

LOS MECANISMOS DE LA ELECCION PRESIDENCIAL EN LOS ESTADOS UNIDOS Y SUS POSIBLES REFORMAS

Gustavo Tarre Briceño
*Profesor de Derecho Constitucional
en la Universidad Central de Venezuela
y en la Universidad Católica Andrés Bello*

SUMARIO

- I. HACIA UNA MEJOR PARTICIPACION
- II. LOS LIMITES DE LA EVOLUCION
- III. CONCLUSION

En año de elecciones en los Estados Unidos es bueno comentar el sistema de designación del Presidente, muy poco conocido por el público, así como señalar su evolución histórica y las posibilidades de cambio.

La experiencia de la Confederación sirvió para evidenciar a los 13 estados recién independizados, la necesidad de un poder ejecutivo central. La Convención de Filadelfia admitió, después de muchas discusiones, que la Nueva República tendría un Jefe del Estado: el Presidente de los Estados Unidos.

Uno de los puntos que generó mayor discusión en la Convención Constituyente fue el sistema de escogencia de ese Presidente. Se enfrentaron diferentes tesis que iban de la elección popular a la elección por el Congreso. Como sucedió tantas veces en Filadelfia, el resultado fue un compromiso. Este compromiso tenía dos vertientes: Primero: se descarta la elección popular, estableciéndose una elección en dos grados, pero el mecanismo de selección de los grandes electores se deja a las legislaturas de los Estados. Segundo: se busca mantener el equilibrio entre grandes y pequeños Estados, estableciendo que cada miembro de la Federación tendrá tantos electores como miembros en el Congreso.

Por otra parte, el Presidente y el Vicepresidente requieren para ser elegidos, obtener la mayoría absoluta de los grandes electores. Si esto no sucede la elección del primero queda a cargo de la Cámara de Representantes, pero cada Estado sólo tendrá un voto y la del Vicepresidente correspondería al Senado.

En 1980 la elección se produce según las normas de la misma Constitución, pero el proceso constituye algo muy diferente de lo que habían previsto y querido los constituyentes.

Algunos cambios son consecuencia de enmiendas constitucionales; otros se generan en sentencias de la Corte Suprema; la mayoría por leyes federales o estatales y por la costumbre.

De reforma en reforma se perfila una evolución hacia una mejor y más libre participación de los ciudadanos.

I. HACIA UNA MEJOR PARTICIPACION

Los constituyentes habían dejado de lado uno de los mecanismos esenciales de la democracia moderna: los partidos políticos. Estos aparecen terminando el siglo XVIII y privan a los grandes electores de toda independencia. En efecto, las nuevas formaciones políticas comenzaron a preparar las elecciones y a hacer conocer a las legislaturas de los Estados, que inicialmente elegían a los compromisarios, los nombres de los candidatos presidenciales que respaldaban.

Los electores presidenciales, por su parte, se comprometían a votar por los candidatos del partido de su preferencia y empezaron a ser elegidos en función de ello.

Quedó así establecido el predominio de los partidos políticos y en consecuencia de nada serviría organizar un sistema constitucional democrático si en el seno de los partidos no se garantiza la democracia.

Desde el comienzo del siglo XVIII los partidos norteamericanos hacían la escogencia del candidato presidencial en una reunión de sus miembros del Congreso. Consecuentemente, sólo una ínfima minoría, aun cuando representativa de los electores, participaba en esta selección. Posteriormente estas reuniones se vieron ampliadas y a los miembros del Congreso se agregaron representantes del partido en aquellas circunscripciones electorales donde no se había obtenido representación parlamentaria. Más adelante se realizaron las llamadas convenciones mixtas en las que los delegados de la base del partido compartían el poder de selección de los candidatos con los representantes y senadores.

Ya para 1948 las Convenciones Nacionales parecían satisfacer los deseos de participación de la base de los partidos pero las cadenas de convenciones que conducían a la Convención Nacional se prestaban a todo tipo de maniobras, negociaciones y regateos que hacían poco efectiva la voluntad de la base y se convertían en feroces combates entre maquinarias políticas.

Para evitar estos inconvenientes y como respuesta a la creciente desconfianza de los ciudadanos hacia estos mecanismos y hacia los "bosses" de las maquinarias políticas, algunos estados empezaron a adoptar un nuevo modo de nominación de los candidatos a casi todas las funciones públicas electivas: las elecciones primarias. Este sistema para escoger el candidato presidencial iniciado por la Legislatura de Wisconsin en 1905 y luego amparado por las leyes de un creciente número de Estados, permite a los electores, con diferentes modalidades, indicar sus preferencias con relación al candidato que el partido debe postular.

No puede decirse que la existencia de primarias impide toda maquinación pero, sin embargo, es evidente que ellas permiten —en los Estados donde se llevan a cabo— una mayor participación popular. De hecho el sistema de las primarias ha permitido candidaturas presidenciales que nunca se hubieran logrado con el mero sistema de convenciones, pues si bien contaban con apoyo popular, despertaban resistencia en las maquinarias de los partidos.

El mejor ejemplo en este sentido lo ofrece la nominación del Senador Mc Govern por el Partido Demócrata en 1972.

Como consecuencia de las primarias presidenciales de 1980 surgió una nueva crítica: el orden cronológico de las mismas puede afectar injustamente algún candidato pues basta que salga desfavorecido en las primeras primarias que se realicen para que su opción, que pudo ser importante en otras regiones, se vea marcadamente debilitada.

Por ello se vuelve a pensar en la realización de una primaria nacional o efectuar todas las primarias el mismo día.

En cuanto a la elección propiamente dicha la Constitución establece que las legislaturas de cada Estado fijarán el mecanismo de designación de los electores presidenciales. Inicialmente los órganos legislativos estatales se reservaron estas designaciones; luego, paulatinamente, este poder fue dado al pueblo en todos los Estados. El primer Presidente elegido por electores designados por el pueblo fue Andrew Jackson.

Es interesante anotar que la intervención popular modifica el equilibrio de los poderes diseñados por los *Founding Fathers*, pues el Presidente ve su autoridad sensiblemente reforzada.

La elección popular de los electores presidenciales plantea, por lo demás, un nuevo problema: ¿Cómo garantiza el respeto a la voluntad popular cuando se puede deducir que los electores, una vez elegidos, pueden votar por quien mejor les parezca? Los Estados pueden legalmente vincular a los electores al candidato del partido que los hizo elegir. En ese sentido se pronunciaron inicialmente las legislaturas de California y Oregon y más recientemente otros Estados. Pero más importante que la obligación legal es la obligación moral: entre 1820 y 1968 se expresaron 15.092 votos presidenciales y sólo nueve fueron contrarios a la voluntad de quienes los eligieron.

También podrá pensarse en un desconocimiento de la voluntad popular por error o fraude y para evitar este riesgo una Ley Federal de 1887 regula el escrutinio y hace de los grandes electores agentes públicos. En caso de controversia en relación a los resultados, toca al Estado la decisión y si a ese nivel no se llega a una solución, la Cámara de Representantes y el Senado, scsionando por separado, tendrán la última palabra.

La Enmienda XII de la Constitución (1804) trata de evitar también una posibilidad de error al ordenar a los grandes electores votar en tarjetas separadas para Presidente y Vicepresidente, de manera tal que la voluntad de cada uno de ellos queda claramente expresada.

Para ser realmente democrático un régimen debe asegurar la mayor participación —cuantitativa y cualitativa— del pueblo.

El derecho al sufragio no era originalmente —y aún no es totalmente— una materia federal. Las constituciones y leyes estatales regulan la formación del cuerpo electoral. Después de la Guerra Civil la Enmienda XV prohíbe toda restricción al sufragio basada en la raza, el color o en un estado de esclavitud anterior. Esta disposición constitucional no brindó a los negros del Sur el derecho al sufragio, pues rápidamente los legisladores estatales sancionaron leyes que si bien restringían el derecho al sufragio a todos los ciudadanos, en la práctica sólo evitaban el voto de los electores de color. Se establecieron condiciones de resistencia; se exigió solvencia de impuesto, incluso de un impuesto electoral —*pool tax*—; examen de conocimientos cívicos. Estos requisitos iban dirigidos a todos los electores pero afectaban a una mayoría de negros. Y como si fuera poco, se establecieron primarias reservadas a los blancos y las llamadas *Grand Father clauses* —cláusulas del abuelo— insertas en las constituciones de siete Estados, entre 1898 y 1908, que reservaban el derecho a inscribirse en el registro electoral a quienes habían votado antes del 1º de enero de 1867, a sus hijos y nietos.

Para el logro de la universalidad del sufragio se tomaron una serie de medidas. La Corte Suprema declaró inconstitucionales las "Grand Father Clauses". El Congreso

sancionó dos leyes, en 1870 y 1871, que buscando la aplicación de la Enmienda XV, sancionaban las privaciones definitivas del derecho al sufragio. Pero la verdadera batalla del voto de los negros comienza en 1962: con la Enmienda XXIV de la Constitución se eliminan las discriminaciones basadas en los conocimientos. Voting Right Acts de 1965 y 1970 permiten la intervención federal para impedir a las autoridades estatales actuar en forma discriminatoria.

Las luchas contra las discriminaciones no se limitaron al aspecto racial. También se libraron batallas contra las restricciones al derecho al sufragio basadas en la riqueza y en la propiedad, que fueron definitivamente abolidas después de la guerra civil. Igualmente con la intención de limitar la influencia del dinero, se ha dictado, sobre todo en fecha reciente, una abundante legislación sobre el financiamiento de las campañas electorales.

Por último, podemos agregar que la Enmienda XXIII de la Constitución de 1961 dio derecho al sufragio presidencial a los habitantes del Distrito de Columbia y que una enmienda más reciente bajó la mayoría electoral a 18 años.

II. LOS LIMITES DE LA EVOLUCION

Hemos visto cómo el sistema que concibieron los constituyentes de Filadelfia se transformó totalmente de reforma en reforma. No por ello se eliminaron todos sus defectos ni se subsanaron muchas de sus carencias.

El sistema electoral actual ha recibido muchas críticas: Permite, en primer lugar, la elección de un Presidente que hubiera obtenido menos votos populares que su rival, lo que ha sucedido dos veces. En segundo lugar, no hay ninguna proporcionalidad entre el número de sufragios populares y el número de electores presidenciales. Esta circunstancia se debe al hecho de que los electores presidenciales son elegidos en cada Estado por mayoría simple: quien gana el Estado se lleva todos los grandes electores (*United Rule*).

El sistema permite también la elección de un Presidente con menos de la mitad de los votos.

Estos inconvenientes han dado origen a proposiciones de Enmienda tendientes a establecer la elección directa del Presidente, pero ninguna de ellas —la más antigua fue propuesta por el representante Mc Manus en 1826— ha podido concretarse en una modificación de la Constitución.

La elección directa del Presidente tiene, por lo demás, adversarios. En 1956 el Senador John Kennedy se opuso a esta reforma señalando que existía en la política norteamericana un equilibrio similar al sistema solar y que no podía tocarse un elemento del sistema sin trastocar los demás. No hay que olvidar que el sistema electoral se basa en un equilibrio entre grandes y pequeños estados.

En lo concerniente a la intervención del Congreso en la Elección cuando ningún candidato alcanza mayoría absoluta de electores presidenciales, se hace más urgente la reforma, ya que en este aspecto no se ve afectado ningún equilibrio constitucional.

Factores políticos también se oponen al cambio, no sólo a lo relativo a la elección directa sino también tratándose de proyectos más tímidos. Así, en 1950, fue propuesto un nuevo mecanismo que consistió en elegir dos electores presidenciales por estado con mayoría simple y los demás electores correspondientes a cada entidad federal serían elegidos en las circunscripciones congresionales. (Proposición del Senador

Mundt y el Representante Coudert, llamada *District Plan* y rechazada por el Congreso).

Otra modalidad presentada el mismo año por el Senador Lodge y el Representante Gosset consistía en eliminar los electores presidenciales pero conservando los Estados tantos votos para elegir al Presidente como electores presidenciales le correspondían. Estos votos se repartían proporcionalmente entre los candidatos. Se trataba de lograr, en palabras de Clynton Rossiter, un compromiso entre la vieja República Federal y la nueva democracia continental. Este proyecto fue rechazado porque se temió que la adjudicación proporcional pudiese afectar el sistema tripartidista.

Los sindicatos y las minorías étnicas suelen oponerse a cualquier reforma que pudiere afectar el poder desmedido de que gozan hoy en día. En efecto la inclinación de una central obrera o de una minoría étnica en favor de un candidato puede ser decisiva en la obtención de la primera mayoría en un estado y consecuentemente en la obtención de todos los votos de esa entidad.

Las proposiciones de reforma no se limitan a la elección del Presidente, también se refieren a los mecanismos de escogencia de los candidatos presidenciales. El Senador Gaylord Nelson decía en 1968: "Está claro que la mayoría del público americano, independientemente de los partidos, está asqueada por las Convenciones". Esto es particularmente cierto desde 1952 cuando las convenciones empezaron a ser televisadas; se agravó en 1968 con la Convención Demócrata de Chicago y ha perdido vigencia con el incremento del número de estados que practican elecciones primarias.

Los adversarios de las convenciones consideran que éstas no traducen realmente la voluntad del país y que son un lugar de regateos y negociaciones, ajeno a lo moral. Los defensores de este mecanismo afirman que las convenciones logran un difícil equilibrio entre las aspiraciones más o menos difusas de los electores y el sólido pragmatismo de los profesionales del partido que son delegados a ellas.

Quienes más se oponen a toda reforma del mecanismo de las convenciones son los caciques partidistas, quienes ya han visto menguar su poder con las elecciones primarias y que saben que una primaria presidencial nacional podría hacerlos desaparecer del panorama político.

Hay algunos cambios, sin embargo, que podrían hacerse:

1. Reducir el número de delegados para quitarle el carácter de feria que tienen actualmente las convenciones.
2. Encargar de la elaboración de la plataforma del partido a un organismo distinto a la convención, más técnico y menos publicitario.

III. CONCLUSION

La democracia es un concepto esencialmente dinámico. La evolución democrática, si se mantiene, nunca termina. Reformando, poco a poco, el régimen de la elección presidencial, los americanos han empezado una labor que debe completarse y debe tomarse en cuenta también que la democracia no es sólo el derecho de elegir el Presidente.

BIBLIOGRAFIA

- BROWNLOW (Louis). *The President and the Presidency*. Chicago, 1949.
- BURNS (James Mc. Gregor), PELTASON (J. W.) and CRONIN (Thomas). *Government by the People*. Englewood Cliffs, 1975.
- CORNWIN (Edward S.). *The Constitution and what it means today*. Princeton, 1975.
- CUNLIFFE (Marcus). *American Presidents and the Presidency*. London, 1972.
- CORNWELL (Elmer). *The American Presidency: Vital Center*. Chicago, 1966.
- DAVIS (JAMES W.). *Presidential Primaries Road to the White House*. New York, 1967.
- DAVIS (Paul T.), GOODMAN (Ralph) and BAIN (Richard C.). *The Politics of National Party Convention*. New York, 1964.
- HAMILTON, JAY and MADISON. *The Federalist Papers*.
- JENNINGS (Kent) and ZEIGLER (Harmon) Ed. *The Electoral Process*. Prentice Hall, 1966.
- MASNATA (Francois et Claire). *Pouvoir, Société et Politique aux Etats-Unis*. Paris, 1970.
- RANNEY (A.) and KENDALL (W.). *Democracy and the American Party System*. New York, 1956.
- RONDON NUCETE (Jesús). *Las Elecciones Primarias Presidenciales*. Mérida, 1976.
- ROSITER (Clinton L.). *Parties and Politics in America*. New York, 1967 and 1787. *The Grand Convention*. New York, 1966.
- ROSEBOOM (Eugene). *A History of Presidential Elections*. New York, 1964.
- SCHLESINGER (Arthur) and ISRAEL (Fred). *History of American Presidential Elections*. New York, 1971.
- STARR (J.). *The Legal Status of American Political Parties*. In American Political Science Review, 1940.
- TUNC (André et Suzanne). *Le Systeme Constitutionnel des Etats-Unis d'Amerique*. Paris, 1970.
- WILDAVSKY (A. B.) and POLSBY (N.). *L'Electeur et le Président*. Paris, 1968.