



Debates contemporáneos sobre la presidencia y el Congreso estadounidenses: el Colegio Electoral, el *gerrymandering* legislativo y las facultades expresas

JOHN DINAN

Aunque las instituciones legislativas y ejecutivas de Estados Unidos han demostrado una estabilidad notable al paso del tiempo, varios sucesos recientes han dado pie al debate sobre algunos aspectos de estas instituciones. Los fundamentos del diseño institucional llevan tiempo establecidos, por ejemplo, la selección de un sistema presidencial, con un presidente elegido de manera independiente a la elección del Congreso. Desde luego, no ha habido reconsideraciones acerca de la decisión de adoptar un Congreso bicameral, en el que los estados tienen una igual representación en el Senado y una representación proporcional según su población en la Cámara de Representantes. Tampoco ha habido objeciones a las disposiciones constitucionales, según las cuales el Congreso posee facultades expresas, y no plenos poderes, y otras facultades están reservadas a los estados.

Sin embargo, en años recientes ha habido cierto debate sobre aspectos específicos de estos esquemas, incluido el sistema de elección presidencial, el trazado de las fronteras distritales para la Cámara de Representantes y la aplicación por parte de la Suprema Corte de los límites al poder del Congreso.

De estas instituciones, la que más ha llamado la atención es el sistema de elección presidencial, en particular luego de los comicios de 2000. Los autores de la Constitución determinaron que el presidente no sería elegido por la legislatura ni por votación popular directa, sino por medio de un Colegio Electoral. Conforme a este sistema, cada estado tiene un número de electores igual a la suma de sus miembros en el Congreso; así pues, un total de 538 votos electorales se reparten entre los 50 estados (más el Distrito de Columbia), donde los estados más pequeños reciben tres votos electorales y el estado más grande, California, recibe 55. Los candidatos presidenciales compiten, entonces, por los 270 votos electorales necesarios para triunfar en los comicios haciendo campaña en los diferentes estados, que salvo en dos casos otorgan la totalidad de sus votos electorales al ganador de la votación popular diversa del estado (Maine y Nebraska permiten una división de sus votos electorales: ambos estados dan dos de sus votos electorales al ganador de la votación popular en todo el estado y después dan su voto electoral restante al candidato que gana la votación popular en cada distrito electoral).

Este sistema otorga a los estados un papel destacado en la elección presidencial, pero también alienta a los candidatos a la presidencia a dedicar casi toda su atención a los quince a veinte estados más grandes, donde el campo de batalla es el más competitivo, en detrimento de los demás. Lo que es más importante, un candidato puede obtener una mayoría de los votos ciudadanos, pero perder los comicios frente a un contendiente que logre la mayoría de los votos del Colegio Electoral. Esto fue lo que ocurrió en 2000, cuando Al Gore obtuvo 500,000 votos ciudadanos más, pero perdió las elecciones porque Bush recibió cinco votos electorales más. Si bien no es la primera vez que el ganador del voto popular pierde las elecciones, ésta ha sido la más polémica y ha generado demandas renovadas de otras opciones en vez del Colegio Electoral. Se han propuesto diversas reformas –como instituir el voto popular directo o alentar a más estados a permitir que sus votos electorales se repartan entre los candidatos–, pero los críticos de estas reformas señalan la importancia de considerar los diversos efectos que tendría cada propuesta en el sistema federal. En particular, ¿las opciones para sustituir el sistema actual harían que los candidatos hicieran campaña y gobernarán de maneras

Un candidato puede obtener una mayoría de los votos ciudadanos, pero perder los comicios frente a un contendiente que logre la mayoría de los votos del Colegio Electoral.

menos sensibles a las preocupaciones estatales y locales? ¿Estas propuestas facilitarían a los candidatos ganar con el apoyo de una población muy inferior a una mayoría y, por ende, alentaría el establecimiento de múltiples partidos, algunos de los cuales podrían tener bases geográficas?

Los partidarios de una reforma también han dirigido recientemente su atención a las elecciones del Congreso y, en especial, al proceso para trazar los distritos electorales que corresponden a la Cámara de Representantes. Esto no es un problema en el caso del Senado, pues se elige a los senadores por estado. Sin embargo, los distritos electorales de la Cámara de Representantes se trazan de nuevo cada diez años, responsabilidad que recae en las legislaturas estatales. Claro está, el Congreso y la Suprema Corte han impuesto límites al proceso de volver a trazar la división distrital. Los distritos deben ser compactos, contiguos y de igual tamaño. Por lo demás, las legislaturas de los estados tienen un buen margen de discrecionalidad para trazar estos distritos.

En años recientes, el aspecto que preocupa es que las legislaturas estatales están abusando de su discrecionalidad al hacer uso de la tecnología de las computadoras para trazar distritos que son completamente seguros para uno de los dos principales partidos, práctica que recibe el nombre de *gerrymandering*. En consecuencia, las contiendas para llegar al Congreso se han vuelto cada vez menos competitivas, de manera que en cada elección sólo se tienen dudas sobre menos de cuarenta de los escaños. Los representantes se han vuelto casi inmunes a la derrota (rara vez su índice de reelección ha sido inferior a 90 por ciento en décadas recientes), pero el *gerrymandering* de los partidos ha empeorado esta situación y ha vuelto a los miembros de la Cámara de Representantes menos moderados y abiertos a llegar a acuerdos una vez en el cargo. Como consecuencia, se ha solicitado a los jueces que participen más en el trazo de los límites distritales y se han presentado propuestas para crear comisiones independientes de división distrital u otros mecanismos no partidistas a fin de restaurar la competitividad en las elecciones del Congreso.

Un tercer tema que ha atraído la atención en años recientes es el alcance del poder del Congreso en comparación con el de los estados. Los delegados de la Convención Federal de 1787 estipularon que el Congreso ejercería sus facultades expresas y, en 1791, la décima modificación constitucional confirmó que las facultades no delegadas al Congreso se reservan a los estados. El reto durante toda la historia del país ha sido determinar qué actos del Congreso son ejercicios legítimos de esas facultades expresas. A mediados de la década de los noventa, la Suprema Corte había estado muy activa revocando las leyes que excedían estas facultades. Entre la legislación invalidada durante este periodo están las leyes populares que prohíben la posesión de armas de fuego cerca de escuelas y ofrecen una reparación del daño a las víctimas de violencia motivada por el género.

Como es natural, estos fallos judiciales han generado bastantes críticas de congresistas, así como de grupos e individuos que apoyan estas leyes específicas. Sin embargo, también han motivado quejas más generales sobre el papel de la Suprema Corte como guardián de los límites del poder del Congreso. Muchos estudiosos y funcionarios públicos han afirmado que la Corte debe abstenerse de emitir fallos de este tipo y dejar en manos del Congreso la determinación sobre el alcance de las facultades expresas. Por otro lado, un grupo más reducido de estudiosos ha defendido estos fallos como un primer paso importante en el respeto de los límites constitucionales entre el poder del Congreso y el de los estados en un momento en el que ni uno ni otros han mostrado alguna disposición a hacerlo por sí solos.

Continúa el debate sobre el gobierno legislativo y ejecutivo en el país. Ahora, no se abordan tanto cuestiones fundamentales de diseño institucional. Hace tiempo que se llegó a un acuerdo al respecto y ha habido cambios importantes en la estructura de gobierno desde su fundación. En los debates actuales –ya sea sobre el Colegio Electoral, la división distrital o la aplicación de límites al poder del Congreso– se plantean aspectos más delimitados, pero que siguen siendo relevantes, sobre el desempeño de estas antiguas instituciones.