



El estudio de la geografía electoral

Miguel Ángel Valverde Loya¹

Fecha de elaboración: enero, 2018

Fecha de aprobación 22 de marzo de 2018

Sumario: Introducción. I. El origen y desarrollo de la geografía electoral. II. Representación y espacio físico. III. El universo a considerar. IV. La “mala proporción” o *malapportionment*. V. El trazo con sesgo partidista o *gerrymandering*. VI. Las demarcaciones o distritos electorales. VII. Sistema electoral y distritación. VIII. El efecto del bicameralismo. IX. Factores para la distritación. X. Criterios a considerar. XI. Igualdad del voto. XII. Comunidades de interés. XIII. Representación de grupos minoritarios. XIV. Contigüidad y compacidad. XV. La coincidencia con divisiones político-administrativas. XVI. Autoridad a cargo de la distritación. XVII. Periodicidad de la distritación. XVIII. Transparencia y participación ciudadana en la distritación. XIX. Conclusiones.

Introducción

El objetivo de este cuaderno de trabajo de investigación es explorar el desarrollo del estudio de la geografía electoral, en su orientación hacia la representación política de la población en base a su ubicación territorial. En los trabajos sobre geografía electoral en México ha predominado el enfoque de la distribución espacial del voto, y son pocos los que analizan con

¹ Profesor investigador de la Escuela Judicial Electoral

perspectiva teórica y claridad conceptual el trazado de distritos electorales y sus repercusiones, por lo que el presente texto pretende ser una contribución relevante para enriquecer la discusión sobre el tema.

Se elabora sobre los dilemas y debates teóricos más importantes en la actualidad, como el universo de la población a considerar, las distorsiones más comunes que se presentan en la configuración de los distritos y sus efectos, las repercusiones del sistema electoral y la organización gubernamental, los criterios utilizados para su trazado, el papel de la autoridad que lo lleva a cabo y posibles escenarios de participación pública o ciudadana en el proceso. Se argumenta que, a través del estudio de estos elementos, se provee de una perspectiva sólida y amplia sobre sus implicaciones en la representación política y el funcionamiento de la democracia.

Si bien la geografía electoral es un campo de estudio interdisciplinario que entrelaza áreas como la Ciencia Política, la Geografía, la Sociología y el Derecho, en la vertiente de la representación territorial se ha desarrollado un cuerpo de literatura de Ciencia Política particularmente robusto en países de habla inglesa como el Reino Unido, Australia y Canadá. El caso de Estados Unidos parece pertinente como referente teórico y empírico para países con sistema electoral de mayoría, en donde predominan los distritos uninominales, como sucede en el mexicano. Los estudios estadounidenses también han destacado por abordar temas de representación de minorías en distritos uninominales, así como el papel importante del Poder Judicial, tanto en la distritación en general, como en la protección de grupos minoritarios. Estos fenómenos se han presentado en años recientes en México, y es posible elucidar una agenda futura en la que adquieran cada vez más relevancia.

Este estudio realiza una aportación teórica y conceptual útil y valiosa para comprender el tema de la representación espacial, sus variantes y resultados. Es parte de una investigación más amplia, que busca identificar algunos de los retos y probables direcciones futuras en el contexto mexicano.

I. El origen y desarrollo de la geografía electoral

La geografía electoral abarca el estudio del comportamiento y los resultados electorales en un determinado espacio geográfico. Se refiere también a la interacción entre las características geográficas de un territorio y la conformación de los sistemas electorales, así como su influencia en la toma de decisiones políticas. Su desarrollo inicia desde principios del siglo XX, con el análisis de los patrones espaciales del voto, aunque en décadas posteriores fue relegada por visiones institucionalistas e individualistas que priorizaron las encuestas de opinión (Johnston *et.al.*, 1990). La geografía electoral asume que el voto no es solamente una conducta libre y racional, y que entre los factores que constriñen nuestras opciones están conductas sociales colectivas y “territorializadas”, resultado de redes de interacción, solidaridad y proximidad. Sin embargo, se reconoce que constituye un “instrumento complementario” que debe utilizarse en combinación con una perspectiva multidisciplinaria que incluya elementos de ciencia política, sociología, historia y antropología (Sonnleitner, 2013).

En 1913, el geógrafo francés André Siegfried examinó una serie de votaciones locales en el oeste de su país, y encontró un patrón de continuidad en el comportamiento electoral de la población, lo que le permitió establecer “fronteras del voto” y relacionarlas sistemáticamente con otras variables de geografía humana como dispersión demográfica, religión y régimen de propiedad de la tierra. El estudio sentó las bases de lo que sería el enfoque

contextual del voto (Sonnleitner, 2013). Sin embargo, con el desarrollo de las encuestas de opinión a partir de la década de 1930, el paradigma del análisis del sufragio pasó a su interpretación psicológica y como producto de una elección individual racional, un agregado de actitudes y preferencias individuales independiente de consideraciones culturales, sociales o territoriales. El enfoque individual se impuso rápidamente y marginó a las visiones contextuales o ecológicas, criticando su “determinismo geográfico” y resaltando las tendencias a la homogeneización de las sociedades modernas como resultado de fenómenos como la urbanización y la expansión de los medios de comunicación masiva. Se concluyó que las “correlaciones ecológicas” o “colectivas” no podrían ser sustituto de las “correlaciones individuales”, que proporcionaban un panorama más certero del comportamiento del electorado (Robinson, 1950, citado por Sonnleitner, 2013, p. 103).

El enfoque contextual, sin embargo, sería recuperado años más tarde en el mundo anglosajón a partir de los influyentes trabajos de Kevin Cox (1969) y Peter Taylor y Ron Johnston (1979). Los avances tecnológicos a partir de la década de 1980, que favorecieron el desarrollo de bases informáticas, la cartografía automatizada y los sistemas de geolocalización, combinados con el interés por las identidades políticas regionales y locales como resultado de la crisis del estado-nación, dieron un renovado impulso a la geografía electoral y la dimensión espacial del voto. Esta nueva visión reconoce la compatibilidad de los enfoques contextual e individual, al combinar, por ejemplo, datos de una unidad territorial colectiva (municipio indígena) con el contexto específico de un individuo (beneficiario de un programa social), siempre y cuando se tomen en consideración “los alcances y las limitaciones de ambos” (Sonnleitner, pp. 104-105).

Se han desarrollado varias vertientes del estudio de la geografía electoral, entre ellas la perspectiva socio-histórica, que enfatiza las tradiciones locales y los procesos de largo plazo que conforman las “mentalidades políticas regionales”, y la perspectiva geopolítica, que se centra en el estudio de las relaciones de poder al interior de los territorios y entre los mismos. Pero la vertiente más conocida y utilizada es la que algunos autores han denominado *geografía de la representación*, que se enfoca en la definición de los límites territoriales en los cuales se organiza y ejerce el voto. Contiene un significativo componente técnico-administrativo, y su ejercicio incide sobre la conversión de sufragios en escaños o posiciones políticas de elección popular, es decir, sobre la estructura de la configuración de representación política y sus implicaciones en balances partidistas y decisiones de política pública. Su preocupación central es garantizar el principio democrático fundamental de representación equitativa, resumido en la frase *una persona, un voto*, o la idea de que cada voto debe tener un valor igual en términos demográficos y políticos (Sonnleitner, 2013, pp. 105-106).

II. Representación y espacio físico

Autores como Taylor y Flint (2014) ubican a un modelo cuantitativo de la geografía electoral que incluye la orientación hacia la geografía de las votaciones (cómo se distribuyen los votos territorialmente), la influencia de factores de la geografía humana (demografía, urbanización, alfabetismo) sobre el comportamiento electoral, y el análisis de la configuración de las circunscripciones o distritos electorales, que son las divisiones de un territorio para efectos electorales. De acuerdo con Nohlen (2004), la distribución de las circunscripciones electorales es un elemento normativo crítico de los sistemas electorales, junto con la definición de candidaturas y métodos de votación, así como la conversión de votos en escaños, pues incide significativamente sobre

las posibilidades electorales de los partidos políticos y es con frecuencia uno de los aspectos más debatidos y discutidos.

Dado que el mencionado principio democrático de representación equitativa establece que cada sufragio, independientemente de quien lo emita, el lugar en donde se realice la votación o a favor de quién sea, debe tener el mismo valor, los ciudadanos de una región o distrito deben requerir el mismo número de votos para elegir un representante que los de otras regiones o distritos. Una crítica frecuente a los sistemas electorales es cuando las circunscripciones no se ajustan al cambio demográfico, pues los procesos migratorios hacen necesario un cambio periódico y permanente, ya sea ajustando los límites geográficos o asignando más escaños o puestos de elección a una circunscripción.

Las democracias modernas cimientan en gran medida su legitimidad en la representación. La extensión del sufragio universal está estrechamente vinculada a la idea de la igualdad del voto, en donde que cada uno tiene el mismo peso e implica que cada escaño legislativo representa la misma cantidad de ciudadanos (Dahl, 1971; Balinski y Young, 1982). En términos geográficos, la creación de distritos electorales permite distribuir a la población, de manera que se su voluntad se vea reflejada en la composición de los cuerpos legislativos.

Ahora bien, el principio de equilibrio demográfico puede partir de distintas consideraciones. En primer lugar, puede referirse a la totalidad de la población, es decir, el número de habitantes en un territorio determinado. Según esta posición, la representación debe corresponder al cuerpo de individuos que conforman una comunidad política. Esta visión predomina en la Constitución mexicana y en las interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de Estados

Unidos. Sin embargo, se presenta el cuestionamiento legal y práctico de que no todos los individuos tienen derecho a votar. Se ha argumentado que se pueden lograr mejores equilibrios y un seguimiento más fiel del principio “una persona, un voto”, si se parte de considerar como base de la distritación a la población en edad de votar, a los electores registrados, o incluso a la votación válida emitida en ejercicios previos.

La distritación se define como el proceso mediante el cual se lleva a cabo el trazado de los límites geográficos de los distritos electorales de un país, que serán la base de representación para un grupo de la población, ya sea por primera vez o para modificar o renovar el ejercicio. Se ha abordado en el plano internacional sobre todo desde una perspectiva política, es decir, su impacto en la conformación del poder político, y geográfica, que se orienta a los aspectos técnicos que involucra. Sin embargo, es necesario considerar múltiples factores, por lo que suelen utilizarse modelos que distinguen entre la organización formal del espacio (definición del área) y la organización funcional del mismo (interacción al interior, o análisis espacial).

El modelo de interacción al interior o análisis espacial es relevante porque resalta la importancia de considerar los atributos o características específicas de cada territorio a delimitar, lo que determina su funcionalidad y operatividad en términos electorales, así como el número de distritos en los distintos niveles (Martínez Caballero, 2010). Así, es necesario identificar y considerar las dinámicas y relaciones sociales existentes entre comunidades, al momento de definir límites distritales. En lugares con fuertes corrientes migratorias, por ejemplo, podría ser más pertinente utilizar como base para la distritación a la población en edad de votar, y en regiones con importante presencia de grupos étnicos se debe conocer sobre su relación histórica y contemporánea para considerar agruparlos en demarcaciones electorales.

III. El universo a considerar

La selección del universo poblacional para llevar a cabo la distritación es un elemento crítico para los principios de equilibrio proporcional y representación. Cuando se utiliza la totalidad de la población, se recurre a la información disponible en los ejercicios censales. Ahora bien, la definición misma de lo que constituye la población ha evolucionado en las democracias. Durante la Convención Constitucional de 1787 en Estados Unidos, se logró un esquema de representación que satisfizo tanto a los estados de gran extensión territorial como a los de menor tamaño, en lo que se denomina el “compromiso de Connecticut” (*Connecticut Compromise*) y se convertiría en el fundamento del sistema federal estadounidense. Se estableció una cámara alta con igual número de senadores para todos los estados, y una cámara baja basada en la población de cada uno. Además, para equilibrar los intereses de los estados del norte y los estados esclavistas del sur, se determinó que cada esclavo tendría un valor de tres quintos de una persona en términos demográficos, una concesión en directa contradicción con los ideales democráticos, pero que dio viabilidad, al menos temporal, a la unión americana. Esta situación cambiaría en 1868 después de la Guerra Civil, con la 14^a enmienda a la constitución, que consideró una persona completa a cada afroamericano en términos de contabilidad de población para fines electorales.

Por otro lado, durante buena parte del siglo XIX se alteró la fórmula de representación en el Congreso de Estados Unidos con el otorgamiento de escaños adicionales a algunos estados como “premio” o favor político. Hasta 1940 se enunció que todos los nativos americanos eran sujetos de impuestos, y por lo tanto debían ser contabilizados en los censos y tomados en cuenta para la distritación. A partir de 1990 se incluye en el censo a norteamericanos

que se encuentran en el extranjero, sin embargo, este sector no es considerado al trazar los distritos electorales. En las primeras décadas del siglo XXI, se han presentado cuestionamientos judiciales sobre el cálculo de la población total en los datos censales, que se utilizan como base para las distritaciones estatales. Lo que se entiende por “población total” ha tenido cambios y ha sido constantemente cuestionado (Ladewig y McKee, 2014).

La dinámica de los cambios poblacionales dificulta dimensionar su universo, lo cual tiene implicaciones en los ejercicios de distritación y el principio de representación. Se presentan problemas como la inexactitud de los datos censales, que la información que contengan pueda estar obsoleta, y el hecho de que la igualdad de población no necesariamente signifique igualdad en términos electorales. El primero puede darse cuando por cuestiones como falta de acceso a comunidades remotas, la cobertura no es total y se requiere utilizar cálculos o aproximaciones, o bien se pueden presentar fallas en la recopilación y procesamiento de la información, aunque los avances técnicos tienden a reducir estos problemas. El segundo constituye un reto mayor, pues el censo refleja la población en un momento específico, y puede pasar un tiempo considerable en lo que se recaba la información, está disponible para su utilización, se lleva a cabo el ejercicio de distritación en sí, y el resultado es implementado. (Handley, 2006).

Debido a los cambios ocasionados por la dinámica demográfica, en particular por el fenómeno migratorio, se puede recurrir a estimaciones de la variación por el desfase temporal, sin embargo, éstas suelen no tener la misma certeza. En muchos países los censos se llevan a cabo cada diez años con una estimación intermedia, sin embargo, los procesos electorales tienen sus propios ciclos temporales, lo que inevitablemente altera de manera constante e inmediata el equilibrio poblacional en los distritos electorales (Taylor y Flint,

2014). Por otro lado, mientras la población puede crecer o disminuir, con un cambio y dinámica constantes, el número de curules en un cuerpo representativo es constante y está establecido en la ley (aunque existen algunas excepciones, y siempre puede haber modificaciones y adaptaciones). La población debe necesariamente dividirse entre el número de escaños disponibles, y una tarea central es la de definir el número de habitantes en cada distrito y asegurar que la distribución se aproxime lo más posible a dicha medida.

El equilibrio demográfico se refiere al total de la población, lo que incluye a los menores de edad y a personas con algún impedimento legal para votar, como los migrantes sin derecho al sufragio, o personas con sus derechos políticos suspendidos, como los individuos sentenciados o en prisión. Se da la controversia de si un mejor universo a considerar serían los electores, ya sea los que tienen la capacidad de ejercer el derecho al voto (mayores de edad), o bien los que ya se encuentran registrados como tales. Otra alternativa que se puede utilizar restringe incluso más dicho universo, tomando en consideración solamente el número de votos válidos en la elección previa dentro de una unidad territorial para demarcar los distritos.

Se ha argumentado que tomar como base a estos sectores de la población reflejan una interpretación más literal del principio democrático “una persona, un voto”. En Estados Unidos, por ejemplo, se han realizado estudios que muestran cómo en estados que contienen grupos demográficos con alta tasa de crecimiento (por migración o natalidad) pero menor población en edad de votar, así como bajas tasas de ciudadanía (grupos Hispanos en lugares como Texas o Arizona) alteran la representación en el Congreso, en perjuicio de estados con menor “dinamismo demográfico” pero con alta concentración de electores. Por otro lado, cambiar la composición del Congreso estadounidense

significa modificar la integración del colegio electoral a cargo de elegir al presidente, por lo que la definición de la población o “universo electoral” y sus implicaciones son relevantes (Ladewig y McKee, 2014)².

La controversia sobre el universo poblacional lleva entonces a la discusión sobre la igualdad de la representación entre los distritos electorales. En los sistemas electorales de mayoría relativa, se genera desigualdad por la disparidad de la población como resultado del trazado de los distritos, y en los sistemas electorales de representación proporcional, puede ocurrir una falta de correspondencia entre los escaños asignados y los electores (Reynoso, 2004). Por otro lado, se ha argumentado que los cuerpos legislativos, una vez constituidos, representan a la nación en su conjunto y toman decisiones en su nombre, por lo que en realidad es irrelevante que se tome como base para la distritación a la población total o solamente a los electores (Taylor y Flint, 2014). Sin embargo, son los electores quienes tienen la capacidad de exigir rendición de cuentas a sus representantes, básicamente (aunque no únicamente) a través de la reelección.

En los países en los que se permite la reelección legislativa consecutiva, se crea un fuerte vínculo entre el representante o diputado y los electores de su distrito (*constituencias*), por lo que la composición del mismo (determinado por sus límites geográficos) y los requerimientos y demandas específicas de los grupos que representa se vuelven la prioridad para los legisladores, más que la representación o el interés en conjunto de la nación, y actúan en consecuencia (Mayhew, 1974; Fiorina, 1989). Debido a estos factores, es

² Ladewig y McKee sostienen que la Suprema Corte de Estados Unidos ha reiterado la centralidad del principio “una persona, un voto”, sin embargo, no ha sido lo suficientemente consistente en cuando a la definición de “población total” (Ladewig y McKee, 2014, pp. 19-20).

necesario conocer las distintas alternativas de universo de electores a considerar, así como sus implicaciones, para decidir los principios de acuerdo a los cuales llevar a cabo una distritación.

Dado que existen múltiples maneras de dividir un área geográfica para la configuración de distritos electorales, los resultados del ejercicio pueden variar considerablemente aun cuando el universo poblacional o el número de electores sea el mismo. El trazado distrital puede ocasionar desviaciones o distorsiones que pueden ser deliberadas, y que alteran el principio de la igualdad del sufragio, al buscar beneficiar a un determinado partido político. Existen argumentos políticos que consideran justificada dicha desigualdad, como una representación ponderada para lograr equilibrios regionales, o dar mayor peso a la población rural para fortalecer su influencia (en atención a razonamientos como su aportación a la economía o el ser bastiones de identidad nacional). Sin embargo, cualquier desigualdad puede potencialmente convertirse en una ventaja partidista.

IV. La “mala proporción” o *malapportionment*

El término conocido como “mala proporción” (*malapportionment*) se refiere a cuando los distritos electorales tienen un número desigual de habitantes o electores, violando el principio de equidad poblacional, y ocasionando que algunos distritos reciban proporcionalmente más escaños legislativos de los que les corresponden en relación a su población, por lo que no se respeta el principio de una persona, un voto (Samuels y Snyder, 2001). Como se ha mencionado, la dinámica demográfica ocasiona cambios en la distribución territorial de la población, y la mala proporción ocurre con frecuencia cuando transcurre mucho tiempo entre los ejercicios de distritación. Puede también suceder que la dispersión o concentración de la población es tan grande, que

no es posible trazar distritos con igual número de habitantes razonablemente compactos territorialmente, o bien no es factible matemáticamente que los distritos sean idénticos (Reynoso, 2004).

La mala proporción en sí misma no necesariamente constituye un sesgo político-partidista, sin embargo, cuando deliberadamente se evita llevar a cabo una distritación para preservar la delantera electoral de una determinada fuerza política, sí se considera una ventaja indebida desde el punto de vista de una democracia representativa. Por otro lado, también pueden presentarse diferencias importantes en términos de participación electoral entre diferentes distritos, lo cual tampoco constituye un problema en sí, a menos que premeditadamente se procure agrupar en distritos específicos a electores con mayor o menor porcentaje de participación, aun guardando el principio de equilibrio poblacional, con la intención de favorecer a algún partido político (Grofman, Koetzle y Brunell, 1997). La mala proporción es un fenómeno que se presenta en alguna medida en casi todos los sistemas electorales en el mundo, aunque es mucho más pronunciado en regiones como África y América Latina (Samuels y Snyder, 2001).

V. El trazo con sesgo partidista o *gerrymandering*

La práctica de trazar los límites de distros electorales manipulándolos deliberadamente para otorgar ventajas a algún partido político y perjudicar a otro se conoce como *gerrymandering*. El nombre tiene su origen en una caricatura publicada en marzo de 1812 por el periódico *Boston Gazette*, y hace referencia al entonces gobernador de Massachusetts Gerry Mander, quien llevó a cabo una redistribución estatal para favorecer a su partido político, y en donde la forma de uno de los distritos recordaba la silueta de una especie de salamandra mitológica (Martis, 2008). Primordialmente se ha utilizado para

beneficiar a un candidato ya con escaño o puesto político que busca la reelección, o a un partido político en el gobierno, que de acuerdo a la normatividad o a la costumbre política estaría a cargo de llevar a cabo una distritación, y suelen ser de mayor utilidad en sistemas electorales de mayoría relativa, en donde la mínima diferencia otorga el triunfo y el escaño. En términos generales, el objetivo del *gerrymandering* es maximizar el valor e impacto de los votos a favor, y minimizar o neutralizar los votos en contra. De acuerdo con Katz (1994), existen diversas estrategias para su diseño:

1. Concentración activa. Consiste en reunir a un electorado disperso de un grupo social o partido dentro de los límites de un solo distrito, para asegurar una mayoría de dicho grupo.
2. Concentración reductiva. Es cuando se reúne un grupo con mayoría en varios distritos en uno solo, para que triunfe solamente en ese distrito, y pierda en otros que previamente ganaba.
3. Dispersión activa. Cuando en un distrito hay una mayoría de un grupo o partido, se divide entre varios distritos en los cuales conserva la mayoría, pero multiplica su representación.
4. Dispersión reductiva. Los límites se trazan para dividir o dispersar a un grupo que tenía mayoría en un distrito, en varios distritos en donde no alcanza mayorías y su presencia se diluye.

Las estrategias incluyen también la unificación de distritos para obligar a competir entre sí a dos o más representantes que buscan la reelección, o mover grupos sociales a distritos diferentes para dificultar que se identifiquen con su representante y lo apoyen para ser reelecto. Por otro lado, frecuentemente se utiliza para asegurar la reelección y permanencia de los legisladores cuyo partido político controla el proceso de distritación, o bien de algún otro partido, como resultado de una negociación política. En Estados

Unidos, en donde la facultad de distritación recae en las legislaturas estatales, el *gerrymandering* se ha utilizado para incluir a las penitenciarías (habitualmente ubicadas en áreas rurales) dentro de un distrito electoral, y contabilizar a los reclusos o internos como parte de la población del mismo y así aumentar la representación, aun cuando los prisioneros tengan suspendidos sus derechos políticos y provengan de otras regiones (Johnston, 2002). También en Estados Unidos, la práctica del *gerrymandering* se ha utilizado para diseñar distritos que favorezcan la representación de minorías étnicas, lingüísticas o religiosas, conocidos como distritos de mayoría-minoría (*majority-minority districts*).

A partir del Acta de Derechos Electorales (*Voting Rights Act*) de 1965, emitida para fortalecer la legislación estadounidense sobre protección a los derechos civiles y eliminar los vestigios de discriminación racial, diversas resoluciones judiciales han permitido la creación de este tipo de distritos, sobre todo para favorecer a la población afroamericana en estados del sur del país. Si bien la Suprema Corte de Justicia norteamericana a través del caso *Wesberry v. Sanders* de 1963 había ordenado que la igualdad de población sería el único criterio válido para la representación, con el requisito de justificar ampliamente cualquier desviación de dicha norma, el acta de 1965 y sus extensiones subsecuentes prohibieron la distritación que diluyera el voto afroamericano (Forgette y Winkle, 2006). Por otro lado, la sección 5 del acta señalada ordena que en ciertas jurisdicciones se debe obtener la autorización previa del procurador general o de la corte distrital en el Distrito de Columbia en cualquier plan de distritación, para evitar cualquier afectación a minorías (Barabas y Jerit, 2004).

En términos generales se considera que la creación de distritos de mayoría-minoría ha tenido un impacto positivo en la representación de grupos

minoritarios en Estados Unidos, sin embargo, se ha debatido si esto se ha traducido en una mayor influencia política, o si han tenido mayor peso en el aumento de su representación otros criterios “tradicionales” de distritación, como el requisito de preservar la unidad de las subdivisiones político-territoriales (Canon, 1999; Barabas y Jerit, 2004).

En la práctica, los ejercicios de *gerrymandering* suelen combinarse en una variedad de estrategias que producen a su vez una gran variedad en los resultados. Se ha argumentado que entre más independientes son los votantes (sin preferencia partidista definida), más impredecibles pueden ser los resultados (Forgette y Winkle, 2006). La efectividad del *gerrymandering* suele medirse en base a la “brecha de eficiencia” (*efficiency gap*), que se calcula de acuerdo a la diferencia en la cantidad de votos “desperdiciados” de los partidos políticos en un conjunto de distritos. Conforme los sufragios recibidos se reflejan en la cantidad de distritos ganados, dicha brecha se acerca a cero. Si bien existe un incentivo para minimizar el margen ganador en cada distrito, es posible que existan grupos de apoyo menos predecibles, por lo que cuando se puede dar esta situación quienes realizan la modificación suelen calcular un margen suficientemente amplio para neutralizar el riesgo (Stephanopoulos y McGhee, 2014).

La reducción de los márgenes ganadores en los distritos electorales de algunos estados de Estados Unidos como resultado del *gerrymandering* ha incrementado el número de distritos competidos, lo que ocasiona que una mínima alteración en las preferencias electorales se refleje en grandes cambios en la proporción de escaños de los partidos políticos. Sin embargo, en otros estados, la protección a través del *gerrymandering* a los legisladores con escaño (*incumbents*) ha sido señalada como causante de las altas tasas de reelección y la ampliación de sus márgenes de triunfo (Engstrom, 2013).

También se ha sugerido que el ejercicio mismo de la distritación, incluso cuando se utiliza el *gerrymandering*, puede llegar a colocarse en la agenda política de una comunidad y contribuir al debate y la educación de los votantes, y aumentar la comunicación y respuesta (*responsiveness*) de los legisladores con su electorado (Gelman y King, 1994). De cualquier manera, el *gerrymandering* constituye una práctica muy difundida y utilizada incluso en épocas actuales, si bien ahora con un perfil mucho más discreto y sutil (Nohlen, 2004)

VI. 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 “desperdicia” 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), aumenta la desproporción entre votos y escaños, y se favorece a los partidos grandes. A la inversa, entre más grandes las circunscripciones, mayor es el efecto proporcional (Nohlen, 2004). Sin embargo, 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, los ciudadanos demandaron mayor participación y la posibilidad de votar de manera individual para elegir a sus representantes por distritos uninominales, y 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 pasaron a convertirse 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 puede lograr 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).

VII. Sistema electoral y distritación

La utilización de distritos nominales de mayoría relativa o absoluta tiene las ventajas de 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 claramente a los candidatos y a quien resulte electo, lo cual se refuerza si existe la reelección consecutiva. Un solo individuo representa sus intereses, y se puede recurrir al mismo para solicitar apoyo en un problema o asunto específico, y se le puede exigir rendición de cuentas de su actuación. Esto a su vez 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 sobre-representar a los partidos grandes o mayoritarios. Esto puede constituir una ventaja al favorecer la formación de gobiernos estables con partidos fuertes, pero tienen la desventaja de castigar a los partidos políticos pequeños cuyos

partidarios (que podrían constituir una minoría) no se encuentren geográficamente concentrados, y 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 proporcionada por el partido, pero en donde se puede asignar orden de prelación a los candidatos), o bien listas abiertas (el elector decide qué candidatos incluir y en qué lugar). Como 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 puede hacer 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, en 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 es importante 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 puede entonces afectar 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, y 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 sobre representación, 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 puede recibir 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 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 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 puede ser la misma para todos, como sucede en los uninominales y algunos plurinominales. En otro tipo de distritos plurinominales, la magnitud puede variar 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, y lo que hace necesaria una distritación periódica.

VIII. El efecto del bicameralismo

En muchas democracias contemporáneas, se presenta una estructura legislativa bicameral, en las 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 puede utilizar el principio de mayoría o el de representación proporcional en cada cámara, o bien una combinación de ambos en una o en 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 consta 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).

IX. Factores para la distritación

Los países pueden considerar una amplia serie de posibilidades para configurar sus distritos, y sopesar factores históricos, físicos o financieros. Los lineamientos para la distritación generalmente están contenidos en la legislación electoral, y contempla 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, todo lo cual 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 cual puede implicar 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).

X. 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, 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.

XI. 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, el cual puede estar previamente establecido (que va desde +/- 2% hasta el +/- 15%), o bien puede variar dependiendo de necesidades específicas, por ejemplo, para 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).

XII. Comunidades de interés

La representatividad se refiere a que se respete en la mayor medida posible la integridad de las “comunidades de interés”, que pueden estar definidas geográfica, administrativa, social, profesional, étnica o culturalmente, para que quienes sean electos puedan realmente representar a los votantes. Se parte del supuesto que los ciudadanos se identifican 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 los ciudadanos 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, sin embargo, 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).

XIII. Representación de grupos minoritarios

En algunos países con grupos minoritarios considerables se han adoptado una serie de medidas para mejorar su representación. En términos de distritación, en donde existen demarcaciones uninominales no es posible garantizar el triunfo de un candidato de minoría, a menos que se sean trazados distritos especiales en 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 podría derivar en confrontaciones y afectar la estabilidad política, en vez 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, o mediante distritos uninominales en donde los candidatos deben pertenecer a una minoría, o bien 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 a 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 después enmendada en 1982, y que contempla que cualquier plan de distritación puede invalidarse si divide a un grupo minoritario. Se establecen tres condiciones para que aplique: el grupo debe ser suficientemente grande y concentrado geográficamente para lograr una mayoría en un distrito; debe tener intereses políticos comunes; 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 podrá proceder a crear un distrito en donde sea mayoría.

Es entonces posible diseñar demarcaciones con identidad de un grupo minoritario específico, y constituirse en lo que se denomina distrito de “mayoría-minoría”, o *majority-minority districts*, es decir, en donde una minoría se convierta en mayoría electoral, algo a lo que también se ha denominado *affirmative gerrymandering*, en referencia a las políticas de “acción afirmativa” (*affirmative action*) para defender y promover los intereses de estas comunidades.

En la práctica, sin embargo, algunos autores consideran que se trata de una protección “mínima”, pues implica 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 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).

XIV. Contigüidad y compacidad

Existen otros dos principios o características que se son generalmente aceptados y utilizados en combinación con los anteriores, la “contigüidad” y la “compacidad” de los distritos electorales. El primero significa que el distrito no esté dividido en partes, una condición geográfica objetiva y que es considerada como lógica. La 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).

XV. La coincidencia con divisiones político-administrativas

La coincidencia o alineación de los distritos con las divisiones políticas o administrativas puede tener algunas ventajas: correspondencia con funciones administrativas o de política pública (como por ejemplo, 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 por ejemplo, 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 vez 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 en 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 lo más 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, procurando evitar su partición (Handley, 2006)³.

También se ha señalado, que, si bien las comunidades de interés pueden no tener correspondencia con las divisiones político-administrativas, es posible que la identificación entre ambas se afiance con el paso del tiempo. Otro beneficio es que esta alineación suele facilitar la organización de los procesos electorales, así como el desarrollo de las campañas políticas, al tener generalmente una infraestructura pública constituida (por mínima que sea), así

³ 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).



como contar con estructuras de poder local (aunque sea elementales) (Backstrom, 1992; Gómez Tagle, 2001).

XVI. Autoridad a cargo de la distritación

En algunos países la labor de distritación recae en el Poder Legislativo, que puede intervenir desde el inicio y en todo el proceso, o bien solamente en algunas etapas o en la aprobación final del resultado. En Estados Unidos, la distritación es una facultad de las legislaturas estatales, en algunos casos a propuesta del gobernador, o con su consentimiento en la versión definitiva. En otros países es llevado a cabo por organismos gubernamentales. El problema cuando se involucran las instancias legislativas o el gobierno es que se corre el riesgo de que la tarea se politice, y los partidos políticos y los legisladores u oficiales públicos tratan de intervenir para favorecer sus intereses y posiciones. En el Reino Unido y muchos países de la *Commonwealth*, así como en algunos estados de Estados Unidos se han establecido “comisiones independientes” para la delimitación y revisión de los distritos electorales, en un intento por establecer reglas y criterios objetivos y políticamente neutrales. En otros países existen “comisiones especializadas”, o bien la tarea recae en organismos electorales autónomos o semiautónomos. Aunque la tendencia internacional es el establecimiento de estas comisiones, su estructura, grado de independencia, centralización y poder de decisión varían ampliamente (Handley, 2006).

En la mayoría de los casos, las comisiones independientes o especializadas son reducidas en tamaño (entre tres y siete miembros), están integradas por funcionarios públicos especializados en cuestiones electorales, de geografía o estadística, y en algunos países se requiere la incorporación de jueces. En algunos lugares se excluye explícitamente a individuos con vínculos con los

partidos políticos, pero en otros se incluye a sus representantes, aunque por lo general sean una minoría que no pueda imponer una decisión. También se ha recurrido a que los partidos políticos revisen las implicaciones de la propuesta de distritación y propongan cambios (que pueden o no ser aceptados), antes de su aprobación. Estas comisiones actúan de manera imparcial, sin embargo, no están libres de elementos políticos, aunque al menos se procura identificar y reducir las circunstancias políticas que las influyen.

La mayoría de los países en los que el Poder Legislativo determina los límites de distritos son los que utilizan la representación proporcional, y el trazo está contenido en la legislación electoral o en la constitución, con modificaciones en la distribución de escaños en las circunscripciones plurinominales cuando es necesario, de acuerdo a los cambios de la población. En los sistemas mixtos, el efecto de la distritación suele ser más moderado, por la compensación de la representación proporcional. En donde existe solamente el sistema electoral de mayoría y distritos uninominales, la cuestión de la autoridad responsable de la distritación es mucho más relevante. En el ejemplo estadounidense, la participación abierta y aceptada de los partidos políticos (vista por muchos como “inevitable”) en la gran mayoría de los estados, ha propiciado históricamente la manipulación de distritos (*gerrymandering*), ya sea para favorecer a los partidos o a los legisladores titulares (*incumbents*), o bien más recientemente para favorecer la creación de distritos de mayoría para una minoría racial o étnica (*majority-minority districts*) en base a intereses partidistas, más que los de una minoría en sí, lo que ha ocasionado que los planes de distritación sean impugnados como políticamente motivados ante instancias judiciales (Handley, 2006).

En algunos países, la labor de distritación está centralizada en una sola comisión o agencia, que delimita todos los distritos electorales del país, tanto nacionales como regionales, aunque con distinto grado de participación de las autoridades locales. En otros, se crean comisiones o agencias para cada estado o provincia, responsables dentro de sus demarcaciones. Existen también las comisiones o agencias centralizadas que solamente emiten lineamientos o criterios generales y uniformes a seguir, o bien supervisan, coordinan o proveen de asistencia técnica y de personal al trabajo de las instancias regionales.

En el caso de Estados Unidos, una vez que el Congreso asigna el número de distritos a cada estado, la legislatura de cada uno determina los límites de los distritos electorales federales a su interior, cada uno con sus propios lineamientos. Solamente están sujetos a ciertas directrices emitidas por el gobierno federal y el Poder Judicial en cuanto al criterio de igualdad de población y derechos de las minorías. Un procedimiento de distritación centralizado tiene la ventaja de tener criterios y distritos uniformes, mientras que uno descentralizado puede aprovechar el conocimiento de las características de cada localidad. En casi todos los países en los que la distritación está a cargo de comisiones independientes o del organismo electoral, ya no se requiere la aprobación final de los poderes Legislativo o Ejecutivo para proceder con la misma. En algunos países la legislatura puede discutir o postergar el plan de distritación, pero no modificarlo (Handley, 2006).

XVII. Periodicidad de la distritación

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 población⁴. 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.

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).

XVIII. Transparencia y participación ciudadana en la distritación

La transparencia implica que para favorecer la legitimidad del ejercicio de distritación, es necesario que el proceso sea lo más transparente posible, con metodología y principios claros, aceptados y establecidos. Es importante

⁴ 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).

también que el proceso esté abierto a la participación del público y de los ciudadanos, lo que les permita emitir opiniones y comentarios que puedan ser atendidos e incorporados.

En muchos de los países con comisiones independientes se han adoptado estos mecanismos de participación, como una medida para limitar la injerencia de legisladores, partidos políticos y gobierno, y hacer un ejercicio más abierto, democrático y corresponsable. Lo que se pretende es dar al público la oportunidad de presentar sugerencias de modificaciones u objeciones, ya sea por escrito o en audiencias públicas, a las propuestas de distritación. En Australia se da en dos fases, primero con los legisladores y partidos políticos, y después con el público en general. En el Reino Unido, se requiere un número mínimo de ciudadanos quejosos para que proceda un cambio, y si este es el caso, se requiere una segunda consulta pública. La información que se genera debe tomarse como insumo para revisar la propuesta, antes de la elaboración del plan final de distritación.

En países sin procedimientos para la participación pública, las inconformidades se canalizan a través de los tribunales (Handley, 2006). En Estados Unidos, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos individuales entablan juicios contra planes de distritación que consideran sesgados o manipulados, no solamente ante la falta de medios de participación (en algunos estados sí los hay), sino por ser un recurso efectivo, relativamente accesible y ampliamente utilizado (Altman, 1998). De cualquier manera, la existencia de procedimientos de participación pública o ciudadana incrementa la probabilidad de que los resultados de la distritación se perciban como justos, y contribuyan a otorgar legitimidad al proceso democrático.

XIX. Conclusiones

Este documento proporciona un panorama general del origen y desarrollo de la geografía electoral, en su vertiente como estudio del establecimiento de los límites territoriales y las características de estos espacios, y la distribución de la población y los mecanismos de representación política. Desarrolla términos y componentes críticos del cuerpo teórico sobre la materia, proporcionando un amplio y pertinente marco de referencia analítica.

Este ejercicio conceptual y teórico puede también utilizarse para el estudio de casos específicos, tanto de su evolución y situación actual, como alternativas y posibilidades de diseño institucional, con la combinación de distintos elementos y sus efectos e implicaciones. Para México, puede permitir comprender la configuración de su sistema de representación política, y visualizar herramientas para mejorar su funcionamiento, e incluso asumir un papel de vanguardia en asuntos como la presencia de grupos minoritarios o una mayor apertura y participación de la ciudadanía en procesos de distritación. Estos elementos podrían contribuir a fortalecer la legitimidad de la democracia mexicana. En este sentido, este trabajo constituye una contribución esencial para una agenda de investigación en curso.

Bibliografía

Agnew, John A. (1996). "Mapping politics: how context counts in electoral geography", en *Political Geography*, vol. 15, no. 2.

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.

Balinski, Michel [y] Young, H.R. (1982). *Fair representation: meeting the idea of one man, one vote*, New Haven, Yale University Press.

Barabas, Jason [y] Jerit, Jennifer (2004). “Redistricting principles and racial representation”, en *State Politics & Policy Quarterly*, vol. 4, no. 4 (invierno).

Canon, David T. (1999). *Race, redistricting and representation. The unintended consequences of black majority districts*, Chicago, University of Chicago Press.

Cox, Kevin R. (1969). “The voting decision in a spatial context”, en Board, Christopher [et.al.] [eds.], *Progress in geography; international reviews of current research, vol. 1*, Londres, Edward Arnold Publishing.

Cox, Gary W. [y] Katz, Johathan N. (2002). *Elbridge Gerry’s salamander, electoral consequences of the reapportionment revolution*, Cambridge, Cambridge University Press.

Dahl, Robert A. (1971). *Polyarchy: participation and opposition*, New Haven, Yale University Press.

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

Emmerich, Gustavo [ed.] (1993). *Votos y mapas. Estudios de geografía electoral en México*, México, Universidad Autónoma del Estado de México.

Engstrom, Erik J. (2013). *Partisan gerrymandering and the construction of the American democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

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

Fiorina, Morris P. (1989). *Congress: keystone of the Washington establishment*, New Haven, Yale University Press.

Forgette, Richard [y] Winkle III, John W. (2006). "Partisan gerrymandering and the Voting Rights Act", en *Social Science Quarterly*, vol. 87, no. 1 (marzo).

Gelman, Andrew [y] King, Gary (1994). "Enhancing democracy through legislative redistricting", en *American Political Science Review*, vol. 88, no. 3 (septiembre).

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, Koetzle, William [y] Brunnell, Thomas (1997). "An integrated perspective on the three potential sources of partisan bias: malapportionment, turnout differences, and geographic distribution of party vote shares", en *Electoral Studies*, vol. 16, no. 4.

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

Handley, Lisa (2006). "Delimitación de distritos electorales", en *Enciclopedia*, Red de conocimientos electorales ACE, www.aceproject.org, consulta en noviembre-diciembre de 2017.

Handley, Lisa. [y] Grofman, Bernanrd [eds.] (2008). *Redistricting in comparative perspective*, Nueva York, Oxford University Press.

Johnston, Ron (2002). "Manipulating maps and winning elections: measuring the impact of malapportionment and gerrymandering", en *Political Geography*, vol. 21, no. 1 (enero).

Johnston, Ron, Shelley, Fred M. [y] Taylor, Peter J. [eds.] (1990). *Developments in electoral geography*, Londres, Routledge.

Katz, Richard S. (1994). "Party Organization as an Empty Vessel: Parties in American Politics," en Kolodny, Robin, Katz, Richard S. [y] Mair, Peter [eds.], *How parties organize: adaptation and change in party organizations in western democracies*, Londres, Sage.

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



Ladewig, Jeffrey W. [y] McKee, Seth C. (2014). "The devil's in the details: evaluating the one person, one vote in American politics", en *Politics and Governance*, vol. 2, no. 1 (abril).

Levitt, Justin (2013). "Novel (and not-so-novel) alternatives to legislative redistricting", en *America Votes! A guide to modern election law and voting rights*, Chicago, American Bar Association.

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.

López Levi, Liliana [y] Escandón, Covadonga (2001). "Aspectos teórico metodológicos en torno al proceso de redistribución electotal", en *Revista Argumentos*, no. 38 (abril; División de Ciencias Sociales, UAM-Xochimilco).

Martínez Caballero, Graciela (2010). "Propuesta metodológica par la redistribución electoral en México: el caso de Michoacán", en *Journal of Latin American Geography*, vol. 9, no. 1.

Martis, Kenneth C. (2008). "The original gerrymander", en *Political Geography*, vol. 27, no. 4

Mayhew, David R. (1974). *Congress: the electoral connection*, New Haven, Yale University 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.



Reynoso, Diego (2004). *Votos ponderados: sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital*, México, Miguel Ángel Porrúa-FLACSO.

Robinson, W.S. (1950). "Ecological correlation and the behavior of individuals", en *American Sociological Review*, vol. 15, no. 3 (junio).

Samuels, David [y] Snyder, Richard (2001). "The value of vote: malapportionment in comparative perspective", en *British Journal of Political Science*, vol. 31, no. 4 (octubre).

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 (Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México).

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

Stephanopoulos, Nicholas [y] McGhee, Eric (2014). "Partisan gerrymandering and the efficiency gap", en *University of Chicago Law Review*, vo. 82.

Taylor, Peter J. [y] Flint, Colin (2014). *Political geography: world economy, nation-state and locality*, Nueva York, Routledge.

Taylor, Peter J. [y] Johnston, Ron (1979). *Geography of elections*, Harmondsworth, Penguin.

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).