ese carácter de órgano primordial de dirección Wilson expresó: "*The President is at liberty, both in law and conscience, to be as big a man as he can.*"

Ahora bien ¿satisface la elección del presidente norteamericano los principios federalistas evocados? ¿En qué medida determinan estos principios la elección presidencial? Dicho de otra forma, ¿en qué medida el derecho de los Estados miembros a participar en la nominación del Ejecutivo federal está garantizado? ¿Qué inconvenientes ha traído aparejada la implantación del federalismo en el sistema para elegir presidente en Estados Unidos? ¿Cómo se han tratado de remediar? He aquí ciertas cuestiones a las que trataremos de responder.

## I. Las salvaguardias

### 1. Sus orígenes

Entre 1607 y 1732 se formaron las 13 colonias que serían al correr del tiempo los primeros 13 Estados de la Unión Americana. De origen, cultura, religión y modo de vida diferentes, sus habitantes se ven enfrentados también en la concurrencia económica. Sin embargo, cuatro factores habrían de jugar un rol decisivo en favor de la unión: las necesidades de defensa contra los indios y la rivalidad comercial holandesa, primero, y después la rivalidad francesa y finalmente el levantamiento común en contra de las medidas impositivas tomadas por Londres.

Después de varias tentativas frustradas, en julio de 1778 son adoptadas las disposiciones que creaban la Confederación de Estados Unidos de América. Lo efímero de la vida de esta confederación se debe a la ausencia de verdaderos órganos comunes interiores que estuvieran en contacto con los ciudadanos, ya que si bien es cierto existía un Congreso con determinadas facultades, fue fundamentalmente un órgano que sirvió de instrumento a la común política exterior y el hábil artífice del triunfo final.

Firmado el Tratado de París en septiembre de 1783, por el que Inglaterra reconoció la independencia de los primeros trece Estados, la confe-

<sup>2</sup> Mathiot, André. *El Federalismo en Estados Unidos*, en: "El Federalismo", *op. cit.*, p. 233.

deración se vio seriamente amenazada en su existencia misma, ya que, desaparecido el peligro exterior, la confederación carecía de razón de ser.

Sólo el espíritu de compromiso y la pragmática clarividencia de los Constituyentes de Filadelfia pudieron salvar a la Unión a través de una fórmula que sería un concepto de Tocqueville "*une grande découverte de la science politique de nos jours*".<sup>3</sup> En efecto, una maquinaria —tan complicada y precisa como la de un reloj— que después ha servido de modelo absoluto al resto de los países federalistas que se han creado, de tal manera que su perfección se pondera en la medida de la cercanía o alejamiento de ese modelo, fue concebida en la Constitución de 1787.

¿En qué consiste esta fórmula? Se deja subsistir a los Estados y a su autonomía gubernamental, se les sobrepone un gobierno federal tan completo como los estatales, ya que está dotado de poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y de los órganos necesarios para llevar a cabo una serie de facultades expresamente conferidas y limitadas por la Constitución.

Pero ¿cómo conseguir lo anterior cuando dos tendencias antagónicas se enfrentaban en relación con la organización de los poderes? Fue la delegación de Connecticut la que propuso, a iniciativa de Franklin, lo que sería el célebre compromiso de Connecticut consistente en dividir el Congreso de la Unión en dos Cámaras, una de las cuales representaría a la nación reflejando, consecuentemente, la importancia de los Estados, y la otra Cámara, o sea el Senado, representaría a los Estados en estricta igualdad. De esta manera se pudieron conciliar los intereses de los entonces llamados federalistas —hoy más usualmente conocidos como nacionalistas— partidarios de un Congreso en que los Estados estuvieran representados proporcionalmente a su población y, por consiguiente, partidarios de un gobierno unitario y los intereses de los representantes de Estados pequeños, que temiendo la fuerza de los más poblados, exigían el mantenimiento de una Confederación de Estados iguales, representados en el Congreso con tantos votos como los de los Estados grandes.

Pese a ser la organización del poder Legislativo el punto principal de divergencias, no menor dificultad presentaba la del Ejecutivo. Las mismas facciones se encontraban divididas interiormente sobre este punto. De un lado los nacionalistas partidarios de un gobierno unitario, hombres como Washington o Madison propugnaban por un Ejecutivo único; otros como Randolph, desconfiando del poder de un solo hombre, proponían un Ejecutivo colegial. En el bando contrario los partidarios de un simple fortalecimiento de la confederación existían, los que como Franklin, se inclinaban por la imitación del Ejecutivo británico.

Una vez más el espíritu conciliatorio de los "Padres de la Constitución" se iba a manifestar en una solución empírica del conflicto. Solución

<sup>3</sup> Citado por Tunc, André. *Les États-Unis*. Paris, L. G. D. J., 1965, p. 16. (Col. *Comment ils sont gouvernés*).

que crea un titular del Ejecutivo con carácter nacional, puesto que el presidente lo es de los Estados Unidos; pero en cuya elección se favorecen los derechos de los Estados.

Es en el artículo II de la Constitución donde se consignó, en diversos aspectos, la voluntad de respetar el derecho de los Estados a elegir presidente.

a) Una primera salvaguardia es la que prevé la designación en los Estados y en las condiciones fijadas por sus legislaturas de un número de electores, igual al número total de senadores y de representantes al que el Estado tenga derecho en el Congreso. Esta autoridad de las legislaturas locales para establecer el método de designación (*appoint*) fue reconocida plenamente por la Suprema Corte en el célebre caso *McPherson vs. Blacker*.<sup>4</sup> Esto es que la Constitución otorga a los pueblos de los Estados, por mediación de sus representantes en la legislatura, el pleno derecho de disponer el modo como los electores sean designados, sea por la legislatura misma, sea por votación del pueblo en distritos, o por votación popular en todo el Estado, de una candidatura general, o por otros métodos.

b) Una salvaguardia más consiste en la previsión que dispone la elección presidencial indirecta. En efecto, creyendo en el rol dirigente de las élites, los Constituyentes de Filadelfia concebían a los electores como un grupo selecto de hombres de cada Estado que, reunidos en la capital de su propio Estado, deliberaban y reflexionaban sobre los pros y los contras de cada candidato, eligiendo finalmente a la persona idónea para la presidencia de la Unión.

Así, en su versión original, la previsión disponía que los electores reunidos en sus respectivos Estados votaran en boletas por dos personas. Se hacía una lista de todas las personas que hubieran obtenido votos y del número de votos obtenidos por cada una de ellas; esta lista sería firmada por los electores, certificada y transmitida sellada al presidente del Senado, quien en presencia del Senado y de la Cámara de Representantes abriría todas las listas y los votos serían entonces contados. La persona que hubiera obtenido el mayor número de votos sería el presidente, si este número representaba la mayoría del número total de los electores designados.

c) Por otra parte, una garantía de los derechos estatales más se iba a consignar en una disposición que de acuerdo con la voluntad del Consti-

<sup>4</sup> *McPherson vs. Blacker*, 146 E. U., 1, 27 (1892), citado por Schwartz, Bernard, *Los poderes del gobierno*, vol. II, *Poderes del Presidente*; traducción de Julieta Campos, México, UNAM, 1966, p. 9.

tuyente, otorgaba al Congreso una importante función en la designación presidencial. Originariamente la Constitución previó que en el caso en que varias personas hubieran obtenido esa mayoría recibiendo un número igual de votos, la Cámara de Representantes por su voto escogería inmediatamente a uno de ellos para presidente; si nadie hubiera obtenido la mayoría, la Cámara escogería con el mismo procedimiento al presidente entre las cinco personas que hubieran obtenido el mayor número de votos. Sin embargo es muy importante hacer notar que los votos deben ser contados por Estado, disponiendo de un solo voto la representación de cada Estado.

Un escritor ha dicho que este sistema electoral original fue elaborado basándose en la idea de la inmortalidad de Jorge Washington.<sup>5</sup> En cuanto éste se negó a prolongar su mandato más de dos periodos se presentaron serios inconvenientes que concluyeron en resultados aberrantes. Como hemos visto antes, en la redacción originaria del artículo II los electores no votaban por separado para presidente y vicepresidente, sino que cada elector votaba por dos personas, sin mencionar qué cargo deseaba que cada uno desempeñara. En 1796 fueron electos Adams y Jefferson para presidente y vicepresidente respectivamente, siendo miembros de partidos antagónicos, federalista el primero, demócrata el segundo; lo que desde luego era a todas luces absurdo.

De consecuencias políticas más graves aún fue el inconveniente que podía presentarse en el caso en que todos los electores del partido predominante votaran por las dos mismas personas, el resultado sería un empate y las elecciones serían remitidas a la Cámara de Representantes, que podía o no simpatizar con el partido ganador. Como quiera que este problema se presentó en las elecciones de 1800 en las que contendieron Jefferson y Burr se procedió a reformar la Constitución con la decimasegunda enmienda ratificada en 1804.

Dicha enmienda tuvo como objeto eliminar los defectos ya señalados y los que confundieron los resultados de la elección de 1800. El elemento perturbador de este proceso electoral fue, sin duda alguna, la aparición de los partidos políticos. Como se ha dicho con anterioridad, "los Padres de la Constitución" quisieron que el primer magistrado de la Unión fuera la persona a la que las mejores personas de cada Estado, después de tranquila consideración, eligieran como la más idónea para tal puesto, al margen de todo juicio partidista. Y es por todos conocido que dicha expectativa fue frustrada desde los primeros días de existencia de la Unión; ya bajo el gobierno de Washington se fue formando ese conflicto permanente entre dos partidos —en ese entonces encarnados

<sup>5</sup> Corwin. *The President: Office and Powers*, citado por Schwartz, Bernard, ob. cit., p. 10.

por Hamilton y Jefferson— que a decir de Tunc, constituye la historia constitucional de los Estados Unidos.<sup>6</sup> De acuerdo, pues, a dicha enmienda se iba a votar en adelante en boletas separadas para presidente y vicepresidente y las otras disposiciones fueron las siguientes: sería, en adelante, declarado presidente la persona que hubiera obtenido el mayor número de votos, si esa cantidad igualara o rebasara la mitad del número total de electores designados; si nadie reuniera esta mayoría sería la Cámara de Representantes quien escogería inmediatamente al presidente, por escrutinio, entre los tres candidatos que hubieran reunido el mayor número de sufragios. Pero al escoger presidente los sufragios serán computados por Estado, disponiendo de un voto cada representación estatal y siendo necesaria una mayoría de todos los Estados para la elección. Vemos así cómo, eliminados los errores, las salvaguardias originales quedaron intactas.

## 2. *Su evolución*

La figura del presidente de los Estados Unidos ha tomado proporciones insospechadas para los “Padres Fundadores”. Razones de diversa índole han servido de aceleradores de esta evolución; problemas internos como la Guerra de Secesión o la depresión económica de 1929; factores exteriores como las dos guerras mundiales o la hegemonía internacional que en todos niveles tiene el país, han hecho que el presidente sea sobre quien pese la responsabilidad en tiempo de crisis, con el consiguiente acrecentamiento de sus poderes y de su liderazgo nacional. Hoy en día el presidente es, según la fórmula de un americano, “el símbolo en el que la nación ve encarnados sus fines, sus planes, sus aspiraciones. Se ha convertido en el servidor supremo del que se espera que tome la dirección realizando estos planes, estos fines, estas aspiraciones”.<sup>7</sup>

Otro punto más en el que las previsiones originarias fueron frustradas, ya lo hemos dicho, fue la intervención de los partidos políticos en los procesos electorales. Esta situación se acentuó debido al alto grado de organización y eficiencia de los mismos.

Así, actualmente la elección presidencial es de hecho popular y sólo teóricamente a dos grados. Los grandes electores son electos en razón de las candidaturas que han prometido apoyar. Los partidos políticos devienen organizaciones con vocación nacional cuando es la elección presidencial la que se halla en juego y queda en sus manos el control de la designación de los candidatos. Y consecuentemente la elección de los grandes electores se ve limitada de antemano en función a los candidatos de los grandes partidos.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Tunc, André, ob. cit., p. 148.

<sup>7</sup> Brownlow, citado por Mathiot, André, ob. cit., p. 243.

<sup>8</sup> Cfr. Mathiot, André, ob. cit.

De esta manera, el sistema ha evolucionado en un sentido diferente al previsto por las expectativas de los hombres de Filadelfia en lo que se refiere a la independencia electoral de los grandes electores, y en lo relativo a la posibilidad de que fuera la Cámara de Representantes, votando en estricta igualdad por Estados, la que eligiera presidente, en el caso que ningún candidato obtuviera mayoría en el seno del Colegio Electoral.

En efecto, una costumbre de carácter constitucional y de enorme arraigo en la conducta política del pueblo norteamericano es el principio de que los electores voten por los candidatos de los partidos políticos en cuyas candidaturas fueron elegidos. No obstante, en la práctica este principio se ha visto violado, ya que constitucionalmente la libertad de voto de los electores subsiste y ha sido reconocida por tribunales locales y por la Suprema Corte declarando inconstitucionales las leyes locales que han pretendido coartarla.<sup>9</sup> Recuérdese que en 1948 un elector de Tennessee, electo por el Partido Demócrata, depositó su voto por el candidato del Partido de los Derechos de los Estados. Lo mismo los electores demócratas de Alabama votaron por el candidato del Partido llamado *Dixiecrat*. Incidentes semejantes ocurrieron en 1956 y 1960.<sup>10</sup> Con todo, hasta ahora el papel personal del elector no ha representado un problema grave en la práctica, aunque subsista en teoría la posibilidad de suscitarse un serio conflicto, en el caso en que los electores contrariaran el deseo mayoritario de la nación.

Por otra parte hemos dicho ya que el Constituyente de Filadelfia quiso otorgar expresamente en la Constitución la posibilidad a los Estados —y particularmente a los Estados pequeños, ya que el escrutinio se hace en pie de igualdad— de designar al presidente en el seno de la Cámara de Representantes cuando en el Colegio Electoral ninguno de los candidatos hubiera obtenido mayoría.

Cercano a las concepciones del contrato social, al Constituyente le repugnó la idea de la existencia de cuerpos intermediarios que falseara la *volonté générale*. De ahí que no existiendo partidos políticos, pero tampoco deseando que se crearan, las candidaturas no estaban organizadas, habiendo entonces fuertes posibilidades de producirse en el Colegio Electoral esta ausencia de mayoría y, por consecuencia, la intervención de la Cámara de Representantes prevista y deseada por el Constituyente estaba asegurada. Sin embargo, esta hipótesis cara al Constituyente no se ha producido en la historia norteamericana más que por excepción.

En 1824 contienden por la presidencia John Quincy Adams, Andrew Jackson, William Crawford y Henry Clay, obteniendo respectivamente: 115,696; 152,933; 46,979 y 47,136 votos populares, o sea el 31.9%; el

<sup>9</sup> Cfr. Schwartz, Bernard, ob. cit., p. 13.

<sup>10</sup> Cfr. *Hearings before the Subcommittee on Constitutional Amendments of the Committee on the Judiciary United States Senate*. 91st. Congress, 1969, p. 572.

42.2%; el 13% y el 13% de los mismos. Ahora bien, habiendo recibido respectivamente 84, 99, 41 y 37 votos electorales ninguno obtuvo la mayoría requerida en el Colegio Electoral, por lo que la elección recayó en la Casa de Representantes y ésta designó a Adams como presidente, cuando había sido Jackson el que había obtenido el mayor número de votos populares, cometiendo así una evidente injusticia electoral.

Desde luego podría argüirse que esta amenaza de bloqueo del sistema quedó conjurada con la aparición y organización de los partidos políticos, lo que aseguraba la mayoría requerida en el Colegio Electoral, y que si esta excepción se produjo fue porque éstos apenas se encontraban en estado de gestación.

Pero lo cierto es que el sistema electoral no puede hacer frente con confianza a las amenazas de un tercer partido o a la división de alguno de los grandes partidos y el peligro de verse bloqueado está siempre presente.

En efecto, en la elección de 1948 contendieron Harry S. Truman del Partido Demócrata; Thomas E. Dewey del Republicano; J. Strom Thurmond del State's Rights y Henry A. Wallace del Progressive, quienes respectivamente obtuvieron el 49.6%; 45.1%; 2.4% y 2.4% del total de votos populares. No obstante Thurmond con sólo el 2.4% de votos populares obtiene 39 votos electorales y de haber logrado algunos pequeños cambios en Ohio y California hubiera forzado a llevar la elección a la Cámara de Representantes, en donde, por existir 21 delegaciones estatales controladas por demócratas no disidentes, 20 por los republicanos y 3 repartidas uniformemente, Truman hubiera tenido serias dificultades en ser electo, pese a haber obtenido 2.188,054 votos populares más que su oponente más cercano.<sup>11</sup>

En 1968 toda la estrategia de Wallace se basó en obtener el bloqueo del proceso electoral tratando de impedir que Nixon o Humphrey, candidatos de los dos grandes partidos, lograran mayoría en el Colegio Electoral. Lo que hubiera hecho posible la elección en la Cámara de Representantes. Ahora bien, en esta Cámara los republicanos controlaban 19 Estados, los demócratas 21, Wallace controlaba 5 y el resto estaba dividido. Con una situación semejante Wallace hubiera podido decidir la elección del presidente obteniendo ciertas concesiones a cambio del voto de algunos de sus grandes electores. El resultado final dio a Nixon 31.770,237 votos, o sea el 43.40% de votos populares y 302 votos electorales; a Humphrey 31.270,533 votos, o sea el 42.72% de votos populares y 191 votos electorales y a Wallace 9.908,141 votos, o sea el 13.53% de votos populares y 45 votos electorales.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Wechsler, Herbert. *Las salvaguardias políticas del Federalismo: el papel de los Estados en la composición y selección del Gobierno Nacional*, en: "Práctica del Federalismo." Buenos Aires, Ed. Bibliográfica Argentina, 1959, p. 133.

<sup>12</sup> Semidei, Manuela y Toinet, Marie-France. *Les partis politiques Américains*.

No obstante dejó en claro en la conciencia americana que el bloqueo y el caos en el sistema electoral, resultantes de la presencia de un tercer partido de base regional, siempre son posibles y que esto traería como consecuencia la elección del presidente en la Cámara de Representantes que, funcionando con el sistema "*one State one vote*", bien puede desembocar en la indecisión y parálisis o en una injusta decisión que elija a un presidente minoritario, que podrían ser de trágicos y violentos resultados.<sup>13</sup>

## II. *La mecánica electoral*

### 1. *La subrepresentación*

Normalmente, cuando el sistema electoral no se encuentra amenazado por la división interna de alguno de los dos grandes partidos ni por la aparición de terceros candidatos, los grandes electores —electos en escrutinio de lista por el pueblo americano el segundo lunes de noviembre en cada Estado— votan en una sola vuelta para presidente.

Los principios federalistas tienen un peso de primordial importancia en estas fases de la elección. En efecto, los electores en cada Estado deben designar tantos grandes electores como miembros cuenta su Estado en el Congreso de los Estados Unidos, es decir, tantos grandes electores como senadores y representantes tiene.

Ej.: New York:

2 senadores + 41 representantes  
Total 43 grandes electores  
Población (censo 1960) 16.782,304 habitantes

Vermont:

2 senadores + 1 representante  
Total 3 grandes electores  
Población (censo 1960) 389,881 habitantes

California:

2 senadores + 38 representantes  
Total 40 grandes electores  
Población (censo 1960) 15.717,204 habitantes

*Notes et Études Documentaires*, en: "La Documentation Française", núm. 3548, París, 23 de diciembre de 1968, p. 51.

<sup>13</sup> Véanse los testimonios autorizados de Theodore Sorensen, consejero del Presidente Kennedy, y de Howard Penniman del Departamento de Gobierno de Georgetown University en las pp. 63 y 485 de la obra citada en la nota 10.

## Alaska:

2 senadores + 1 representante

Total 3 grandes electores

Población (censo 1960) 226,167 habitantes<sup>14</sup>

Vemos como aquí el criterio de repartición de la población juega un papel muy importante puesto que lógicamente los Estados de gran población cuentan con más representantes y por tanto con mayor número de grandes electores que los Estados de escasa población. Sin embargo es a todas luces evidente que el principio federalista que puso en pie de igualdad a los Estados, sin que el criterio de importancia demográfica contara, al prever 2 senadores y por ende 2 grandes electores por cada entidad federativa, hizo que existiera una subrepresentación electoral de los grandes Estados y una superrepresentación de los pequeños. De ahí que el voto de un ciudadano de Alaska, de Wyoming, de Nevada o de Vermont tenga mucho más "peso" en la elección presidencial, que el de aquel de Pennsylvania, Illinois, California o New York.<sup>15</sup>

## 2. La injusticia

Por otra parte, se pone en juego, en esta etapa electoral, una interesante regla denominada *winner take all system*, según la cual la obtención de una mayoría de votos populares expresados en un Estado otorgan de golpe al candidato vencedor la totalidad de los votos electorales atribuidos a este Estado.

Ej.: Las elecciones en Georgia en 1964 dan a Goldwater 616,584 votos y a Johnson 522,556 votos. Goldwater se adjudicó los 12 mandatos de los grandes electores atribuidos a este Estado.

Las elecciones en New York en el mismo año dan a Johnson 4.319,162 votos y a Goldwater 224,359 votos. Adjudicándose Johnson los 43 mandatos de los grandes electores atribuidos a este Estado.

El Colegio Electoral cuenta con 538 miembros, y como quiera que la Constitución establece una mayoría calificada para obtener la elección presidencial, ésta se encuentra asegurada desde el momento en que uno de los candidatos pasa el límite de 269 sufragios de los grandes electores.

Ahora bien, el escrutinio mayoritario a una vuelta para la elección de grandes electores, combinado con el sistema —descrito anteriormente— a través del cual éstos eligen presidente, acarrearán resultados electorales que desde el punto de vista de la equidad dejan qué desear. Así ha ocu-

<sup>14</sup> Véase el cuadro de la p. 905 del libro citado en la nota 10.

<sup>15</sup> Véase la oponión de Sorensen al respecto en la p. 64 de la ob. cit. en la nota 10. Y un interesante punto de vista en contrario en la p. 902, *idem*.

rrido, ya que un candidato que obtiene menos votos populares que su oponente más cercano, obtenga, no obstante, la mayoría calificada de votos electorales requerida y sea declarado presidente.

En 1876 Rutherford B. Hayes obtuvo 4.035,924 votos populares, sea el 47.9% del total de los mismos y 185 votos electorales. Su rival Samuel J. Tilden, por su parte, 4.287,670 votos populares, sea el 50.9% del total de los mismos y 184 votos electorales.

En 1888 Benjamín Harrison obtuvo 5.445,269 votos populares, sea el 47.8% del total de los mismos y 233 votos electorales. Su rival Grover Cleveland 5.540,365, sea el 48.6% de los mismos y 168 votos electorales.<sup>16</sup>

En ambos casos fueron electos presidentes los candidatos —Hayes y Harrison— que obtuvieron menos votos populares en el cómputo de la nación que su respectivo oponente más cercano.

Otro fenómeno interesante de hacer notar es que bajo el sistema actual de elección —abstracción hecha de la elección de 1824 de Adams, la de 1876 de Hayes y la de 1888 de Harrison cuya consideración especial ya fue hecha— han sido electos en 1844 Polk con el 49.6% del total de los votos populares; Taylor en 1848 con el 47.3%; Buchanan en 1856 con el 45.6%; Lincoln en 1860 con el 39.8%; Garfield en 1880 con el 48.3%; Cleveland en 1884 con el 48.5%; Cleveland en 1892 con el 46.0%; Wilson en 1912 con el 41.9%; Wilson en 1916 con el 49.3%; Truman en 1948 con el 49.6%; Kennedy en 1960 con el 49.5% y Nixon en 1968 con el 43.4%.<sup>17</sup> Esto indica que es muy frecuente que sean electos presidentes minoritarios, esto es, candidatos cuyos votos populares obtenidos no alcanzan en el cómputo del país una mayoría calificada, aunque hayan tenido más votos populares que sus oponentes.

Finalmente, un efecto más de la conjugación de las reglas de la elección estudiada es digno de ser tomado en consideración. Y también se refiere a la desproporción que a menudo guardan el voto popular y el voto electoral y los resultados electorales tan diferentes a que puede dar lugar una ligera oscilación en esta relación. En una elección cerrada, la decisión de unos pocos cientos o unos pocos miles de votantes puede desviar el resultado pasando los votos electorales de un candidato al otro. Este resultado en un Estado pequeño y con pocos votos electorales puede parecer de efectos poco importantes en el plan nacional, pero cuando se trata de los grandes Estados, con gran número de miembros en el

<sup>16</sup> Pierce R. Neal. *The People's President*. New York, Simon and Schuster, 1968. p. 305.

<sup>17</sup> Pierce R. Neal, ob. cit., p. 305.

Colegio Electoral, un ligero cambio en los votos populares puede decidir la elección presidencial.

Ej.: En 1916 un cambio de 1983 votos en California hubiera hecho presidente a Charles Evans Hughes en lugar de Wilson.

En 1948 un cambio de cerca de 17,000 votos en Illinois, 9,000 en California y 3,500 en Ohio hubiera dado a Dewey 78 votos electorales adicionales y la elección presidencial.

En 1960 un cambio de cerca de 4,500 votos en Illinois y 23,000 en Texas hubiera dado la elección a Nixon.<sup>18</sup>

La conclusión más evidente que se desprende de los casos y cifras analizados es en el sentido de que aunque los principios federalistas, que afirman el respeto de los derechos de las entidades federadas a participar en la elección presidencial, se encuentran asegurados, el sistema tiene serios inconvenientes.

### 3. *El sufragio desigual y restringido*

El elemento esencial de un régimen federal lo forman las diferentes reglas que distribuyen las competencias respectivas del Estado federal y de las entidades federadas. Estas reglas son fijadas por la Constitución federal y por la interpretación que de la misma se hace. Entre las competencias atribuidas a los Estados miembros figura, generalmente, la de su autoorganización, es decir, normas relativas a la composición, designación y facultades de sus respectivos órganos, así como las relaciones que entre sí deben guardar éstos.

Los Estados miembros de la Unión Americana gozaron desde el principio de una facultad de autoorganización real y amplia, pues prácticamente la única exigencia de la Constitución federal original fue la de la forma republicana de gobierno.

Una de las consecuencias de esta competencia amplia fue el hecho de que la Constitución federal haya dejado a las entidades federadas la elaboración de su derecho electoral.

Hemos dicho ya que la Constitución otorgó a los Estados, por mediación de sus representantes en la legislatura, la facultad plena de designar el modo como sus grandes electores fueran designados. En un principio eran las legislaturas locales quienes hacían esta designación. Poco después, con la extensión del ejercicio del derecho de sufragio, cada Estado fue determinando la manera de hacer esta elección. Así corresponde a cada Estado fijar las condiciones de ciudadanía local, residencia, o de otro tipo, para tener derecho a votar. Correspondele también la elabo-

<sup>18</sup> Véase el Reporte que presenta a la Comisión de Reforma del Colegio Electoral la American Bar Association, ob. cit., *supra* nota 10.

ración de las listas electorales y la organización de las elecciones en el marco estatal. Asimismo, es de la competencia estatal el procedimiento de división de las circunscripciones electorales.

La consecuencia más evidente de los principios federalistas evocados es que existe una gran diversidad de disposiciones y sistemas, que rinden al sufragio desigual y restringido.

En efecto, ciertas entidades federadas exigen del votante una residencia prolongada en el Estado, lo que priva del derecho de voto a numerosas personas en un país en que la movilidad de la población es frecuente. Algunos Estados más reclaman que el elector sepa leer, o leer y escribir; no cabe duda que esta regla juega en contra de negros y mexico-norteamericanos a quienes todavía no llegan en suficiencia los beneficios de la alfabetización. Otros Estados van más lejos aún y exigen del elector que sepa explicar la Constitución, lo que se presta a numerosas arbitrariedades que también son tendientes a eliminar a negros e inmigrantes de la participación electoral. También existen algunos Estados en los que se han practicado sistemas censitarios de voto: se priva del derecho de voto a las personas que no prueben tener una renta suficiente a cubrir sus necesidades; y en algunos Estados del Sur se llegó a exigir el pago del *poll tax*, impuesto para tener derecho de voto. Finalmente, hasta hace poco el Distrito de Columbia carecía de grandes electores y consecuentemente, si sus habitantes no eran ciudadanos de un Estado, se encontraban desprovistos del derecho de voto.

Si a la creciente despolitización se añaden las anteriores restricciones al derecho de voto, nos podemos explicar la altísima proporción en la abstención electoral que en los Estados Unidos priva y que en las pasadas elecciones se manifestó, pues se estima que de 122 millones de norteamericanos en edad de votar, 70 solamente lo hicieron, sobre 100 millones de inscritos.<sup>19</sup>

Sin embargo, por medio de enmiendas constitucionales, se ha tratado de neutralizar algunos de estos efectos discriminatorios, restringiendo la libertad de los Estados en materia electoral. Las enmiendas decimoquinta y decimonovena, de 1870 y 1920 respectivamente, impiden que el derecho de voto sea rehusado o limitado en razón de raza, color, estado anterior de esclavitud o sexo, y se otorga al Congreso la facultad de hacer efectivos estos artículos por medio de la legislación adecuada. La vigesimatercera enmienda, de 1961, prevé que el Distrito de Columbia designará en la forma que determine el Congreso un número igual de electores al de senadores y representantes con los que el Distrito cuenta; contando actualmente con 3 grandes electores. Finalmente la vigesimacuarta enmienda, ratificada en 1964, proscribe el *poll tax* o cualquier otro impuesto como requisito para votar en cualquier primaria u otra elección para presidente o vicepresidente, electores o miembros del Con-

<sup>19</sup> Semidei y Toinet, ob. cit., p. 52.

greso. Estas enmiendas, la ley sobre los derechos cívicos y la jurisprudencia integracionista de la Suprema Corte Federal, no impidieron, no obstante, que sólo 5% de los negros haya podido votar en 1964.<sup>20</sup>

#### 4. *La designación de los candidatos presidenciales*

El proceso para elegir presidente en los Estados Unidos comprende cuatro fases. Las dos últimas, que son las estudiadas hasta ahora, están previstas por la Constitución y ya hemos señalado que, por medio de ellas en escrutinio de lista mayoritaria, a una vuelta y en el cuadro estatal, cada Estado designa un número de grandes electores igual al número total de senadores y representantes. Y, de acuerdo a los mecanismos ya descritos, estos grandes electores votan el segundo lunes de enero siguiente a su designación por el presidente y el vicepresidente; pasando esta fase casi desapercibida ya que, como se ha observado, las elecciones de noviembre deciden de hecho los resultados.

Ahora bien, las dos primeras fases han nacido de la práctica y no son menos importantes, aunque la Constitución no las haya previsto, ya que tienen por objeto dilucidar quién será el candidato de cada uno de los grandes partidos.

Es en la primera de estas dos fases en donde el peso del federalismo se deja sentir y lo que la hace sumamente complicada. Este primer momento tiene por objeto escoger a los miembros de las delegaciones que cada Estado manda a la convención nacional respectiva de cada partido y las reglas de selección varían de Estado a Estado. En los Estados que no escogen a sus delegados por "primarias", cuya mecánica describiremos más abajo, lo harán por el sistema denominado de "Caucus" o por el sistema de convención.

De acuerdo al sistema de "Caucus" la designación de los delegados la hace el comité de los partidos y en razón de su carácter oligárquico tiende a ser abandonado.

En el sistema de convención es la asamblea de los delegados de barrio de las ciudades o de las localidades de los condados quienes designan a los delegados a la convención nacional.

Solamente catorce Estados han logrado implantar verdaderas elecciones presidenciales primarias. En estos Estados, así como en los condados y ciudades que siguen este sistema, los electores son llamados a pronunciarse en favor de quien ellos desean que los delegados a la convención voten. Este tipo de elección no tiene ningún carácter oficial y sólo tiene por objeto elegir a los delegados del Estado a la convención nacional. Todo ciudadano participante en una "primaria" puede inscribirse en la

<sup>20</sup> Hauriou, André. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Paris, Ed. Montchrestien, 1968, p. 383.

lista demócrata o republicana —lo que no lo obliga en manera alguna a votar por uno u otro partido el día de las elecciones oficiales— y tomar parte así en la elección popular de los diversos candidatos inscritos en esta “primaria”. Aquí, una vez más, los principios federalistas hacen que haya diversos tipos de elecciones primarias presidenciales.

En Estados como Illinois, Nebraska, Pennsylvania y West Virginia la boleta de voto no indica la elección que deba hacer el delegado por un candidato preciso; siendo generalmente acompañada de un “sondeo preferencial” que permite al elector escoger a uno de los candidatos. En otros Estados la boleta de voto puede indicar la elección que el delegado deba hacer en la convención nacional, si el candidato consiente. En Florida, New Hampshire y Oregon el candidato no puede rehusarse. Finalmente en Estados como California, Ohio y Wisconsin, la boleta de voto debe indicar la elección del delegado entre los diversos candidatos.<sup>21</sup>

El conjunto de delegados así designado por cada partido se reúne seguidamente en una convención nacional —generalmente el mes de agosto precedente a la elección— y escoge definitivamente al candidato del partido.

### III. Los remedios propuestos

#### 1. Los avatares

“La manera de nombrar al primer magistrado de los Estados Unidos es casi la única parte algo importante del sistema que se ha librado de ásperas censuras o que ha recibido una ligerísima muestra de aprobación por parte de sus adversarios”, decía Hamilton en 1788.<sup>22</sup> Y a través de la exposición anterior hemos visto hasta qué grado de profundidad los principios federalistas están implantados en la elección presidencial. Con todo, después de haber ponderado los inconvenientes que el federalismo ha traído como consecuencia, es difícil sostener la vigencia de la observación de Hamilton, ya que desde entonces ha habido más propuestas de enmienda sobre este asunto que sobre cualquier otro aspecto de la Constitución.<sup>23</sup>

En efecto, cuatro veces, entre 1813 y 1824, el Senado de los Estados Unidos aprobó enmiendas constitucionales que incorporaban alguna forma del sistema del “voto distrital”. En 1820 la Cámara de Representantes aprobó por 92 votos contra 54 dicho sistema pero no alcanzó los dos tercios de votos requeridos para ser adoptado. En 1826 una proposición con el mismo sistema fue rechazada en la Cámara de Representantes

<sup>21</sup> Semidei y Toinet, ob. cit., p. 33.

<sup>22</sup> Hamilton, Madison, Jay. *El Federalista*. México, Fondo de Cultura Económica, 1957, núm. LXVIII, p. 288.

<sup>23</sup> Wechsler, Herbert, ob. cit., p. 133.

por una votación de 102 contra 90. En 1876 el sistema fue recomendado por un comité especial de la Cámara de Representantes sobre elecciones.

En 1950 el sistema proporcional fue aprobado por el Senado por 64 contra 27 votos. Una moción para suspender las reglas y para aprobar la proposición fue rechazada en la Cámara por 210 contra 134 votos. En 1956 fue aprobada en el Senado por 48 contra 37 votos una proposición de enmienda autorizando a cada Estado a adoptar fuera el sistema proporcional fuera el plan de "voto distrital" y como quiera que la votación no fue suficiente la proposición fue devuelta al Comité Judicial del Senado.

El plan de la elección directa fue por primera vez presentado al Congreso en 1826 y desde entonces cerca de cien veces han sido propuestas reformas semejantes. En 1950 una proposición de elección directa, acompañada de nominaciones nacionales primarias fue rechazada en el Senado por 60 contra 31 votos. El entonces senador por Minnesota Hubert Humphrey propuso una enmienda haciendo la elección directa y fue rechazada por 63 contra 28 votos. En 1956 por una votación de 69 contra 13 fue rechazado en el Senado un plan de elección directa acompañado de nominaciones primarias.

En 1961, 1963 y 1966 el subcomité senatorial sobre enmiendas constitucionales celebró amplias audiencias sobre el tema de la reforma electoral, desprendiéndose de los testimonios un casi unánime sentimiento de que el sistema presente está necesitado de reformas.<sup>24</sup>

Es digno de hacer notar que el 20 de julio de 1966 el Estado de Delaware intentó ante la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos un procedimiento judicial en contra de los restantes cuarenta y nueve Estados y el Distrito de Columbia. En su queja Delaware pidió a la Suprema Corte pronunciar un mandamiento judicial contra el uso continuo de la regla *winner take all system*,<sup>25</sup> por la que la mayoría de votos expresados en un Estado otorgan al candidato vencedor la totalidad de los votos electorales atribuidos a este Estado. Sostuvo Delaware que el actual sistema de elección presidencial es inconstitucional, arguyendo, entre otras cosas, que el *winner take all system* reduce a numerosos Estados y ciudadanos a un nivel de ciudadanía de segunda clase en la política nacional.

Sugirió Delaware a la Corte decidir primero sobre la constitucionalidad del sistema actual y después celebrar audiencias para tratar de encontrar los remedios idóneos. Indicó también que tanto el sistema de voto dis-

<sup>24</sup> Ver el cuadro sinóptico de la historia de estas proposiciones en el estudio presentado por la American Bar Association en enero de 1967 sobre la reforma electoral, pp. 581 y ss., *supra* nota 10.

<sup>25</sup> El *winner take all system*, es conocido también, como: *unit vote system*, *general ticket*, *bloc voting system*, *state unit rule*.

trital como el del voto proporcional eran las dos principales modalidades de la reforma que podría ser realizada bajo el actual sistema a través de la acción legislativa estatal, de un mandato de la Suprema Corte, o de la legislación del Congreso. Y que si bien el fin último ideal era la proposición de una enmienda constitucional que estableciera la elección nacional directa, esas alternativas abrirían las puertas de la reforma final.

Por su parte los Estados de Arkansas, Florida, Iowa, Kansas, Kentucky, North Dakota, Oklahoma, Pennsylvania, South Dakota, Utah, West Virginia y Wyoming se adhirieron como actores en el litigio. El Estado de New York impugnó la moción y el 17 de octubre de 1966 la Corte, sin emitir opinión, se inhibió de conocer de la queja.<sup>26</sup>

En su mensaje de 20 de febrero de 1969 el presidente Nixon urgió al Congreso de los Estados Unidos para concentrar sus esfuerzos a fin de que se formule un sistema que, recibiendo el requisito del Congreso y la aprobación del Senado, pudiera evitar los defectos que la elección de 1968 ilustró dramáticamente. Mostrándose escéptico respecto a la posibilidad de que cualquier enmienda constitucional, proponiendo la abolición o sustancial modificación del sistema electoral, pueda obtener para 1972 el requisito de su aprobación por las tres cuartas partes de los Estados, pues reconoce que "el sistema electoral está profundamente enraizado en la historia americana y en el federalismo"; prometió apoyar cualquier plan tendiente a los siguientes objetivos:

- a) Abolición de los electores individuales;
- b) Asignación a los candidatos presidenciales del voto electoral de cada Estado y del Distrito de Columbia de manera a aproximarlos más al voto popular, que como lo hace el actual sistema;
- c) Hacer el 40% del voto electoral la mayoría requerida para escoger presidente;
- d) En la eventualidad de que ninguna de las listas de candidatos presidenciales reciba el 40% o más de voto electoral, prever una segunda vuelta o elección de desempate entre los dos candidatos principales, dentro de un tiempo especificado después de la elección general, otorgándose la victoria al candidato que reciba el voto popular más amplio.<sup>27</sup>

A propósito de esta excitativa, el nonagesimoprimer Congreso celebró numerosas e interesantes audiencias del 23 de enero al 2 de mayo de 1969 en el Senado y del 5 de febrero al 13 de marzo del mismo año en la Cámara de Representantes.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Ver el contenido de dicha queja en la p. 697 de la ob.cit., *supra* nota 10.

<sup>27</sup> Ver p. 695 de la obra citada en la nota 10.

<sup>28</sup> Ambas Cámaras sacaron a la luz sendas publicaciones en donde se consignan los testimonios de las diferentes personalidades que fueron invitadas a expresar sus puntos

Después de pasar los trámites parlamentarios requeridos el Comité Judicial de la Casa de Representantes emitió el 29 de abril de 1969 una opinión favorable a la propuesta de reformas a la Constitución, quedando el texto en los siguientes términos:

### Artículo

*Sección 1.* El pueblo de los diferentes Estados y del Distrito que constituye la sede del Gobierno de los Estados Unidos elegirá al presidente y al vicepresidente. Cada elector depositará un solo voto por dos personas que hayan consentido en la asociación de sus nombres como candidatos para los puestos de presidente y vicepresidente. Ningún candidato consentirá en la asociación de su nombre con el de más de una persona.

*Sección 2.* Los electores del presidente y vicepresidente en cada Estado deberán tener los mismos requisitos exigidos para los electores de la Cámara de Representantes local, excepto que para los electores de presidente y vicepresidente, la legislatura de cualquier Estado podrá prescribir menores requisitos de residencia y para los electores de presidente y vicepresidente el Congreso establecerá requisitos de residencia uniformes.

*Sección 3.* Las dos personas que obtengan el mayor número de votos para presidente y vicepresidente serán electos, si dicho número es al menos del 40% del número total de votos depositados para tales puestos. Si ninguna planilla obtiene dicho porcentaje, una elección de desempate será celebrada, en la que la selección del presidente y vicepresidente será hecha entre las dos planillas que hayan recibido el mayor número de votos.

*Sección 4.* El tiempo, lugar y manera de celebrar dichas elecciones y la autorización de inclusión en la papeleta de voto será determinada en cada Estado por la legislatura de éste, pero el Congreso podrá en cualquier tiempo a través de una ley hacer o alterar dichas reglas. Las fechas para dicha elección serán determinadas por el Congreso y serán uniformes para todos los Estados Unidos. El Congreso determinará por ley el tiempo, lugar y manera en que el resultado de dicha elección será conocido y declarado.

*Sección 5.* El Congreso podrá por ley proveer en caso de muerte o retiro de cualquier candidato a la presidencia o vicepresidencia antes que éstos hayan sido electos y en el caso de muerte tanto del presidente electo como del vicepresidente electo.

de vista, así como los principales estudios que sobre la reforma se han hecho. Estas publicaciones son imprescindibles obras de consulta para el interesado por estos temas, tanto por la calidad de los testimonios y opiniones como por los datos y cifras que ahí obran.

*Sección 6.* El Congreso tendrá las facultades necesarias para hacer efectivo este artículo a través de la legislación adecuada.

*Sección 7.* Este artículo entrará en vigor un año después del vigésimo primer día de enero siguiente a su ratificación.

Ahora bien, de la información que se pudo obtener puede desprenderse lo siguiente: La Cámara de Representantes aprobó por abrumadora mayoría, 339 votos a favor y 70 en contra, el proyecto de reformas a la Constitución arriba mencionado y como quiera que ha sido propuesto por el presidente Nixon, apoyado entre otros por el American Bar Association, por una gran parte de los "mass media" y, de acuerdo a encuestas de opinión, por las cuatro quintas partes del pueblo americano, parece tener una excelente oportunidad de conseguir la aprobación del Senado y la ratificación de las tres cuartas partes de las legislaturas locales.<sup>29</sup> Por otra parte, cumplido el requisito de haber sido aprobado por más de dos tercios del total de votos en la Cámara de Representantes, el proyecto se encontraba hasta el 21 de febrero último sometido a la consideración del comité senatorial avocado para su estudio.<sup>30</sup>

## 2. Su significado

En el apartado precedente hemos hablado en general de tres diferentes clases de reformas a la Constitución propuestas. El sistema de voto distrital, conocido como *the district plan*; el sistema proporcional, o *the proportional plan* y el sistema de elección directa, conocido por *the direct popular vote method*. Estos sistemas tienen también diversas variantes, cuyas consecuencias pueden guardar gran diferencia.

### A) El sistema de voto distrital

Tiene este plan dos fundamentales modalidades: el sistema de voto distrital conservando el Colegio Electoral y el sistema de voto distrital con eliminación del Colegio Electoral.

#### a) Sistema de voto distrital conservando el Colegio Electoral.

De acuerdo a este plan: 1. El puesto y funciones de elector serían conservados; 2. Los electores serían electos en manera y número similares a los de los representantes y senadores, esto es, habría un elector por cada distrito, tal y como sucede en cada Estado en lo que se refiere a los representantes, y dos electores más en el conjunto del Estado, como ocu-

<sup>29</sup> Kristol, Irving y Weaver, Paul. *A bad idea whose time has come*, en "The New York Times Magazine", New York, 23 de diciembre de 1969, Sec. 6, p. 43.

<sup>30</sup> "The New York Times Magazine", vol. CXIX, núm. 40938, New York, 23 de febrero de 1970, p. 34 C.

re con los senadores; 3. Los límites geográficos de los distritos serían determinados por las legislaturas de los Estados, no siendo necesariamente idénticos a los distritos congresionales; 4. Serían electos los candidatos a elector presidencial que hubieran obtenido mayoría simple de votos en cada distrito electoral y los otros dos electores deberían recabar la misma mayoría en el conjunto del Estado para ser elegidos; 5. El candidato presidencial que recibiera más del 50% del total de votos de los electores sería electo; 6. Si ningún candidato alcanzara dicha mayoría calificada de votos electorales, el Senado y la Cámara de Representantes sesionando juntos y votando sus miembros como individuos, escogería al presidente entre los tres candidatos que hubieran obtenido el mayor número de votos electorales; 7. Siendo necesaria en dicha elección una mayoría de más del 50% del número total de senadores y representantes y un quórum de las tres cuartas partes de sus miembros.

El plan de reformas anteriormente descrito fue apoyado, entre otros, por los senadores Karl E. Mund y Barry Goldwater y los principales argumentos en su favor presentados eran que preservándose al elector y sus funciones no cambiarían otras estipulaciones constitucionales; que el voto electoral no resultaría distorsionado y los resultados exagerados con lo que se evitaría el "peso" electoral desigual de los votos de zonas rurales respecto a las urbanas y de los Estados densamente poblados en relación a los que no lo son; que las elecciones presidenciales continuarían haciéndose en el cuadro de los Estados y bajo el control de la legislación electoral estatal. Ahora bien, los argumentos en contra fueron los siguientes: 1. La elección de presidentes minoritarios seguía siendo posible toda vez que un candidato que recibiera la mayoría requerida de votos electorales, podía, no obstante, recibir menos votos populares que su adversario más próximo. 2. Pese a las medidas tomadas, el sistema de división de los distritos electorales sería un procedimiento utilizado por las legislaturas locales a efecto de modificar, falseando, los resultados electorales.<sup>31</sup> 3. Haría que las campañas presidenciales se concentraran en distritos marginales.

<sup>31</sup> El Procedimiento del *Gerrymander*, conocido así en los Estados Unidos desde 1812 por el nombre de su inventor, el entonces gobernador de Massachusetts, Gerry, constituye un sutil procedimiento de creación y distribución geográfica de distritos congresionales electorales por el que se pueden cambiar las mayorías. Por ejemplo, existiendo dos circunscripciones vecinas, en que en la primera 50,000 electores votan por el Partido Demócrata y 15,000 por el Republicano; en la segunda 25,000 electores votan por el Demócrata y 30,000 por el Republicano. Siendo el resultado electoral diferente según la naturaleza de los barrios, si se modifican los límites geográficos de las circunscripciones, se puede hacer pasar 10,000 electores demócratas de la primera a la segunda, sin que pasen a la vez muchos electores republicanos y así cambiar la mayoría. En la decisión del célebre caso *Baker vs. Carr* (369 U.S.) (1962) la Suprema Corte, sin oponerse al procedimiento y reconociendo la competencia de las legislaturas locales para proceder a la división de las circunscripciones electorales, pero encontrando que con la distribución geográfica hecha se violaban los Derechos Humanos, se declaró competente para controlarla y substituirse a los Estados para la redistribución. (Sch-

b) El sistema de voto distrital con eliminación del Colegio Electoral.

Operaría este sistema —conocido también como *the automatic electoral plan*— de la misma forma que el anterior, salvo que la persona y el puesto de elector serían eliminados, pero conservándose los votos electorales.

Se dijo que este plan de reformas simplificaría el procedimiento electoral y que, eliminados los inconvenientes a la persona y puesto de elector, tendría las otras ventajas del anterior sistema descrito. Pero también se arguyó que violaría los principios federalistas que instituyeron el Colegio Electoral y que se introduciría constitucionalmente el *winner take all system*.

B) *El sistema proporcional*

Este plan de reformas, apoyado otrora por Nixon,<sup>32</sup> sustenta las siguientes bases: 1. El Colegio Electoral y las funciones de elector serían eliminados, pero se conservarían los votos electorales; 2. Cada voto electoral estatal sería equivalente al número de representantes y senadores de cada Estado; 3. Cada candidato presidencial recibiría la misma proporción de votos electorales como votos populares obtuviera, sacándose tres decimales de los votos fraccionales; 4. Sería electo presidente el candidato que hubiera obtenido más votos; 5. En caso que ningún candidato obtuviera al menos el 40% del voto electoral en el cómputo de la nación, los nuevos senadores y representantes sesionando juntos y votando como individuos escogerían al presidente entre los candidatos que hubieran obtenido más votos electorales; 6. Sería necesaria una mayoría de más del 50% del voto de ambas Cámaras para la elección.

Arguyóse que el sistema proporcional propuesto era el sistema que más se aproximaba a la elección directa popular y al mismo tiempo conservaba la influencia relativa de cada Estado en la elección del presidente. Pero también se dijo que aún sería posible elegir a un candidato que, habiendo perdido la elección popular, ganara más votos electorales y que también permitiría la elección de un candidato que hubiera recibido una mayoría simple de votos electorales.<sup>33</sup>

C) *El sistema de elección directa*

Se ha citado ya más arriba el texto que contiene el plan de reformas transformando el sistema electoral presidencial actual y sólo consideramos

wartz, Bernard, ob. cit., vol. I, *Poderes Federales y Estatales*, traducción de José Juan Olloqui y Labastida, pp. 136 y 581.)

<sup>32</sup> Véase su mensaje al Congreso, citado en la nota 27.

<sup>33</sup> Para un estudio más detallado de los sistemas propuestos, véase el análisis que la Chamber of Commerce of the United States of America hizo y que se incluye en la multitudinaria publicación a que me refiero en la nota 10, pp. 952 y ss.

aquí su significado. Bajo la enmienda propuesta el candidato que obtenga al menos el 40% de votos será electo presidente y en caso que ningún candidato reciba dicha mayoría de votos se prevé una elección nacional de desempate entre los candidatos que recibieran el mayor número de votos. Se pensó que esta mayoría calificada de votos elimina las dudas sobre la capacidad que el candidato victorioso tenga para unir a la nación y gobernar. En atención a la experiencia histórica de los porcentajes de votos populares obtenidos por los candidatos ganadores, la posibilidad de no alcanzar la mayoría requerida y, en consecuencia, la celebración de una segunda elección de desempate son remotas. El sistema bipartidista se refuerza con la elección directa y con el requisito de una mayoría calificada, alentándose la competencia entre los dos grandes partidos y eliminando a los terceros de base regional, ya que sus candidatos no podrían obtener la mayoría requerida. Desaparece la desproporción entre votos electorales y votos populares, puesto que sólo éstos subsisten y se evitan los inconvenientes del *winner take all system*.

Por otra parte, la enmienda propuesta crea, de acuerdo con la concepción federalista de *Checks and balances*, un equilibrio entre los intereses federales y estatales, otorgando a los Estados facultades para el establecimiento de requisitos a los votantes y dando al Congreso otras en la regulación de la declaración de los resultados, de las fechas de celebración de la elección, etcétera. Asimismo, ciertas facultades son otorgadas a los Estados, concediendo al Congreso la posibilidad de alterarlas.

Sin embargo, con el plan de reformas que elimina al Colegio Electoral y hace la elección del presidente de la Unión directa y popular y que, por otra parte, parece tener amplias posibilidades de ser adoptado, se da un paso más en la evolución centralista y "nacionalista" del federalismo americano. En efecto, el voto directo del pueblo de los Estados Unidos otorgará al presidente una investidura popular que acrecentará su liderazgo nacional, con lo que se contrariarán las expectativas de los "Padres Fundadores".

Con todo, pienso con Neuman,<sup>34</sup> que el federalismo no es un valor en sí al que se deba conservar en pureza, cualquiera que sea su precio. Y si el sistema actual de elegir presidente acusa serios defectos, nacidos de la implantación del federalismo, es saludable que se haya intentado repararlos, aunque vaya en ello un quebrantamiento de las concepciones originarias.

Es más, aventurándome a sugerir un paso más en la liberalización de las instituciones, creo que sería deseable que también la selección de los candidatos presidenciales se hiciera por el voto directo y popular de las respectivas clientelas de los partidos, evitándose así los procedimientos antidemocráticos que aún privan y que ensombrecen esta fase de la elec-

<sup>34</sup> Neuman, Franz L. *Federalismo y Libertad: una crítica*, en: "Práctica del Federalismo", ob. cit., p. 64.

ción, entonces sí quizá se lograría el dar un peso electoral equitativo a todos los ciudadanos de la Unión y acaso el pensamiento de Whitman se hiciera realidad:

Soy de una nación gigante formada de muchas naciones  
y donde las pequeñas valen lo mismo que las grandes...

Febrero, 1970.

David PANTOJA MORÁN