

Date Printed: 06/16/2009

JTS Box Number: IFES_78
Tab Number: 64
Document Title: Fundamentos, Evolucion y Perspectivas de
la Estructura de la Organizacion
Document Date: 1994
Document Country: United States --
District of Columbia
Document Language: Spanish
IFES ID: CE02806



* 1 B 4 6 C C 9 F - 4 4 D 8 - 4 A 4 A - 8 F 5 B - C 1 7 F 1 0 F 1 4 0 8 D *

FUNDAMENTOS, EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN LOS ESTADOS UNIDOS.

(Documento 1, Primera Sesión)

Preparado por: Brian Hancock
Comisión Electoral Federal,
Washington, D.C.
Marzo, 1994

INTRODUCCIÓN

La estructura administrativa del sistema electoral en los Estados Unidos se ve complicada por un sinnúmero de factores.

El primero de esos factores es que, a diferencia de otras naciones, nuestro desarrollo en esta área no necesariamente va paralelo al desarrollo de la estructura administrativa de otros organismos e instituciones políticas, y ni siquiera al de un puñado de instituciones políticas u organismos políticos. Por el contrario, está intrincadamente entrelazado con el desarrollo del sistema federal de gobierno de nuestra nación.

Esta ponencia pretende revisar nuestro sistema federal de gobierno y los antecedentes históricos y políticos en los cuales descansa la estructura actual de nuestras organizaciones administrativas electorales, y luego examinar el clima actual político y legislativo como índice de las posibles tendencias de evolución en las próximas décadas.

FUNDAMENTOS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA DE GOBIERNO AMERICANO

Si existe alguna clave para comprender el sistema de gobierno de los E.U., incluyendo su sistema electoral, esa clave es el concepto del federalismo.

El federalismo se refiere a un sistema de gobierno en el cual el poder político es compartido entre el gobierno central y los gobiernos de las partes que lo componen, de modo tal que cada nivel es legalmente independiente del otro dentro de su propio campo de acción. En el sistema estadounidense, ni el gobierno nacional ni los gobiernos individuales de los Estados dependen uno del otro como fuente de poder político. El enfoque estadounidense del sistema federal consiste en asignar ciertos poderes específicos al gobierno nacional y reservar el resto de los poderes para los Estados. Sus Fundadores vieron al federalismo (aunque el término como lo conocemos hoy día no había sido aún acuñado) como un instrumento para

proteger y preservar la libertad personal. Temían colocar toda la autoridad política centralizada en un grupo de manos aunque estas manos fueran las de aquellos electos por voto popular.

El método usado para distribuir el poder en el sistema estadounidense fue constituido formalmente. Como los Fundadores temían al poder político buscaron refrenar sus excesos distribuyéndolo entre diferentes ramas y niveles de gobierno, asignándole a cada cual responsabilidades definidas dentro del sistema político. Al delinear las diferentes esferas de autoridad dentro del gobierno nacional y el de los Estados, esperaban proteger a cada cual del posible abuso del otro.

Aunque el texto principal de la Constitución no explica los poderes asignados a los Estados, los Fundadores asumieron desde el comienzo que el gobierno nacional tendría solamente aquellos poderes que le fueran concedidos por la Constitución. La Décima Enmienda formalizó esta premisa estableciendo que "los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por ella a los Estados, quedan reservados a los respectivos Estados, o al pueblo".

Desde el comienzo, el sistema estadounidense de gobierno fue creado matricialmente, no jerárquicamente. Se diseñó para ser ni centralizado ni descentralizado, lo que implica jerarquía, donde los poderes no se clasifican en "niveles", (término en sí inapropiado pues implica rangos relativos o posiciones en una escala fija) sino que se dividen entre entidades locales, Estatales y federales.

Sin atascarnos en teorías políticas y filosóficas, es importante darse cuenta de que el concepto estadounidense de federalismo representa una síntesis de la idea puritana de la alianza como la base adecuada para formar las sociedades humanas. Esta idea de alianza, que a su vez los puritanos tomaron de la Biblia, enfatiza la sociedad entre los individuos, grupos y el gobierno para la consecución de la justicia, basándose en la negociación entre las partes como el método para compartir el poder (la teoría del pacto social de John Locke es una versión seglar de esta idea).

Una de las mejores descripciones de nuestro sistema federal es la que da el científico político Daniel J. Elazar quien describe el sistema estadounidense como: "descentralización contractual --la dispersión estructurada del poder entre muchos centros cuya legítima autoridad está garantizada constitucionalmente".

EL DESARROLLO DE LAS RELACIONES ENTRE LOS ESTADOS Y EL GOBIERNO FEDERAL BAJO EL FEDERALISMO Y SUS EFECTOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LAS ELECCIONES.

1787 - 1860

En el artículo 1, sección 4 de la Constitución Americana de 1787 se establece claramente que la legislatura de cada Estado tendrá la responsabilidad de definir los "tiempos, lugares y modos de celebrar elecciones para elegir Senadores y Representantes". El establecimiento de las oficinas y estructuras para manejar estas elecciones es en consecuencia un asunto exclusivo de cada Estado individual.

La Constitución es un poco más específica en lo referente a las elecciones para el puesto de Presidente. La sección 1, artículo 2 de la Constitución creó un organismo especial (que se conoció luego como Colegio Electoral) en el cual cada Estado ha de tener tantos electores como miembros del Congreso posee. Sin embargo, la Constitución permite a cada Estado decidir cómo elegir sus electores. Algunos Estados eligen sus electores por voto popular, pero la mayoría de electores son elegidos por las legislaturas Estatales. Hacia 1828 todos los Estados excepto dos utilizan el voto popular como sistema para elegir sus electores (Delaware adoptó el voto popular directo en 1832 mientras que la legislatura del Estado de Carolina del Sur se mantuvo eligiendo los electores hasta el 1860).

Siguiendo el curso natural del desarrollo individual, las prácticas del voto y elecciones variaban mucho de Estado a Estado. El Congreso hizo su primera incursión tentativa para crear cierta uniformidad en las elecciones federales votando en 1845 para establecer que el primer martes luego del primer lunes de noviembre sería el día común para elegir los electores presidenciales.

Los cambios que trajo la Guerra Civil estadounidense de 1861-1865, iniciaron la primera gran reestructuración del sistema federal. Debido a la necesidad, la guerra agrupó muchos jóvenes de todos los lugares del país unidos en una lucha común. A través de esta experiencia, por vez primera los estadounidenses experimentaron un sentimiento enaltecido de orgullo nacional y ciudadanía. En adición a esto, la adopción de la 15va. Enmienda en 1870 que formalmente dió derechos a los negros estadounidenses bajo las mismas premisas que a los blancos, (aunque algunos Estados, ejercitando su prerrogativa de establecer requerimientos para los votantes, utilizaron exitosamente métodos como el impuesto de votación y pruebas de alfabetización para derribar la 15va Enmienda y excluir a los negros del electorado por muchas décadas más) y la 14va. Enmienda de 1868, la cual daba poderes al gobierno federal para intervenir en la protección de los derechos de los ciudadanos estatales dentro de los Estados, abrieron la puerta para la intervención federal en muchas otras áreas.

1870-1945

En 1875 el Congreso renovó sus intentos de establecer cierta estandarización en las elecciones de funcionarios federales, estableciendo por ley la fecha de elección de los Representantes Americanos como "el martes luego del primer lunes en noviembre de cada año par..." que fue efectiva durante las elecciones congresionales de 1880. Con anterioridad a esta acción legislativa, la mayoría de los Estados votaban los años pares, aunque no siempre en noviembre. Sin embargo, las elecciones en los años impares ocurrían con cierta frecuencia siendo California en último Estado en abandonar esta práctica en 1879.

Antes de 1913, todos los Senadores de los Estados Unidos eran electos por medio de las legislaturas estatales. Al adoptar en ese año la 17va. Enmienda se estableció que todos los Senadores serían electos por voto popular. Rápidamente el Congreso estableció en 1914 que la fecha para elegir los Senadores sería "en las elecciones regulares efectuadas en cualquier Estado justo antes de finalizar el término (de seis años) para el cual los Senadores son elegidos para representar sus respectivos Estados en el Congreso, en las cuales regularmente por ley se elige un Representante al Congreso..."

La presidencia de Woodrow Wilson abrió una nueva fase en el desarrollo del federalismo estableciendo numerosos programas de cooperación en los Estados en respuesta a demandas tanto Estatales como Congresionales. Wilson ideó esfuerzos conjuntos federales y Estatales tanto en la agricultura, educación, regulaciones bancarias, y regulaciones de bienes públicos. La clave del éxito de estos programas y de este "nuevo federalismo" fue el hecho de que las dos partes en esta empresa, el gobierno federal y los gobiernos Estatales, en general estaban de acuerdo tanto en los medios como en los fines de dichos programas.

Durante este período, se realizaron esfuerzos exitosos para expandir el derecho al voto a las mujeres. A las mujeres se les concedió el derecho al voto por primera vez en el Estado de Wyoming en 1869, y ya en 1917 lo tenían en otros once Estados. La 19va. Enmienda a la Constitución, adoptada en 1920, eliminó formalmente toda barrera sexual en las votaciones, estableciendo que "el derecho de los ciudadanos de los Estados Unidos para votar no será negado ni limitado por los Estados Unidos ni por ningún Estado a causa del sexo".

El concepto Wilsoniano de federalismo cooperativo se fortaleció y expandió bajo las políticas del Nuevo Pacto del Presidente Franklin Roosevelt. Las condiciones de crisis durante la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial forzaron a la administración Roosevelt a expandir el control federal a muchas áreas, particularmente en el nuevo campo de política social, allanando el camino para las grandes transformaciones de post-guerra de nuestro sistema federal en las décadas del 50 y del 60.

1945 - 1984

Los años inmediatos después de la guerra tuvieron un incremento marcado del rol federal en los campos de política económica y utilización de ingresos. Estas áreas le dieron al gobierno dos grandes responsabilidades domésticas nuevas para las cuales se convirtió en el principal custodio. El aumento en cantidad y variedad de estos programas ocurrió con una nueva base. Antes, los programas federales consistían en una cantidad relativamente pequeña de grandes programas de ayuda que recibían un amplio apoyo nacional. Muchos de los nuevos programas fueron el producto de la gran presión ejercida por pequeños distritos electorales y por tanto eran más limitados en rango y se centraban en funciones específicas. Sin embargo, más importante aún fue el desarrollo del nuevo principio que establecía que cualquier campo de acción gubernamental podía beneficiarse de un programa federal asumiendo que en él existía un interés grupal de suficiente fuerza e influencia para hacer sentir su peso en el Congreso, independientemente de que los Estados estuvieran o no interesados en ese programa particular.

La presidencia de Lyndon B. Johnson utilizó lo que ha sido llamado "federalismo creativo" para apoyar los programas de su Gran Sociedad. Con la aceptación del "federalismo creativo" los nuevos programas federales no necesitaban ninguna justificación para legitimar la intervención federal en los asuntos Estatales y locales. Ahora, se consideraba el rol federal como legítimo en sí mismo siempre que el Congreso lo considerara así. La Corte Suprema de los Estados Unidos había diferido las prerrogativas legislativas en dichos asuntos en la década de los 30, cuando la Corte utilizó los poderes dados al gobierno federal bajo las 13va., 14va., y 15va. Enmiendas a la Constitución para desarrollar un marco de trabajo que protegiera los derechos corporativos contra la acción regulatoria Estatal. Aunque fueron abandonadas por la siguiente generación de la Corte, los precedentes en estas áreas establecen doctrinas de intervención federal y derechos transferidos luego a otros campos, eliminando así cualquier barrera restante y restricciones en la acción congresional.

Durante las últimas dos décadas todas las administraciones han mostrado inicialmente mucho interés en fortalecer los gobiernos Estatales y locales, como fue el autoproclamado "nuevo federalismo" de la administración Nixon.

Las metas pretendidas de estos programas eran, en mayor o menor escala, revertir la tendencia de 90 años de centralización y devolver ciertos poderes y atribuciones a los Estados y localidades. Desafortunadamente, la práctica del "nuevo federalismo" ha sido en el mejor de los casos, muy limitada.

Al igual que hizo en otras áreas, el gobierno federal expandió significativamente su función en el área electoral durante este período.

En 1964 la 24ta. Enmienda a la Constitución abolió el impuesto de votación, que se había utilizado en muchas jurisdicciones para impedir que los negros votaran, derecho que habían ganado en 1870, casi 100 años antes.

La Ley del Derecho al Voto de 1965 fue una extensión lógica de la 24ta. Enmienda. Esta Ley fue originalmente diseñada para proteger, por autoridad estatutaria, los derechos al voto federal de grupos de minorías raciales. A través de enmiendas subsiguientes, esta Ley fue convertida por el gobierno federal en una redefinición básica de lo que constituyó la protección igualitaria del status de las minorías lingüísticas, de cultura, residencia, y raciales en todo el país.

La Ley del Derecho al Voto también hacía provisiones especiales que permitían al gobierno federal intervenir en los casos de fraudes de votantes y otros crímenes relativos a las elecciones para puestos federales. Estos estatutos permitían investigación federal y sometimiento en los casos referentes a llenado de urnas con votos falsos, papeletas de votación alteradas o falsificadas, personificación de votantes calificados, registros ilegales y emisión de boletas falsas de votantes ausentes e impedir intencionalmente a un votante calificado de sufragar su voto. Otros estatutos también prohibían el dar información falsa para calificar como votante, la compra de votos, y el votar más de una vez.

Tal como era de esperarse, la implementación de este proceso consistió en que el gobierno impuso una amplia gama de estándares federales para la celebración de elecciones en todos los Estados.

En 1967 el Congreso legitimó estatutariamente el sistema de representación que de hecho había predominado en los Estados Unidos durante muchos años, estableciendo el sistema distrital de un miembro en la Cámara de Representantes del país. Este Estatuto requería que cada Estado tuviera tantos distritos congresionales como miembros del Congreso tuviera, eligiendo un miembro de cada distrito.

Otra "minoría" que fue seleccionada por el gobierno para ayudarla durante este período fue la juventud estadounidense. En 1971 la 26ta. Enmienda a la Constitución prohibió a los Estados establecer cualquier edad por encima de 18 años como edad mínima para votar.

En ese mismo año, el Congreso aprobó el Acta de Campaña de Elecciones Federales (FECA), la cual, con posteriores enmiendas, estableció un grupo de leyes específicas referentes al financiamiento de las campañas para puestos federales, y creó la Comisión Electoral Federal para velar por su implementación y funcionamiento.

Finalmente, en 1984 el Congreso finalizó su trabajo sin precedentes de dos décadas de duración de fortalecer el rol federal en la organización y ejecución de elecciones en los Estados Unidos, aprobando el Acta de Accesibilidad al Voto de los Ancianos y Minusválidos. Esta Acta establecía que toda subdivisión política encargada de conducir elecciones para puestos federales debía asegurarse de que todos los lugares de votación fueran accesibles para los votantes ancianos y minusválidos.

PERSPECTIVAS ACTUALES Y FUTURAS

Como hemos visto, son muchos los factores que han intervenido en nuestra evolución desde un federalismo no centralizado a otro más centralizado. Aunque nadie en su sano juicio argumentaría el hecho de que nuestro sistema de federalismo ha cambiado tan radicalmente que el gobierno federal hoy juega un papel preponderante en las elecciones de los Estados Unidos, no hay duda de que los Estados individuales han perdido un grado considerable de libertad en la organización de elecciones para puestos federales.

Un breve vistazo a las legislaciones federales recientes y actuales deja en claro que esta tendencia hacia la centralización en nuestro sistema electoral (y con él nuestras varias organizaciones electorales) continuará en el próximo siglo.

El año 1993 puede de hecho ser visto en retrospectiva como el año que introdujo una nueva ronda de intervención federal en el campo electoral. El 20 de mayo de ese año el presidente Clinton promulgó como ley el Acta Nacional de Registro de Votantes. Esta Acta involucra directamente al gobierno federal en un área que había sido la responsabilidad exclusiva de los Estados: el registro de estadounidenses en edad de votar. El Acta requiere que los Estados establezcan diversas vías para facilitar el registro de votantes, incluyendo servicios obligatorios de registro para las elecciones de puestos federales en las oficinas Estatales de vehículos de motor, en las oficinas de reclutamiento de las Fuerzas Armadas, y en diversas agencias Estatales, brindando asistencia pública y servicios a la población minusválida. En adición a esto, a la Comisión Electoral Federal se le asignó la responsabilidad de diseñar y poner a la disposición de los Estados un formulario de registro de votantes por correo único y uniforme, a ser usado por los estadounidenses para inscribirse para votar en su Estado de residencia desde cualquier punto en los Estados Unidos.

Otros proyectos de ley que esperan por una próxima acción legislativa federal son los referentes a la transmisión por facsímil de materiales de votación y boletas de votación de ausentes a los ciudadanos estadounidense en ultramar y a los militares, reformas del Acta de Campaña de Elecciones Federales que establezcan nuevos límites de gastos para los comités federales y para los candidatos a puestos federales, facilidades de acceso a las urnas para terceros partidos y candidatos independientes, y la autorización para realizar un proyecto

federal que demuestre la factibilidad de la votación por teléfono. La futura aprobación de estos proyectos servirá para centralizar aún más y estratificar nuestro sistema electoral y para disminuir las prerrogativas Estatales en la administración de las elecciones.