**Informe de la elección presidencial de Estados Unidos 2016**

Salvador Romero Ballivián

**I Introducción**

El sistema electoral norteamericano es único en las Américas, incluso a nivel mundial. El aspecto político más singular es la elección presidencial indirecta, con un cómputo de votos que se efectúa Estado por Estado, frente a la elección directa en una circunscripción nacional única, la modalidad más común en las presidenciales.

La organización de las elecciones es igualmente original por el grado de descentralización. El nivel federal es poco relevante en la administración de la elección, frente al estatal, que es donde se gestiona y financia la elección. Los Estados fijan las reglas para la inscripción de candidatos y de ciudadanos, establecen las reglas para la organización de la jornada electoral, los requisitos de documentación para sufragar.

La descentralización es aún más profunda pues confiere un papel activo y capacidad de decisión a los condados. Esta característica fragmenta al extremo las reglas de la administración electoral. El sistema ofrece garantías para el respeto del voto ciudadano y genera confianza en la población. Sin embargo, no está exento de dificultades y ofrece áreas de oportunidad para su mejoramiento dentro de las reglas existentes.

**II Estructura y funcionamiento del sistema electoral**

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 otras agrupaciones, de carácter minoritario, prescinden de esta fórmula y eligen a sus candidatos con mecanismos más simples y menos costosos, como la asamblea del partido. Fue el caso del Partido Libertario (L) que escogió a Gary Johnson tras la convención en Florida.

* La elección primaria

La elección primaria reproduce muchos de los rasgos de la elección presidencial. Se diferencia por una excepcional duración en el tiempo: durante aproximadamente cuatro meses (febrero a junio de 2016). El calendario es definido por cada partido. Se celebran elecciones primarias o asambleas en cada uno de los Estados para designar delegados a la Convención que elegirá a los candidatos (las superposiciones de votaciones de ambos partidos en los Estados son comunes pero no obligatorias).

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 muy distintas. Varían desde el requisito único 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, y otros los reparten de acuerdo a principios proporcionales. El peso demográfico del Estado no es la única variable clave para explicar su importancia en la elección primaria. También adquieren relevancia el lugar en el calendario, lo que da cuenta de la gran atención que genera la primera primaria, en Iowa, a pesar del escaso número de delegados que asigna; así como 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 ya se encuentra resuelto antes de que voten los últimos Estados, por lo que la importancia política de ellos es muy limitada y los candidatos invierten muy pocos recursos.

La elección primaria no es por lo tanto directa. El ganador no es quién reúna más votos sino quién consiga la mayoría absoluta de delegados en la Convención. Si la mayoría de los delegados ha sido elegida en las primarias, los partidos también cuentan con “súper delegados”, que suelen ser sus principales representantes elegidos. Normalmente, el vencedor supera el umbral del 50%+1; en pocas ocasiones, la Convención se abrió sin un ganador predeterminado, lo que exige acuerdos y coaliciones entre los candidatos (La Convención es soberana y podría designar como candidato a un líder que ni siquiera compitió en las primarias).

* 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. Ese umbral puede conseguirse sin obtener la mayoría absoluta del voto popular (caso Bill Clinton 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), pero la historia registra cinco excepciones, tres en el siglo XIX, en las elecciones de 1824 (Adams contra Jackson), 1876 (Hayes contra Tilden), 1888 (Harrison contra Cleveland). Durante el siglo XX no ocurrieron casos, en tanto que el siglo XXI ya registra dos en las cinco elecciones que se realizaron: en 2000, Gore (D) vs. Bush (R) y en 2016, Clinton (D) vs. Trump (R). Se trata de un dato fuerte.

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). En 2016, el Colegio electoral se compuso de 538 súper electores, por lo que el umbral para ganar la presidencia es de 270.

Existen fuertes disparidades: California, el Estado más poblado, tiene 55, seguido por Texas (34), Nueva York (31) y Florida (27). Numerosos Estados con baja población tienen únicamente 3 (que corresponde al número más bajo de parlamentarios que puede tener 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 con una lista única de delegados, tiende a amplificar 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).

El sistema electoral genera una dinámica política y una campaña con características singulares. En una elección directa de votación nacional, la atención de los candidatos tendería centrarse en los Estados más poblados y con mayor cantidad de votantes. No es necesariamente el caso en Estados Unidos, donde los Estados suelen tener comportamientos políticos estables, con preferencias bien definidas. Por ejemplo, desde 1992 hasta 2012, California y Nueva York han dado la victoria al candidato demócrata y Texas al republicano. Los candidatos invierten relativamente pocos recursos y tiempo –al menos no como se supondría acordar a la importancia demográfica de esos Estados- en las zonas donde dan por seguro el triunfo o la derrota.

Habitualmente, al inicio de la campaña, ya se conocen las probables preferencias de la gran mayoría de los Estados, que suelen establecer un cuadro bastante parejo. En ellos, en el nivel presidencial, habrá una escasa competencia. Los demócratas llevan ventaja en las costas y en los Estados más poblados. Los republicanos son más fuertes en el interior del país y en los Estados con menor población. Un número limitado de Estados, por lo general menor a diez, se encuentran en un estado de indecisión, con diferencias muy estrechas entre los dos partidos. Allí se concentra el esfuerzo principal de los partidos (es común que el candidato vicepresidencial, además de ofrecer un complemento al perfil del candidato presidencial, provenga de uno de esos Estados: en 2016, Clinton eligió a Tim Kaine de Virginia y Trump a Michael Pence de Indiana). La campaña será tanto más intensa que el Estado tenga un número más grande de súper electores. Esta situación puede provocar que los énfasis de los candidatos se dirijan a grupos poblaciones muy específicos y minimicen las prioridades de grupos más amplios de la población pero que viven en Estados con claras preferencias políticas.

Este sistema es paradójicamente sensible a la presencia de un tercer partido, incluso de dimensión modesta. Ciertamente, esa organización no se encuentra en condiciones de ganar un Estado (ningún tercer partido ha ganado desde 1992, ni siquiera Ross Perrot, que obtuvo un apoyo importante en 1992, cercano a 20% a nivel nacional). Sin embargo, en un sistema bipartidista, de equilibrio de fuerzas, un tercer actor, incluso si obtiene un bajo porcentaje de votos, puede implicar la pérdida del Estado para uno de los partidos grandes. Sucedió en 2000, cuando el Partido Verde restó votos al Partido Demócrata, cuyo electorado era más afín a esa propuesta.

Existen al menos tres propuestas para reformar el sistema: generalizar el mecanismo de la elección por distritos usado por 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 sistema. La votación continuaría realizándose Estado por Estado, pero los integrantes del Colegio Electoral, en lugar de apoyar al candidato que ganó el Estado –y al cual representan-elegirían al candidato que ganó la mayor cantidad de sufragios de los ciudadanos. La iniciativa tiene apoyos en sectores de ambos partidos y el respaldo de diez Estados y el Distrito de Columbia, incluidos algunos de los más poblados (California, Nueva York). Entraría en vigencia cuando los Estados que apoyan la propuesta sumen 271 votos en el Colegio Electoral.

El objetivo es garantizar que los partidos se ocupen de todos los votantes por igual, independientemente del Estado donde votan; 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 muy estrechos, que cientos de millones de votos. Por las razones que se estudiaron arriba, esa modificación implicaría cambios radicales en la manera de encarar las campañas.

* La elección congresal y las circunscripciones

La elección para el Congreso de los Estados Unidos se adecúa al bicameralismo de la Constitución: la elección del Senado, cámara territorial, y de la Cámara de representantes, de base poblacional. Ambas son elegidas según criterios definidos en cada Estado.

En el Senado, los Estados se encuentran representados en pie de igualdad, con dos senadores, lo que da un total de cien integrantes. Desde principios del siglo XX, los senadores se eligen por voto popular –antes, era frecuente que los Congresos estatales nombrasen a los senadores. Se trata del cargo legislativo más importante y tiene un mandato de seis años, aunque desde la primera legislatura se estableció la renovación por tercios, cada dos años. El cargo de senador suele ser, con las gobernaciones, el campo privilegiado para aspirar a la candidatura presidencial.

En circunstancias ordinarias, en cada elección, se elige un senador por Estado (las circunstancias extraordinarias se presentan cuando los Estados eligen simultáneamente dos senadores, para reemplazar a aquel cuyo término venció y a otro ausente por razones especiales: fallecimiento u otra). El Estado en su conjunto constituye la circunscripción, por lo que no se requiere ningún diseño de distritos. Cada Estado define las reglas para la competencia. La situación habitual es que el Estado tenga dos senadores del mismo partido (en 2015, era el caso para 35 Estados), menos común que haya un demócrata y un republicano, y excepcional la presencia de senadores independientes (el más conocido es Bernie Sanders, de Vermont).

Cada Estado tiene la facultad de añadir requisitos adicionales al de la ciudadanía y la edad (35 años) para inscribir a los candidatos. La variación principal es el tiempo de residencia en el Estado, e incluso la exigencia de ser miembro de un partido con reconocimiento jurídico.

La cámara de representantes parte de un principio demográfico, lo que explica la variación de la cantidad de representantes por Estado, desde uno hasta más de cincuenta (California). Hubo distintas fórmulas para elegir a los representantes, pero hoy está en vigor una única: el distrito uninominal de mayoría simple.

Los Estados tienen la atribución de diseñar las circunscripciones, una tarea que suelen asumir las cámaras de representantes estatales, convertidas así en juez y parte. El tema ha sido objeto de numerosas polémicas desde el siglo XIX, al punto que el término genérico que designa el diseño de los distritos con un fin exclusivamente partidario, “gerrymandering” se inspira en Elbridge Gerry, gobernador de Massachusetts (1812).

Las controversias alrededor de las circunscripciones se han prolongado a lo largo del siglo XX, llegan hasta el siglo XXI. El Poder Judicial, en especial la Corte Suprema de Justicia (CSJ), ha asumido un papel activo en la definición de las reglas del juego político desde la segunda mitad del siglo XX, cuando exigió que el diseño tenga en cuenta las evoluciones demográficas, en la sentencia Baker vs Carr. Los tribunales buscaron evitar que las minorías, en especial la Afroamericana, fuesen “diluidas” en las circunscripciones. También el Departamento de Justicia, de nivel federal, quedó autorizado para revisar y aprobar la distritación. Aún hoy, la justicia dirime las disputas alrededor de los distritos, como sucedió en 2006, con una sentencia de la CSJ desfavorable para Texas por el establecimiento de una circunscripción que limitaba la influencia de la comunidad latina. Hoy también es común que instancias académicas respalden a las asociaciones que plantean demandas dado el alto grado de complejidad técnica que ha alcanzado el trazado de distritos.

El diseño sesgado de circunscripciones puede efectuarse de tres maneras. La primera, más burda, es el desequilibrio poblacional, con fuertes disparidades de un distrito al otro. Esa discrecionalidad no existe en Estados Unidos: en cada Estado, las circunscripciones tienen aproximadamente la misma cantidad de habitantes y las variaciones permitidas alrededor del promedio son mínimas. La segunda es un trazado geográfico que no responde a diseños relativamente compactos y las circunscripciones siguen contornos que solo pueden explicarse por la voluntad de incluir o excluir ciertos grupos poblacionales para incidir directamente en los resultados. Numerosos Estados ofrecen ejemplos de esos diseños (Maryland, Illinois, Ohio, Utah, etc.). Por último, de forma más sutil, aún con equilibrios poblacionales y circunscripciones geográficamente compactas, el diseño puede estar sesgado gracias a fronteras que estratégicamente favorecen o perjudican a un partido. Hay más probabilidades de encontrar esta situación cuando el diseño es realizado por una autoridad partidaria.

El diseño sesgado tiene un doble propósito, a menudo superpuesto. Por un lado, el objetivo primero y evidente es favorecer al partido político que controla los instrumentos para diseñar las circunscripciones y así asegurarle una mayoría legislativa. Las victorias en esas circunscripciones suelen ser muy holgadas, además tienen perspectivas de mantenerse en el tiempo y facilitar la reelección. La cantidad de distritos que cambian de partido ganador –y por lo tanto inclinan la balanza del conjunto de la Cámara de representantes- es limitada.

Por otro lado, el propósito es incidir en la influencia de grupos sociales, étnicos o políticos. Se puede disminuir la presencia de grupos minoritarios en la población total o de ciertos segmentos con una clara línea política mediante la fragmentación en varios distritos donde quedan en minoría, o por el contrario, agruparlos en pocas circunscripciones que ganarán pero en proporción menor si la distribución se hiciese más equilibrada, etc. La contraparte es la sobrerrepresentación artificial de ciertas comunidades o corrientes de pensamiento.

El diseño sesgado de las circunscripciones tiene al menos tres consecuencias. La primera es desplazar la verdadera elección hacia las primarias: el ganador de la disputa interna será casi con seguridad el diputado. Ello otorga a los ciudadanos que votan en la primaria del partido aventajado un poder superior al de los otros electores. Luego, tiende a afectar la participación: para los electores de uno como de otro partido, los incentivos para asistir a las urnas disminuyen drásticamente al anticiparse cuál será el vencedor –además, con una muy alta probabilidad que sea un aspirante a la reelección-. Por último, afecta el principio democrático de la disputa equitativa y competitiva por el poder y el de la igualdad de los ciudadanos. El diseño sesgado impide considerar adecuadamente la expresión de la voluntad popular, es poco sensible a la evolución de las preferencias, y genera desigualdades políticas cuyo fundamento es el diseño de los distritos.

A continuación se muestran casos de Estados con diseños sesgados de circunscripciones y su efecto electoral.

Wisconsin, 2008 - 2012

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Partido | % Presidencial | % Diputados | Cantidad de circunscripciones ganadas 2012 | Evolución con respecto a 2008 |
| Demócrata | 52.8% | 50.4% | 3 | - |
| Republicano | 45.8% | 48.9% | 5 | - |

Ohio, 2008 - 2012

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Partido | % Presidencial | % Diputados | Cantidad de circunscripciones ganadas 2012 | Evolución con respecto a 2008 |
| Demócrata | 50.6% | 39.9% | 4 | - |
| Republicano | 47.6% | 60.2% | 12 | - |

Los efectos del diseño sesgado son evidentes. En primer lugar, existe una desproporción entre el voto popular y las circunscripciones ganadas, a veces de signo contrario, como en Wisconsin. La voluntad popular enfrenta una barrera con el trazado de la circunscripción. Adicionalmente, ese modelo de distrito congela las evoluciones porque crea mayorías y minorías artificiales, poco sensibles a los movimientos electorales, y casi no se producen alternancias.

Otros Estados desarrollan un diseño imparcial de las circunscripciones, guiado por la convergencia de criterios demográficos y geográficos antes que por cuestiones políticas. Esta situación se produce de manera especial en los Estados que conforman comisiones independientes para establecer los distritos, (California, Arizona, Iowa). En este Estado se procede a la distritación después de cada censo, en una labor efectuada por la Legislative Services Agency, considerada una de las más efectivas para garantizar la imparcialidad de los distritos (La comisión independiente no es necesariamente igual a una comisión bipartidista, que sin duda ofrece más garantías que un cuerpo dirigido por un partido, pero que puede proceder a un reparto discrecional y sobre una lógica partidista, de las circunscripciones). También las probabilidades de un diseño imparcial aumentan cuando el trabajo debe ser revisado por la Corte de Justicia, como en Florida.

La consecuencia política es que en esos Estados, la voluntad del electorado se traduce más fácilmente en la distribución de los escaños y también genera una mayor cantidad de circunscripciones competitivas, en las cuales la alternancia es más probable. Se puede comparar dos Estados de sólida mayoría demócrata (alrededor de 60% de votación presidencial), California y Maryland. En el primero, de las 53 circunscripciones, 38 fueron ganadas por los demócratas (71.6%), en tanto que en Maryland, la diferencia fue 7 – 1 (87.5%). Al mismo tiempo, la probabilidad de la alternancia crece. Los cuadros siguientes ilustran la afirmación.

California, 2008 - 2012

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Partido | % Presidencial | % Diputados | Cantidad de circunscripciones ganadas 2012 | Evolución con respecto a 2008 |
| Demócrata | 60.2% | 60.5% | 38 | + 4 |
| Republicano | 37.1% | 37.1% | 15 | -4 |

Iowa, 2012 - 2014[[1]](#footnote-1)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Partido | % Presidencial | % Diputados | Cantidad de circunscripciones ganadas 2014 | Evolución con respecto a 2012 |
| Demócrata | N/A | 45.4% | 3 | +1 |
| Republicano | N/A | 53.1% | 1 | -1 |

**III Administración electoral: la debilidad del nivel federal y la preponderancia del nivel local**

* Limitada participación federal

La organización administrativa de la elección presidencial norteamericana se singulariza en el mundo pues no se realiza a nivel federal sino en el estatal. Se trata de una previsión establecida desde el inicio de la Constitución. La diversidad de normas y de prácticas continúa siendo el rasgo saliente del modelo, con un grado de descentralización excepcional a nivel mundial, aunque en una perspectiva histórica amplia, esa dispersión se haya atenuado.

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

Recién en 2002, tras la elección presidencial de 2000, por primera vez en la historia estadounidense, se aprobó una ley federal sobre la administración de las elecciones (Help America Vote Act). La ley conformó la Election Assistence Commission (EAC), que reemplazó la Clearinghouse on Election Administration (CEA) con funciones más extendidas. Es una agencia federal pequeña, de composición bipartidaria. Su objetivo es generar una mayor estandarización de los procesos electorales en los Estados. Los resultados no siempre estuvieron a la altura de las expectativas.

La actividad de la EAC fue irregular. Después de una etapa de muy bajo perfil, asumió un papel activo a partir de 2014. Su objetivo es difundir buenas prácticas, reunir información estadística electoral, generar estándares de calidad, brindar certificaciones electorales, no imponer normas uniformes. El énfasis de la EAC se ha colocado en tres áreas: facilitar el registro, facilitar el voto, crear condiciones para un voto seguro. Los Estados adoptan con libertad los estándares que consideren útiles. Aproximadamente 35 Estados se han apoyado sobre los estándares para sus procesos electorales, con efectos positivos sobre su gestión.

Ni siquiera las candidaturas presidenciales se inscriben a nivel federal. Deben registrarse 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. Las otras candidaturas necesitan a menudo la presentación de un número mínimo de firmas, en un proceso complicado y sujeto a numerosos desafíos. En 2016, únicamente tres partidos superaron la barrera y tuvieron su candidato presidencial en todas las papeletas: Demócrata, Republicano y Libertario. El Partido Verde se aproximó con una presencia en 44 Estados y la autorización en tres adicionales para que los votantes puedan escribir el voto a favor de la candidata y ser válidamente considerado (41 Estados aceptan que los ciudadanos escriban nombres de candidatos que no figuran en la papeleta y sean computados). Numerosos candidatos presidenciales se registran únicamente en un Estado (en total, se anotaron 1779 candidaturas presidenciales).

* 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 en pocos casos fue objeto de un rediseño integral.

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 alta carga política y partidaria, cuyas funciones van más allá de la preparación de las elecciones, por lo que es común que esta autoridad designe un director electoral. Otros Estados asignan la administración electoral a un State Board of Elections, nombrado por el gobernador con la aprobación del Senado para asegurar una presencia bipartidista, un importante rasgo del sistema administrativo electoral norteamericano. Ese cuerpo colegiado suele nombrar un director o comisionado, como sucede en Estados de tendencia demócrata, de la costa Este o del interior (District of Columbia, Maryland, Nueva York, Virginia, Illinois, pero también Wisconsin).

Sin embargo, los Estados todavía delegan en los aproximadamente 13000 condados [[2]](#footnote-2) una amplia autonomía para administrar la elección dentro de pautas comunes (a veces, una escala aún menor, el municipio, juega aún algún papel: en Wisconsin, por debajo de la Comisión electoral de nivel estatal, hay 72 responsables de condado y 1854 responsables municipales). El tamaño demográfico de los condados varía de unos pocos miles de ciudadanos hasta millones, en el caso de ciudades que se superponen a un condado. Los vínculos entre estos niveles varían según los Estados.

Los perfiles de las autoridades locales son muy variados. Excepcionalmente son designadas por el nivel estatal (en Maryland, el consejo electoral del condado es escogido por el gobernador y aprobado por el Senado). Muchas veces son elegidos por voto popular (Wisconsin). Algunos son designados de manera discrecional por la autoridad política local, otros se nombran de manera partidista, con un especial cuidado de guardar el equilibrio bipartidista, finalmente hay funcionarios públicos de carrera. Cualquiera sea el origen, se aguarda un comportamiento imparcial de las autoridades electorales.

La función puede ser personal, que es la situación más común, o colectiva y asignada a una comisión. En un mismo Estado, en condados con escasa población, la autoridad puede ser unipersonal, exceder el ámbito electoral y abarcar funciones de registro, o ser encargada a una comisión con tareas más especializadas, a partir de un cierto umbral de habitantes, como sucede en Missouri.

El financiamiento de la organización de la elección presidencial no es federal. Es una tarea que asume cada Estado y también cada condado de manera independiente, sin contar con fondos estatales. Rara vez los condados consideran la modernización de la infraestructura electoral como una prioridad. Esta escasa voluntad política asigna presupuestos estrechos, por lo que los recursos humanos, financieros, tecnológicos y de infraestructura disponibles son modestos. La excepción es 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 respaldo federal ya concluyó y con él, el impulso de modernización tecnológica. En 2016, en pocos Estados hubo una renovación sistemática del equipamiento informático para votar como sucedió en Rhode Island, decisión que tuvo en contrapartida un achicamiento de las mesas de votación, de 495 a 420 con respecto a la presidencial previa.

El condado tiene autonomía política y administrativa, y es un espacio con vitalidad. Elige distintos tipos de autoridad (concejos escolares y otros) y define asuntos propios con un recurso frecuente a la democracia directa. Así, en San Francisco – California, además de la votación sobre 17 preguntas, el condado incluyó 24 suplementarias. El elector del condado realizaría más de 50 votos.

En la instancia local, se decide si la votación es manual o electrónica, lo que recientemente puede requerir certificaciones del Estado para las máquinas o la compra de equipos certificados por el Estado. Se diseña e imprime la boleta. En la elección presidencial, hay miles de boletas distintas, porque además de incluir los binomios presidenciales –que varían de Estado a Estado-, incluyen la elección del Senado, de la Cámara de representantes, de autoridades locales, además de referendos (en condados de California, hubo 176 papeletas distintas). Según el perfil del condado, traduce la boleta del inglés a otros idiomas frecuentes. En California, se utilizan hasta diez idiomas. El diseño puede ser crítico. En la presidencial de 2000, se criticó la boleta del condado de Palm Beach - Florida, cuyo diseño, pensado para facilitar el voto de las personas de edad, indujo a errores en el marcado. Se establecen los procedimientos para el voto por correo; el voto adelantado; el voto provisional. Se recluta, capacita y remunera a los miembros de mesa. En pocos Estados, esta instancia se encarga del registro de los votantes.

Esta situación genera 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 podría también mostrar diferencias significativas, y eventualmente repercutir sobre la confianza del electorado o los incentivos para participar. Los distintos orígenes del nombramiento del responsable administrativo también pueden afectar la homogeneidad del trato a los ciudadanos, en especial la facilidad de acceso a los centros de votación, o introducir sesgos partidarios.

**V El registro de votantes: de los problemas históricos a los desafíos nuevos**

Esa discriminación motivó en 1965, a casi un siglo de la Guerra civil, la campaña encabezada por Martin Luther King para registrar a casi tres millones de potenciales votantes. En el ambiente de lucha por los derechos civiles y la extensión de la sociedad de bienestar, con un claro apoyo bipartidista, se aprobó la ley de derechos de sufragio (Voting Rights Act, 1965). Esta ley federal fue una de las primeras intervenciones de ese nivel en la organización electoral, dejada hasta entonces casi exclusivamente al nivel estatal. Autorizó al fiscal general a enviar revisores federales para registrar a los electores, autorizó la suspensión de pruebas de alfabetismo y otras que limitaban la aplicación efectiva del sufragio universal. Concebida como una medida temporal, fue prorrogada en varias oportunidades.

El efecto fue significativo y facilitó la inclusión de la población afroamericana en los censos electorales de los Estados del sur. Más allá, generó una conciencia alrededor de esta exclusión. Medio siglo más tarde, existe un debate si la ley alcanzó su propósito y requeriría ser replanteada para enfrentar nuevos desafíos que afectan al electorado pobre más allá de la raza, o si conserva su pertinencia por las barreras que enfrentan los Afroamericanos, en especial en elecciones locales.

Organizaciones de derechos civiles promovieron campañas para que una nueva legislación amplíe las facilidades de inscripción. En 1993, los esfuerzos lograron su propósito con la aprobación de la Ley del registro del voto (National Voter Registration Act, conocida popularmente como “Motor Voter” por disponer que los ciudadanos pueden inscribirse en las listas electorales cuando obtienen su licencia de conducir, que en Estados Unidos se utiliza habitualmente como documento de identidad. Iniciada en Michigan en 1975, hoy se trata del principal mecanismo de inscripción). La medida incrementó la inscripción electoral, que tuvo un salto de seis puntos entre 2004 y 2008, hasta aproximadamente 76% de los ciudadanos en edad de votar en 2008. [[3]](#footnote-3)

El porcentaje ha variado poco desde esa elección. Se estima que en 2016 hubo 146 millones de norteamericanos inscritos, lo que representa 63% de la población en edad de votar (alrededor de 231 millones), pero esa cifra no comprende a los ciudadanos que podían registrarse y votar el mismo día[[4]](#footnote-4). Implica que aproximadamente un cuarto de los ciudadanos no están inscritos en los censos electorales. Se trata de un porcentaje alto, superior al de la mayoría de los países con democracias consolidadas, donde los no inscritos bordean el 10%; incluso al de democracias con trayectorias más cortas, como las latinoamericanas, donde hubo sostenidas políticas públicas para ampliar la capacidad inclusiva de los padrones electorales.

Pese a las disposiciones federales, todavía priman las prerrogativas de las competencias estatales para definir quiénes pueden inscribirse y cómo deben hacerlo. Ciertamente los obstáculos más serios fueron eliminados desde mediados de la década de 1960. Sin embargo, 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 subrepticiamente reaparezcan límites, barreras y obstáculos para la inscripción y la participación de ciudadanos, en especial de minorías.

En efecto, se aprobaron leyes estatales luego de la sentencia Shelby County vs Holder que elevaron barreras a la participación: cierre de centros de votación en barrios de población Afroamericana (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 discriminatorias[[5]](#footnote-5).

Una de las serias es la inhabilitación por haber sido condenado (felón disfranchisment). Concierne a aproximadamente 6 millones de personas. 13 Estados restituyen automáticamente el derecho al voto cuando la persona termina su encarcelamiento y en total 29 lo hacen al término de la condena. 9 Estados requieren un perdón del gobernador o una sentencia judicial para esa restauración, en tanto que otros Estados tienen formas mixtas (además de Vermont y Maine que nunca acotan el derecho al voto por el encarcelamiento).

En el escenario electoral actúan numerosas asociaciones que buscan influir sobre las condiciones de registro y de acceso al voto. Las organizaciones vinculadas a los Afroamericanos son muy activas, estructuradas y llevan medio siglo atentas a que se garanticen los derechos electorales (entre otras, National Association for the Advancement of Colored People, NAACP). Una situación similar se produce con las mujeres, cuya principal asociación es la League of Women Voters (LWV).

De manera reciente, instituciones próximas han nacido en 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 (ADA), que prevé que los centros de votación cumplan con estándares para ese segmento de la población. No existen organizaciones que explícitamente busquen recortar las facilidades del voto pero en varios Estados se aprobaron legislaciones que se consideran potencialmente atentatorias contra las posibilidades del ciudadano de ejercer su voto.

* Métodos, tiempos y depuración de registro de votantes

Al igual que sucede 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 tiempos.

Normalmente el registro de votantes es ininterrumpido, vale decir que se realiza al margen de los procesos electorales. Algunos Estados cierran el padrón meses antes de la elección. Sin embargo, es común que el registro se halle habilitado hasta semanas antes de la elección.

12 Estados contemplan la posibilidad de registrarse el mismo día de la elección, tal como ocurre en las primarias (Colorado, Distrito de Columbia, Iowa, Minnesota, Wisconsin, entre otros). La disposición representa una modalidad excepcional en una perspectiva comparada, pues la norma es el cierre de los registros electorales con meses de anticipación a la fecha de los comicios. Es una opción que parece favorecer la participación de las minorías, que suelen aprovechar la opción en un porcentaje alto.

Las modalidades de registro son igualmente diversas. En ciertos Estados, se puede efectuar la solicitud por correo o apersonarse directamente a un centro de empadronamiento.

Una de las modalidades que se ha extendido en los últimos años es el registro en línea, a través de Internet. La cantidad de Estados que lo utiliza se duplicó entre 2012 y 2016, pasando de 13 a 32 (entre ellos Minnesota, Nebraska). Hay un impulso a esta modalidad desde el nivel federal (CEA), por ser considerado el más sencillo para el ciudadano y adaptado a su estilo de vida. La inscripción suele requerir que el ciudadano tenga un documento de identidad entregado por una institución pública.

Finalmente, California, Connecticut, Oregon, Vermont, Virginia Occidental han aprobado la inscripción automática, inexistente en la pasada presidencial. Es probable que esta modalidad se extienda en los próximos años por las facilidades que brinda al ciudadano. Con excepción de Virginia Occidental, se trata de Estados de orientación demócrata.

Los padrones electorales enfrentan el desafío de mantener una base de datos actualizada. Las disposiciones para la depuración varían de Estado en Estado y no se diferencian de los problemas que existen en otros países. Los inconvenientes mayores conciernen los cambios de domicilio –un tema relevante por la movilidad geográfica- y los fallecimientos. La circulación de la información no es necesariamente óptima.

* Padrones electorales: la inexistencia de un registro unificado

Una de las singularidades del sistema de Estados Unidos es la ausencia de un padrón electoral unificado, una situación sin equivalentes en el hemisferio occidental. Al igual que sucede con los procedimientos electorales, existen tantos padrones electorales como Estados, sin que en ningún momento las bases de datos se integren, ni siquiera se crucen (o si lo hacen, es por voluntad de los Estados interesados en esa operación, a través de programas optativos).

De hecho, la existencia de disposiciones tan distintas sobre las modalidades y los tiempos de las inscripciones hacen imposible cualquier tentativa de contar con una base única.

La ausencia de un padrón federal constituye una debilidad. Permite eventuales dobles inscripciones en Estados vecinos, que podrían derivar en dobles votaciones. Si bien no existen indicios que hayan movimientos en este sentido, sí representan un riesgo. Incluso practicada en un número reducido pueden tener impacto por el sistema de mayoría simple con asignación completa de los grandes electores al ganador (por ejemplo, la elección de Florida en 2000, se resolvió con una diferencia inferior a 600 votos). En segundo lugar, genera listas electorales desactualizadas. Un Estado no necesariamente tiene los elementos para dar de baja a un ciudadano que se ha instalado, vive y vota en otro Estado. Esta probabilidad aumenta dada la importante movilidad geográfica de los norteamericanos. En tercer lugar, dificulta tener números actualizados y confiables sobre el cuerpo electoral, que contribuirían a una mejor planificación de la administración electoral y brindaría también estadísticas más sólidas para comprender la dinámica de la participación.

**VI Tipos de votación y funcionamiento de centros de votación**

Los tipos de votación presentan una gran variedad, entre Estados y dentro de los mismos Estados. Entre los principales métodos figuran la votación presencial; el voto por correo; el voto adelantado. Existen importantes diferencias entre los Estados, que conducen a considerar que la elección presidencial norteamericana no se reduce a una jornada sino debe ser vista como un período de votación.

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 esos casos, según la decisión del condado, el voto puede ser manual, con una papeleta, normalmente leída por un escáner óptico (la modalidad del recuento manual es ya residual). Existe igualmente el voto electrónico, pero su uso se ha frenado, incluso revertido en ciertos condados, por las dudas que genera en temas de seguridad.[[6]](#footnote-6)

La amplia libertad de los condados para definir la modalidad permite que un mismo Estado, en un condado se vote en papel, en otro en una máquina y un tercero, también en máquina pero no necesariamente la misma (como ocurre en Nueva York o en Iowa, que tiene cuatro sistemas certificados en uso; Oklahoma y Georgia son de los pocos Estados que imponen el mismo equipamiento en todos los condados). Las tecnologías de los equipos varían, a pesar de un esfuerzo bastante general de modernización. Washington y Oregón, condados de California, han suprimido el voto presencial y posee exclusivamente el voto por correo (all vote by mail); Colorado se acerca a esa modalidad.

37 Estados y DC contemplan la modalidad del voto adelantado, un procedimiento inhabitual a nivel mundial. Consiste en 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. En veinte años (1996 – 2016), se pasó de aproximadamente 10% de votos adelantados a alrededor de 35%, convirtiéndose por lo tanto en un factor de primera importancia para la elección. [[7]](#footnote-7)

Como existen relativamente pocos espacios habilitados, las filas suelen ser largas aunque fluidas, lo que se notó en 2016, cuando se rompieron los récords de participación en esta modalidad (el fin de semana previo, habían votado de 47 millones de ciudadanos, con más de 3 millones en Florida, Texas, California y Carolina del Norte). Su ventaja es que amplía significativamente el calendario para sufragar, aunque hasta anteriores comicios no existían indicios que se correlacionen con una participación más alta que en los Estados desprovistos de esa modalidad. No existe un patrón temporal único. Según los Estados, la opción se abre semanas, incluso meses antes (dos meses en Texas). Suele cerrarse días antes, aunque en algunos Estados está disponible hasta el día previo (Minnesota, Nebraska, Montana, entre otros). Si habitualmente la medida se aplica de manera uniforme en el Estado, en algunos se presentan fechas distintas de inicio o de horario de funcionamiento (Florida).

Esta medida requiere un alto grado de confianza ciudadana en las instituciones pues implica que los votos son guardados durante ese lapso (a menudo en la sede del organismo electoral, con medidas de seguridad de distinta envergadura). Los votos se cuentan una vez cerrada la jornada electoral propiamente dicha. Su propósito es doble: facilitar a la autoridad electoral el flujo de votantes, evitando aglomeraciones o largas filas en la jornada electoral; facilitar la emisión del sufragio para el ciudadano, que aprovecha el tiempo ampliado para votar, sin tener que acudir específicamente en la jornada.

A los partidos, el voto adelantado les ofrece información sobre el comportamiento electoral en tiempo real y con datos fidedignos, lo que les permite afinar las estrategias de movilización a partir del manejo 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 por 6.4 millones de republicanos; asimismo, que el electorado negro se movilizó menos que en 2012 y se produjo un repunte de la participación latina.

En el esquema presencial, ya sea adelantado o el día de la elección, se ha abierto la posibilidad de ejercer el voto provisional, contemplado en la mayoría de los Estados. Los Estados establecen las reglas del ejercicio, pero existen pautas comunes. Si un ciudadano no aparece en los listados 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. El ciudadano tiene un tiempo para probar ante la autoridad que sí está habilitado, y si se confirma, recién su voto será computado.

Prácticamente todos los Estados prevén el voto por correo. Esta modalidad se ha extendido de elección en elección y concierne una cantidad cada vez más grande de ciudadanos. Parte de las ventajas se vinculan con el hecho que la jornada electoral se desarrolla en martes y no existe una tradición de tolerancia o flexibilidad en el trabajo o los estudios para que los ciudadanos acudan a las urnas. El sufragio por correo permite eludir el inconveniente. Asimismo, vuelve más sencillo el voto para la población de mayor edad, cuya proporción crece, y lo hará aceleradamente con el envejecimiento de los “baby boomers”. Otra de las razones por las cuales los Estados privilegian el correo para reducir gastos vinculados con el pago a los encargados de mesa y a los recintos, aunque esta variable es sensible a un aumento de tarifas y también debe considerar la extensión de los plazos de entrega.

Existen cuatros modalidades: excuse absentee voting, no – excuse absentee voting, permanent absentee voting, exclusive vote by mail voting. En la primera, es aceptada a título excepcional, por un impedimento físico, ausencia del condado, edad, etc. (por ejemplo Luisiana o Nuevo México). Ese padrón se renueva en cada elección. En la segunda, se trata de una opción disponible para cualquier ciudadano, sin necesidad de presentar una justificación (Minnesota, Nebraska, por ejemplo). En una variante de esta modalidad, el Estado crea un padrón permanente de electores a los cuales ha enviado papeletas. Por último, hay tres Estados donde la emisión del sufragio reposa enteramente en el correo: Oregón fue el primero, seguido por Washington y Colorado (al 92%, 8% de los votos se emiten de la manera tradicional), a los que se suman condados de California. El porcentaje de participación en estos tres Estados supera la media nacional. En Colorado, esos votos se reciben en una oficina bipartidista, se procesa y verifica la información de cada uno de los sobres y se procede al recuento.

Entre las innovaciones en el voto por correo se cuenta la posibilidad ofrecida al ciudadano de confirmar por Internet si su papeleta ya ha sido entregada a la oficina electoral y también el cómputo automatizado (Rhode Island).

Por su relevancia, debe mencionarse el voto por correo desde el exterior. Se estima que hay aproximadamente seis millones de norteamericanos, de los cuales 2.6 se encontrarían habilitados para votar bajo las reglas de Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act (UOCAVA). La norma rige el derecho al voto de los militares y sus familiares en el exterior, que suman alrededor de 1.2 millones, también de los diplomáticos y ciudadanos ordinarios. Establece principios generales, como la obligación de entregar una boleta válida de votación 45 días antes de los comicios federales. Sin embargo, como cada ciudadano en el exterior sufraga para un Estado en particular, debe adecuarse a las reglas específicas del Estado. Los militares y diplomáticos tienen altos niveles de participación, no así los otros ciudadanos, lo que probablemente indica complicaciones para el registro o rigidez burocrática para el trámite, en especial en Estados con bajas tasas de emigrantes.

* Requisitos para ejercer el sufragio: identificación

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

17 Estados actúan bajo el principio de la completa 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. El principio es el mismo en Minnesota pero sí se exige una identificación a los ciudadanos que se registran el mismo día. A los votantes primerizos sí se les exige algún documento, por disposición de la normativa federal de HAVA.

En una situación intermedia figuran 26 Estados que demandan que el ciudadano presente un documento que certifique su identidad pero sin foto. A menudo, basta un documento con la firma del ciudadano, que se coteja con los registros (Alaska, Montana y otros). El perjurio puede acarrear multas y cárcel, una advertencia que figura en las fichas de inscripción (Distrito de Columbia).

Finalmente, en 8 es indispensable mostrar un documento de identidad con foto, normalmente la licencia de conducir, el pasaporte, el permiso para portar armas, la identificación militar (Georgia, Indiana, Kansas, Mississippi, Dakota del Norte, Tennessee, Virginia, Wisconsin).

La tendencia es a elevar el umbral de exigencia. De 2012 a 2016, los Estados que establecieron un requisito de documentación pasó de 29 a 33, y dentro de ellos, los que demandan estrictamente un documento con fotografía se elevó de 4 a 7 (en contrasentido a esa evolución, Minnesota redujo los requisitos). Se contraponen dos visiones. Una hace énfasis en la seguridad del proceso. Otra insiste en la ampliación de las facilidades de votación, en especial para grupos vulnerables y minorías. En ausencia de un documento nacional de identidad, la acreditación de la identidad pasa por documentos que suponen una participación activa en las actividades formales de la sociedad (licencia de conducir y otras), menos disponibles para ciudadanos de categorías socioeconómicas desfavorecidas.

El debate no es únicamente filosófico. Refleja también una línea de división política. La mayoría de los Estados que ponen los umbrales más altos son de tendencia republicana, en tanto que los demócratas optan por la flexibilidad. Esas opciones reflejan también bases sociales contrapuestas. El electorado republicano suele ser blanco, masculino y de edad, con más facilidad para acceder a los documentos con fotografía; los votantes demócratas se reclutan entre las minorías.

A veces, como sucedió en Kansas, la aprobación del requisito de la identificación fotográfica pudo nacer de un espíritu bipartidista, pero las tensiones se produjeron durante la implementación. Esas divergencias hacen común que las disputas sean llevadas ante los estrados judiciales, en especial por organizaciones que promueven la participación electoral. En Texas, en 2016, una sentencia judicial forzó a reducir los requisitos de identificación para el elector. La actitud de los tribunales tiende a ser vigilante frente a las iniciativas para colocar requisitos más severos.

En una perspectiva internacional, la situación norteamericana es singular. La situación común es la inscripción con un documento de identidad emitido nacionalmente, que siempre tiene una fotografía. Ese documento excede la función electoral, le sirve al ciudadano para identificarse en la relación con el Estado y con el sector privado. La inscripción en el padrón electoral se cierra con varios meses de anticipación y no existe posibilidad de participar si el cumplimiento de esa etapa. Para emitir el sufragio, el ciudadano presenta en la mesa electoral necesariamente el documento con el cual se registró.

Ese estándar internacional supone elementos ausentes en Estados Unidos: un documento único de identidad, un padrón electoral unificado, la voluntad del Estado para registrar al conjunto de la ciudadanía o de la población. Asimismo, se diferencia la situación porque en Estados Unidos, la obtención de un documento de identidad con fotografía implica participar en actividades poco accesibles a las categorías vulnerables (licencias de conducir, permisos para portar armas, identificaciones universitarias, etc.). Ciertos Estados contemplan la emisión gratuita o de bajo costo de un documento de identificación electoral pero el trámite está disponible en pocas sedes.

* Centros de votación, horarios y observación electoral

Los centros de votación se ubican en una gran diversidad de espacios. Se privilegian espacios públicos, como escuelas, y también se incluyen lugares privados con fin social, como iglesias, espacios comunitarios y otros. En algunos condados, se han reducido las mesas de votación pero en contrapartida, se ofrece a los electores la posibilidad de votar en cualquiera de ellas, lo que supone un mecanismo de interconexión permanente entre los recintos electorales.

A menudo un marco normativo fija criterios mínimos que deben ser contempladas por la autoridad electoral en el momento de la instalación de los centros de votación: cercanía de transporte público, espacios de parqueo, facilidades para las personas con discapacidad, etc.

Los horarios de atención en los centros electorales varían por Estados, entre 11 y 15 horas. Con frecuencia, las mesas reciben a los electores desde las 6 o 7 de la mañana, en tanto que los cierres se producen entre las 6 de la tarde (Hawaii, Indiana, Kentucky) y las 9 de la noche (Nueva York).

La observación electoral se encuentra poco difundida en Estados Unidos, sin duda por el clima de confianza con los procesos electorales. Varios Estados no la tienen contemplada como figura legal, para observadores internacionales e incluso nacionales (Minnesota). Asimismo, la práctica de la observación es poco común.

* Reclutamiento de miembros de mesa

El reclutamiento de los miembros de mesa tiene diferencias entre Estados, pero el principio común suele ser el voluntariado, con un pago modesto (normalmente el salario mínimo por hora, como en Wisconsin). La experiencia muestra que habitualmente las mesas están manejadas por jubilados o por estudiantes universitarios, que disponen de flexibilidad de tiempo para recibir la capacitación y ocupar la función durante un día. La tendencia a recurrir a gente que ya desempeñó la función también contribuye al envejecimiento de los miembros de mesa, lo que plantea retos en el manejo de las nuevas tecnologías que se introdujeron con fuerza en el siglo XXI. La capacitación debe considerar las especificidades de la elección, pues además de la presidencial, se vota para el Senado, la Cámara de representantes, y eventualmente para otras elecciones o referendos locales.

El requisito mínimo común es estar inscritos. A partir de allí, los requerimientos varían según los Estados. El registro en la misma mesa es excepcional. El equilibrio partidario es importante, sin ser decisivo. En Nueva York, los miembros son escogidos 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, se destacan el reclutamiento a través del contacto con agencias de gobierno local, universidades asociaciones locales, que permiten sobre todo reclutar personal bilingüe.

**VII Jornada electoral**

La jornada electoral del martes 8 de noviembre debe ser considerada únicamente como la culminación y la última de una temporada electoral amplia que incluyó el voto adelantado. Se desarrolló con procedimientos muy distintos según los condados y los Estados observados.

La nota dominante fue la tranquilidad y el orden en los centros de votación, el ambiente de confianza de la ciudadanía y los partidos en el comportamiento de las autoridades electorales, en las garantías de los procedimientos, en la seguridad del sistema, tanto local como a nivel nacional. La Misión corroboró el profesionalismo de esas autoridades, la vocación de servicio público e incluso el orgullo por una manera de organizar el proceso que se considera ejemplar.

Se notaron largas filas al inicio, alrededor de mediodía y al final de la jornada (con esperas que podían exceder la hora), aunque con un manejo fluido gracias a la existencia de numerosas cabinas de votación. Durante el resto del día, hubo una concurrencia limitada. El clima áspero de la campaña, inusual en la historia reciente norteamericana, los temores por probables incidentes de violencia o de intimidación, no se concretaron o no fueron constatados por los observadores de la Misión, aunque en varios Estados generaron suspicacia a lo largo de la jornada. Así como los avisos publicitarios en los medios de comunicación no se interrumpen, es común la presencia de una discreta propaganda y de proselitismo en los alrededores de los centros de votación pero sin notas conflictivas. Las vallas, el pintado de paredes o el pegado de afiches no forman parte de la tradición política del país.

Pese a la dificultad de las generalizaciones para el conjunto del territorio, a partir de las evaluaciones de los observadores, es posible señalar que el despliegue del material electoral no presentó inconvenientes. Si bien la gran mayoría de los centros de votación son adecuados, algunos resultan exiguos para instalar las mesas, atender con comodidad al electorado y garantizar la emisión secreta del voto, en particular en las horas de mayor afluencia. En varios lugares se notó poco privacidad, e incluso ciertos Estados no prohíben fotografiar y difundir el propio voto. Si bien no existen indicios de presión o coacción sobre los votantes, es conveniente reforzar las condiciones para asegurar el secreto del voto.

El estado de las máquinas es heterogéneo. A la par que algunos Estados estrenaron equipos de votación o de lectura óptica, en otros, la tecnología de otros equipos se encuentra cerca de la obsolescencia y puede plantear dificultades en próximos procesos. Por último, se observó que ciudadanos no pudieron ser hallados en los padrones electorales debieron sufragar en la modalidad de voto provisorio.

Convendría considerar la instalación de más centros de votación para limitar la formación de largas filas, un inconveniente a pesar de la actitud paciente y colaboradora de los votantes, y que ya más de 46 millones de ciudadanos ejercieron el voto antes del 8 de noviembre.

El tiempo para el marcado de las papeletas por parte de los electores es razonablemente corto, teniendo en cuenta que las boletas incluyen numerosos cargos (presidencial, Senado, Cámara de representantes, y sobre todo autoridades locales) además de las consultas locales. Los votantes comprenden de manera satisfactoria el procedimiento de votación, aunque pareciera existir muchos votos en blanco en los cargos más locales por desconocimiento sobre los candidatos –en teoría los más próximos al ciudadano, pero probablemente conocidos únicamente por los sectores más directamente interesados en esas cuestiones-.

Las mesas suelen tener numerosos funcionarios, encargados de distintas tareas: el registro de electores o la verificación de la identidad, los encargados de las máquinas, los auxiliares para tareas secundarias, el responsable del centro. Entre los funcionarios de las mesas de votación, se observó una importante presencia femenina. Hubo, en general, pocos delegados partidarios para controlar el desarrollo del proceso (los partidos prefieren utilizar a los militantes para incentivar el voto, lo que supone un trabajo de terreno fuera de los recintos electorales). Se notó también una participación limitada de observadores locales, una práctica poco arraigada en el país.

Los ciudadanos de edad, las mujeres embarazadas fueron atendidos con preferencia y las personas con discapacidad recibieron un trato preferente en los centros de votación. Los organismos electorales realizan un esfuerzo para facilitar la votación privada de personas con debilidades auditivas, visuales o de movilidad a través del uso de máquinas con dispositivos pertinentes (audífonos con instrucciones, incluso en otras lenguas que el inglés, lupas, escritura Braille, etc.). En Rhode Island se creó un programa para que personas con impedimentos físicos serios voten en sus hogares (Nursing Home Program).

En la hora de cierre, fue frecuente que aun existen electores en la fila. El derecho de votación fue preservado. El cómputo de votos en los recintos se realizó con adecuadas garantías, seguimiento de los procedimientos y fundamentalmente respeto de la voluntad de los ciudadanos. La evaluación de los observadores sobre el conjunto de la jornada osciló entre “muy buena” y “buena”.

**Conclusiones, sugerencias y recomendaciones**

El proceso electoral norteamericano posee singularidades fuertes que lo convierten en un caso único en América, e incluso 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 y los grados relativamente altos de confianza ciudadana en las elecciones no eximen de la necesidad de encarar acciones que, dentro de los mismos marcos del sistema, mejoren los procesos electorales, en especial en el registro, donde aún persisten dificultades y barreras, así como en la votación.

* Registro

Alentar la difusión de prácticas de registro automático de ciudadanos. Algunos Estados han introducido esta modalidad que coloca la responsabilidad de la inscripción del lado de las autoridades más que del ciudadano y amplía el universo de inscritos. En esta misma línea, sería muy útil si el registro automático pasara por agencias federales (por ejemplo, la Seguridad Social y otras instancias de amplia cobertura nacional).

Extender el registro en línea. Varios Estados han adoptado ya una inscripción en línea, algunos de ellos con requisitos sencillos, incrementando así las oportunidades de registro para los ciudadanos. La adopción de este mecanismo por otros Estados resultaría muy pertinente.

Asegurar la rehabilitación de los derechos electorales. La importante tasa que tiene Estados Unidos de encarcelamiento, asociada habitualmente con la pérdida del derecho de voto, crea una barrera para la participación cuando la persona ha concluido la condena. Se debería promover la adopción de mecanismos expeditos e incluso automáticos de reinscripción para los ciudadanos que ya cumplieron con la condena.

Procesar correctamente las depuraciones. En varios Estados, la depuración de los registros suele ser muy estricta, lo que lleva a inhabilitar el registro de ciudadanos cuyos datos tengan ligeras discrepancias entre sus distintos documentos oficiales. Este problema afecta de manera fuerte a ciudadanos de sectores vulnerables. El bien mayor a proteger tendría que ser el derecho a la participación.

* Jornada electoral y participación

Extender la votación adelantada. La extensión de la votación adelantada o el voto sin restricciones por correo a nuevos Estados ofrecerían mayores oportunidades de sufragio. Los altos números de votantes que utilizaron estas modalidades (47 millones durante el proceso de 2016) muestran la pertinencia del mecanismo y su apropiación por la ciudadanía. Esta medida útil debiera ser encuadrada para evitar que comience con tal anticipación –hasta dos meses en ciertos Estados- que conduce a que el ciudadano vote antes que la campaña se realice, y por lo tanto se sufrague antes del proceso deliberativo y de debate que suele acompañar el proselitismo de los candidatos.

Extender la inscripción el día de la elección. Una de las medidas que tiene un impacto positivo sobre la participación es la inscripción durante la jornada electoral, con un beneficio nítido para los jóvenes. La extensión a otros Estados puede repercutir sobre tasas más altas de registro y votación. Dados los mecanismos disponibles, existen limitados riesgos para que este mecanismo no cumpla con medidas razonables de seguridad.

Facilitar el voto de los ciudadanos trabajadores. El hecho que la elección se desarrolla en una jornada laborable coloca restricciones para el voto de trabajadores. Extender las oportunidades para asistir al centro de votación sin sufrir descuentos, una opción contemplada en ciertos Estados, colaboraría a que los ciudadanos asistan a votar sin tener perjuicios económicos o descuentos de días de vacaciones. Asimismo, habría que impulsar la extensión del horario de cierre al menos hasta las 7 de la noche, pues las 6 de la tarde erige barreras difíciles para personas que trabajan hasta las 5 o 5:30, un horario común en Estados Unidos.

Impulsar la participación en el exterior. Los niveles de participación de los ciudadanos norteamericanos en el exterior son bajos y parte de la explicación recae en las dificultades para la inscripción y la votación. Sin modificar la base estatal de votación, se podría alentar que las embajadas y consulados asuman un papel más proactivo para brindar información y asesorar a los ciudadanos en el exterior y facilitar su inscripción en los padrones electorales correspondientes.

Suspensión de clases e instalación de centros electorales en colegios. En varios Estados, al igual que las actividades laborales se desarrollan con normalidad, los colegios también ofrecen clases. La suspensión de las actividades escolares el día de la elección permitiría que esos recintos fuesen habilitados como centros de votación, ofreciendo mejores condiciones para la instalación de mesas, la atención a los votantes, mayor privacidad para la emisión del voto. Una ventaja adicional es que la escuela se convierte en un punto de referencia común para los ciudadanos a lo largo de las elecciones.

Mejorar la capacitación de los miembros de mesa. En general, los miembros de mesa desarrollan su labor con un encomiable espíritu cívico y de servicio a la comunidad. Suelen tener amplia experiencia pues las autoridades electorales privilegian la selección entre quienes ya efectuaron el trabajo. Sin embargo, existen márgenes para mejorar el proceso de capacitación y generar manuales que sean más sencillos y didácticos. En muchas oportunidades, los manuales transcriben las normas, lo que lleva a dos resultados poco óptimos: una escasa utilidad para los miembros de mesa o una gran variedad de respuestas ante una misma situación pues los funcionarios quedan en la necesidad de hacer una interpretación propia de la norma.

* Diseño de circunscripciones

Diseño de circunscripciones imparciales. Las circunscripciones son un aspecto fundamental para asegurar una elección competitiva. El diseño de los distritos para la Cámara de representantes en muchos Estados no se ajustan a parámetros básicos de imparcialidad y se ciñen a principios e intereses partidistas. Otros Estados sí trabajan con circunscripciones que siguen pautas de imparcialidad, ya sea porque fueron elaboradas por comisiones independientes o revisadas por instancias imparciales –como la Corte de Justicia estatal-. La extensión de ese modelo elevaría la calidad del proceso electoral.

* Padrones electorales más confiables

Cruce de base de datos de registros electorales. Cada Estado es responsable de elaborar su padrón electoral y no existe ninguna obligación para compartir la información con otros Estados o integrarla nacionalmente. Ello genera bases de datos que pueden quedar desactualizadas por la alta movilidad geográfica y ser eventualmente vulnerables a la doble inscripción o la doble votación (mientras la primera no constituye una infracción y puede ser efectuada de buena fe por el ciudadano, la segunda sí es un delito). Por lo tanto, para contribuir a la actualización de las bases de datos, sería importante que los Estados participen activamente en el Electronic Registration Information Center (ERIC), cuyo propósito es facilitar la puesta al día de los padrones electorales. Actualmente 21 Estados integran ERIC. En el mismo sentido, es útil la labor del Interstate Voter Registration Crosscheck, compuesto actualmente por 30 Estados, para efectuar registros cruzados de los votantes. Las autoridades electorales de los Estados participantes evaluaron positivamente la participación en esos espacios.

* Creación de bases de datos electorales

Bases de datos electorales compartidas y con criterios homogéneos. El modelo descentralizado de administración electoral conduce a una gran dispersión de prácticas en el acopio de la información estadística. Promover espacios comunes para compartir los datos electorales a partir de criterios homogéneos, facilitaría la labor de los organismos electorales y brindaría oportunidades para investigaciones que incidan en niveles más altos de registro y de votación.

* Inscripción federal de candidatos presidenciales

Inscripción única de candidatos presidenciales. Los candidatos presidenciales y vicepresidenciales compiten por un cargo que tiene un mandato federal. En el marco de la actual organización electoral norteamericana, con un proceso organizado y administrado por los Estados, se podría encarar un proceso de inscripción a nivel federal para los candidatos presidenciales. Esa única inscripción sería válida en todos los Estados y contribuiría a evitar la dispersión de esfuerzos para candidatos de partidos minoritarios, generaría mayores espacios de competencia y suprimiría la inscripción de candidaturas que ofrecen poco o nada al proceso.

1. Iowa perdió un distrito entre 2008 y 2012, por lo que la comparación se hace entre 2012 y 2014, con la misma cantidad de distritos. [↑](#footnote-ref-1)
2. Roberto Pastor, “The US Administration of Elections: Descentralized to the Point of Being Dysfunctional” in IDEA, Electoral management design. Estocolomo: IDEA, 2006, p. 274. [↑](#footnote-ref-2)
3. Bob Guildin (editor), Choosing the President 2008. Guilford: Lyons Press, 2008, p. 7. [↑](#footnote-ref-3)
4. Statistic Brain, Voting turnout Statistics ([www.statisticbrain.com](http://www.statisticbrain.com)) [↑](#footnote-ref-4)
5. 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. 2 - 3. [↑](#footnote-ref-5)
6. Mark Braden, Robert Tucker, “Disputed Elections post Bush vs. Gore” in Michael Álvarez, Bernard Grofman (editors), Election Administration in the United States: the State of Reform. Cambridge U.P., 2014. [↑](#footnote-ref-6)
7. Kevin Uhrmacher, Lázaro Gamio, “Where 41 million early votes were cast” in Washington Post, 7 de noviembre de 2016. [↑](#footnote-ref-7)