

## **Los colegios electorales como sistema de elección presidencial**

### **Experiencia comparada de Argentina y Estados Unidos**

**José Fabián Ruiz**

**UANL - iinSo**

Los colegios electorales como sistema de elección presidencial han sido un mecanismo histórico de elección del titular del Poder Ejecutivo en los sistemas presidenciales. Sin embargo, Argentina sostuvo este sistema hasta la reforma constitucional de 1994 y los Estados Unidos lo mantienen hasta la actualidad. A raíz de la experiencia acontecida en este último país en las elecciones presidenciales de 2016, que dejaron en evidencia las limitaciones más críticas del sistema de elección presidencial indirecta, el objetivo de este trabajo es revisar las causas que motivaron su adopción, sus características constitutivas y las consecuencias de los colegios electorales como sistema de designación presidencial. Retomando (con modificaciones) una pregunta realizada por Dahl (2001-2003: 10), ¿por qué deberían seguir manteniendo los ciudadanos norteamericanos, en los albores del siglo XXI, un mecanismo establecido “hace más de dos siglos por un grupo de cincuenta y cinco mortales, firmado únicamente por treinta y nueve, de los cuales un número importante eran dueños de esclavos, y adoptado solo en trece estados por el voto de menos de dos mil hombres, todos muertos hace muchísimo tiempo y casi totalmente olvidados?

Una pregunta similar nos realizamos los ciudadanos argentinos hace menos de 25 años, ya que además de Estados Unidos, Argentina fue el único país que mantuvo en la región este sistema indirecto de designación presidencial, hasta el año 1994. Por lo tanto, parece interesante confrontar lo que acontece en estados Unidos, con la experiencia (marcadamente problemática) de Argentina la que, al haber concluido, permite analizar algunas de las consecuencias que surgieron de la derogación del sistema indirecto de designación presidencial.

Para cumplimentar el objetivo planteado, el trabajo analizará en perspectiva comparada, las experiencias de Argentina y Estados Unidos, con la intención de proponer algunas hipótesis

explicativas que permitan avanzar en la comprensión de un sistema electoral que cayó en el desuso y que sería prácticamente ignorado en la literatura especializada, si no fuera por el hecho que aún aplica en una de las democracias más antiguas e importantes del mundo.

### **1. Los federalistas y la adopción del colegio electoral en los Estados Unidos**

Como sabemos, la constitución norteamericana del año 1787 establece la elección indirecta del presidente y vicepresidente. En efecto, el Artículo II, sección 1, parágrafo 2, señala que cada estado nombrará de la forma en que los dispongan sus legislaturas, un número de electores igual a la cantidad de representantes y senadores a la que tiene derecho en el congreso federal. Sin embargo, “ningún senador o representante, ni persona titular de un cargo de confianza o remunerado por los Estados Unidos, será nombrado elector”.<sup>1</sup>

Una vez designados, los electores se reunirán en los estados y elegirán en votación secreta a dos personas, una de las cuales no puede ser residente de dicho estado. Establecido el resultado de la votación, se confecciona una lista firmada y certificada por los electores, la que será enviada al presidente del senado federal. Éste es el encargado de abrir todas las listas recibidas en presencia de los miembros de ambas cámaras, procediendo a contar los votos. El candidato que obtenga la mayoría de preferencias será elegido presidente. Si hubiera más de uno que obtenga dicha mayoría, con igual cantidad de votos, la cámara de representantes mediante votación secreta elegirá al presidente. Si ningún candidato obtuviera la mayoría, la misma cámara elegirá nuevamente entre los cinco más votados, pero en ese caso, se tomará la representación de cada estado como un voto, siendo necesaria la mayoría de los votos de los estados para ganar la elección.

Según los expresa John Jay en El Federalista 64, las asambleas de representantes para elegir al presidente (en adelante, colegios electorales),

“estarán compuestas como regla general por los ciudadanos más informados y respetables, hay razones para suponer que sus votos y su atención si dirigirán exclusivamente hacia esos hombres que más se hayan distinguido por su capacidad y su virtud y en quienes el pueblo encuentre motivos justificados para depositar su confianza” (Hamilton et al., 1780-1994: 272-273).

---

<sup>1</sup> Se utiliza aquí la siguiente versión de la constitución norteamericana: The United States Constitution, 1787 – 2009, Edited by Bob Blaisdell, Ney York, Dover Thrift Editions.

En El Federalista 68, Alexander Hamilton explica las razones de este sistema indirecto de designación. En primer lugar, un pequeño número de personas capaces tiene más probabilidades de poseer los conocimientos y criterios necesarios a fin de realizar tan compleja elección. En segundo lugar, este sistema permitirá controlar el desorden y los tumultos vinculados con las elecciones, especialmente cuando los electores se reúnen en sus respectivos estados, lo que evitará generar una presión general sobre los mismos. En tercer lugar, se desea evitar “las cábalas, las intrigas y el soborno” (Hamilton et al., 1780-1994: 289). Que la elección presidencial dependa de una entidad creada para tal fin, sin ser preexistente, reduce tal posibilidad de ejercer presiones de cualquier tipo. En especial, porque ningún legislador o funcionario federal puede ser elector, lo que aísla a los colegios electorales de parcialidades indeseadas (Hamilton et al.: 288-289).

Finalmente, en la medida en que no haya un candidato que obtenga la mayoría, la elección recae en manos de la cámara de representantes. Destaca Hamilton, “el proceso electivo nos da la certidumbre moral de que el cargo de presidente no recaerá nunca en un hombre que no posea en grado conspicuo las dotes exigidas” (Hamilton et al., 1780-1994, p. 290). Por lo que concluye, “No vacilo en afirmar que si el método no es perfecto, es al menos excelente. Reúne en alto grado todas las ventajas a que se podía aspirar” (Hamilton et al., 1780-1994, p. 288). Los constituyentes eligieron el sistema indirecta de elección presidencia, no sin considerar (y desechar) antes otros sistemas alternativos: 1) la democracia directa (que podía degenerar en la tiranía de la mayoría; en este caso la población de los estados más poblados); 2) la elección por parte del congreso (que podría convertir al presidente en un delegado de aquél); 3) dentro del propio sistema indirecto, si ningún candidato poseía la mayoría, que eligiera el senado entre los más votados (lo que daría por resultado una elección elitista) (Dahl, 2001-2003; Edwards III, 2004-2011; Ross, 2004-2012).

Entre los motivos que inclinaron a los constituyentes de 1787 a escoger este sistema de elección indirecta, Edwards III señala que, 1) se quería evitar la intrigas, el faccionalismo y la corrupción que podrían asociarse a la elección presidencial; 2) se deseaba liberar al presidente de las presiones ejercidas por el congreso en caso de que este fuese su elector; 3) al rechazar la elección directa, se trató de limitar el poder de los grandes estados, con poblaciones numéricamente decisivas, que podrían verse tentados a elegir a representantes de sus intereses locales (Edwards III, 2004-2011: 99-102).

Justamente, la preocupación existente respecto de la diferencia en población que mediaba entre los estados, llevó a los constituyentes a buscar una fórmula de compromiso entre los mismos. Esto se expresa en la gran concesión realizada a los pequeños estados de que en caso de que ningún candidato reuniese la mayoría requerida, la elección recaería en la cámara de representantes, donde los legisladores de cada estado contarían como un solo voto, en pie de igualdad con los demás estados. De tal forma, “Este mecanismo fue un compromiso entre el principio de población y el de la igualdad entre los intereses de los estados” (Edwards III, 2004-2011: 106). En este mismo sentido, Madison expresó que el colegio electoral fue “el resultado de un compromiso entre los estados más grandes y los más pequeños, dando a los últimos ventaja en la elección del presidente, pero considerando a los primeros en la selección de los candidatos.” (Madison, citado por (Edwards III, 2004-2011: 107).

Sin embargo, detrás de la distinción entre estados grandes y pequeños, el propio Madison reconocía que la verdadera división residía entre estados del norte y del sur, siendo estos últimos los estados esclavistas. Justamente, la gran población de esclavos restaba importancia en población a los estados sureños. Por lo tanto, el derecho al voto estaba más extendido entre los estados del norte. Por lo tanto, el establecimiento de electores obviaba esta dificultad, protegiendo los intereses de los estados esclavistas (Edwards III, 2004-2011: 108).

Justamente, detrás del filtro representado por el colegio electoral, los federalistas establecieron una “visión despiadada del ser humano”, tratando de generar incentivos a fin de canalizar sentimientos egoístas en beneficio colectivo. Esto queda patentado en El Federalista 10, donde Madison establece el concepto de facción, como un grupo (mayoritario o minoritario), movido por una pasión común, intereses adversos a los de los otros ciudadanos, o al conjunto de la sociedad. Los hombres se movían por la pasión o por el interés, hecho que se endurecía en las grandes asambleas (Gargarella, 2014-2015: 114-115). De allí que el sistema electoral propuesto descansara en pequeñas asambleas, reunidas *ad hoc* para el momento de la elección, a fin de evitar “las cábalas, las intrigas y el soborno”. Si no se podía eliminar la pasión y el egoísmo, se intentaría controlarlo a través de distintos mecanismos.

Como destaca Dahl (2001-2003), entre los doce años que mediaron entre su aprobación y el año 1800, la constitución había mostrado ya algunos de sus defectos en relación con la elección presidencial. En primer lugar, porque no se distinguía de forma correcta la elección

del presidente respecto de la del vicepresidente, lo que motivó la adopción de la enmienda XII que separa las boletas de ambas elecciones. Pero, mientras esta objeción se solucionó rápidamente, otro problema apareció en la elección del año 1800, la que perdura hasta nuestros días: los partidos políticos convirtieron a los electores en sus agentes partidarios. De tal forma,

“el privilegio de servir como electores le sería conferido no a ciudadanos sobresalientes dispuestos a expresar sus juicios independientes, como los *framers* pueden haber imaginado, sino a individuos leales a un partido, y por lo general de los menos encumbrados. El desarrollo de los partidos políticos y las lealtades a un partido convirtieron el elaborado mecanismo del colegio electoral en un mero modo de contar votos.” (Dahl, 2001-2003: 89).

A estos problemas, Dahl suma lo que él denomina “defectos democráticos esenciales” (Dahl, 2001-2003, p. 89). Estos son, 1) el candidato con mayor número de votos populares, podría no contar con la cantidad necesaria de votos electorales; 2) a su vez, el ganador de los votos electorales, podría contar solo con una minoría de votos populares; 3) si nadie recibe los votos necesarios, el resultado de la elección podría no coincidir con las preferencias populares; 4) dado que el número de electores de cada estado es igual al número de representantes y senadores de dichos estados, se genera una representación desigual de los votantes, puesto que cada estado cuenta con igual cantidad de senadores; 5) finalmente, en la mayoría de los estados el candidato que gana se lleva todos los electores del distrito, generando una nueva distorsión al privar al resto de candidatos de cualquier forma de representación (Dahl, 2001-2003: 89-93).

Sin embargo, el colegio electoral, más allá de sus defectos, cuenta con defensores. Así, Ross (2004-2012) destaca que esta fórmula resuelve el problema de crear un sistema federal, incorporando los principios de un gran compromiso entre estados. Cada estado elige a sus representantes de la forma en que sus leyes determinan. Esos electores, a su vez, deben votar candidatos nacionales y locales. El presidente debe ganar una serie de elecciones locales, pero es un presidente nacional. El sistema requiere un compromiso activo de los estados, pero tener un apoyo regional no alcanza para ganar la elección nacional. El presidente debe ganar apoyos locales a través del país. Como destacó un reporte del Senado del año 1970, el

punto fuerte de este sistema, “es la genialidad de una democracia popular organizada en base a principios federales” (Ross, 2004-2012: 33).

Más allá del debate académico generado en torno al sistema de elección presidencia indirecta, se impone de inmediato ver cómo ha funcionado éste a lo largo del tiempo, y qué resultados arrojó con su funcionamiento.

## **2. El funcionamiento de los colegios electorales norteamericanos en la historia**

Desde 1789 y hasta la actualidad, el sistema de elección presidencial indirecta norteamericano enfrentó, al menos, cinco momentos de interés para analizar.

En el año 1824, las elecciones presidenciales se jugaron entre cuatro candidatos: Andrew Jackson, que obtuvo el 41,3% de los votos; John Quincy Adams, que concitó el 30,9% de los votos; Henry Clay, quién logró el 13,0% de las preferencias, y William Crawford, que consiguió el 11,1%. Como ningún candidato logró la mayoría absoluta (tampoco en votos electorales), la cámara de representantes debió escoger entre los tres candidatos más votados. En esa ocasión logró con presidencia Adams, con trece votos (debe recordarse que los representantes de cada estado votan en bloque, y cada estado cuenta como un voto), Jackson consiguió siete votos, y Crawford cuatro (Edwards III, 2004-2011: 77-80).

En el año 1876 la elección recayó en manos de Rutherford Hayes, quién ganó el voto electoral, aunque perdió el popular. Este hecho dio lugar a semanas de desconcierto, hasta que se declaró ganador a Hayes, dos días antes que finalizara el mandato de su predecesor, Ulysses Grant (Ross, 2004-2012: 3).

En 1888, el presidente Benjamin Harrison le ganó en votos electorales Grover Cleveland, aunque obtuvo casi 100 mil votos populares menos que aquél (Ross, 2004-2012: 3).

En el año 2000, los Estados Unidos vivieron un auténtico terremoto electoral, cuando por decisión de la Corte Suprema se suspendió el recuento de votos en el estado de Florida y sus 25 votos electorales recayeron en manos de George W. Bush, quién había ganado el estado por 537 votos de diferencia. Sin embargo, a nivel nacional, su contrincante Al Gore consiguió casi 500 mil preferencias populares más que Bush (Ross, 2004-2012: 3).

Sin embargo, la elección que puso nuevamente al colegio electoral en el centro del debate fue la del año 2016. En efecto, el 8 de noviembre de 2016, los norteamericanos fueron convocados a votar para elegir representantes a fin de designar al 58 presidente del país. En

esa ocasión, la candidata demócrata Hillary Clinton obtuvo el 48,1% de los votos populares, contra el 46% del candidato republicano, Donald Trump. Más aún, Clinton logró 2,868,691 votos más que su adversario. Pero en el colegio electoral Trump logró 304 electores, contra 227 de Clinton. Este hecho generó toneladas de ríos de tinta sobre un sistema electoral severamente cuestionado en nombre de la democracia directa.

Justamente, Dahl propuso tres alternativas en orden de superar este sistema de elección presidencial: 1) realizar una enmienda constitucional para establecer la elección popular directa del presidente, y si nadie obtuviera la mayoría absoluta de votos, realizar una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados; 2) realizar una enmienda para que los votos electorales de cada estado se repartan proporcionalmente entre los candidatos de acuerdo a la votación obtenida; 3) aun sin una enmienda constitucional, las legislaturas estatales podrían adoptar la segunda propuesta solo modificando sus legislaciones estatales. En todo caso, observa Dahl, las fallas de este sistema se observaron desde los inicios del siglo XIX, puesto que la idea central de los colegios electorales fue subvertida por la aparición de los partidos políticos, que ordenan votar a sus candidatos, en lugar de buscar a una figura que reuniera las condiciones deseadas por los constituyentes de Filadelfia. Además, los colegios electorales generaron resultados antidemocráticos cada vez que ganó un candidato minoritario en el voto popular. Sin embargo, los mecanismos establecidos para enmendar la constitución bloquean prácticamente cualquier intento de cambio. Como consecuencia, “la tentativa de los *framers* de aislar al jefe del ejecutivo de la elección popular ofrece el ejemplo más notable de su fracaso en construir un sistema constitucional que resultara apropiado para una república democrática” (Dahl, 2001-2003: 100).

### **3. Juan Bautista Alberdi y la adopción del colegio electoral en Argentina**

Señala el artículo 78 de la constitución argentina sancionada en 1853 que, para la elección del presidente y vicepresidente de la confederación, la capital y cada una de las provincias nombrarán por votación directa una junta de electores (en adelante, colegios electorales), constituida por el doble de los diputados y senadores que envíen al congreso nacional. Se

aclara que “No pueden ser electores los diputados, los senadores, ni los empleados a sueldo del gobierno nacional”.<sup>2</sup>

Las juntas se reunirán en la capital federal y en las capitales provinciales, cuatro meses antes de la finalización del mandato del presidente en ejercicio, y procederán a elegir presidente y vicepresidente en cédulas separadas, las que serán firmadas por los electores. Se harán entonces dos listas: una con los candidatos a presidente y otra con los candidatos a vicepresidente. De cada lista se confeccionarán dos copias: una será enviada al presidente de la legislatura provincial, y las otras al senado de la nación.

El presidente del senado, reunidas ambas cámaras del congreso, procederá a abrir las listas y realizar el recuento de votos. Quienes reúnan la mayoría absoluta para ambos cargos, de inmediato serán nombrados presidente y vicepresidente (artículo 79).

En caso de votación dividida, elegirá el congreso entre las dos personas que hubieran recibido la mayor votación. Si la primera mayoría cupiera a más de dos personas, se elegirá entre éstas. Si la primera mayoría correspondiera a una persona, pero la segunda a dos, elegirá el congreso entre las tres (artículo 80). Estas votaciones se realizarán hasta tres veces en caso que nadie obtenga mayoría absoluta. De persistir la situación, en la cuarta ocasión elegirá el presidente del senado (artículo 81) (Alberdi, 1852-1981: 324-325).

En realidad, el sistema indirecto de elección presidencial ya había sido incorporado en las constituciones de 1819 y 1826. En el primer caso, el director (puesto que se establecía un sistema de directorio) del estado sería designado por las dos cámaras del congreso (Barrancos y Vedia, 1989, p. 2). A su vez, la constitución del año 1826 establecía en sus artículos 73 al 80 que el presidente sería elegido por juntas de quince electores establecidos en la capital y en cada una de las provincias, extendiendo además este sistema para la elección de senadores nacionales (artículo 23) (Gardinetti, 2015: 50).

Junto a los antecedentes constitucionales, la propia obra de Alberdi, sin dudas el principal inspirador de la constitución de 1853, abonó a favor del sistema de elección indirecta. Allí señalaba que el sistema electoral es un punto “esencialísimo” para la paz y la prosperidad de las repúblicas, por lo que la constitución no debería olvidar que la inteligencia y el bienestar material son condiciones exigidas por la prudencia para garantizar la pureza y acierto del

---

<sup>2</sup> Se utiliza aquí la siguiente versión de la constitución argentina de 1853: Constitución de la Confederación Argentina, en Juan Bautista Alberdi, Bases, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1981, pp. 307-332.



sufragio. Sin embargo, dadas las condiciones imperantes, “sin una alteración grave en el sistema electoral [...] habrá que renunciar a la esperanza de obtener gobiernos dignos de la obra del sufragio” (Alberdi, 1852-1981: 160). En la visión alberdiana, la Argentina de mediados del siglo XIX distaba mucho de reunir las condiciones adecuadas para que la democracia directa pudiera surtir un efecto positivo en el país. Por lo tanto, recomienda el sistema de elección doble y triple a fin de “purificar el sufragio universal sin reducirlo ni suprimirlo, y de preparar a las masas para el ejercicio futuro del sufragio directo” (Alberdi, 1852-1981: 160).

De tal forma, en su proyecto constitucional propone el sistema que luego adoptaría la constitución de 1853. La única diferencia queda en que la constitución establece colegios constituidos por el doble de diputados y senadores que envía cada provincia al congreso nacional, mientras que Alberdi proponía la misma cantidad de electores que legisladores, siguiendo el modelo norteamericano.

Justamente, Alberdi junto con los otros miembros de la generación argentina del '37, juzgaron el fracaso del régimen unitario de su momento, que concluyó con la dictadura rosista, a partir de dos hechos centrales: 1) por encandilarse con creaciones políticas extranjeras, olvidándose de las peculiaridades nacionales; 2) por otorgar el derecho al voto a personas que no estaban aún formados para ejercerlo, generando pasiones y creando demandas imposibles de responder (Gargarella, 2014-2015: 72-73). Por lo tanto, a la hora de elaborar su proyecto constitucional, Alberdi parece haber recordado estas críticas. De tal forma, aunque Benjamín Gorostiaga señaló en la convención de 1852 que la constitución argentina estaba “vaciado en el molde de la constitución de los Estados Unidos” (Gargarella, 2014-2015: 73), tal vaciado debe ser matizado.

Por un lado, aunque Alberdi propone una amplia lista de derechos, un sistema de frenos y contrapesos y un modelo federal, estos elementos son más que una mera copia norteamericano. Así, el federalismo argentino es fuertemente centralista, y la división de poderes, según la inspiración de la constitución chilena de 1833, es fuertemente presidencialista, puesto que “el tiempo ha demostrado que la solución de Chile es la única racional en repúblicas que poco antes fueron monarquías” (Alberdi, citado por Gargarella, 2014-2015: 74).

Respecto del voto popular, ya sabemos que la solución alberdiana consistió en someterlo a filtros (los colegios electorales) que, en caso de no lograr establecer un ganador con mayoría absoluta, traslada la capacidad de elección presidencial hacia el congreso de la nación.

El modelo resultante, a decir de Gargarella, resulta un “extraordinario ejemplo” del constitucionalismo de fusión entre ideas liberales y conservadoras, muy extendido en el siglo XIX (Gargarella, 2014-2015: 74).

#### **4. El funcionamiento de los colegios electorales argentinos en la historia**

El sistema de elección presidencial indirecta establecido por la constitución de 1853 rigió hasta el año 1994, en que una reforma constitucional lo reemplazó por el sistema de elección directa. Sin embargo, durante esos 140 años cayó en desuso durante las frecuentes dictaduras militares que devastaron al país. Así mismo, la constitución peronista de 1949 (que se mantuvo vigente hasta 1955), lo reemplazó por el sistema de elección popular directa, como también ocurrió con la reforma militar de 1971 (“estatuto fundamental”), que se mantuvo vigente hasta el año 1976 (Barrancos y Vedia, 1989: 4 y ss.).

Durante sus momentos de vigencia, el sistema garantizó la elección mayoritaria de todos los presidentes. Sin embargo, en numerosas ocasiones el resultado positivo se debió a las negociaciones realizados entre partidarios de diferentes candidatos al interior de los colegios electorales. Eso ocurrió en 1868, cuando Domingo F. Sarmiento fue elegido con el voto de los electores de la provincia de Buenos Aires, que originalmente apoyaban a Adolfo Alsina. Volvió a ocurrir algo semejante en 1916, cuando Hipólito Yrigoyen obtuvo el apoyo de un grupo de electores disidentes de la provincia de Santa Fe, y nuevamente en 1963, cuando Arturo H. Illia recibió el voto de los electores de diferentes partidos políticos (Barrancos y Vedia, 1989: 14-15).

Sin embargo, en dos oportunidades se debió recurrir a la votación del congreso para elegir a los vicepresidentes, ya que ninguno de los candidatos propuestos obtuvo la mayoría absoluta. Así aconteció en 1854, cuando el congreso debió escoger entre Salvador María del Carril y Facundo Suviría, designando al primero. En 1860 el congreso debió elegir entre Marcos Paz y Juan Esteban Pedernera, siendo designado el primero (Barrancos y Vedia, 1989: 15).

Entre 1860 y 1916, el sistema dio lugar a la instauración de un régimen político de carácter oligárquico, donde el presidente y los gobernadores se transformaron en los grandes electores

(Botana, 1977-1986), reduciendo al pueblo a la condición de “convidados de piedra” del sistema. Mientras que Alberdi había imaginado un origen diferenciado para los cargos gubernamentales del país, en la práctica, dicho origen se unificó. De tal forma, el presidente seleccionaba a su sucesor, al tiempo que controlaba la elección de los gobernadores de las provincias. A su vez, estos nombraban a los diputados y senadores nacionales y a las legislaturas locales, que eran las encargadas de designar a los colegios electorales de base provincial. El resultado final fue el establecimiento de un sistema de control unitario, dentro de un sistema federal (Botana, 1977-1986: 75-79).

A partir de la ampliación del derecho al voto en el año 1916, con la consiguiente apertura política que esto generó, especialmente entre las fuerzas conservadoras alejadas de las posiciones de privilegio que habían obtenido en el orden oligárquico imperante entre 1880 y 1916, a partir de 1930 Argentina inauguró un ciclo de inestabilidad que se habría de acentuar con el advenimiento del peronismo en 1945, y que se prolongaría por más de 50 años.

Sin embargo, al momento de realizar la última transición democrática, en el año 1983, este sistema indirecto fue el que rigió en las dos primeras elecciones presidenciales. En aquella oportunidad fue escogido Raúl Alfonsín y en 1989 Carlos Menem. Sin embargo, en ambas oportunidades, el sistema experimentó un cambio notable. En efecto, la ley de convocatoria electoral 22.847, del 14 de julio de 1983, dictada por el último gobierno de la dictadura, señaló que se elegiría un diputado cada 161.000 habitantes, o fracción no menor a 80.500. Sin embargo, a la cantidad de diputados correspondiente a cada distrito, agregó otros tres, por lo que ningún distrito podría tener menos de cinco diputados. Si a esto sumamos que cada distrito elegía a dos senadores, cada distrito (provincia) contaba con siete legisladores nacionales. Como la cantidad de legisladores nacionales siguió siendo la misma (257 diputados y 26 senadores) que, al momento del golpe militar de 1976, cada diputado “ganado” por los distritos pequeños, en realidad era restado a los que debían recibir los distritos más densamente poblados.

Como los colegios electorales, según la vieja constitución de 1853, se componía en cada provincia por el duplo de sus legisladores nacionales, esto dio por resultado que las provincias más pequeñas, de repente, contaban con 14 electores. Esto hecho dio por resultado que,

“por simple aplicación del art. 81 de la constitución nacional, provoca una distorsión en la integración de las juntas electorales, que en su totalidad contarán con 152

miembros más de los que correspondería por aplicación estricta de las normas constitucionales” (Barrancos y Vedia, 1989: 10).

Por ejemplo, la provincia de Buenos Aires, el distrito electoral más grande del país, reunía al 38,8% de la población nacional, pero su colegio electoral solo tenía el 24% de los electores nacionales. Por contraposición, Santa Cruz, con el 0,4% de la población, reunía el 2,3% de los votos electorales (Cabrera, 1996: 89).

Este hecho dotó de una nueva importancia a los distritos más pequeños del país, cobrando una relevancia especial en aquellas primeras elecciones de la transición.

Finalmente, a todo lo dicho se suma que, a diferencia de los Estados Unidos, donde quién gana un estado se lleva todos los electores del colegio electoral respectivo, en Argentina los electores siguieron distribuyéndose por la fórmula D’Hont, es decir, de forma proporcional. Como ya se destacó, una de las consecuencias directas de la reforma fue reforzar la posibilidad de que un candidato obtuviera la mayoría de votos populares, pero siendo incapaz de reunir los votos necesarios en los colegios electorales (Cabrera, 1996: 89).

Sin embargo, la gran concentración electoral de los dos partidos mayoritarios en las primeras elecciones democráticas facilitaron el triunfo de Alfonsín primero (con el 52% del voto popular, y el triunfo en 14 colegios electorales), y de Menem en 1989, con 47% de los votos populares (Cabrera, 1996). En este contexto, se incrementó la importancia de los electores conseguidos por los partidos menores que, podrían haber generado dos alternativas: 1) la opción establecida en Chile en 1970, apoyando al candidato más votado a nivel nacional; 2) o la alternativa seguida en Bolivia en 1989, cuando el ganador del voto popular, Sánchez de Lozada, careciendo de la mayoría requerida, vio como el segundo partido más votado (ADN de Hugo Bánzer) y el tercero (MIR, con Paz Zamora) se pusieron de acuerdo para elegir justamente a Paz Zamora, el tercer candidato más votado (Cabrera, 1996: 90). Afortunadamente para la nueva democracia argentina, no aconteció ninguna de ambas alternativas.

Por consiguiente, al adoptarse en la reforma de 1994 el sistema de elección presidencial directa, el panorama se alteró de forma significativa. En efecto,

“el costo que ello ha acarreado a la ingeniería constitucional es enorme: ha concluido por dejar prácticamente la elección de presidente y vicepresidente por votación directa en las zonas más densamente pobladas y, por tanto, de mayor concentración de

sufragantes (provincia de Buenos Aires [38,9% de la población y 37,5% de electores]; provincia de Córdoba [8,2% de la población y 8,7% de electores]; Ciudad Autónoma de Buenos Aires [7,2% de la población y 8,6% de electores] y provincia de Santa Fe [8% de la población y 8,5% de electores]). Por lo cual obteniendo la victoria en estos distritos, resulta virtualmente indiferente lo que ocurra en los restantes veinte distritos electorales. [...] por su parte, las diez provincias argentinas con menor población, que en el sistema de la constitución histórica tenían una representación del 23%, vieron caer dramáticamente esa injerencia en el sistema de votación directa, al 3,6%.” (Gardinetti, 2015: 54).

No es de extrañar entonces, la cantidad de voces destacadas que se levantaron contra la reforma, señalando su afectación directa al federalismo electoral. Como muestra, el presidente de la Cámara Nacional Electoral, Alberto Della Vía señaló,

“El actual sistema favorece en cambio la concentración del voto de un país heterogéneo desde el punto de vista de la ocupación poblacional del territorio como es la Argentina. En síntesis, puede ocurrir que con triunfar en los cuatro distritos electorales más importantes (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos) se gane una elección nacional.” (Della Vía, citado por Gardinetti, 2015: 55).

Ahora bien, ¿en qué medida lo acontecido en Argentina pudiera replicarse en los Estados Unidos en caso de abandonar el sistema de elección presidencia indirecta por uno de democracia directa?

## **5. Pensando nuevamente lo acontecido en los estados Unidos**

La elección presidencial de 2016, como mencionamos anteriormente, abrió espacio al debate acerca de la pertinencia de un sistema electoral que, en menos de 20 años, generó dos crisis electorales de relevancia (2000 y 2016), dando por resultado a presidentes que habían perdido en cuanto al voto popular.

Entre los motivos que generaron esta distorsión, no debemos perder de vista a la propia ingeniería de las campañas electorales. En efecto, desde el punto de vista del federalismo electoral, y en todo caso de la representatividad del sistema, según el portal de National

Popular Vote<sup>3</sup>, dos tercios de los eventos de la campaña presidencial de 2016 (273 de 399 eventos), se llevaron a cabo en seis estados (Florida, North Carolina, Pennsylvania, Ohio, Virginia y Michigan). A su vez, el 94% de los eventos (375 de 399 eventos), ocurrieron en 12 estados. Justamente, aquellos estados que definen la elección (Florida, North Carolina, Pennsylvania, Ohio, Virginia, Michigan, Iowa, New Hampshire, Colorado, Nevada, Wisconsin y Arizona). Estos estados concentraron el 98,6% de los eventos del Partido Demócrata (solo 2 eventos fueron realizados en otros estados), y el 91,1% de los del Partido Republicano. Se trata de los llamados estados “swing” o “morados”. Esto es, aquellos estados donde el voto por uno u otro candidato no estaba decantado al momento de la campaña

Junto a estos estados clave, otros 13 estados fueron escenarios de entre 1 y 3 eventos por parte de los republicanos (Georgia, Maine, New Mexico, Indiana, Minnesota, Missouri, Nebraska, California, Connecticut, Mississippi, Texas, Utah y Washington). Por su parte, los demócratas solo visitaron otros 2 estados (Nebraska e Illinois).

Mientras que el primer grupo de 12 estados reúnen 170 votos electorales, los otros 14 juntan 205. Es decir, en total suman 375 de los 538 votos electorales (69,7%).

Desde luego, un lector atento se preguntaría por qué en California, donde hay 55 votos electorales en juego, los republicanos realizaron un solo evento y los demócratas ninguno. Este hecho introduce en el análisis una dimensión clave: la tradición partidista de los estados. California es, tradicionalmente, un estado fiel a los demócratas. Por lo tanto, mientras éstos dan por garantizado el voto del estado, sin necesidad de realizar actos de campaña, los republicanos saben que programar eventos en California, posiblemente sea un dispendio de tiempo y recursos.

De tal forma, Chokshi (2015) realizaba un mapa de los estados del país según su afiliación azul (demócrata), o roja (republicana). Los estados demócratas son los de la costa oeste (Washington, Oregon y California), y los del norte de la costa este (Maine, Vermont, Massachusetts, Maryland, Rhode Island, Connecticut, New Jersey, New York, Pennsylvania, Delaware), a los que se suman Illinois y Michigan. En la Tabla 1 se pueden apreciar la cantidad de eventos realizados en estos estados durante la campaña electoral 2016 por ambos partidos.

---

<sup>3</sup> *National Popular Vote*, consultado el 04-07-2017, <http://www.nationalpopularvote.com/campaign-events-2016>

Tabla 1. Cantidad de eventos de campaña realizados en 2016 por ambos partidos en los estados donde tradicionalmente gana el Partido Demócrata

	Eventos demócratas	Eventos republicanos
California	0	1
Connecticut	0	1
Delaware	0	0
Illinois	0	0
Maryland	0	0
Massachusetts	0	0
New Jersey	0	0
New York	0	0
Rhode Island	0	0
Vermont	0	0
Washington	0	1

Fuente: Chokshi (2015); *National Popular Vote*, consultado el 04-07-2017, <http://www.nationalpopularvote.com/campaign-events-2016>

Los estados republicanos se sitúan en la franja central del país (Montana, Idaho, Utah, Wyoming, North Dakota, South Dakota, Nebraska, Kansas, Oklahoma, Arkansas, Mississippi, Tennessee, Alabama). En la Tabla 2 se pueden comprobar la cantidad de eventos realizados en estos estados durante la campaña electoral 2016 por ambos partidos.

Tabla 2. Cantidad de eventos de campaña realizados en 2016 por ambos partidos en los estados donde tradicionalmente gana el Partido Republicano

	Eventos demócratas	Eventos republicanos
Alabama	0	0
Arkansas	0	0
Idaho	0	0
Kansas	0	0
Mississippi	0	1
Nebraska	1	1
North Dakota	0	0
Oklahoma	0	0
South Dakota	0	0
Tennessee	0	0
Utah	0	1
Wyoming	0	0

Fuente: Chokshi (2015); *National Popular Vote*, consultado el 04-07-2017, <http://www.nationalpopularvote.com/campaign-events-2016>

En estos estados, donde el voto está predicho de antemano, los partidos tienden a no realizar eventos, en uno u otro sentido. Esto desplaza la elección hacia los llamados estados morados o “*swing states*”, como mencionamos, aquellos cuyo voto no está definido, por lo que se convierten en los verdaderos campos de batalla de la elección. Según el National Constitution Center<sup>4</sup>, en la elección de 2016 los estados morados eran 11: Colorado (9 votos electorales), Florida (29 votos), Iowa (6 votos), Michigan (16 votos), Minnesota (10 votos), Nevada (16 votos), New Hampshire (4 votos), North Carolina (15 votos), Ohio (18 votos), Pennsylvania (20 votos) y Virginia (13 votos). En total, estos estados suman 156 votos electorales. A esta lista, se agregan otros cinco estados potencialmente morados: Arizona (11 votos), Georgia (16 votos), New Mexico (5 votos), Oregon (7 votos), Wisconsin (10 votos). Esto es, otros 49 votos electorales. En la Tabla 3 se pueden comprobar la cantidad de eventos realizados en estos estados durante la campaña electoral 2016 por ambos partidos.

<sup>4</sup> National Constitution Center, consultado el 04-07-2017 en <https://constitutioncenter.org/blog/what-are-the-really-swing-states-in-the-2016-election>



Tabla 3. Cantidad de eventos de campaña realizados en 2016 por ambos partidos en los estados “swing” o “morados”

	Eventos demócratas	Eventos republicanos
Arizona	3	7
Colorado	3	16
Florida	36	35
Georgia	0	3
Iowa	7	14
Michigan	8	14
Mine	0	2
Nevada	8	9
New Hampshire	6	15
New Mexico	0	3
North Carolina	24	31
Ohio	18	30
Oregón	0	0
Pennsylvania	26	28
Virginia	5	18
Wisconsin	5	9

Fuente: *National Constitution Center*, consultado el 04-07-2017 en <https://constitutioncenter.org/blog/what-are-the-really-swing-states-in-the-2016-election>; *National Popular Vote*, consultado el 04-07-2017, <http://www.nationalpopularvote.com/campaign-events-2016>

Si vemos nuevamente la lista de los doce estados donde se concentraron los eventos electorales de ambas campañas y la comparamos con la lista de 17 estados morados o potencialmente morados, vemos que la coincidencia es absoluta. La tabla 3 expresa dicha coincidencia.

Este hecho da por tierra la afirmación que el sistema de elección indirecta organiza una democracia popular a partir del federalismo. La presencia de los partidos políticos, sumada a la estrategia electoral, reduce la elección a unos pocos estados. Estos son: lo que es inclinan el fiel de la balanza hacia uno y otro lado.

El hecho no es nuevo, puesto que había sido comprobado en campañas anteriores. Así, en las elecciones del año 2008, absolutamente novedosas en cuanto a su resultado, el candidato demócrata Barak Obama, sólo visitó 14 estados, donde se concentraba el 33% de la población. A su vez, el candidato republicano, John McCain, hizo campaña en 19 estados, donde residía el 50% de la población (Edwards III, 2004-2011: 3-5). Como señaló David Plouffe, manager de la campaña de Obama,

“La mayor parte del país -los que vivían en los estados de color rojo o azul- no fueron testigos de la campaña presidencial de 2008. La verdadera competencia se produjo en sólo unos dieciséis estados, en los cuales los votantes cambiantes, en particular, se toparon con la campaña en sus puertas; en sus teléfonos; en sus noticias locales, programas de televisión y programas de radio; y en Internet. En estos estados, paseamos al candidato y a nuestros representantes, construimos grandes equipos y presupuestos para apoyar nuestro trabajo organizativo y montamos campañas publicitarias ricas y diversificadas. Fueron el lienzo en el que pintamos la elección.” (Plouffe, citado por Edwards III, 2004-2011: 6).

## **6. Consideraciones finales**

Como se puede advertir, el sistema norteamericano está lejos de funcionar de la forma en que lo previeron los constituyentes de Filadelfia. El advenimiento de los partidos políticos, junto con las distorsiones propias del sistema, confluyen en sesgar el funcionamiento de una institución que no produce mayorías a lo largo del país, no fuerza a los candidatos a apelar a todos los segmentos de la sociedad, no provee al presidente con una coalición efectiva para gobernar, ni produce un compromiso entre los estados. Más aún: “el colegio electoral no es una salvaguarda del federalismo. El colegio electoral no está basado en principios federales y es innecesario para un sistema federal sano.” (Edwards III, 2004-2011: 194-195). Este punto resulta central, puesto que la representación y participación de los estados en la elección presidencial, incluso a través de una fórmula de compromiso entre estados grandes y pequeños, fue uno de los argumentos centrales esgrimidos en defensa del sistema de elección presidencial indirecta.

A su vez, la experiencia argentina expuesta aquí tiene una peculiaridad: la ola de críticas desatadas por la reforma electoral de 1994 en cuanto a que afectó el federalismo electoral, parece asociada más bien a un defecto de sobrerrepresentación en los colegios electorales de las provincias más pequeñas. De allí la importancia que pudieran haber tenido en las elecciones presidenciales de 1983 y 1989. De todas formas, al no contar con registros detallados acerca de la cantidad de actos de campaña realizada por los candidatos en cada distrito electoral en aquellas elecciones fundacionales de la transición, establecer que la reforma de 1994 que sustituyó a los colegios electorales por la democracia directa, obliga a

ser cautos con tal afirmación. Sin embargo, los analistas están en lo correcto al señalar que hoy en día, con un sistema de democracia directa, la elección presidencial podría quedar circunscripta a lo acontecido en los cinco distritos electorales más grandes del país. El triunfo de Mauricio Macri en la segunda vuelta de la elección presidencial de 2015 así lo atestiguan. En efecto, Macri obtuvo el triunfo en la Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, y aunque perdió en la Provincia de Buenos Aires. De todas formas, hizo allí una excelente elección.<sup>5</sup>

En Estado Unidos, donde no se observan tales sesgos en la composición de los colegios electorales, los datos referidos a las campañas nos muestran que los candidatos no centran su atención en los distritos pequeños. Ni siquiera en los estados grandes pero que tienen una identificación partidaria estable. Como ya vimos, la elección se centra, por el contrario, en aquella docena de estados “swing” que alcanzan para definir la elección.

Desde luego, numerosas propuestas de cambio han sido planteadas al sistema actual. De hecho, entre 1889 y 2004, se presentaron 595 orientadas a reformar el colegio electoral (Ross, 2004-2012: 8). Sin embargo, aquí retomaré, para finalizar, la planteada por el *National Popular Vote*, una iniciativa que ha recibido apoyos sólidos y que merece ser considerada.

El *National Popular Vote* es un grupo que sustenta la propuesta de reformar la legislación de cada estado, a fin de que instruyan a los electores de su colegio electoral para apoyar no a quién hubiera ganado en el distrito, sino al ganador a nivel nacional. Como el artículo II de la constitución señala en su parágrafo 2 que “cada estado nombrará, del modo que su legislación disponga, un número de electores”, según *National Popular Vote*, esto habilitaría a que cada estado instruya a sus electores, sin necesidad de llevar a cabo una reforma constitucional. Si los estados con mayor número de electores apoyan la iniciativa (mínimo los 270 electores que alcanzan para designar al presidente), la reforma podría operar.<sup>6</sup>

Hasta el momento 11 estados suscribieron la iniciativa, lo que suma 165 electores. Esos estados son: California, District of Columbia, Hawai, Illinois, Massachusetts, Maryland, New Jersey, New York, Rhode Island, Vermont y Washington. En otros 12 estados, que suman otros 96 votos electorales, la iniciativa ya fue aprobada por al menos una de las cámaras de

---

<sup>5</sup> La Nación (22-11-2015), “Elecciones 2015: Mapa interactivo de resultados del ballottage por provincia, por municipio y por comuna”, consultado el 07-07-2017 en <http://www.lanacion.com.ar/1846694-elecciones-2015-mapa-de-resultados-del-ballottage-por-provincia-municipio-y-comuna>

<sup>6</sup> National Pupular Vote, consultado el 06-07-2017 en <http://www.nationalpopularvote.com/>

las legislaturas locales: Arkansas, Arizona, Colorado, Connecticut, Delaware, Maine, Michigan, North carolina, New Mexico, Nevada, Ohio y Oklahoma. El compromiso es que, cuando la iniciativa alcance el respaldo de un número de estados que garanticen 270 votos electorales, todos los estados que suscribieron comenzarán a aplicarla.<sup>7</sup>

En la práctica, esta iniciativa mantendría el sistema de colegios electorales, pero sujetando su funcionamiento al resultado de la elección a nivel nacional, no estatal. Este camino alternativo se explica por la dificultad introducida por la propia constitución que exige el apoyo de tres cuartas partes de los estados (38 estados), para impulsar una reforma constitucional (Ross, 2004-2012: 10).

En conclusión, tal como aconteció en otros países previamente, es posible que estemos asistiendo a los últimos “momentos” de vida del sistema de elección presidencial indirecta en los Estado Unidos. La adopción de un procedimiento más cercano a la democracia directa constituye un imperativo fundamental de cualquier sistema que pretenda ser considerado democrático. Estados Unidos no es la excepción.

---

<sup>7</sup> National Pupular Vote, consultado el 06-07-2017 en <http://www.nationalpopularvote.com/>

**Bibliografía citada:**

- Alberdi, Juan Bautista (1852-1981). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra.
- Barrancos y Vedia, Fernando (1989). La elección indirecta del presidente de la Nación. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UBA.
- Botana, Natalio (1977-1986). *El orden conservador*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Cabrera, Ernesto (1996). Ballotage versus colegio electoral. Sistemas electorales y elecciones presidenciales en Argentina. *América Latina Hoy (Intenet)*, 13, 81-91.
- Chokshi, Niraj, (2015) “Map: The Most Democratic and Replican states”, Washington Post 06-02-2015, consultado el 04-07-2017 en [https://www.washingtonpost.com/blogs/govbeat/wp/2015/02/06/map-the-most-democratic-and-republican-states/?utm\\_term=.8b5bf56910f4](https://www.washingtonpost.com/blogs/govbeat/wp/2015/02/06/map-the-most-democratic-and-republican-states/?utm_term=.8b5bf56910f4)
- Dahl, Robert (2001-2003). *¿Es democrática la constitución de los Estados Unidos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Edwards III, George (2004-2011). *Why the Electoral College is Bad for America?* (Second Edition ed.). Yale: Yale University Press.
- Gardinetti, Juan P. (2015). La supresión del colegio electoral y el debilitamiento del federalismo en la Argentina *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNLP*, 12 (45), 49-59.
- Gargarella, Roberto (2014-2015). *La sala de máquinas de la constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Capellades (España): Katz Editores.
- Hamilton, Alexander, Madison, James, y Jay, John (1780-1994). *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ross, Tara (2004-2012). *Enlightened Democracy. The case for the Electoral College* (Second Edition ed.). Dallas, Texas: Colonial Press.