



Componentes y criterios de la distritación¹ electoral

Miguel Ángel Valverde Loya²

Fecha de elaboración: enero, 2018.

Fecha de aprobación: 22 de marzo de 2018.

Sumario: Introducción; I. El campo de estudio de la geografía electoral; II. Las demarcaciones o distritos electorales; III. Sistema electoral y distritación; IV. El efecto bicameralismo; V. Factores para la distritación; VI. Criterios a considerar; VII. Igualdad del voto; VIII. Comunidades de interés; IX. Representación y grupos minoritarios; X. Contigüidad y compacidad; XI. Coincidencia con divisiones político-administrativas; XII. Autoridad a cargo de la distritación y periodicidad del ejercicio; XIII. Conclusiones; Bibliografía

Introducción

El objetivo de este artículo es exponer algunos de los términos y debates centrales de la distritación electoral, como parte del campo de la geografía electoral. La distritación ha sido poco estudiada en México, y los trabajos sobre el tema no proporcionan un sustento teórico y conceptual extendido y suficiente para el análisis, que permita situar la experiencia mexicana en un

¹ En este estudio, para propósitos de claridad se utiliza el término distritación para la labor del trazado de los límites de demarcaciones electorales, ya sea por primera ocasión, o bien como ejercicio de renovación o actualización (sin recurrir al vocablo redistribución).

² Profesor Investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF

contexto amplio. La relevancia y contribución de este texto consiste en aportar elementos para solventar estas omisiones.

Al exponer el desarrollo de las discusiones más relevantes sobre el tema, así como los referentes teóricos y algunas de las aplicaciones de los mismos, se pretende desarrollar un marco conceptual y analítico para fundamentar el estudio de las implicaciones y las alternativas en los procesos de distritación. Mucha de la literatura disponible sobre distritación (y a la cual es más factible tener acceso) proviene del mundo anglosajón, en donde se ha publicado extensamente sobre la materia y muchos de los ejemplos utilizados se refieren a estos países.

El caso de Estados Unidos es particularmente interesante desde la perspectiva mexicana, pues está dividido en distritos uninominales bajo el principio de mayoría relativa, al igual que la mayor parte de la representación legislativa en México (que tiene un sistema mixto). También ha tenido una larga y controvertida historia sobre la creación de distritos uninominales para grupos minoritarios y los tribunales han desempeñado un papel importante en la distritación. En México, se parece apuntar a una mayor participación del Poder Judicial en la delimitación de distritos y a un mayor activismo para la representación de las minorías.

Este estudio aporta elementos para desarrollar un sólido marco teórico y analítico sobre la distritación. Forma parte de un proyecto de trabajo más amplio sobre geografía electoral, en el que se pretende examinar las experiencias de México en la delimitación de distritos y sus repercusiones sobre la representación política.

I. El campo de estudio de la geografía electoral

La geografía electoral se entiende como la distribución de las preferencias electorales de la ciudadanía, es decir, la votación que reciben los partidos políticos en las distintas demarcaciones para configurar los órganos de representación política³. Otra acepción de la geografía electoral se refiere a la manera como se distribuye la población y se establecen los límites territoriales y las características de las unidades geográficas como distritos, demarcaciones o circunscripciones donde se lleva a cabo la votación y forma parte de la estructura y organización de las elecciones en un país o región. En una democracia, el segundo significado tiene como principio fundamental la equidad en la competencia política, donde cada voto tiene el mismo valor para determinar la composición de los cuerpos legislativos, un aspecto fundamental para su legitimidad. El criterio central se denomina igualdad de población, es decir, que la diferencia en el número de habitantes entre los distritos sea inexistente o reducida al mínimo posible, lo que significa que cada legislador representa a un número equivalente de ciudadanos.

Debido a los cambios como resultado la dinámica poblacional y la migración, el número de ciudadanos en cada distrito cambia constantemente, lo que altera el equilibrio y hace necesaria una revisión periódica de su dimensión o magnitud. Por otro lado, la ubicación de los ciudadanos implica también colocarlos en lugares con determinadas características demográficas o

³ Como señala Willibald Sonnleitner, el antecedente de la geografía electoral orientada a la distribución de las preferencias electorales se encuentra en el trabajo del geógrafo francés André Siegfried a principios del siglo XX. En México el interés en el campo se empezó a desarrollar a partir de la democratización del país en las décadas de 1980 y 1990, y entre los primeros estudios se encuentran los coordinados por Gustavo Ernesto Emmerich (1993) y Silvia Gómez Tagle y María Eugenia Valdés (2001). El campo de estudio se ha difundido desde entonces e incluso se han propuesto modelos predictivos para México basados en esta vertiente de la geografía electoral (Vilalta, 2008).

sociales como pueden ser áreas urbanas o rurales de mayor o menor nivel de ingreso, o bien de diversa composición cultural. El ejercicio de distritación tiene importantes implicaciones político-partidistas, pues la distribución de los ciudadanos se da agrupando o desagregando a grupos con una particular identificación o tendencia partidista; y distorsiona, ya sea de manera intencional o involuntaria, el equilibrio en la composición de las demarcaciones electorales. Es por ello que resulta de gran importancia la entidad sobre la cual recae la tarea, su vinculación e independencia de otros órganos gubernamentales, lo que puede incidir sobre su imparcialidad, así como la capacidad técnica y operativa para llevarla a cabo.

II. Las demarcaciones o distritos electorales

Las unidades geográficas para realizar comicios pueden ser tanto distritos uninominales bajo los principios de mayoría absoluta o de mayoría relativa (también llamados de “pluralidad”), como circunscripciones plurinominales en los que se utilice la representación proporcional. Sin embargo, las repercusiones de la distritación suelen ser más significativas en las primeras debido a la regla de mayoría, lo que otorga el escaño y la representación a la fuerza política con más alta votación y desecha los sufragios del resto de los partidos, lo que distorsiona la relación entre votos recibidos y escaños. En las circunscripciones plurinominales uniformes (en donde todas tienen el mismo número de escaños), la magnitud impacta en la representación, pues a menor magnitud (es decir, menos escaños a repartir), mayor es la desproporción entre votos y escaños, lo que favorece a los partidos grandes. A la inversa, entre más grandes sean las circunscripciones, mayor es el efecto proporcional (Nohlen, 2004). No obstante, debido a una potencial mayor distorsión, en los sistemas electorales de mayoría la distritación adquiere más relevancia que en los sistemas mixtos o de representación proporcional.

Los distritos electorales tienen su origen en la evolución del pensamiento liberal en Europa. A principios del siglo XIX la mayoría de los sistemas de representación estaban basados en las comunidades y no en los individuos, por lo que no importaba el tamaño de la población. En Inglaterra, los condados, municipios y universidades sin importar su dimensión contaban con dos representantes en la Cámara de los Comunes (la cámara “baja”), con otra reservada para los nobles, la Cámara de los Lores (o cámara “alta”). En el resto de Europa, los cuerpos legislativos reflejaban a los estamentos o clases sociales con representantes del clero, la nobleza y el resto de la población. En Francia, la asamblea conocida como los Estados Generales, cuyo origen data desde la Edad Media y que el rey Luis XVI convocó antes de la Revolución en un intento por ayudar a legitimar su poder, tenía esta composición (Steed, 1985).

Conforme avanzaron los ideales liberales y democráticos hacia finales del siglo XVIII, la ciudadanía demandó mayor participación y la posibilidad de votar de manera individual para elegir a sus representantes por distritos uninominales, y así lograr una legislatura más equitativa y representativa de toda la sociedad. En el mismo siglo XVII, las colonias británicas en Norteamérica adoptaron los distritos uninominales, que se conservarían después de la independencia y la creación de los Estados Unidos. A lo largo del siglo XIX, muchos países europeos siguieron el ejemplo estadounidense (Dinamarca en 1849, Italia en 1861, Alemania en 1871, Francia en 1875, el Reino Unido en 1885, y los Países Bajos en 1887) (Steed, 1985).

Durante el mismo siglo XIX, Suiza, que en vez de representación de estamentos había tenido una asamblea federal con un miembro por cada región o cantón, cambió a distritos basados en la población. Por otro lado, Bélgica utilizó sus divisiones regionales como distritos plurinominales, pero

reconoció el principio de igualdad poblacional variando el número de representantes asignados a cada provincia. A finales del siglo XIX, gran parte de los países europeos adoptaron un sistema electoral basado en la representación proporcional en muchos lugares como medida para dar cabida a mayor diversidad de expresiones políticas, y los distritos se convirtieron en plurinominales. Bajo este esquema, no es necesaria la revisión periódica de los límites de los distritos electorales, pues la equidad en la representación de la población se logra modificando el número de legisladores en cada región o territorio. Como en el antecedente belga, el modelo tiene la ventaja de poder utilizar las divisiones políticas o administrativas existentes (estados, provincias, condados) sin necesidad de crear o delimitar distritos (Steed, 1985).

III. Sistema electoral y distritación

La utilización de distritos nominales de mayoría relativa o absoluta tiene como ventajas la simplicidad y la creación de fuertes vínculos entre el electorado y su representante, en base a su ubicación geográfica. Los electores suelen comprender fácilmente la mecánica de su funcionamiento e identificar de forma clara a los candidatos y a quien resulte electo, lo que se refuerza si existe la reelección consecutiva. Un solo individuo representa sus intereses, se puede recurrir a él para solicitar apoyo con un problema o asunto específico y se le puede exigir rendición de cuentas de su actuación. Esto constituye un fuerte incentivo para la eficacia de los representantes y una mayor participación de los electores, lo que contribuye a la legitimidad del sistema político. Sin embargo, los distritos uninominales suelen sobrerrepresentar a los partidos grandes o mayoritarios. Esto constituye una ventaja al favorecer la formación de gobiernos estables con partidos políticos fuertes, pero tiene la desventaja de castigar a los partidos pequeños cuyos partidarios (que podrían

constituir una minoría) no se encuentren geográficamente concentrados y de esta manera obtienen menos escaños en relación a los sufragios recibidos.

Otro de los inconvenientes de los distritos uninominales es el riesgo de que sus límites sean artificiales y no reflejen verdaderas comunidades (véase la discusión sobre criterios de distritación más adelante). La delimitación de distritos uninominales adquiere entonces gran importancia y debe realizarse periódicamente para evitar que este sesgo mayoritario distorsione excesivamente la representación y permita situaciones como la mala proporción (*malapportionment*), ya sea de manera premeditada o como resultado no intencional, o la manipulación de forma y composición de los distritos para dar ventajas o perjudicar a grupos de electores (*gerrymandering*). La mayoría de los sistemas de representación proporcional utilizan listas de candidatos proporcionadas por partidos políticos, que pueden ser cerradas y bloqueadas (sin posibilidad de cambios); o cerradas, pero no bloqueadas (lista entregada por los partidos, pero en donde se puede asignar orden de prelación a los candidatos); o listas abiertas (el elector decide qué candidatos incluir y en qué lugar). Como ya se ha mencionado, este sistema normalmente utiliza las divisiones político-administrativas existentes y no necesita distritación, aunque en algunos países sí se requiere reconfigurar circunscripciones, con el concurrente riesgo de afectar la igualdad de la representación, voluntaria o involuntariamente (Nohlen, 2004; Handley, 2006).

En países con divisiones sociales o ideológicas profundas que resulten en un sistema con muchos partidos políticos, se ha favorecido la adopción de la representación proporcional en distritos o circunscripciones plurinominales, lo que permite resultados electorales más equilibrados y mayor cantidad de manifestaciones políticas (mientras más grandes sean las demarcaciones electorales, más proporcionales serán los resultados) (Lipset y Rokkan, 1990;

Nohlen, 2004). Sin embargo, esto hace necesaria más negociación y la formación de coaliciones para gobernar, que pueden ser susceptibles a la inestabilidad. Se presenta entonces el clásico dilema de la ciencia política entre representatividad y gobernabilidad, donde el favorecer un principio va en detrimento del otro.

La elección del sistema electoral y el tipo de distritos depende de la experiencia histórica y las necesidades de las distintas sociedades (Nohlen, 2004). Lo que importa resaltar es que la distritación es utilizada sobre todo en donde existen distritos uninominales o sistemas mixtos (que combinan principios de mayoría y representación proporcional) como “mecanismo correctivo” de las distorsiones del sistema de mayoría relativa o absoluta. La configuración de los distritos uninominales afecta la composición partidista de los cuerpos legislativos, así como la presencia en los mismos de minorías como las étnicas, lingüísticas o religiosas.

En los sistemas mixtos, es necesario llevar a cabo un ejercicio de distritación periódico para los distritos uninominales. Su importancia e impacto depende de que la representación proporcional en circunscripciones plurinominales sea utilizada para compensar o corregir cualquier desproporción en la relación entre votos y escaños recibidos por un partido político en los distritos uninominales, lo que se conoce como “sistemas mixtos proporcionales”, o bien si los escaños obtenidos por representación proporcional pertenecen a los partidos políticos que proporcionaron las listas y únicamente se agregan a los ganados por mayoría en distritos uninominales, son conocidos como “sistemas mixtos paralelos”. En el primer escenario la distritación no es tan relevante, pero en el segundo puede ser tan importante como en los sistemas de mayoría al permitir la posible distorsión en la representación e influir sobre la composición del cuerpo legislativo (Norris, 1997; Handley, 2006). En este

último caso, para evitar la excesiva desproporción, algunos países establecen límites o topes a la sobrerrepresentación, en donde se reduce el número de escaños por representación proporcional que pueden obtener los partidos políticos que ya obtuvieron cierto número de escaños por mayoría. En sentido inverso, se puede establecer la llamada “cláusula de gobernabilidad”, en la que un partido que no obtuvo la mayoría de la votación recibe más escaños de los que le corresponden, con la intención de formar gobiernos estables con mayoría legislativa, es decir, favorecer el principio de gobernabilidad sobre el principio de representatividad (Shugart y Wattenberg, 2001).

Al hacer la distinción entre distritos uninominales y plurinominales, la variable central se conoce como magnitud del distrito, es decir, el número de asientos o escaños que se asignan en cada uno. Los distritos uninominales tienen solamente un escaño, mientras que los plurinominales tienen un amplio rango a partir de dos. De acuerdo con Nohlen, una circunscripción pequeña tiene de 2 a 5 escaños, una mediana de 6 a 9, y una grande de más de 10 (Nohlen, 2004). Como se ha mencionado, entre más grande la magnitud de una circunscripción, mayor es su efecto proporcional y se favorece a los partidos políticos pequeños o minoritarios. En algunos países, todo el territorio nacional se considera una sola circunscripción, procurando maximizar la proporcionalidad. La magnitud de los distritos electorales es la misma para todos, como sucede en los uninominales y algunos plurinominales. En otro tipo de distritos plurinominales, la magnitud cambia de acuerdo a la variación de la población de los mismos, por lo que no es necesario llevar a cabo una distritación para redefinir sus límites y generalmente es posible utilizar divisiones o límites políticos o administrativos existentes. En cambio, los distritos uninominales no están “alineados” con estas divisiones, pues su trazo obedece a la necesidad de lograr igual número de habitantes entre los mismos, lo que hace necesaria una distritación periódica.

IV. El efecto del bicameralismo

En muchas democracias contemporáneas se presenta una estructura legislativa bicameral, en la que generalmente una de las cámaras representa a la población y la segunda es en base a la división territorial o político-administrativa. Suele identificarse con los sistemas federales que requirieron de un balance y compromiso para permitir la creación y unidad del estado-nación. El sistema electoral utiliza el principio de mayoría o el de representación proporcional en cada cámara, o una combinación de ambos en una o ambas cámaras.

Con frecuencia esta estructura y sus combinaciones ocasionan una mala proporción o *malapportionment* al requerir, por ejemplo, un número de escaños mínimo para las unidades geográficas en la cámara que representa a la población, a costa del criterio de igualdad. En la cámara territorial, se puede dar peso similar a unidades con amplias diferencias poblacionales. Estas disparidades pueden implicar distorsiones significativas no solamente en el principio democrático de igualdad en la representación, sino en la asignación y ejercicio del gasto público federal (Ansolabehere, Snyder and Ting, 2003).

V. Factores para la distritación

Los países consideran una amplia serie de posibilidades para configurar sus distritos, y sopesar factores históricos, físicos y/o financieros. Los lineamientos para la distritación generalmente están contenidos en la legislación electoral y contemplan aspectos como los criterios a considerar, la entidad a cargo de dibujar los límites distritales, la intervención del Poder Legislativo en el

proceso, la frecuencia del ejercicio y la existencia de mecanismos de transparencia y participación ciudadana.

La distritación tiene un importante componente técnico, para lo cual es necesario crear o disponer de una base de datos demográficos confiable y contar con un adecuado acervo cartográfico. Asimismo, el uso de tecnología informática ha ido en aumento, lo que significa que se trata de un proceso prolongado, complejo y costoso. Para llevar a cabo la distritación es necesario un importante esfuerzo de coordinación entre diversas instituciones nacionales, regionales y locales. Se requiere recabar, actualizar y administrar información demográfica y cartográfica, adquirir o arrendar equipos de cómputo y programas informáticos, actualizar padrones de electores y notificarles de cambios en la adscripción de distritos, lo que implica un tiempo considerable y una significativa inversión de recursos humanos y financieros. Todos estos elementos deben tenerse en consideración cuando se toman decisiones sobre ejercicios de distritación y la periodicidad con que se llevarán a cabo (Handley, 2006).

VI. Criterios a considerar

Existen diversos criterios o principios para llevar a cabo la distritación, algunos de los cuales son ampliamente aceptados y utilizados, entre ellos la igualdad en el valor o peso del voto, la representatividad de las llamadas “comunidades de interés”, y la no discriminación y adecuada representación de los grupos minoritarios. Otros criterios de uso común son la contigüidad y la compacidad de los distritos y, con más variantes y diferencias respecto a su uso, está el de la coincidencia o alineación con las divisiones político-administrativas existentes.

VII. Igualdad del voto

La igualdad en el peso del voto, como se ha mencionado, ha sido identificada como componente fundamental de la democracia e implica que los distritos contengan la misma (o casi la misma) población para que al elegir representantes se cumpla la máxima de que cada voto tiene el mismo valor. En muchos países se permite un rango de diferencia entre la población de los distritos, que puede estar previamente establecido (va desde +/- 2 % hasta el +/- 15 %), o bien puede variar dependiendo de necesidades específicas, como incluir a una comunidad geográficamente integrada o aislada. En Estados Unidos, por otro lado, precedentes judiciales han establecido el mandato de no permitir ninguna variación en la población entre los distritos electorales (Handley, 2006; Altman, 1998), aunque en diversas ocasiones las cortes han alterado este principio para acomodar otros criterios.

En países como Australia o Canadá, en algunos casos, se da mayor peso al voto rural en detrimento de las localidades urbanas, con argumentos como la importancia de la contribución de dichas regiones a la economía o su relevancia en la construcción de la identidad nacional. Se ha sugerido que esto no necesariamente resulta en un sistema inequitativo si el número de representantes electos refleja la proporción del voto que reciben los partidos políticos a nivel nacional. Los cambios demográficos y la urbanización, sin embargo, han hecho que prevalezca la tendencia hacia el principio de una persona, un voto (Kelly, 2012).

VIII. Comunidades de interés

La representatividad se refiere al respeto, en la mayor medida posible, de la integridad de las “comunidades de interés”, que pueden estar definidas

geográfica, administrativa, social, profesional, étnica o culturalmente, para que quienes sean electos realmente representen a los votantes. Se parte del supuesto que la ciudadanía se identifica con ciertos intereses comunes, que su conformación puede variar y que no necesariamente coincide con unidades políticas o administrativas existentes (Dixon, 1982). La tarea de clasificar a la ciudadanía por su identidad local no es tarea sencilla dada la diversidad en las sociedades modernas y que ésta se basa en buena medida en percepciones propias y externas.

Entre los elementos que suelen tomarse en cuenta para definir una comunidad más o menos homogénea e integrada se encuentran los vínculos históricos, los rasgos físicos (límites geográficos o naturales), el tipo de actividad económica, la composición urbana o rural, las regionalizaciones anteriores, los patrones de transporte y el alcance de los medios de comunicación (tanto electrónicos como impresos, algo que en algunos países se conoce como mercados de medios o *media markets*).

El grupo étnico o el nivel de ingreso también son considerados; sin embargo, se ha señalado el cuidado que se debe tener para no implicar una carga discriminatoria (Orr, 1970, citado por Escandón y López, 2003). Para configurar un distrito homogéneo, lo ideal es que se incluyan la mayoría de los elementos posibles. Cabe señalar que la existencia misma de distritos homogéneos (siguiendo los criterios antes mencionados) ha sido cuestionada por algunos autores, pues se ha argumentado que pueden constituirse distritos heterogéneos que reflejen proporciones presentes en una sociedad, país o región, por ejemplo, con una distribución de porcentajes de acuerdo a la población urbana y rural (en donde la proporción nacional se vea reflejada en todos los distritos) (Backstrom, 1982).

IX. Representación de grupos minoritarios

En algunos países con grupos minoritarios considerables se ha adoptado una serie de medidas para mejorar su representación. En términos de distritación, donde existen demarcaciones uninominales no es posible garantizar el triunfo de un candidato de minoría, a menos que se sean trazados distritos especiales donde su grupo constituya una mayoría de la población y tenga un nivel de participación electoral suficientemente alto. Los criterios de distritación adquieren gran relevancia para tratar de proveer condiciones equitativas y evitar distorsiones deliberadas en la representación, las cuales podrían derivar en confrontaciones y afectar la estabilidad política, en lugar de favorecerla. En los sistemas de representación proporcional o mixtos, por otro lado, se pueden introducir normas como la inclusión de minorías en las listas de candidatos propuestas por los partidos políticos, que determinen un número de escaños mínimo o proporcional para las mismas. En algunos países, algunos asientos o escaños legislativos están explícitamente reservados para grupos minoritarios, ya sea estando dentro de las listas de todos los partidos que participan en una elección, mediante distritos uninominales donde los candidatos deben pertenecer a una minoría, o mediante una lista de electores especial (a la par de una lista general) que solamente incluya a miembros de un grupo minoritario específico que vota para un escaño reservado al mismo (Handley, 2006).

El caso de Estados Unidos es particular debido a los antecedentes de discriminación, manipulación de la distritación y el papel que han tenido los tribunales en la protección de las minorías. Como resultado del movimiento por los derechos civiles en la década de 1960, en 1965 se emitió el Acta de Derecho al Voto (*Voting Rights Act*), una legislación federal que fue enmendada en 1982 y que contempla que cualquier plan de distritación puede

invalidarse si divide a un grupo minoritario. Se establecieron tres condiciones para que aplique: el grupo debe ser suficientemente grande y concentrado geográficamente para lograr una mayoría en un distrito; tener intereses políticos comunes; y demostrar que los electores votan en bloque en su contra, y como resultado los candidatos minoritarios suelen perder. El peso de la prueba recae en el grupo minoritario, pues debe comprobar que se cumplen estas tres condiciones ante un juez y solo entonces se procederá a crear un distrito en donde sea mayoría.

En la práctica se trata de una protección “mínima”, pues implica un considerable esfuerzo para su aplicación, y minorías como los afro-americanos, hispanos o nativos americanos no se encuentran bien representados en el congreso estadounidense (Barabas y Jerit, 2004; Handley, 2006). Por otro lado, a partir de la década de 1990, la Suprema Corte de Estados Unidos ha cuestionado la formación de este tipo de distritos por iniciativa de los partidos políticos, sin un mandato judicial de por medio y en muchos casos ha ordenado que se reconfiguren de acuerdo a criterios o principios de distritación “tradicionales” (Altman, 1998).

X. Contigüidad y compacidad

Existen otros dos principios o características que son generalmente aceptados y utilizados en combinación con los anteriores: la contigüidad y la compacidad de los distritos electorales. Contigüidad significa que el distrito no esté dividido en partes, una condición geográfica objetiva y que es considerada como lógica. Por otro lado, compacidad se refiere a la forma del distrito, con distancias similares desde todos los lados hacia el centro, o lo más parecido a un polígono regular, lo que se considera un recurso técnico que en principio

dificultaría la manipulación de sus límites o intentos de *gerrymandering* (Dixon, 1982).

XI. Coincidencia con divisiones político-administrativas

La coincidencia o alineación de los distritos con las divisiones políticas o administrativas tiene algunas ventajas: correspondencia con funciones administrativas o de política pública (como proveer de servicios públicos o programas de asistencia social), lo que facilita a los electores hacer peticiones específicas a sus representantes en relación a dichas funciones; correspondencia con estructuras y organizaciones de la sociedad (como organismos gremiales, sindicales, sociales o bien partidos políticos, que suelen adoptar las delimitaciones político-administrativas), lo que también permite una mejor interlocución con las mismas; el reconocimiento y la identificación por parte de la población con dichas divisiones (especialmente si han perdurado históricamente), lo que le permite ubicar y reconocer a sus representantes políticos; y la posibilidad de que dichos límites coincidan con las llamadas comunidades de interés (sociales, étnicas, culturales) geográficamente concentradas (Handley, 2006).

Por otro lado, las divisiones político-administrativas pueden no tener continuidad histórica y ser creaciones artificiales recientes que en lugar de agrupar dividan a las comunidades, con la posibilidad de generar conflicto en términos de representación. Como se ha mencionado, la coincidencia o alineación suele darse sobre todo donde existen circunscripciones plurinominales, pues en los países en los que se utilizan distritos uninominales se presenta el problema de trazar los mismos con igualdad poblacional, lo que dificulta dicha coincidencia. En algunos países con este tipo de distritos se procura seguir, en la mayor medida posible, las divisiones político-

administrativas, permitiendo un rango más amplio de variación del criterio de equidad de población o, en otros, se establece que los distritos deben contener en lo posible unidades político-administrativas completas o estar contenidos dentro de demarcaciones regionales, provinciales o estatales (Handley, 2006)⁴.

XII. Autoridad a cargo de la distritación y periodicidad del ejercicio

En cuanto a la autoridad que realiza la distritación, existen diferentes visiones y posiciones respecto al grado de independencia o autonomía que debe ejercer. Se ha argumentado que es recomendable que se trate de instancias imparciales que actúen bajo reglas establecidas sin que su trabajo sea intervenido o modificado por órganos gubernamentales o legislativos. Sin embargo, esta situación no es la norma. En algunos países se han creado comisiones permanentes independientes, como Reino Unido, donde desde 1944 existen para Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte (Nohlen, 2004, p. 54). En otros países intervienen en distinto grado el gobierno o el Poder Legislativo.

En Estados Unidos, la constitución federal otorgó a los estados la facultad de fijar los límites de los distritos electorales. En cada estado, la legislatura local define este trazado, ya sea por sí misma o mediante la aprobación de una propuesta hecha por el gobernador. Esto ha ocasionado que los procesos de distritación estén sumamente politizados, dominados por intereses partidistas y que se presenten frecuentemente casos de manipulación en la configuración

⁴ Una encuesta llevada a cabo por el Institute for Electoral Studies (IFES) en 2004 confirmó que la gran mayoría de los países que utilizan la representación proporcional no realizan distritaciones, mientras que los sistemas electorales que aplican alguna variante de mayoría requieren en alguna medida de la distritación. (Handley, 2006).

de los distritos para favorecer a determinado partido político (el ya mencionado *gerrymandering*) o a los legisladores titulares en los escaños (*incumbents*). Solamente en algunos estados de la unión se han establecido comisiones independientes, aunque se ha señalado que incluso éstas están conformadas de acuerdo a líneas partidistas.

Tradicionalmente, el Poder Judicial se había mantenido al margen de las controversias sobre distritación, sin embargo, a partir de mediados de la década de 1960 y como resultado de la interpretación y aplicación de la legislación sobre derechos civiles, las cortes estadounidenses se involucraron cada vez más en los procesos para evitar la división o discriminación de grupos minoritarios, así como para favorecer la creación de distritos de mayoría-minoría, y recibir y pronunciarse sobre demandas de inequidad o manipulación en la creación de distritos electorales.

La periodicidad o frecuencia con que se llevan a cabo las distritaciones varía de 3 a 14 años, siendo lo más común que la ley indique la obligación de que se realice cada 10 años, en varios casos, después de la elaboración de un censo general de población⁵. Sin embargo, aun cuando legalmente se indica un plazo, con frecuencia se dan moratorias aduciendo razones técnicas o presupuestales. En muchos países no hay un periodo de tiempo preestablecido, aunque se establecen condiciones específicas para hacerlo, como la modificación de los escaños asignados después de un censo, cambios en divisiones político-administrativas, o que se presente una excesiva mala proporción (*malapportionment*) fuera de un rango determinado.

⁵ En el caso de Australia, se utilizan estimaciones o proyecciones de población a los tres años y medio, la mitad del ciclo de actualización censal (Handley, 2006).

El costo y tiempo de la distritación son variables críticas. En algunos países, el plazo real se da entre el conocimiento público de los más recientes resultados censales y la siguiente elección. En Estados Unidos, si la distritación se prolonga y amenaza con no cumplir dicho plazo, el Poder Judicial interviene y toma la decisión. En otros países se da un plazo legal específico (en algunos casos menor a un año), para que la comisión u organismo presente su propuesta. Cuando el Poder Legislativo interviene en la discusión, suele transcurrir más tiempo para la distritación, a menos que se fijen un límite para tal propósito. El tiempo también suele alargarse cuando existen mecanismos de participación pública o ciudadana, de nuevo sin un límite establecido. Si el proceso se prolonga demasiado, se corre también el riesgo de que se presente la mala proporción (Handley, 2006).

XIII. Conclusiones

A partir de la discusión en este documento, ha sido posible identificar términos y debates centrales del tema de la distritación, lo que permite una visión teórica general y tener un sólido marco de referencia conceptual y analítico. También se convierte en una herramienta útil para el estudio del caso mexicano, tanto para comprender sus características y funcionamiento, como para ser utilizada en ejercicios de ingeniería institucional.

Conocer los elementos de la distritación, así como sus implicaciones, puede ayudar a la configuración de escenarios que permitan mejorar el esquema de representación política en general y de grupos específicos en particular, quienes han sido históricamente marginados en la sociedad mexicana. Constituye también una invitación a la reflexión sobre la naturaleza organizacional de la entidad a cargo de llevarla a cabo, y el potencial papel de los tribunales en el proceso.



Bibliografía

Altman, Micah (1998, verano). “Traditional Districting Principles; Judicial Myths vs. Reality”, en *Social Science History*, vol. 22, no. 2.

Ansolanbehere, Stephen, Snyder, James M. Jr. [y] Ting, Michael M. (2003, agosto). “Bargaining in Bicameral Legislatures: When and Why Does it Malapportionment Matter?”, en *American Political Science Review*, vol. 97, no. 3.

Backstrom, Charles H. (1982). “Problems of Implementing Redistricting”, en Grofman, Bernard [et.al.] [eds.], *Representation and Redistricting Issues*, Lexington, Mass., Lexington Books.

Barabas, Jason [y] Jerit, Jennifer (2004, invierno). “Redistricting Principles and Racial Representation”, en *State Politics and Policy Quarterly*, vol. 4, no. 4.

Dixon, Robert G. Jr. (1968). *Democratic Representation: Reapportionment in Law and Politics*, Nueva York, Oxford University Press.

Emmerich, Gustavo (1993). *Votos y mapas: estudios de geografía electoral en México*, Toluca, México, UAEM.

Escandón Martínez, Covadonga [y] López Levi, Liliana (2003, primavera). “Integridad de comunidades y redistribución urbana”, en *Política y Cultura*, no. 19.

Gómez Tagle, Silvia (2000). “De política, geografía y elecciones”, en Gómez Tagle, Silvia [y] Valdés, María Eugenia [coords.], *La geografía del poder y las elecciones en México*, México, IFE-Plaza y Valdés.

Grofman, Bernard [y] Lijphart, Arend [eds.] (1986). *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Nueva York, Agathon Press.

Handley, Lisa (2006). “Delimitación de distritos”, en *Enciclopedia*, Proyecto ACE, www.aceproject.org , consulta en noviembre-diciembre de 2017.

Kelly, Norm (2012). *Directions in Australian Electoral Reform; Professionalism and Partisanship in Electoral Management*, Canberra, ANU Press.



Lijphart, Arend (1995). *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

Lijphart, Arend [y] Grofman, Bernard [eds.] (1984). *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, Nueva York, Praeger.

Lipset, Seymour Martin [y] Rokkan, Stein (1967). "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments", en Lipset, Seymour Martin [y] Rokkan, Stein [eds.], *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, Nueva York, Free Press.

Nohlen, Dieter (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.

Norris, Pippa (1997). "Choosing Electoral Systems. Proportional, Majoritarian, and Mixed Systems", en *International Political Science Review*, vol. 18, no. 3.

Orr, Douglas (1970). *Congressional Redistricting: The North Carolina Experience*, Chapel Hill, University of North Carolina.

Samuels, David [y] Snyder, Richard (2001, octubre). "The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective", en *British Journal of Political Science*, vol. 31, no. 4.

Sartori, Giovanni (2004). *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.

Shugart, Matthew Soberg [y] Wattenberg, Martin P. [eds.] (2001). *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press.

Sonnleitner, Willibald (2013). "Explorando las dimensiones territoriales del comportamiento político: reflexiones teórico-metodológicas sobre la geografía electoral, la cartografía exploratoria y los enfoques espaciales del voto", en *Estudios Sociológicos*, vol. 31, no. extraordinario.

Steed, Michael (1985). "The Constituency", en Bogdanor, Vernon [ed.], *Representative of the People? Parliamentarians and Constituencies in Western Democracies*, Farnham, Reino Unido, Gower Publishing.



Vilalta Perdomo, Carlos J. (2002, enero-abril). “Los procesos de distritación electoral y el uso del criterio de comunidad de interés”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 17, no. 1. (49).

----- (2008, septiembre-diciembre). “¿Se pueden predecir geográficamente los resultados electorales? Una aplicación del análisis de *clusters* y *outliers* espaciales”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 23, no. 3 (69).