

## 4. Delimitación de distritos electorales

*Es conveniente que el marco legal para las elecciones busque asegurar que los límites de las demarcaciones o distritos electorales sean trazados de tal forma que cumplan en el mayor grado posible con el objetivo de conferir igual peso a cada voto para garantizar una efectiva representación.*

Es necesario que el marco legal se haga cargo del asunto de cómo han de ser definidos y trazados los distritos electorales que le otorgan soporte a la representación. La extrema importancia de esta materia propicia que con frecuencia forme parte de las disposiciones constitucionales de un país. De ahí que sea recomendable que el marco legal que rige la delimitación de distritos electorales determine:

- La frecuencia con que se ha de llevar a cabo el ajuste de las demarcaciones electorales (redistribución).
- Los criterios para llevarlo a cabo.
- El nivel de participación pública en el proceso.
- El papel específico de los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo en el proceso.
- A quién corresponde la autoridad final en el proceso de delimitación de los distritos electorales.

Hay distintas formas para delimitar los distritos electorales. Toda vez que este ejercicio es muy sensible desde un punto de vista político, en muchos países no está involucrado el organismo electoral. Con frecuencia, el proceso está a cargo de una comisión especial, y el organismo electoral se limita a brindarle el apoyo requerido. La comisión puede integrarse de distintas formas, como las siguientes:

- Representantes de los partidos políticos;
- Individuos independientes sin vínculos partidistas, como los jueces;
- Expertos –demógrafos, geógrafos, cartógrafos o especialistas en estadística–; o
- Una combinación de las categorías anteriores.

El elemento más importante que distingue a los sistemas electorales es la forma como se distribuyen los escaños del Poder Legislativo. La distribución puede hacerse:

- Entre los candidatos que reciban la mayoría relativa de la votación;
- Entre los candidatos que reciban la mayoría absoluta de la votación; o
- De manera proporcional sobre la base de los votos emitidos por cada partido o candidato.

Desde luego, el objetivo general de todos estos sistemas electorales es presumiblemente el mismo: transformar la voluntad general del electorado en un gobierno representativo. La delimitación de distritos en cada uno de estos tipos de sistema electoral produce un resultado diferente, pero cada uno debe asegurar que se cumplan ciertos principios básicos en su aplicación. La norma internacional ideal

para llevar a cabo este ejercicio reside en la igualdad del poder de cada voto para conformar una representación efectiva.

Si bien las prácticas de delimitación de los distritos electorales –o de redistribución como también se les denomina– varían considerablemente de un país a otro, hay tres principios universales que las guían:

- Representatividad;
- Igualdad en la fuerza del voto; y
- Reciprocidad y no discriminación.

### ***Representatividad***

Los límites de los distritos electorales deben trazarse de tal forma que los grupos de electores que los integran sientan que los candidatos que tengan la oportunidad de elegir los representan genuinamente. Esto normalmente significa que los distritos electorales deben coincidir tanto como sea posible con las comunidades de interés. Las comunidades de interés pueden ser definidas de distinta forma. Pueden ser divisiones administrativas, conglomerados étnicos o raciales o entidades geográficas naturales (como islas) delimitadas por fronteras físicas. Si los distritos electorales no están integrados por comunidades de interés, como quiera que se les defina, puede ser muy difícil que un solo candidato represente al electorado en su conjunto. Sin embargo, este principio a menudo será difícil de satisfacer, especialmente en distritos plurinominales de gran magnitud o cuando todo el país constituye un solo distrito.

### ***Igualdad en la fuerza del voto***

Los distritos deben ser trazados de tal forma que los grupos de electores sean relativamente equivalentes en términos de fuerza electoral, lo que se refleje en el hecho de que cada voto emitido tenga el mismo peso en el mayor grado posible. Los distritos electorales con una población equivalente permiten que los electores tengan un voto de igual peso en la elección de sus representantes, pero este ideal no siempre se cumple en la práctica, sobre todo porque suelen aplicarse simultáneamente otros principios alternos.

### ***Reciprocidad y no discriminación***

Es muy conveniente que el procedimiento para delimitar los distritos electorales esté claramente especificado en el marco legal de tal forma que las reglas que rijan el proceso sean siempre las mismas, independientemente de quien tenga la responsabilidad de fijarlas. Si el proceso de redistribución ha de ser no partidista, entonces se debe impedir a todos los partidos tratar de distorsionar el resultado. Si se permite que las inquietudes políticas intervengan en el proceso, entonces se debe dar a todos los partidos políticos la misma posibilidad de acceso. Si corresponde al Poder Legislativo trazar las demarcaciones, entonces el partido político con mayoría en el Congreso tendrá la posibilidad de controlar el proceso. Las reglas deben ser claramente entendidas y deben resultar aceptables para todos los partidos políticos y participantes en el proceso de revisión de los distritos electorales.

También es importante que la legislación electoral especifique bajo que circunstancias el número de electores de un distrito puede desviarse del “criterio de igualdad” establecido. Por lo tanto, se requiere que el marco legal estipule que los distritos electorales sean trazados de tal forma que cada uno de ellos tenga aproximadamente la misma población con el fin de asegurar la igualdad del sufragio en el mayor grado posible (en los casos en donde no exista un registro electoral permanente, es posible que no se

cuenta con cifras exactas del número de electores, de ahí el uso del término “aproximadamente la misma población”). Sin embargo, esto no excluye la ponderación de factores tales como las barreras naturales, las comunicaciones, las facilidades de acceso para los electores o las fronteras administrativas e históricas preexistentes. Se debe tener cuidado para asegurar que la desviación promedio de un distrito a otro se dé dentro de rangos aceptables y claramente acotados.

Lo ideal es que el marco legal disponga que las instituciones o personas encargadas de trazar los límites electorales no tengan vínculos partidistas, que sean independientes, profesionales e imparciales. Si no es el caso, la alternativa es permitir a todos los partidos políticos representados en el Congreso tomar parte en el proceso de redistribución. El marco legal también debe promover el mayor grado de participación pública en el proceso.

El tratamiento que se da a las impugnaciones en contra de las decisiones relativas a la revisión de los distritos electorales varía de un país a otro, en algunos casos se permiten y en otros no. Dependiendo de las necesidades históricas y específicas de cada país, cualquier enfoque es aceptable en la medida en que no resulte discriminatorio y se aplique de la misma forma en todas las situaciones.

### ***Lista de control***

- ¿Avala el marco legal el principio de igualdad del voto al trazar los distritos electorales con un número más o menos equivalente de electores?
- ¿Ofrece también el marco legal criterios objetivos para apartarse de la norma de “igualdad” a partir de factores geográficos, límites administrativos o históricos existentes u otros elementos bien definidos?
- ¿Prevé el marco legal que corresponda a una institución o grupo de personas imparcial, independiente y profesional la responsabilidad de llevar a cabo la delimitación de los distritos?
- ¿Existe un amplio consenso y apoyo entre los partidos políticos en relación a la demarcación actual de los distritos electorales?
- ¿Dispone claramente el marco legal las razones susceptibles de activar un proceso de revisión y ajuste de los distritos electorales?
- ¿Los límites distritales existentes favorecen al partido en el gobierno?
- ¿Participa el organismo electoral en el proceso de redistribución? ¿Es posible que esto vulnere la imparcialidad e independencia del organismo electoral?
- ¿Prevé el marco legal mecanismos de impugnación contra las decisiones relativas a la redistribución?