



Revista de Derecho (Valparaiso)

ISSN: 0716-1883

dirder@ucv.cl

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
Chile

Bronfman, Alan

Igualdad del voto y configuración del territorio electoral de los diputados en Chile

Revista de Derecho (Valparaiso), núm. XL, agosto, 2013, pp. 353-392

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

Valparaíso, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=173628597011>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

IGUALDAD DEL VOTO Y CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO ELECTORAL DE LOS DIPUTADOS EN CHILE

[Equality of Votes and Configuration of the Electoral Territory for Deputies in Chile]

ALAN BRONFMAN*

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

RESUMEN

Una de las bases del constitucionalismo democrático es la igualdad del voto. Ella puede verse alterada a causa de una viciosa configuración de los territorios electorales para la elección de congresistas. En el caso de Chile, la legislación utiliza la comuna como unidad territorial; lo cual, junto con otras decisiones políticas, han generado diferencias que permiten multiplicar por seis el valor efectivo del voto. La ponencia examinará la situación actual del régimen electoral chileno sobre este tópico y las experiencias comparadas, con el propósito de aportar ideas que pueden disminuir la desigualdad de voto sin afectar otros contenidos de la regulación vigente.

PALABRAS CLAVE

Territorios electorales – “First-past-the-post” – Sistema binominal.

ABSTRACT

Equality of votes is one of the grounds for democratic constitutionalism. This equality can be altered due to a bad configuration of the electoral territories for congressmen elections. In the case of Chile, the legislation uses the commune as territorial unit; this, together with other political decisions, has generated differences that allow having six times the effective value of the vote. This lecture will examine the current situation of the Chilean electoral system in relation to this matter and the compared experiences in order to give some ideas that may reduce inequality in voting without affecting other contents of the regulation in force.

KEYWORDS

Electoral territories – “First-past-the-post” voting – Binomial voting system.

RECIBIDO el 30 de abril y ACEPTADO el 30 de mayo de 2013

* Profesor de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Dirección postal: Avda. Brasil 2950, Valparaíso, Chile. Correo electrónico alan.bronfman@ucv.cl

I. INTRODUCCIÓN

La regulación electoral aplicable a la elección de diputados y senadores, en el tópico que nos interesa, tiene su origen en una reforma de la *Ley orgánica constitucional de votaciones populares y escrutinios* aprobada en 1988. En el período militar existieron diversas propuestas acerca de lo que debería ser la composición de la Cámara de Diputados y el Senado en el nuevo régimen constitucional, lo que puede comprobarse en los dos anteproyectos constitucionales de la Comisión de Estudios para la Nueva Constitución y el Consejo de Estado¹. El triunfo de la opción negativa en el plebiscito del 5 de octubre de 1988 condicionó la definición de las reglas que estructuran el sistema electoral vigente, las que fueron elaboradas en poco tiempo (las elecciones estaban fijadas para diciembre de 1989) y con la incertidumbre generada por un naciente contexto democrático y unos agentes políticos cuyo comportamiento era difícil de prever².

El régimen adoptado para la elección de diputados y senadores tiene

¹La Comisión de Estudios propuso en su anteproyecto una Cámara de Diputados integrada por 150 miembros elegidos en votación directa empleando un procedimiento que logre “una efectiva expresión de las mayorías, a través de colegios electorales múltiples uninominales o plurinominales” de acuerdo con la ley. Cada circunscripción, no obstante, elegiría el mismo número de diputados. Por su parte, el Senado en el mismo anteproyecto estaba integrado por treinta miembros elegidos en votación directa en colegio electoral único. El anteproyecto del Consejo de Estado creaba una Cámara de Diputados integrada por 120 miembros, elegidos en distritos uninominales en primera vuelta por mayoría absoluta y, en el caso de no obtenerse esta, por mayoría de entre las dos candidaturas con más altas mayorías relativas. El Senado, en cambio, se integraba por dos senadores elegidos por cada región, con excepción de las regiones quinta y octava que disponían de tres representantes y la región metropolitana, que contaba con seis senadores.

²Contexto en el cual el rechazo a la legitimidad del régimen electoral y su consecuente derogación o modificación era una opción no descartable. El 14 de octubre de 1988, nueve días después del triunfo de la opción negativa en el plebiscito, la Concertación de Partidos por la Democracia sostuvo que “es necesario, además, convenir normas ampliamente consensuales en materia de sistema electoral, ley de partidos políticos, elección de alcaldes, estructura de los demás organismos del poder local y la eliminación de la incompatibilidad entre la calidad de dirigente social y de militante de un partido”: en ANDRADE GEYWITZ, Carlos, *Reforma de la Constitución Política de la República* (Santiago, 1991), p. 2. Tiempo después, José Antonio Viera Gallo, en un texto que presenta las reformas de 1989, señala que el acuerdo obtenido genera un “espíritu de confianza” del cual debieran surgir otros “acuerdos pendientes” y menciona entre éstos a “otras materias de la Constitución, como el régimen municipal, el Poder Judicial, el Banco Central, el Tribunal Constitucional, el sistema electoral y la estructura misma del Gobierno en sus relaciones con el Congreso”: en GEISE, Francisco - RAMÍREZ ARRAYAS, José Antonio, *La reforma constitucional*, cit. (n. 11), p. 18.

un débil componente constitucional y una completa regulación en la legislación orgánica constitucional. Dicha legislación, después de la reforma constitucional del año 2005, tiene un procedimiento de aprobación y reforma próximo al de ejercicio de la potestad constituyente. Así, en tanto la reforma constitucional exige los dos tercios o tres quintos de los diputados y senadores en ejercicio, la reforma del sistema electoral, dependiendo de la materia modificada, requiere del voto conforme de los cuatro séptimos o tres quintos de los diputados y senadores en ejercicio.

El sistema binominal tiene dos componentes centrales: la regla de asignación de escaños y la definición del territorio electoral. Este artículo se dedicará al segundo componente del régimen binominal, la definición del territorio electoral y su magnitud, sin perjuicio de dedicar las breves líneas que siguen a la regla de asignación de escaños como introducción al tema principal.

La regla de asignación de los dos escaños en disputa en cada territorio electoral se encuentra en el artículo 109 bis de la citada *Ley orgánica constitucional de votaciones populares y escrutinios* (en adelante LOCVPE.). En virtud de ella, los dos escaños son asignados a la misma lista sólo si esta es la más votada y duplica la votación obtenida por la que le sigue en votación. Si el triunfo de la lista más votada no alcanza a duplicar a la segunda lista más votada, el artículo 109 bis dispone que corresponde un escaño a cada una de las listas más votadas y, dentro de éstas, a los candidatos más votados.

La regla anterior genera parte importante de las críticas al sistema binominal. Ello porque aleja al régimen chileno de los sistemas “first-past-the-post” y permite el triunfo del tercer candidato más votado.

En la elección de diputados de diciembre de 2009, de los ciento veinte escaños en disputa diez fueron obtenidos por candidatos que alcanzaron la tercera votación³. Aunque puede comprobarse que, en esta elección, el triunfo del tercer candidato más votado benefició de manera equiparable a los dos principales bloques o coaliciones de partidos políticos, este aspecto sigue constituyendo un tópico central en el descrédito del sistema binominal⁴. Es probable que la propia dinámica de la competencia electoral tienda

³ En la elección parcial del Senado de diciembre de 2009, de veinte escaños en juego, el triunfo del tercer candidato más votado sólo se produjo en la 1ª circunscripción senatorial: 1º mayoría 30,80% electa; 2º mayoría 25,71% no electa; y 3º mayoría electa 24,93%.

⁴ El triunfo del tercer candidato más votado se produjo en los distritos 5º, 10º, 12º, 20º, 25º, 28º, 41º, 42º, 51º y 59º. El promedio de diferencia de porcentaje de votos obtenidos entre el segundo candidato (no elegido) y el tercer candidato (elegido) fue de 2,45%. En nueve distritos, la coalición perjudicada es la Alianza o Concertación. En el caso del distrito 20º, la segunda mayoría no elegida corresponde a una tercera coalición, resultado que también se obtuvo en la 1ª circunscripción senatorial.

a mantener el defecto anotado dentro de los márgenes de la elección cuyos datos aportamos. Esto porque en la práctica, la posibilidad de obtener los dos escaños se reduce en tanto los partidos o coaliciones en riesgo de ser derrotados en un distrito o circunscripción senatorial determinado pueden reforzar sus candidaturas, tanto mediante la selección de candidatos adecuados como por medio de la inversión de mayores recursos en la correspondiente campaña electoral. Por otro lado, el triunfo del tercer candidato más votado es un resultado que exige una expectativa previa de obtener el doblaje y dos candidatos capaces de expandir el universo de votantes y disminuir la competencia intra-coalición.

Otra importante crítica contra la regla de asignación de escaños es su impacto negativo en la representación de partidos políticos minoritarios. Este problema tiene su origen en la magnitud del territorio electoral, esto es, el número de escaños o representantes que es elegido en cada uno de los territorios electorales. Si la magnitud que estructura un sistema electoral es baja (uno o dos escaños por territorio), su comportamiento será similar en su efecto de exclusión, sin tener especial relevancia si su regla de asignación de escaños es del tipo “first-past-the-post”, de representación proporcional o *sui generis* como la chilena⁵. El efecto de exclusión de partidos políticos minoritarios es común en los sistemas electorales de la familia “first-past-the-post” y su análisis es ya tradicional en la literatura especializada. No abordaremos aquí este problema.

II. LA DEFINICIÓN DEL TERRITORIO ELECTORAL Y SU MAGNITUD

La definición del territorio electoral también ha sido una pieza esencial para el funcionamiento del sistema electoral binominal. La frágil legitimidad del nuevo régimen electoral y la premura con que se aprobaron las normas que lo configuran, no dieron cabida a la posibilidad de evaluar la creación de nuevos territorios para la elección de diputados y senadores. Las opciones, entonces, venían dadas por la división político administrativa existente que se organizaba (y organiza) en tres tipos de territorios: regiones, provincias y comunas. Para la elección de senadores, la utilización de las regiones provino de la propia Constitución, aunque fue introducido un factor de

⁵ Para obtener una proporcionalidad satisfactoria se requieren al menos diez escaños por distrito, cifra que algunos reducen a siete u ocho; véase: RAE, Douglas, *Leyes electorales y sistema de partidos* (Madrid, 1977), p. 124. LIJPHART, Arend, *Sistemas electorales y sistemas de partidos* (Madrid, 1995), p. 44, sostiene que “en los sistemas de representación proporcional, la proporcionalidad –y la oportunidad para que los pequeños partidos obtengan representación– se ve necesariamente muy limitada cuando sólo hay dos o tres representantes por distrito”.

corrector de origen poblacional en la reforma constitucional de 1989⁶. Para la elección de los ciento veinte diputados, dos por cada distrito, sólo era posible acudir a las comunas como elemento base para la configuración del territorio electoral.

III. LOS OBJETIVOS DE LOS DISTRITOS PARA LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS

La determinación del territorio base para la elección de diputados comenzó con la iniciativa presidencial para reformar la recién aprobada *Ley orgánica constitucional de votaciones populares y escrutinios*, presentada a la Junta de Gobierno el 11 de agosto de 1988, un poco más de un mes antes de la consulta plebiscitaria del 5 de octubre⁷. El texto del “Mensaje” contenía la delimitación de los distritos y el número de diputados, que el texto original de la LOCVPE. no contenía⁸. La reforma propuesta por el Poder Ejecutivo en agosto de 1988 favorecía la representación de los territorios electorales menos poblados y perjudicaba a los más poblados, siguiendo el criterio que la *Constitución* imponía en la representación senatorial⁹. Como explicaremos más adelante, este criterio se atemperó en la Junta de Gobierno, que

⁶Tal como se hizo en la reforma constitucional del 13 de agosto 1874, en que se modificó el Senado nacional de la Carta de 1833, introduciendo una elección de senadores por provincias. Según el nuevo artículo 24, correspondía a cada provincia elegir un número variable de senadores de acuerdo al número de diputados que la representaban. A su vez el número de diputados dependía de los habitantes radicados en la provincia. La misma reforma dispuso que cada departamento elegiría un diputado cada veinte mil almas y fracción que no baje de doce mil (cifra que el texto original fijaba en diez mil).

⁷La Ley N° 18.700 fue publicada en el *Diario Oficial* el día 6 de mayo de 1988. La reforma propuesta se aprobó como la Ley N° 18.799, publicada en el *Diario Oficial* del 26 de mayo de 1989.

⁸El proyecto de LOCVPE. fue propuesto por “Mensaje” del Presidente de la República de fecha 25 de junio de 1987 y promulgado el 19 de abril de 1988. El “Informe” de la Secretaría de Legislación de la Junta de Gobierno enviado al Presidente de la Cuarta Comisión Legislativa de 28 de julio de 1987 señala que: “*únicamente queda fuera lo relativo a los distritos en que se elegirá a los diputados y el sistema electoral a utilizar para la elección de los diputados y de los senadores, materias a las que el Mensaje se refiere como sistema de elecciones pluripersonales y mapa electoral, que se encuentran actualmente en estudio por el Ejecutivo*”. Es claro que el Poder Ejecutivo buscaba acumular información política relevante antes de resolver este punto. Ninguno de los integrantes de la Junta de Gobierno, los que formularon indicaciones al proyecto, propuso cambiar este criterio e intentar regular este tópico central en la definición de cualquier sistema electoral.

⁹ROJAS, Priscilla - NAVIA, Patricio, *Representación y tamaño de los distritos electorales en Chile, 1988-2002*, en *Revista de Ciencia Política*, 25 (Santiago, 2005) 2, pp. 98-99.

optó por reforzar la representación de los distritos ubicados en regiones más pobladas.

Es claro que el diseño de los distritos para la elección de diputados estuvo condicionado por el propósito de otorgar ventajas en la contienda electoral a las corrientes políticas más próximas al gobierno militar en las elecciones de diciembre de 1989 y perjudicar a los partidos de oposición¹⁰. Con todo, los argumentos presentados en el proceso legislativo fueron otros. En el “Mensaje” del Presidente de la República se afirma que la reforma pretende: “*establecer un sistema electoral mayoritario, que dé expresión, fundamentalmente, a las grandes corrientes de opinión, que tenga un cierto efecto reductivo en el número de partidos, que no reitere la nefasta experiencia electoral y partidista del pasado, que ofrezca claridad al elector sobre el significado y consecuencias de su voto y que introduzca pragmatismo en las decisiones en bien del país, favoreciendo la moderación de todos los actores políticos*”¹¹.

Según el “Mensaje”, la propuesta beneficia a las grandes mayorías y perjudica a las minorías, las que en los sistemas proporcionales se “reflejan más”, lo que conduce a “un cuadro representativo anárquico”¹². Por su parte, el “Informe Técnico” que acompañó al proyecto desde el inicio de su tramitación agregó que “*la base para construir la representación parlamentaria no es ajena a la suerte de las instituciones, ni a su estabilidad y capacidad de contribuir eficazmente al progreso nacional*”¹³. También se argumentó, como explicaremos más abajo, que el régimen electoral diseñado contribuía a la descentralización.

La configuración territorial del régimen electoral tiene dos elementos

¹⁰ *Ibíd.*, p. 91. ANGELL, Alan, *Elecciones presidenciales, democracia y partidos políticos en el Chile post Pinochet* (Santiago, 2005), p. 11, señala que “la idea fue que la derecha, reconocida ahora [después del plebiscito de octubre de 1988] como corriente política de minoría, se aseguraría una representación en el Congreso mucho mayor que su porcentaje obtenido en las urnas”.

¹¹ Junta de Gobierno, Secretaría de Legislación, *Historia de la Ley 18.799, publicada en el Diario Oficial de 26.5.1989* (documento sin editar, Santiago, 1989), p. 39. El “Informe Técnico” insiste en la conveniencia de evitar “lideratos locales o personales”, “la existencia de muchos partidos” y el “fraccionamiento excesivo de la opinión pública” (*Ibíd.*, p. 48). El argumento asocia este problema con el exceso de ideologismos y la necesidad de un mayor pragmatismo y mejor coexistencia de diferentes perspectivas y puntos de vista, conducente a la primacía de los planteamientos políticos moderados (*Ibíd.*, p. 48-49).

¹² El “Mensaje” distingue entre representación y defensa de las minorías. Estas últimas, según el texto del Presidente, resultan protegidas por el quórum de reforma constitucional y por la independencia e imperio de los tribunales de justicia; véase: *Historia de la Ley 18.799*, cit. (n. 11), p. 39.

¹³ “Informe Técnico” suscrito por el Ministro del Interior, en *Historia de la Ley 18.799*, cit. (n. 11), p. 43.

centrales: la magnitud o número de escaños que cada territorio elegirá y su delimitación. A continuación revisaremos la historia del establecimiento de ambas disposiciones en nuestro régimen electoral.

IV. LA REGLA DE DOS DIPUTADOS POR DISTRITO

En la historia de la fijación de la regla de dos diputados por distrito es menester distinguir entre los informes elaborados antes de la redacción del *Proyecto para determinar los resultados de elecciones de senadores y diputados y de plebiscitos, además, fija los distritos electorales para diputados* y el proyecto presentado en agosto de 1988. Esto porque al iniciarse el trámite legislativo del que sería el artículo 109 bis ya existía un cierto consenso sobre la idea de dotar a cada territorio electoral de dos escaños, al modo como la *Constitución* había construido la representación de las regiones en el Senado.

La idea de elegir dos diputados por distrito debe remontarse a la primera reunión del Subcomité especial encargado de la ley referida al sistema electoral, celebrada en 1983¹⁴. En este Subcomité se analizaron varias opciones, partiendo siempre del ideal de un número pequeño de escaños por distrito¹⁵. La opción uninominal fue descartada, aparentemente, por el temor de un triunfo abrumador de los partidos de izquierda en la primera elección. Descartada la alternativa uninominal, la segunda mejor opción era la binominal y esta fue en definitiva la aprobada por el Subcomité con el voto conforme de una ajustada mayoría. Uno de los defensores de la regla binominal, Sergio Fernández, ha sostenido que las principales razones para proponerla fue la necesidad de generar mayorías estables que permitiesen gobernar y el propósito de impedir que una mayoría contraria al gobierno militar desmontara su obra una vez instalada en el poder¹⁶. Este Subcomité,

¹⁴ Este Subcomité recibió el encargo de parte de la Comisión de Estudios de las Leyes Orgánicas Constitucionales, que a su vez, recibió esta misión de la Junta de Gobierno en marzo de 1983. Este Subcomité estuvo integrado por miembros de la citada Comisión de Estudios (Jaime Guzmán, Hermógenes Pérez de Arce, Gustavo Cuevas Faren y Luz Bulnes) y por integrantes del Consejo de Estado (Francisco Bulnes, Julio Chaná, Pedro Ibáñez y Juan Antonio Coloma), que también había iniciado el estudio de un anteproyecto de ley electoral. Véase: GAMBOA, Ricardo, *El establecimiento del sistema binominal*, en HUNEEUS, Carlos, *La reforma al sistema binominal en Chile* (Santiago, 2006), p. 57.

¹⁵ En el caso del Senado, la elección de dos senadores por región fue fijada por la propia *Constitución* en 1980. Según la Secretaría de Legislación de la Junta de Gobierno, el sistema mayoritario binominal se encuentra parcialmente predeterminado en la propia Carta Fundamental. Véase: *Historia de la Ley 18.799*, cit. (n. 11), p. 261.

¹⁶ GAMBOA, cit. (n. 14), pp. 58-59. Después de octubre de 1988 los dos diputados correspondientes a cada distrito respondieron, además, a la necesidad de asegurar la

aunque sufrió un importante cambio en su integración, concluyó su labor enviando al Presidente de la República un informe final en noviembre de 1985. Este informe sirvió de base al proyecto de ley electoral que el propio Fernández encomendó a Arturo Marín a fines de 1987 y cuyo texto inspiró la reforma iniciada en agosto de 1988¹⁷.

Dentro de los argumentos presentados a favor de la elección de dos diputados por distrito en el seno de las comisiones indicadas, fueron de especial importancia las leyes de Duverger, que ofrecían una explicación coherente del sistema electoral y una respuesta al pluripartidismo generado bajo la vigencia del régimen electoral d'Hondt preexistente, régimen que gozaba de escaso prestigio entre los arquitectos de la nueva legislación¹⁸. Notemos que la visión crítica sobre el régimen de representación proporcional existente y su incidencia en el pluripartidismo previo a septiembre de 1973, carecía de una buena justificación. Este régimen electoral de 1925 aunque permitía el triunfo de partidos políticos de menor envergadura o independientes, era poco amistoso con ellos. Esto se explica porque el 37% de los distritos para la elección de diputados elegían tres o menos diputados y el 65% cinco o me-

representación parlamentaria de los grupos políticos cercanos al gobierno militar, al menos en la primera elección.

¹⁷ GAMBOA, cit. (n. 14), p. 65. La propuesta del Subcomité entregada al general Pinochet utilizaba un sistema de cifra repartidora para asignar los dos escaños y no la regla de asignación aprobada en definitiva. El criterio de asignación de escaños contenido en el artículo 109 bis surge del *Proyecto para determinar los resultados de elecciones de senadores y diputados y de plebiscitos, además, fija los distritos electorales para diputados*, de agosto de 1988. Véase: *Historia de la Ley 18.799*, cit. (n. 11), p. 109 y 110.

¹⁸ De particular importancia fue su tesis sobre el efecto reductor de los sistemas "first-past-the-post". Véase: DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos* (México, 1990), p. 245. En el "Informe que envía el Presidente de la Cuarta Comisión Legislativa a la Junta de Gobierno" se lee: "*En términos generales se considera, por los especialistas, que los sistemas mayoritarios –que además son uninominales– facilitan la gobernabilidad del país donde se aplican en razón de su tendencia a reducir el variado espectro ideológico-político a pocos –generalmente dos– partidos políticos [...] [los] sistemas proporcionales son criticados porque contribuyen al multipartidismo, es decir, al fraccionamiento excesivo de las distintas posiciones políticas, no siempre basadas en diferencias ideológicas de trascendencia, y porque tienden a otorgarle un poder decisivo y sobredimensionado a partidos políticos pequeños o abiertamente minoritarios, todo lo cual redundaría en una baja gobernabilidad del país que adopta tal sistema*". El mismo "Informe" agrega: "*la existencia de tantos partidos políticos con representación parlamentaria, dificultó enormemente el ejercicio de las potestades legislativas y fiscalizadoras del Congreso Nacional, facilitando el aumento "extra-constitucional" de las posibilidades de maniobra del Poder Ejecutivo, al margen de todo control*": todo en *Historia de la Ley 18.799*, cit. (n. 11), p. 265-267. Las ideas de Duverger han sido cuidadosamente revisadas por SARTORI, Giovanni, *Elementos de teoría política* (Madrid, 1992), pp. 243-268, explicando de mejor manera el funcionamiento del sistema binominal chileno.

nos¹⁹. Con esta baja magnitud por distrito y considerando las deficiencias del sistema d'Hondt, no es nada raro que el mapa general de partidos de 1973 no haya cambiado de manera radical con la nueva configuración electoral²⁰.

Como sea, inspirado en el Informe de 1985, el *Proyecto para determinar los resultados de elecciones de senadores y diputados y de plebiscitos, además, fija los distritos electorales para diputados* presentado en agosto de 1988 opta por un sistema binominal asociado a un régimen de asignación de escaños *sui generis*, distinto del considerado en las instancias anteriores a la elaboración del Proyecto. Los argumentos que constan en el “Informe Técnico” que acompaña la iniciativa comienzan con el reconocimiento de la libertad del legislador para optar, de acuerdo con la *Constitución*, por distintos sistemas electorales²¹. Dentro de esta libertad de opciones, el legislador rechaza una serie de opciones que considera de peor calidad, eso sí, conservando la propuesta de dos escaños por distrito²². En este último tópico, el “Informe Técnico” advierte que no existe la regla de proporcionalidad fijada por la

¹⁹ Es pertinente recordar que el sistema d'Hondt utilizado para la elección de diputados bajo la Carta Fundamental de 1925 se apoyaba en la división político-administrativa departamento, empleando dicho territorio de manera independiente o bien uniendo dos o más de ellos (con excepción de la Séptima Agrupación Departamental, que reunía tres distritos –y no departamentos–, el 1° de Santiago, 2° de Talagante y el 3° de Pedro Aguirre Cerda y Puente Alto). Así, se llegaba a veintisiete agrupaciones departamentales que elegían entre dos y dieciocho diputados dependiendo de su población y diez agrupaciones provinciales cada una de las cuales elegía cinco senadores, sin consideración al factor población.

²⁰ Gallagher sostiene que el sistema d'Hondt es uno de los menos proporcionales dentro de los modelos de representación. El sistema d'Hondt es el tercero más favorable para los partidos grandes en el régimen representativo; véase: GALLAGHER, David, *Comparing Proportional Representation Electoral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes and Majorities*, en *British Journal of Political Science*, 22 (Cambridge, 1992), p. 490,

²¹ Dentro de las opciones legales disponibles estaba desde un distrito por región, con escaños proporcionales a la población, un distrito por provincia, distritos pluriprovinciales o pluricomunales, o prescindir de toda división política y administrativa para crear nuevos territorios, todo bajo cualquier sistema “first-past-the-post” o de representación popular. A diferencia de la *Constitución* de 1925, el legislador no estaba obligado a someter el número de escaños a la población del territorio electoral. Con todo, el requisito de residencia impedía distritos multiregionales: *Historia de la Ley 18.799*, cit. (n. 11), pp. 109-111.

²² “Informe” de la Secretaría de Legislación del 13 de septiembre de 1988 recaído en este Proyecto se argumenta que las opciones disponibles “*son mucho más alejadas de la que se ha preferido en el proyecto que se informa y de la que existía bajo la Constitución de 1925*”. Entre éstas menciona la elección por lista completa; la elección de las dos más altas mayorías, sin listas; o la exigencia de un porcentaje mínimo de votos para acceder a una segunda vuelta; véase: *Historia de la Ley 18.799*, cit. (n. 11), p. 109 y 110.

Carta de 1925 y que, por lo mismo, puede combinar el factor población con factores geográficos y con la división política y administrativa del territorio para generar “un sistema más acorde con la descentralización administrativa del país”²³. El sistema, según el “Informe Técnico”, entonces “se inserta dentro de los sistemas mayoritarios” y “no excluye totalmente la aplicación de la proporcionalidad, aunque ésta podrá operar de modo muy reducido y limitada sólo a las grandes corrientes de opinión”²⁴. En la misma línea, en el proceso de elaboración de la LOCVPE., la Comisión Conjunta afirma que el sistema mayoritario binominal significa “*la posibilidad de armonizar la representatividad que el sistema democrático requiere*”, con la indispensable gobernabilidad que el país también necesita”²⁵. El régimen binominal, según un “Informe” de la Cuarta Comisión Legislativa, garantiza en general la existencia de una minoría y procura la formación de no más de tres o cuatro corrientes políticas con gran respaldo popular, lo que facilitaría la unión en grandes planteamientos doctrinarios o programas políticos y un eficaz y productivo ejercicio de las facultades co-legislativas del Congreso Nacional²⁶. En la historia de la ley encontramos un argumento adicional, que consta en una propuesta de Renovación Nacional al Poder Legislativo referida a los pactos: “*La oposición no ‘cabé’, no ‘entra’ en una sola lista con dos candidatos. Nosotros en cambio, sino cómodamente, al menos fácilmente cabemos en una lista de dos, asumiendo que el pacto será incluso entre cuatro partidos. De esta forma, con pactos, se lograría dividir a la oposición y asegurar la unidad de nuestro sector*”²⁷.

²³ La Constitución de 1925, en su artículo 37 disponía que: “*se elegirá un diputado por cada treinta mil habitantes y por una fracción que no baje de quince mil*”. El artículo 25 del mismo texto exigía “*un procedimiento que dé por resultado en la práctica una efectiva proporcionalidad en la representación de opiniones y de los partidos políticos*”. Ninguna de las dos normas está en la Constitución de 1980. Véase: *Historia de la Ley 18.799*, cit. (n. 11), p. 111.

²⁴ *Historia de la Ley 18.799*, cit. (n. 11), p. 111.

²⁵ *Ibíd.*, p. 266. La Comisión Conjunta reunió a representantes de las cuatro comisiones legislativas que funcionaban en el seno de la Junta de Gobierno militar, bajo la presidencia de la Cuarta Comisión Legislativa. Esta Comisión Conjunta recibió el encargo de estudiar los aspectos comentados de la ley electoral después de la derrota del 5 de octubre.

²⁶ *Historia de la Ley 18.799*, cit. (n. 11), p. 268.

²⁷ *Ibíd.*, pp. 345-346. El análisis de Renovación Nacional sostiene que la Democracia Cristiana competirá sola, forzando a los partidos de izquierda a competir en una lista separada.

V. LA DELIMITACIÓN DEL TERRITORIO ELECTORAL

La historia del establecimiento de la delimitación de los territorios electorales para la elección de diputados tiene tres hitos, a saber: el envío de la iniciativa presidencial en agosto de 1988, la remisión de la primera indicación sustitutiva en enero de 1989 y la remisión de la segunda indicación sustitutiva en marzo de 1989.

Así, el proceso de elaboración y aprobación de la regulación referida a territorio electoral comienza con una propuesta contenida en el “Mensaje” del Presidente de la República presentado a la Junta de Gobierno el 10 de agosto de 1988, casi dos meses antes que el plebiscito llamado a decidir el curso del régimen de transición. En su proyecto de reforma de la LOCVPE., el Presidente propuso una delimitación fundada en “factores de carácter geográfico y demográficos” y en tres pautas o criterios que comentaremos más abajo²⁸. El articulado pretendía conjugar los factores geográficos y demográficos y, por lo mismo, reconocía “una tendencia de favorecer la regionalización del país”, no por mera consideración territorial (como la que conformaba al Senado) sino para contribuir a la descentralización de las decisiones²⁹. Siguiendo esta tendencia y en consideración a los factores población y extensión territorial, el texto fijó que cada región, al menos, tendría dos distritos para la elección de diputados. La representación creada en la Cámara de Diputados, según el Mensaje, contenía entonces un criterio de “razonable proporcionalidad”, que debía medirse dentro de cada región y no en términos de la población total del país³⁰.

El primer criterio utilizado por el Presidente fue el de respeto de la división política y administrativa del país, en tanto el segundo fue el conformar distritos sin exceder los límites de la región, evitando territorios electorales multiregionales³¹. El tercer criterio fue el de agrupar a comunas y provincias, y a comunas, en su caso, colindantes. Notemos que los criterios expuestos en el Mensaje presidencial son comunes en la regulación electoral y se utili-

²⁸ *Ibid.*, p. 40.

²⁹ Estos principios llevan a “un resultado que no da una menor representación a las regiones del centro en comparación con la que tenían en 1973”: “Informe Técnico”, en *Historia de la Ley 18.799*, cit. (n. 11), pp. 40 y 54.

³⁰ *Historia de la Ley 18.799*, cit. (n. 11), pp. 40-41.

³¹ En el proyecto original se utilizaban tanto provincias o comunas como base del territorio electoral. Una indicación posterior sustituyó todos los distritos provinciales por su equivalente en comunas. La opción regional no servía, por su tamaño, para estos fines, como tampoco la departamental ya que los decretos Leyes 575, 1230 y 1317, que introducen la regionalización, los suprimen.

zan en el derecho comparado para el “redistricting” o ajuste poblacional de territorios electorales, como se explicará más adelante³².

El “Informe Técnico”, preparado en el seno de la Junta de Gobierno para acompañar el inicio del trámite de la iniciativa presidencial, detalla el sentido de la proporcionalidad propuesta. Según este texto, la delimitación territorial de los distritos contenida en el Mensaje estructura cuatro macro regiones dotadas de un cierto equilibrio poblacional, productivo y territorial: norte (regiones de Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo), central metropolitana (regiones de Valparaíso y Metropolitana), centro sur (regiones del Libertador Bernardo O’Higgins, Maule y Bío-Bío) y sur austral (regiones de La Araucanía, Los Lagos, Aysén, Magallanes y la Antártica)³³. La “razonable proporcionalidad” del *Proyecto*, su ajuste de población, territorio y representación fue explicada con los siguientes datos en el “Informe Técnico”³⁴:

Macro región	Territorio (en km ²)	Número de distritos	Porcentaje de la población total del país	Porcentaje de representación en la Cámara de Diputados
Norte	300.000	9	11 %	15%
Centro metropolitana	30.000	20	49%	33%
Centro Sur	83.000	16	25%	27%
Sur Austral	340.000	15	15%	25%

La proporcionalidad, según el “Informe Técnico”, debía juzgarse en cada *macro región* y luego dentro de cada región, idea que corrige el “Mensaje”, que como señalamos antes la asociaba a cada región. El mismo “Informe” rechazó de modo explícito el cálculo de la proporcionalidad en términos de la población total del país³⁵.

El “Informe Técnico”, en defensa de la propuesta presidencial, señaló que el régimen binominal no excluía a la tercera o cuarta mayoría de la representación parlamentaria, la que podría acceder a escaños dependiendo de la construcción y delimitación de distritos electorales³⁶.

La delimitación presentada en el “Mensaje” de agosto de 1988 era difícil

³² Además, según el “Informe Técnico”, estas pautas carentes de arbitrariedad, permiten adecuarse a las realidades que se presenten en el futuro; véase: *Historia de la Ley 18.799*, cit. (n. 11), p. 53.

³³ *Historia de la Ley 18.799*, cit. (n. 11), pp. 54-55.

³⁴ *Ibíd.*, p. 55.

³⁵ *Ibíd.*, p. 56.

³⁶ *Ibíd.*, p. 52. Luego de remarcar este punto, básico en la crítica del sistema creado, el “Informe Técnico” reitera el argumento del “Mensaje” sobre la efectiva protección

de aceptar, incluso en el seno del propio gobierno militar, entre otras razones porque tendía a reproducir los problemas de la representación territorial que se defendía para la composición del Senado³⁷. Para todos los intervinientes en el proceso legislativo era lógico concluir que la legitimidad de la naciente regulación electoral se vería afectada por una norma de este tipo. La mirada crítica sobre la propuesta presidencial se fortaleció con la derrota de la opción continuista en octubre de 1988, que motivó el reemplazo del ministro del interior Sergio Fernández, impulsor del proyecto de agosto que comentamos.

Después del triunfo de la alternativa “no” en el plebiscito del 5 de octubre, la delimitación territorial contenida en el “Mensaje” de agosto de 1988 no era aceptable para la Junta de Gobierno. En su seno, entonces, una Comisión Conjunta integrada por representantes de las cuatro comisiones legislativas recibió el encargo de examinarlo y corregirlo. La Comisión Conjunta sostuvo que su preocupación en la delimitación de los territorios para la elección de diputados era que *“los distritos tuvieran un cierto grado de homogeneidad, dentro de las posibilidades que la particular geografía del país y su distribución demográfica”* permiten, porque el sufragio igualitario del artículo 15 CPol. así lo exigía³⁸. En consideración a este factor, la Comisión Conjunta acordó modificar el proyecto original ya que *“la proposición original implicaba cierta desproporción desde el punto de vista demográfico, dado el énfasis en evitar una excesiva concentración política en la zona central del país”*³⁹.

Atendido el punto de vista dominante en la Junta de Gobierno, fue el ministro Carlos Cáceres, sucesor de Sergio Fernández, quien tuvo que asumir la responsabilidad de crear los nuevos territorios electorales buscando un cierto grado de consenso político. Para ello organizó el estudio de la propuesta original y promovió la presentación de una indicación sustitutiva el 4 de enero de 1989⁴⁰. La indicación del Presidente de la República fue bien recibida en la Comisión Conjunta pues presentaba *“distritos más homogé-*

de las minorías por medio del quórum de reforma constitucional y la independencia e imperio de los tribunales de justicia.

³⁷ Representación que también tenía detractores entre los partidarios del régimen. Recordemos aquí los anteproyectos de la Comisión de Estudios para la Nueva Constitución y del Consejo de Estado para la elección del Senado.

³⁸ *Historia de la Ley 18.799*, cit. (n. 11), p. 275.

³⁹ *Ibid.*, p. 275.

⁴⁰ Según Gamboa, informaron esta propuesta el ex diputado por el Partido Conservador Jaime Egaña Baraona y su hijo Andrés Egaña Respaldiza, ex diputado de la Unión Demócrata Independiente y actual integrante de la Comisión de Asignaciones Parlamentarias. GAMBOA, cit. (n. 14), p. 69.

*neos en lo demográfico y geográfico aumentando el número de diputados de las regiones más pobladas*⁴¹.

No obstante la valoración anterior, la indicación presidencial sustitutiva no alcanzó el consenso buscado en la Junta de Gobierno⁴². Por lo mismo, el Presidente de la República tuvo que enviar una segunda indicación modificatoria el 16 de marzo de 1989, en la que intentó moderar el peso de la representación poblacional y procuró reajustar el valor de la representación territorial. Para ello, esta segunda indicación entregó un distrito adicional a las regiones III, IV, VI, VII, IX y X, y restó cinco distritos a la Región Metropolitana y uno a la VIII región. Luego, en virtud de esta indicación, sufrieron modificaciones las comunas de los distritos ubicados en las regiones III, IV, V, RM, VI, VII, VIII, IX y X.

La segunda indicación fue la que generó consenso en el órgano legislativo. En el “Informe complementario” de la Cuarta Comisión Legislativa leemos el juicio favorable sobre su contenido: *“la nueva distribución distrital pretende ser una solución intermedia entre la proposición contenida en el Mensaje y la contenida en la primera indicación del Ejecutivo, y constituye una armonización de los requerimientos de proporcionalidad demográfica, elemento determinante en la norma sometida a consideración de la Excma. Junta de Gobierno en el primer informe elaborado sobre este proyecto de ley, y las exigencias que impone la regionalización y la descentralización del poder político, principio inspirador de la Carta Fundamental, elemento que fuera excesivamente privilegiado por la proposición contenida en el Mensaje”*⁴³.

Según el “Informe complementario” de la Cuarta Comisión Legislativa, la nueva propuesta sacrificó parte de la proporcionalidad demográfica en beneficio de la descentralización⁴⁴. En fin, esta propuesta intermedia, con ligeras modificaciones, fue la que recogió en definitiva el artículo 179 vigente.

Esta reseña histórica nos revela que los tres elementos tradicionales del debate sobre la delimitación de territorios electorales estuvieron presentes en la génesis del artículo 179 LOCVPE., a saber, el factor territorial, el factor de proporción poblacional y el de conveniencia política. El factor territorial

⁴¹ *Historia de la Ley 18.799*, cit. (n. 11), p. 276. La Comisión Conjunta reunió a representantes de las cuatro comisiones legislativas,.

⁴² Esta primera indicación generó algún rechazo que consta en la historia de la ley. Así el Consejo de Desarrollo Comunal de Coquimbo protestó por la supresión de tres distritos. También lo hizo el CODECO de Malloa por la inclusión de la comuna en la provincia de Colchagua (pese a pertenecer a la provincia de Cachapoal). Para todo, véase: *Historia de la Ley 18.799*, cit. (n. 11), pp. 434 y 438.

⁴³ *Ibíd.*, p. 463.

⁴⁴ El “Informe” agrega que *“correría el riesgo de hacer fracasar las otras áreas en que se ha efectuado la descentralización”*; véase: *Historia de la Ley 18.799*, cit. (n. 11), p. 463.

domina el “Mensaje” de agosto de 1988 y es morigerado en la Junta de Gobierno, donde se constata la conveniencia de equilibrar sus beneficios políticos de corto plazo (la sobre representación de zonas no urbanas o con menor densidad poblacional favorecía a los partidarios del régimen militar) con el beneficio de mediano plazo, que es la pervivencia de la regulación electoral creada. El factor poblacional preside las correcciones introducidas por las indicaciones de enero y marzo de 1988, y suma prudencia política a la nueva delimitación⁴⁵. El factor propiamente político se encuentra tanto en la sobre representación de zonas no urbanas, que se confunde con el ideal de la justa representación territorial, como en la decisión de unir determinadas comunas para conformar distritos favorables al ideario político del gobierno⁴⁶. En este último punto, es difícil negar, por ejemplo, que la reunión de las comunas de Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea en el distrito 23° o Providencia y Ñuñoa en el 21° persigue un propósito político particular al agrupar comunas en que los partidos políticos favorables a la opción “sí” tuvieron un mayor apoyo de la población⁴⁷.

VI. LA SITUACIÓN PRESENTE

La desigualdad en la conformación de los distritos sigue siendo una nota distintiva del sistema electoral chileno. El peso relativo del voto exhibe diferencias del orden 1:6 entre las agrupaciones comunales más y menos

⁴⁵ E incrementa el sacrificio político para los partidos políticos pro gobierno. El 72% de los escaños de la Cámara Baja obtenidos por la oposición al régimen militar en la elección de 1989 sugieren que la segunda indicación no generó beneficios inmediatos para los partidarios del gobierno militar. Por otro lado, la pervivencia del sistema electoral, el beneficio mayor, ha sido provechoso para los mismos intereses.

⁴⁶ En la búsqueda del mejor acomodo del factor político en la definición de territorio electoral, el Poder Legislativo recibió propuestas que incrementaban su influencia. Una de ellas fue la presentada por Renovación Nacional, suscrita por Andrés Allamand y Sergio Onofre Jarpa, que apoyada por los datos de la votación del plebiscito de 1988 propone una nueva conformación de distritos para la elección de diputados que “*distribuye más adecuadamente la votación favorable*”. Notemos que ella utiliza una división infracomunal en los distritos 12°, 13° y 14° (Viña del Mar sin Agua Santa; Agua Santa-Barón; y Valparaíso sin Barón, Isla de Pascua y Juan Fernández). *Historia de la Ley 18.799*, cit. (n. 11), pp. 334, 347, 349-352.

⁴⁷ No es casual entonces que el distrito 23° sea el único en que, en seis elecciones de diputados, el bloque de partidos de derecha y centro derecha ha logrado obtener los dos escaños, superando en más del doble a la lista de izquierda. Con todo, para ser justos, no existen antecedentes en la historia de la ley que permitan asegurar que existió un propósito en tal sentido. La historia de la ley tampoco permite descubrir los motivos que justifican distritos con comunas pertenecientes a distintas provincias (v. gr. el 34°, que reúne a comunas de las provincias de Colchagua y Cachapoal).

pobladas. A partir de los datos del Servicio Electoral de julio de 2010 es posible constatar esta afirmación, contrastando los seis distritos con menos ciudadanos inscritos con los seis con mayor número de ciudadanos inscritos, datos que presentamos en el siguiente cuadro:

Distrito – Región – Número de Ciudadanos inscritos	Distrito – Región – Número de Ciudadanos inscritos
6 (III región) 56.538	20 (región metropolitana) 292.022
59 (XI región) 57.966	23 (región metropolitana) 255.020
9 (IV región) 77.356	29 (región metropolitana) 226.170
5 (III región) 78.550	21 (región metropolitana) 216.686
52 (IX región) 85.306	44 (VIII región) 204.814
51 (IX región) 85.811	14 (V región) 200.466

Estas importantes diferencias no sorprenden en un contexto en que la población de comunas y regiones tiene notoria heterogeneidad. Así, por ejemplo, las comunas con menos ciudadanos inscritos son las de Natales (XII región, 430) y Lago Verde (XII región, 772) en tanto las con mayor número de inscritos son las de Viña del Mar (V región, 180.472) y Maipú (región metropolitana, 174.780)⁴⁸. Lo mismo sucede con las regiones: la XI región (de Aysén) cuenta con 57.966 ciudadanos inscritos en los registros electorales, en tanto la Región Metropolitana cuenta con 3.062.231 ciudadanos registrados⁴⁹.

La desigual población de los distritos en un régimen de representación territorial uniforme colisiona con el artículo 15 de la *Constitución* vigente y con el principio básico de la democracia “un hombre un voto”. El artículo 15 dispone que, en las votaciones populares, “*el sufragio será personal, igualitario, secreto y voluntario*”. El sufragio es el “voto, parecer o manifestación de la voluntad de uno” y la igualdad supone “conformidad de una cosa con otra en naturaleza, forma, calidad o cantidad”. En consecuencia, los términos utilizados por el constituyente indican que la exigencia de igualdad del sufragio debiera proteger, al menos, la equivalencia en naturaleza, forma, calidad o cantidad de los votos emitidos por los ciudadanos. La doctrina, siguiendo la experiencia histórica, sostiene que los ámbitos en los que puede exigirse la igualdad son dos⁵⁰. El primero es el formal o numérico, que impone el

⁴⁸ Datos del Servicio Electoral actualizados al año 2010.

⁴⁹ Datos del Servicio Electoral actualizados al año 2010.

⁵⁰ Después de la revolución francesa y norteamericana y antes de la adopción generalizada del sufragio universal, la mayor parte de los sistemas electorales democráticos utilizaron modalidades de voto desigual que niegan el voto a unos y lo confieren a otros,

otorgamiento del mismo número de votos a cada uno de los ciudadanos que emite su sufragio. El segundo es el sustancial o de igual valor de resultado, que exige proporcionalidad entre la cantidad de votos y el resultado obtenido, esto es, igualdad cuantitativa e igualdad de posibilidades de eficacia. Cabe aquí notar que si no existiese la garantía de la igualdad sustancial, la regulación electoral podría asignar idéntica representación parlamentaria a territorios con población dispar y, por esta vía, menoscabar el valor sustantivo de un voto que en lo formal es igual. La igualdad sustancial exige utilizar una dimensión cuantitativa para distinguir la situación de vulneración del principio de igualdad de la mera imperfección matemática inherente a la aplicación de las reglas de cualquier sistema electoral no proporcional. Esto porque en los sistemas electorales no proporcionales, si bien se puede lograr cierta equivalencia en la población de cada uno de los componentes de la delimitación electoral, lo cierto es que siempre existirá un grado de heterogeneidad poblacional⁵¹. En la práctica, el estudio de la dimensión cuantitativa se ha apoyado en índices que miden el grado de proporcionalidad alcanzado por un sistema electoral en sus resultados⁵².

La situación indicada, asimismo, vulnera el clásico principio “una persona un voto”, pilar de la democracia representativa contemporánea⁵³. Según este principio, el voto de una persona emitido en una elección debe tener un valor equivalente al voto emitido por cualquier otro integrante de la comunidad

o bien sobre valoran el voto de unos pocos. Las modalidades utilizadas para sustentar el voto desigual incluían técnicas tales como el voto ponderado por estamentos, el voto censitario, el voto familiar, el “régime capacitaire” (restricciones fundadas en la alfabetización, desempeño de un cargo o nivel de educación), el voto de residentes o el voto múltiple o adicional.

⁵¹ Por ejemplo, territorios insulares poco poblados, distantes del resto del país. La Corte Suprema de Canadá junto con afirmar que el derecho a la efectiva representación está en el corazón del derecho a voto, reconoce que la absoluta igualdad de poder de voto es imposible porque los votantes mueren y se mueven. La Corte, entonces, acepta la “*relativa paridad del poder de voto*” como la principal condición que cimienta la efectiva representación exigida por la Constitución. Véase: COURTNEY, John C., *From Gerrymanders to Independence: District Boundary Readjustements in Canada*, en HANDLEY, Lisa - GROFMAN, Bernard, *Redistricting in Comparative Perspective* (Oxford, 2008), p. 62-63.

⁵² Entre ellos, tienen especial reconocimiento los de Rae, Loosemore-Hanby y Mackie-Rose. Su efectividad en la medición del impacto global de una inadecuada configuración de la población distrital es cuestionada, ya que un resultado poco proporcional puede tener explicaciones muy distintas de la diferencia poblacional (por ejemplo, numerosas candidaturas testimoniales poco votadas, que dañan la proporcionalidad sin afectar el funcionamiento del resto de la representación parlamentaria).

⁵³ El principio en cuestión es en su fórmula completa una persona, un voto, un valor, como lo recuerda AUERBACH, Carl, *The Reapportionment Cases: One Person, One Vote-One Vote, One Value*. en *The Supreme Court Review* (1964), pp. 1-87.

política, ya que “todos los seres humanos tienen el mismo valor intrínseco, que ninguna persona es intrínsecamente superior a otra, y que se le debe dar igual consideración al bien o a los intereses de cada persona”⁵⁴. Si este principio no se respeta, la posibilidad de obtener representación parlamentaria por parte de grupos o sectores de la sociedad perjudicados con un voto débil disminuye y con ello la expresión de sus intereses en las instituciones políticas no existe, es muy tenue o insuficiente. Si el derecho a votar resulta menoscabado, los demás derechos protegidos por el estado de derecho pueden resultar ilusorios. Un régimen representativo que no es capaz de responder a intereses políticos por deficiencias en el cumplimiento de este principio, sufre *ab initio* un problema grave de legitimidad que suele manifestarse en la apatía electoral, la baja representatividad de las instituciones políticas y en un deterioro general de la democracia⁵⁵. Con todo, como bien observa Dixon, el uso de un criterio numérico de equivalencia poblacional no puede ser un obstáculo para el diseño de la solución normativa que mejor se ajuste a la necesidad de crear un sistema representativo justo y efectivo, lo que podría conducir a reglas de excepción que no satisfagan el criterio de igualdad sustancial⁵⁶.

VII. EL DERECHO COMPARADO Y LA DELIMITACIÓN DEL TERRITORIO ELECTORAL

La delimitación del territorio electoral es una cuestión central para la existencia de elecciones competitivas, las que a su vez, son la piedra angular que sostiene el edificio de las instituciones de la democracia representativa. Si la elección se organiza sobre la base de una división del territorio inadecuada, es posible que la legitimidad de todo el sistema político resulte cuestionada. La misma capacidad de convocatoria y adhesión propia de la democracia puede verse dañada en aquellos casos en que la delimitación electoral menoscaba de manera incuestionable la exigencia del voto igualitario, esto es, un ciudadano-un voto-un valor.

⁵⁴ DAHL, Robert A., *La igualdad política* (Buenos Aires, 2008), p. 19.

⁵⁵ En términos prácticos, la sub-representación constituye un estímulo adicional para el ciudadano que resiste la tentación de restarse al sistema político, ya que su voto es en particular débil para generar representación.

⁵⁶ DIXON, Robert, *The Warren Court Crusade for the Holy Grail of ‘One Man-One Vote’* en *The Supreme Court Review* (1969), pp. 219 y 220, se refiere al “Santo Grial” del principio “un hombre un voto” perseguido por la Corte Suprema desde “Baker v Carr”. Un conjunto de reglas excepcionales en la delimitación de un territorio electoral podría servir para acoger un interés político legítimo (como la representación de una minoría), aun cuando se incurra en el riesgo de fosilizar la categoría que lo justifica.

Como hemos venido sosteniendo, la necesidad de respetar el voto igualitario impone, al menos, cierta equivalencia entre el número de votantes y la representación generada en cada territorio electoral y, por lo mismo, los distintas leyes electorales cuentan con mecanismos dirigidos a obtener dicha equivalencia. Un estudio realizado a comienzos del presente siglo y publicado por primera vez el año 2006, revela que un número importante de países democráticos utilizan dispositivos de actualización de la delimitación de territorio electoral⁵⁷. Aunque la necesidad de rediseño periódico de territorio electoral sólo es evidente en sistemas “first-past-the-post”, en la práctica algunos sistemas electorales RP también la utilizan como procedimiento regular⁵⁸.

En términos generales, a la luz del estudio antes mencionado, los mecanismos constitucionales y legales destinados a resguardar la igualdad del voto, en la dimensión en análisis, consideran tres elementos: órganos, procedimientos y reglas sustantivas para la delimitación.

En cuanto a los órganos, el punto de partida, que podemos remontar al siglo XIX, es la intervención de las Legislaturas o Parlamentos en la delimitación del territorio electoral mediante la ley, criterio que sigue dominando en los EE.UU. y Francia. El problema de esta asignación tradicional de competencia legislativa, es que los partidos políticos beneficiados con el desequilibrio poblacional son los que cuentan con representación parlamentaria y dominan la asamblea, y por ello, de ordinario, no están dispuestos a apoyar reformas que los pueden alejar del poder. Sin embargo, por distintas razones políticas y sociales, algunos estados han resuelto trasladar la competencia para trazar los límites del territorio electoral a la autoridad electoral o a una comisión *ad hoc*, con el fin de añadir a la labor de delimitación un componente técnico independiente o neutral al servicio de intereses superiores del sistema político. Las comisiones especiales pueden encontrarse en la regulación electoral del Reino Unido, Australia, Canadá y Nueva Zelanda, entre otros países, y su composición cuenta siempre con personas no afiliadas a partido político alguno, de las que se espera una labor no fundada en intereses partidistas⁵⁹. La inclusión en estas comisiones de representantes de los partidos políticos es una cuestión debatida. En algunas legislaciones

⁵⁷ HANDLEY, Lisa, *A Comparative Survey of Structures and Criteria for Boundary Delimitation*, en HANDLEY, Lisa - GROFMAN, Bernard, *Redistricting in Comparative Perspective* (Oxford, 2008). El estudio comprende ochenta y siete países.

⁵⁸ En América tienen procedimientos reglados de rediseño territorial Estados Unidos de Norteamérica, México, Canadá y algunos países del Caribe. En Oceanía, Asia, Europa y África son numerosos y dispersos los países que los utilizan. En Iberoamérica casi no existen.

⁵⁹ Tales como jueces, funcionarios del servicio electoral, del registro civil, oficina esta-

se entiende que es mejor impedir que los intereses partidistas intervengan en la elaboración de la propuesta de rediseño de territorio electoral; otras disponen esta intervención como vía para introducir el factor partidista y de representación democrática en el debate, lo que –se sostiene– facilita el reconocimiento y aprobación ulterior del rediseño propuesto.

El procedimiento de aprobación de la nueva división electoral resultante varía en cada regulación, sin perjuicio que la intervención del Poder Legislativo se repite en un buen número de sistemas electorales. Esta intervención puede ser de cuatro tipos: política irrestricta (con o sin examen judicial posterior), legislativa con restricciones, o legislativa con convención de no intervención. La política irrestricta sin examen judicial permite al legislativo decidir libremente sobre distritos electorales, con lo que los intereses de la mayoría pueden primar como criterio para la decisión. Si esta misma decisión es susceptible de revisión judicial, el Poder Legislativo durante la aprobación de la nueva división electoral deberá evaluar la posibilidad que ésta sea rechazada y, por lo tanto, intentará compatibilizar sus intereses con los criterios impuestos por la jurisprudencia.

La aprobación es legislativa con restricciones en aquellos casos en que el ordenamiento jurídico impide a los parlamentarios introducir modificaciones al plan propuesto por la comisión especial o autoridad electoral. La aprobación es legislativa con convención de no intervención en los sistemas políticos en que una convención o costumbre impide a los legisladores reformar la propuesta formulada por el órgano técnico. En unos pocos países, la aprobación de la división electoral corresponde al Poder Ejecutivo. En tal caso, nos encontramos en una situación similar a la que denominamos política irrestricta.

La facultad de los tribunales de justicia de revisar el rediseño de límites electorales que ya han sido aprobados es más bien una excepción. Los tribunales, en términos generales, tienen escasas y limitadas facultades en esta materia o, simplemente, no tienen jurisdicción. La excepción, por cierto relevante, es EUA, tópico que comentaremos más abajo.

Un aspecto central en el procedimiento de elaboración y aprobación de distritos electorales es la regulación de iniciativa para comenzar el proceso de revisión de sus límites. Esto porque los órganos políticos representativos, conforme con lo ya explicado, tienden a ser reticentes a iniciar un proceso que podría perjudicar de manera grave los intereses políticos de mayoría dominante en el parlamento. Por lo mismo, sólo la existencia de normas que den inicio al proceso de *redistricting* con independencia de la voluntad de

dística o de cartografía estatal. Ellos son designados o, en ciertos casos, acceden a la comisión *ex officio*.

las mayorías parlamentarias puede asegurar que éste tendrá lugar. Este tipo de normas existen y se asocian a períodos pre fijados de tiempo (desde tres hasta catorce años), realización de censos, cambio en el número de escaños asignados a un territorio, modificación de los límites que sirven de base a los distritos electorales o traspaso del umbral de desproporción permitido.

En cuanto a los criterios sustantivos para realizar la delimitación, éstos pueden constar en el ordenamiento constitucional o legal, provenir de precedentes o jurisprudencia, o bien responder a convenciones políticas reconocidas y aceptadas. La regla principal es, con variantes, siempre la misma: los distritos electorales deben tener una población lo más igual que sea posible. Los restantes criterios dicen relación con tres cuestiones: cómo se calcula la igualdad o desigualdad, cuánta desigualdad puede admitirse y cómo deben trazarse los límites de cada territorio electoral.

Para el cálculo de la población que ha de tener cada distrito electoral se utilizan distintos métodos. Puede calcularse la población debida sobre un promedio nacional (que considera toda la población y cada una de las divisiones electorales como divisor) o sobre un promedio calculado en una determinada subdivisión territorial (que incluye sólo la población de una provincia o estado y sus distritos electorales como divisor). Asimismo, para el cálculo pueden considerarse todos los habitantes, o bien sólo los ciudadanos o votantes registrados.

La desigualdad admitida en países que regulan el “redistricting” oscila entre la regulación electoral que no fija ningún índice que sirva de criterio y aquellos que fijan porcentajes tan rigurosos como 5% de desviación tolerada e incluso menos. Cuando se fijan rangos de desviación admisible exigentes para el sistema electoral, es común una regla de escape o excepción para situaciones especiales.

Para el trazado de los límites de los distritos existen algunas reglas que se repiten en la legislación electoral. Entre ellas pueden destacarse disposiciones que exigen respetar divisiones administrativas preexistentes, accidentes geográficos o límites naturales, facilidades de comunicación y transporte o accesibilidad, y dispersión o densidad de población. Con todo, el requisito general que predomina en estas materias es el de crear territorios electorales que contengan tanto como sea posible una “comunidad de intereses”. Desde un punto de vista funcional, esta comunidad de intereses contribuye a la generación de una identidad y cohesión de los electores, y permite a los representantes elegidos por el territorio construir un argumento político singular que enriquece a la democracia representativa desde una base no nacional. La utilización de la idea de comunidad de intereses en el “redistricting” exige seleccionar el interés que puede ser objeto de reconocimiento y protección. Algunas legislaciones los mencionan, con mayor o menor grado de generali-

dad: intereses económicos, sociales, regionales, étnicos, religiosos, históricos o de minorías nacionales. El problema es que tratándose de intereses relevantes para los ciudadanos, una buena representación parlamentaria basada en el adecuado diseño del territorio electoral, podría introducir pretensiones o propuestas difíciles de aceptar para instituciones nacionales. En este sentido, una medida destinada para apoyar el perfeccionamiento democrático podría transformarse en una vía para debilitar la mirada de conjunto que necesita la democracia representativa.

Por último conviene notar que la utilización de órganos, procedimientos y criterios sustantivos para el “redistricting” constituye una herramienta útil para combatir el “gerrymandering” dirigido a diluir el voto de cualquier grupo político, social, étnico, económico o cultural. Esto por cuanto acciones como el “cracking”, “stacking” o “packing” pueden hacerse evidentes en el examen jurisdiccional destinado a promover un “redistricting” igualitario⁶⁰. En la práctica, la naturaleza de las inequidades en el diseño de territorios electorales dista de ser aleatoria y la búsqueda de la igualdad del voto genera una herramienta para identificarlas y combatirlas.

VIII. EL “REDISTRICTING” DOMINADO POR LOS INTERESES PARTIDISTAS: ESTADOS UNIDOS Y FRANCIA

En los Estados Unidos el principal responsable del diseño y aprobación de los límites de los territorios electorales es la Legislatura o asamblea de cada estado. Esta competencia tiene su origen en la propia Constitución federal, la que ha servido también para generar dos estándares diferenciados aplicables al diseño de los distritos para la elección de congresistas estatales y federales.

Desde el siglo XIX la política norteamericana ha intentado morigerar la primacía excluyente de intereses partidistas en la delimitación de los territorios electorales estatales y federales. Por ello es que se han creado comisiones especiales encargadas del “redistricting” siguiendo dos modelos, el de Ohio (establecido en 1851) y el de Texas (1948)⁶¹. La Ohio Commission, integrada

⁶⁰ El “cracking” disminuye la fuerza electoral de un grupo, dividiendo a sus integrantes en dos o más distritos. El “stacking” disminuye la fuerza electoral de un grupo incluyéndolo en un distrito en que la mayoría no pertenece a dicho grupo. El “packing” disminuye la fuerza electoral global de un grupo concentrando a sus integrantes en un único distrito con el objeto de impedir su primacía en los distritos circundantes. Véase: LUBLIN, David, *Race and Redistricting in the United States: An Overview*, en HANDLEY, Lisa - GROFMAN, Bernard, *Redistricting in Comparative Perspective* (Oxford, 2008), p. 144.

⁶¹ McDONALD, Michael, *United States Redistricting: A Comparative Look at the 50*

por el Gobernador, el Auditor General del Estado, el Secretario de Estado y cuatro comisionados designados por los dos partidos políticos más fuertes, tiene una competencia completa sobre el diseño y aprobación de los distritos electorales. La Texas Commission, en cambio, sólo interviene cuando la Legislatura no ha logrado acuerdo sobre el mapa electoral. El número de estados que incluye este tipo de comisiones en su proceso de “redistricting” es todavía minoritario⁶². En cada estado la regulación interna de estos dos tipos de comisiones introduce numerosas modalidades de elección y reglas de decisión y, por lo mismo, cualquier afirmación general admite casi siempre significativas excepciones. No obstante lo anterior, es posible observar que en aquellos casos en que se ha optado por constituir una comisión, una buena parte de la discusión política se traslada a su conformación y, en concreto, a la presencia y proporción de funcionarios públicos no vinculados a la carrera política partidista. Forma parte importante de esta discusión el número de sus integrantes –par o impar– y, en su caso, a la existencia o inexistencia de voto dirimente y su titular (que puede ser representante de la mayoría, de consenso o neutral).

Como sea, el catálogo de medidas empleadas para disminuir la incidencia de los criterios partidistas en estados que emplean comisiones delimitadoras incluye más disposiciones. Entre otras, puede destacarse la intervención forzosa en el proceso de “redistricting” del poder judicial del estado y la facultad de la Legislatura de rechazar propuestas de distritos sólo por motivos técnicos.

En una mirada más general, es posible que la más efectiva medida para reducir la influencia partidista en la delimitación de territorios electorales sea el control externo *ex post* realizado por el Poder Judicial federal. Notemos que no es el único control externo ya que algunos estados, involucrados en el pasado en discriminación racial, deben someter toda reforma electoral de importancia a la aprobación previa del Departamento de Justicia⁶³. Existe entonces, en estos casos, control político federal.

States, en HANDLEY, Lisa - GROFMAN, Bernard, *Redistricting in Comparative Perspective* (Oxford, 2008), p. 58.

⁶² Para la conformación de los distritos utilizados para las elecciones de cada Legislatura, treinta y un estados tiene comisiones especiales (cfr. *Time to bury Governor Gerry* en *The Economist*, 9 de octubre de 2010, p. 20). Hay comisiones bipartidistas en Arizona, Hawaii, Idaho, New Jersey y Washington. Existen comisiones independientes en Iowa y Maine.

⁶³ Lo que por cierto incluye el “redistricting”. La aprobación del Departamento de Justicia (“preclearance”) es exigida por la sección 5 de la *Voting Rights Act* de 1965 a los estados que tenían barreras raciales en su regulación electoral hacia 1964 (esto es, un test para registrarse vigente al día 1 de noviembre de 1964 y menos del cincuenta por ciento de la población en edad de votar registrada para votar en la elección presidencial

El control judicial federal sobre el “redistricting” es reciente. Durante más de un siglo, el diseño de los distritos para la elección de parlamentarios federales y estatales fue considerado asunto político no susceptible de control por los tribunales. Sólo en 1962 con “Baker v. Carr” y todavía sin sentar criterios sustantivos, el Tribunal Supremo reconoció que el diseño caprichoso y arbitrario de distritos electorales privaba a los ciudadanos de su derecho constitucional a la representación y que los éstos tenían la facultad de recurrir a los tribunales federales para revisar la delimitación de distritos⁶⁴.

El ingreso de la jurisdicción federal en esta cuestión ha sido paulatino y es posible que si las Legislaturas no hubiesen abandonado por completo su deber de rediseñar sus distritos electorales de acuerdo a los cambios de población o no hubiesen generado desproporciones ostensibles con nuevos territorios electorales, los jueces no habrían intervenido en una cuestión tan intensamente política⁶⁵.

El estándar aplicado por la justicia es distinto si se trata de distritos para una elección federal o distritos para una elección legislativa estatal. En las correspondientes sentencias, la Corte Suprema suele invocar normas constitucionales distintas: para la elección federal el artículo 1^o sección segunda, mientras que para la elección estadual la 14^a enmienda.

En aquellos casos en que la decisión se funda en el artículo 1^o, puede sostenerse que la jurisprudencia es rigurosa, pues no hay desviación que pueda considerarse sin consecuencias constitucionales. Toda desviación es admisible sólo si es considerada como inevitable, lo que deriva de los esfuerzos de buena fe por lograr una población igualitaria sumado a una justificación razonable. En “Kirkpatrick v. Preisler” (1969), el Tribunal Supremo rechazó una delimitación de circunscripciones con una desviación promedio de 1,6 % y una desviación máxima de menos del 6 % sobre el promedio poblacional estatal para elecciones federales. Después, en “Karcher v. Dagget” (1983) el índice de

de 1964). La facultad del Departamento de Justicia busca evitar su resurgimiento. Esta ley ha extendido su ámbito territorial y cobertura de minorías en 1970, 1975, 1982 y 2006, logrando este último año una prórroga de su vigencia por veinticinco años.

⁶⁴“Baker v. Carr” (1962). En este caso legisladores representantes de zonas rurales no quisieron introducir cambios en los distritos que, como consecuencia del incremento de la población urbana, les hicieran perder peso relativo en la Asamblea. Siguen a esta sentencia, “Wesberry v. Sanders” (1964) y “Reynolds v. Sims” (también de 1964), que comienzan a establecer criterios sustantivos sobre el tópico. En “Reynolds v. Sims”, la Corte Suprema afirma que los distritos mal proporcionados vulneran la 14^a enmienda y que una voz efectiva equivalente requiere que la población de cada territorio sea “tan cerca a igual como sea practicable”. Con todo, en este mismo caso, la Corte Suprema reconoce que la igualdad matemática absoluta entre distritos de un mismo estado no es “ni sabia, ni alcanzable”.

⁶⁵ LUBLIN, cit. (n. 61), p. 142.

tolerancia en el nivel federal disminuyó, ya que el Tribunal Supremo rechazó un plan de demarcación de distritos que tenía una desviación poblacional promedio de 0,19% y una desviación máxima de 0,7%⁶⁶.

En el ámbito estadual, la aplicación de la enmienda 14^a ha generado mayor laxitud para la aceptación de desviación poblacional. En este campo la jurisprudencia ha admitido un límite máximo de desviación de diez por ciento entre distritos electorales parlamentarios pertenecientes al mismo estado, aun cuando mantiene el principio de una persona un voto como regla de revisión de la delimitación territorial para efectos electorales⁶⁷. Bajo el umbral de diez por ciento la desviación es considerada menor y no requiere ser justificada; sobre el diez por ciento de desviación, *prima facie*, hay desigualdad y, por lo mismo, la delimitación territorial debe ser justificada. Los tribunales han aceptado un desequilibrio mayor cuando la justificación de la delimitación electoral adoptada se estima razonable.

El carácter de razonable de una desviación poblacional generada por la delimitación territorial y, por lo mismo, su validez, ha sido determinado por la jurisprudencia de modo casuístico. Las razones prácticas y valorativas han sido aceptadas por los tribunales en esta materia. Entre las primeras se cuenta la dificultad de construir distritos en zonas escasamente pobladas, distantes o aisladas por razones geográficas, o la rigidez que genera la necesaria utilización de delimitaciones ya existentes⁶⁸. Entre las razones valorativas aceptadas la protección de minorías ocupa un lugar destacado, pues todo régimen constitucional debe contar con medidas que aseguren la expresión y discusión de sus intereses⁶⁹.

⁶⁶“Kirkpatrick v. Preisler” (1969) y “Karcher v. Dagget” (1983). En “Vieth v. Commonwealth” (2002), el Tribunal federal rechazó una delimitación que sólo exhibía una desviación de diecinueve votantes porque ella no se justificaba en objetivos legislativos admisibles. Véanse: WHITAKER, Seth Warren, *State Redistricting Law: Stephenson v. Bartlett and the Judicial Promotion of Electoral Competitio*,” en *Virginia Law Review*, 91 (Marzo de 2005) 1, pp. 203-204; RYDEN, David, *Representation in Crisis* (Albany, 1996), p. 35; y CASPER, Gerhard, *Apportionment and the Right to Vote: Standards of Judicial Scrutiny*, en *The Supreme Court Review* (1973), pp. 6-7.

⁶⁷Véase “Mahan v. Howell” (1973) cit. por GROFMAN, Bernard - HANDLEY, Lisa - NIEMI, Richard, *Minority Representation and the Quest for Voting Equality* (Cambridge, 1992), p. 110.

⁶⁸En casos muy excepcionales se ha aceptado desviaciones hasta del 50% en el tamaño poblacional de los distritos. Así, en 1983 el Tribunal Supremo validó una delimitación de distritos en Wyoming que otorgó un escaño mínimo a cada condado, pese a que dicha asignación violaba el margen de tolerancia del 10 %. Según el Tribunal, esta delimitación es racional y apropiada para las necesidades especiales de un estado cuya población se encuentra dispersa.

⁶⁹En el mismo sentido, siguiendo los propósitos defendidos por la *Voting Rights Act* y aceptando criterios del Ministerio de Justicia, algunas Legislaturas estatales han intentado crear circunscripciones que permitan a ciertas minorías (por ejemplo, afro-

Esta opción puede justificarse pues un criterio democrático fundamental es la inclusión en la representación parlamentaria y la configuración del territorio electoral podría tener una consecuencia excluyente por la disolución del poder de voto de una minoría⁷⁰. Como señala Dahl, si no se cuida la representación de la minoría “los intereses fundamentales de los adultos a los que se niega la oportunidad de participar en el gobierno no estarán adecuadamente protegidos y promovidos por aquellos que gobiernan”⁷¹. Una minoría que no recibe un trato adecuado por parte de la regulación electoral queda sin voz propia en el sistema representativo.

No obstante lo anterior, el listado de argumentos considerados como no admisibles por la jurisprudencia es largo. Este incluye el “redistricting” fundado en la imitación la organización de la representación federal (analogía federal); o en el propósito de configurar dos cámaras con diferente base representativa; o en la búsqueda de un equilibrio entre el poder rural y urbano en la representación parlamentaria; o en la necesidad de asegurar la efectiva representación de personas asentadas de manera dispersa en el territorio. También se ha negado el “redistricting” que sólo se justifica en razones históricas o económicas; el que intenta precaver que el acceso de los ciudadanos a sus representantes se vea afectado por el alto número de representados; y el

americanos o hispanos) obtener representación parlamentaria. No obstante lo anterior, el propio Tribunal Supremo ha impuesto algunas limitaciones a este tipo de divisiones electorales. En “Thornburg v. Gingles” (1986) exige a la minoría constituir un grupo suficientemente grande y compacto capaz de ganar una elección en un distrito uninominal (requisito que conduce a un número concreto de votantes). La misma sentencia pide cohesión política e incapacidad de acceder a un escaño por predominio de quienes no forman parte del grupo. “Shaw v. Reno” (1993) cambió las exigencias, admitiendo que la raza es un factor válido para la delimitación de distritos electorales, pero sosteniendo que no puede ser el factor dominante. En este caso el estado delimitó un territorio electoral siguiendo el trazado de una carretera para unir zonas pobladas mayoritariamente por afroamericanos. Según la Corte Suprema una decisión de este tipo sólo puede adoptarse cuando existe un interés que obliga al estado a proteger de esta manera a una minoría, desplazando las exigencias de contigüidad y carácter compacto. En “Miller v. Johnson” (1995) la Corte afirma que son los demandantes los que deben probar que la Legislatura no fue neutral en el “redistricting”, imponiendo el factor raza sobre los requisitos de carácter compacto, contigüidad, uso de delimitación existente o comunidad de intereses. Si los demandantes acreditan el predominio de la raza, corresponde al estado demostrar que actuó sirviendo un interés que compele.

⁷⁰ De hecho, en “Allen v. State Board of Elections” (1969), la jurisprudencia ha sancionado el efecto disolvente sobre el voto de minoría por medio del “redistricting”. Hay fallos que exigen demostrar el propósito de discriminar (como “Mobile v. Bolden”, de 1980).

⁷¹ DAHL, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos* (Buenos Aires, 1999), p. 89.

que pretende evitar la interferencia generada por grandes concentraciones de militares y sus familias en un determinado territorio⁷².

Ahora bien, es posible afirmar que el predominio de los intereses partidistas se ha morigerado gracias a los criterios sostenidos por la jurisprudencia, el que sobre la base de la realización periódica de censos, ha permitido disminuir las diferencias significativas en el tamaño de los distritos. Con todo, dicha respuesta jurídica no ha sido suficiente para desterrar el “gerrymandering” en la labor de delimitación estadual de los territorios electorales, hecho que puede asociarse a la importancia política de obtener un buen resultado electoral en los pocos distritos que tienen el carácter de competitivos⁷³.

El segundo régimen electoral en que puede comprobarse el predominio de los intereses partidistas en el diseño de los territorios electorales es el francés. En Francia el restablecimiento del sistema mayoritario a dos vueltas en 1958 obligó a redefinir los distritos electorales, tarea que asumió el Gobierno sin el consenso del Parlamento o el examen de los tribunales. Aunque en su origen la delimitación electoral de 1958 respetó un cierto equilibrio poblacional, hacia 1978 los cambios demográficos ocasionaban diferencias de hasta el cuatrocientos por ciento en la población de ciertas circunscripciones⁷⁴. En 1985 los desequilibrios poblacionales eran ostensibles y, pese a las dificultades políticas, el gobierno socialista de la época optó por una solución radical como fue su reemplazo por un sistema RP con base departamental (tal como existía en la criticada IV República)⁷⁵. El régimen electoral proporcional instaurado fue el marco en que el Consejo Constitucional elaboró su primer pronunciamiento sobre territorio electoral, que surge del control de constitucionalidad de una ley referida al Consejo Regional de Nueva Caledonia. En la decisión del 8 de agosto de 1985, el Consejo Constitucional estableció los dos principios fundamentales sobre los que debía fundarse la tarea de delimitar los distritos electorales. Primero, una asamblea representativa debe ser elegida sobre una

⁷² AUERBACH, cit. (n. 54), p. 11.

⁷³ Problema que se encuentra agravado por la posibilidad de tratar de manera informática la información del censo y datos sobre de preferencias políticas para efectos de diseñar la delimitación territorial más conveniente a un interés partidista particular. WHITAKER, cit. (n. 67), p. 203.

⁷⁴ MASCLLET, Jean-Claude, *Droit électoral* (París, 1989), p. 185. BALINSKI, Michel, *Redistricting in France under Changing Rules*, en HANDLEY, Lisa - GROFMAN, Bernard, *Redistricting in Comparative Perspective* (Oxford, 2008), p. 178, observa que, de todos modos, el edicto de 13 de octubre de 1958 que fijó los límites de cada distrito, generó diferencias del orden 1:3 en su tamaño poblacional.

⁷⁵ La reforma fue aprobada por Ley del 10 de julio de 1985. Distribuía 570 escaños de manera proporcional entre los departamentos, utilizando para ello la información del censo de 1982. Cada departamento elegía un mínimo de dos diputados y utilizaba para la asignación de escaños el sistema d'Hondt.

base esencialmente demográfica; y segundo, si la representación no puede ser exactamente proporcional a la población, no puede desviarse de la proporcionalidad sino en la medida que lo imponga y justifique el interés general y bajo la condición que tal desviación sea limitada⁷⁶.

En 1986, el nuevo gobierno conservador reintrodujo el régimen electoral de tipo “first-past-the-post” anterior a la reforma socialista⁷⁷. Esta modificación legal ofreció un flanco abierto a la crítica por la pérdida de proporcionalidad que podía llegar a generar la nueva delimitación de las circunscripciones adoptada. En este contexto, tuvo lugar una segunda intervención del Consejo Constitucional a propósito de una ley que autorizaba al gobierno para fijar los límites de las circunscripciones electorales mediante ordenanza⁷⁸. Según el artículo 5 de esa ley, las desviaciones entre la población de las circunscripciones electorales deberían tomar en cuenta imperativos de interés general y en ningún caso la población de una circunscripción podría desviarse más de un veinte por ciento de la población media de las circunscripciones del departamento⁷⁹. Los nuevos distritos electorales trajeron consigo importantes cambios y la oposición adujo que eran arbitrarios y violaban los principios fijados por el Consejo Constitucional⁸⁰. Sin embargo, la actitud inicial del Consejo Constitucional en defensa de algunos principios básicos de la regu-

⁷⁶ MASCLET, cit. (n. 75), p. 187.

⁷⁷ El 9 de abril, el gobierno de Chirac anunció el nuevo régimen electoral: uninominal a dos vueltas, con distribución proporcional de escaños conforme a la población del departamento, ajuste de distritos cada segundo censo y distritos cuya población no podrá exceder el 15% de la población promedio de los distritos del mismo departamento. Este último porcentaje fue reajustado a un 20% a proposición del diputado de gobierno que lideró el trámite legislativo de la iniciativa. BALINSKI, cit. (n. 75), p. 182.

⁷⁸ Ley de 11 de julio de 1986 que materializaba los principios defendidos por el Consejo Constitucional en su Decisión de 8 de agosto. Su propósito era imponer límites a la actividad de delimitación electoral encomendada al gobierno. Al final, la ordenanza fue aceptada como instrumento normativo por el Consejo Constitucional, pero el Presidente se negó a firmarla. La delimitación entonces se realizó por intermedio de una ley (Ley de 24 de noviembre de 1986), que también fue sometida al control del Consejo Constitucional.

⁷⁹ La Ley de 11 de julio de 1986 contiene otras exigencias sobre la facultad normativa del Gobierno. Por ejemplo, indica que los distritos electorales deben contar con un territorio contiguo (salvo el caso de islas o enclaves) y que los límites cantonales deben ser respetados, regla esta última que considera varias excepciones (París, Marsella, Lyon).

⁸⁰ También se sostuvo que el único criterio aplicado con consistencia en la delimitación de los territorios electorales, fue el del servicio al interés político conservador. Con más moderación, algunos calificaron esta delimitación de nacionalmente equitativa y localmente discutible [MASCLET, cit. (n. 75), p.191]. La cuestión es si puede corregirse el desequilibrio (o injusticia) local con un reequilibrio de carácter nacional.

lación electoral, no se repitió en el ejercicio de la facultad de control sobre la delimitación realizada por la Ley de 24 de noviembre de 1986. El Consejo Constitucional aceptó esta nueva normativa y decidió precisar alguno de sus contenidos para evitar que el principio de la igualdad de sufragio fuera desconocido por la delimitación territorial correspondiente⁸¹. El Consejo, en cierta medida limitándose a sí mismo, repitió una noción que antes había defendido, la de control mínimo, que le impide actuar o corregir la obra del legislador a menos que exista vulneración manifiesta de una exigencia constitucional. Así, este órgano renunció a juzgar la arbitrariedad de la delimitación contenida en la mencionada ley, recordando que la competencia de apreciación general sobre estas materias pertenece al Parlamento y que, por ende, no le correspondía investigar si las circunscripciones son las más equitativas posibles, ni proponer diseños alternativos. Pese a esta severa auto-restricción, puede concluirse que el control del Consejo Constitucional francés efectuado en 1985 y 1986, de todos modos impuso sobre el Legislativo y el gobierno unos límites precisos que deben ser respetados si se pretende evitar vicios de constitucionalidad en la conformación de territorios electorales. Como sea, hacia 2008 subsisten en Francia diferencias significativas en la población de cada distrito y es poco probable que la mayoría parlamentaria favorecida por el régimen electoral promueva su reforma⁸².

IX. REINO UNIDO, CANADÁ, NUEVA ZELANDA, AUSTRALIA Y ALEMANIA: EJEMPLOS DE “REDISTRICTING” EN QUE EL COMPONENTE TÉCNICO TIENE INCIDENCIA SIGNIFICATIVA

En Gran Bretaña la búsqueda de circunscripciones equilibradas en población se inicia en 1944 con la creación de cuatro comisiones especializadas (para Gales, Escocia, Inglaterra e Irlanda del Norte), destinadas a evitar desequilibrios demográficos superiores al veinticinco por ciento⁸³. En 1986,

⁸¹ Véase la Decisión N° 86.208 del 1 y 2 de julio de 1986. El Consejo sostiene que la desviación máxima tolerada debe reservarse a casos excepcionales debidamente justificados y en una medida limitada. Además, afirma que el empleo de la desviación máxima permitida deberá apoyarse, caso por caso, sobre imperativos precisos de interés general. Como regla abierta, el Consejo indica que la delimitación de circunscripciones no podrá ser en ningún caso arbitraria. Del mismo modo, la decisión del Consejo acoge como principio la revisión periódica de la delimitación de circunscripciones electorales, que pese a contar con rango legal (artículo 125 del Código Electoral), requería de este reconocimiento para asegurar su primacía sobre normas de igual rango.

⁸² Así, los 25 distritos más poblados, en promedio, eligen un diputado cada 114.512 habitantes y los veinticinco menos poblados, uno por cada 80.220 [BALINSKI, cit. (n. 75), p. 185].

⁸³ En 1958 se aprobó una nueva ley que, rebajando la exigencia anterior, ordenó a las

sobre la base de la experiencia acumulada por estas comisiones, se aprobó la *Parliamentary Constituencies Act*, que junto con completar la regulación de las comisiones formalizó algunas reglas aplicables a la delimitación de los distritos⁸⁴. Hasta la fecha, las comisiones de límites siguen siendo cuatro y están integradas por cuatro comisionados: el Speaker (que si bien las preside formalmente no asiste a sus sesiones), un vicepresidente (de ordinario un juez) y dos especialistas. Cada una de estas comisiones debe elaborar un informe general cada ocho o doce años conforme a sus estatutos y, en el intertanto, realizar informes parciales⁸⁵. Las revisiones generales suelen promover cambios importantes, no así los informes particulares.

Los criterios para la demarcación que utilizan las comisiones de límites constan en la *Parliamentary Constituencies Act* y entre ellos es posible destacar tres: debe procurarse que las circunscripciones reúnan un número similar de votantes; la delimitación de distritos debe, en lo posible, respetar límites locales existentes y conformar unidades políticas coherentes; y la población de las circunscripciones debe ser tan próxima como sea posible a la media en cada una de las cuatro regiones. En los hechos, los órganos técnicos han recomendado aceptar desviaciones que superan el veinte por ciento, por sobre y por debajo de la media cuando existen razones válidas que las explican y justifican⁸⁶.

El informe evacuado por estas comisiones (en forma de proyecto de “Orders in Council”) no es vinculante y requiere de la aprobación de Comunes y Lores para adquirir fuerza normativa. Por ende, pese a la intervención de un órgano técnico en la elaboración de una respuesta ante el problema de

comisiones buscar el mejor equilibrio posible. Desde su creación y hasta 1986, las cuatro comisiones elaboraron tres informes generales que sirvieron de base a sendas reformas de las circunscripciones electorales en los años 1955, 1974 y 1983. Esta última, afectó la demarcación de 584 distritos sobre un total de 650. Cfr. BLACKBURN, Robert, *The Electoral System in Britain* (Nueva York, 1995), p. 124; y MÉNY, Yves, *Government and Politics in Western Europe* (Oxford, 1993), p. 168.

⁸⁴ La *Parliamentary Constituencies Act* de 1986 ha sido modificada por la *Boundary Commissions Act* de 1992 y por otras leyes, pero permanece en vigor. El año 2011 se ha presentado a la Cámara de los Comunes el proyecto *Parliamentary Voting System and Constituencies* que contiene importantes reformas a la ley vigente. Entre ellas destaca un rango menor de tolerancia para diferencias poblacionales entre distritos, menos distritos y revisiones más frecuentes y rápidas de sus límites.

⁸⁵ Las últimas revisiones generales han sido la de Escocia (2005), Gales (2006), Inglaterra (2007) e Irlanda del Norte (2008).

⁸⁶ Aun cuando un distrito electoral tiene una población promedio de 65.000 ciudadanos, en 1992 existían distritos con 42.845 votantes (Surbiton) o islas con 101.492 electores (Isle of Wight). Blackburn sugiere reformar la ley de 1986 y establecer una desviación máxima de 15% sobre media, ampliable a un 25% en casos excepcionales. Véase: BLACKBURN, cit. (n. 84), pp. 148 ss.

los desequilibrios demográficos de las circunscripciones, la decisión final sigue recayendo en los partidos políticos⁸⁷. Los partidos políticos, de todos modos, actúan sometidos al escrutinio popular y, en tal sentido, su capacidad de autocontrolarse puede tener rédito electoral.

El caso de Canadá también es interesante, pues su territorio exhibe una desigual distribución de su población en un contexto de sistema electoral “first-past-the-post”. La *Constitución* canadiense exige al Parlamento configurar sus distritos respetando cada censo decenal. Dicha delimitación de distritos tiene como dato inicial el número total de escaños asignados a cada provincia, que tiene restricciones destinadas a proteger a las provincias menos pobladas y con tendencia demográfica descendiente o estática, en desmedro de provincias con crecimiento poblacional por sobre el promedio. En el siglo XIX era el parlamentario del distrito quien proponía su nueva delimitación y, tras un debate público, el gobierno provincial asumía dicha propuesta, casi siempre en armonía con los intereses partidistas y personales predominantes. Entre 1872 y 1952 se efectuaron nueve “redistricting” siguiendo este modelo, que generaba importante crítica pública, pero ningún cambio⁸⁸.

Sólo a mediados del siglo pasado comienza el desarrollo del régimen electoral vigente de “redistricting”. Como hemos explicado antes, éste incluye normas sobre órganos, procedimientos y reglas sustantivas. En lo orgánico, podemos observar la existencia de diez comisiones electorales independientes encargadas de fijar los límites de cada territorio electoral. La pertinente comisión, integrada por tres miembros, es nombrada por la provincia, ya que sus competencias requieren un conocimiento especial de las comunidades locales, su historia, cambios poblacionales y geografía, conocimiento que no podría exigirse a una única comisión federal responsable de delimitar cerca de trescientos distritos. La comisión es presidida por un juez nombrado por el Chief Justice de cada provincia, que ha de provenir de las cortes de distrito o superiores de la misma provincia. Los otros dos son nombrados por el Speaker de los Comunes o cámara baja provincial, usualmente siguiendo la recomendación del Director de la Oficina Electoral, un funcionario independiente y no vinculado a ningún partido político⁸⁹. El procedimiento de

⁸⁷ El informe es presentado a un ministro, quien debe proponerlo al Parlamento con las modificaciones que estime pertinentes. El Parlamento sólo puede aprobar o rechazar el proyecto, sin introducirle modificaciones. En la práctica, el ministro no hace uso de su facultad de introducir cambios al informe de la comisión de límites y su labor se restringe a verterlo en un proyecto legislativo.

⁸⁸ COURTNEY, cit. (n. 52), p. 12. Manitoba, Alberta y Columbia Británica utilizaron durante parte del siglo XX el “single transferable vote” y el voto alternativo.

⁸⁹ En los últimos años, la designación ha recaído con frecuencia en científicos políticos. En algunas provincias se ha optado por designar a altos funcionarios estatales, por

aprobación de la propuesta de la comisión incluye la posibilidad de formular observaciones a su contenido.

En lo que a reglas sustantivas se refiere, el sistema canadiense admite cláusulas protectoras para las provincias menos pobladas, en cuanto al número de escaños asignados a cada provincia. Luego, la exigencia de igualdad tiene especial aplicación en la división interna de cada provincia. Las principales reglas son parecidas a las ya comentadas. Así, se dispone que la población del distrito no debe superar o ser inferior a la media provincial por sobre el veinticinco por ciento, salvo circunstancias excepcionales (las que justifican variaciones de hasta treinta y tres por ciento). Además, la población de cada distrito debe ser lo más cercana posible a la media provincial y debe contener cierta comunidad de intereses, respetar identidad de la comunidad o preservar la imagen histórica de un distrito⁹⁰. También se exige a la delimitación distrital generar un espacio geográfico operativo en términos políticos, en especial cuando se trata de zonas con población dispersa, rural o de las zonas norte del país. En algunas provincias, el trabajo de la comisión debe considerar variables adicionales, tales como la homogeneidad socio económica, la densidad poblacional, la tasa de crecimiento de la población, accesibilidad del territorio, su área y límites naturales. Asimismo, existen normas provinciales que fijan criterios especiales para la población nativa.

En fin, el régimen canadiense de “redistricting” persigue la efectiva representación, no la igualdad en el poder de voto, lo que no impide sostener que la relativa paridad del voto es condición necesaria para la efectiva representación.

En Nueva Zelanda la delimitación justa, imparcial y periódica de los territorios electorales es uno de los pilares que sustenta la confianza ciudadana en el resultado de una votación⁹¹. Por lo mismo, desde antiguo se ha intentado alejar la labor de configuración de los distritos de la esfera de asuntos partidistas. La *Constitución* de 1852 disponía que cada integrante de la cámara de representantes debiera representar aproximadamente al mismo número de votantes y hasta 1880 eran los propios parlamentarios los encargados de velar por la vigencia de dicha regla. Ya en 1887 se creó, por primera vez, una comisión para delimitar distritos electorales.

lo común de carrera e independientes (como jueces, funcionarios del servicio electoral o de la oficina de encuestas provincial).

⁹⁰ La exigencia de conformar una comunidad de intereses por medio del distrito es una de las más utilizadas por la legislación canadiense. Es, probablemente, la de interpretación más abierta.

⁹¹ McROBIE, Alan, *An Independent Commission with Political Input: New Zealand's Electoral Redistribution Practices*, en HANDLEY, Lisa - GROFMAN, Bernard, *Redistricting in Comparative Perspective* (Oxford, 2008).

Como en otros sistemas electorales, la consecución de la igualdad en la configuración del territorio electoral se promueve mediante órganos, procedimientos y reglas sustantivas de delimitación.

El principal responsable del “redistricting” en Nueva Zelanda es una comisión integrada por una mayoría de funcionarios públicos imparciales. La comisión se forma con el Surveyor General, jueces, funcionarios del servicio de estadísticas y del servicio electoral y miembros nombrados por el parlamento (de gobierno y oposición), los que, en todo caso, son minoría. Para evitar cambios en esta materia, tanto las normas sobre integración de esta comisión, como las que fijan criterios de delimitación, sólo pueden modificarse con el voto conforme de las tres cuartas partes de los parlamentarios en ejercicio o mediante referéndum⁹². La labor realizada por la comisión, además, no puede ser revisada por los tribunales, aunque como en otros sistemas existe un plazo para formular observaciones a la propuesta de la comisión.

El trabajo de la comisión neozelandesa se realiza cada cinco años después del censo y termina seis meses después de la primera reunión de la comisión.

La ley admite que los distritos propuestos tengan hasta un cinco por ciento de población por sobre o debajo de la cuota electoral preestablecida. Sin embargo la comisión ha construido propuestas con un margen menor de desviación (dos por ciento) para dejar margen a la aceptación de observaciones que generan mayor desviación. Aunque la comisión puede tomar en cuenta un conjunto de factores para la delimitación (límites electorales existentes, comunidad de intereses, facilidades de comunicación, topografía, variación proyectada de la población), el bajo margen de desviación tolerado obliga a una delimitación basada principalmente en un criterio matemático.

En Australia es la ley electoral de 1983 la que determina la composición de la comisión responsable del “redistricting”⁹³. Ella cuenta con competencias e instrumentos para la rectificación periódica de los territorios electorales por cambios de población y su labor es central para garantizar el principio de equidad de la población.

⁹² La comisión hasta mediados del siglo XX tenía una mayoría designada por autoridades políticas. En 1956 se reformó la ley para asegurar el predominio de funcionarios independientes. Los funcionarios integrantes de la comisión aportan sus conocimientos, como también la información disponible en sus respectivos servicios. Los integrantes designados por autoridades políticas defienden los intereses partidistas, sometidos a limitaciones. Así, por ejemplo, no pueden tener copias de los mapas debatidos en el seno de la comisión; y tampoco están autorizados para elaborar notas detalladas de sus sesiones.

⁹³ MEDEW, Rod, *Redistribution in Australia: The Importance of One Vote, One Value*, en HANDLEY, Lisa - GROFMAN, Bernard, *Redistricting in Comparative Perspective* (Oxford, 2008), p. 97 ss.

La comisión prevista en la ley electoral está integrada por el Comisionado electoral federal, y el Australian Electoral Officer, el Surveyor General y el Auditor General del respectivo estado. La comisión es independiente, no partidista y es nombrada por el Comisionado federal electoral.

El “redistricting” debe iniciarse en tres hipótesis: cambio en la distribución de la población en la federación, que supone modificar el número total de representantes que corresponden a cada estado (hipótesis más frecuente); cuando más de un tercio de los distritos de un estado se desvía del promedio de votantes registrados en el mismo estado por sobre el diez por ciento y tal desviación se mantiene por más de dos meses consecutivos; después de treinta días desde la expiración del período de siete años iniciado con el “redistricting” anterior⁹⁴.

La comisión tiene que delimitar distritos siguiendo los criterios fijados por la ley. Esta labor incluye el dar nombre a los distritos, lo que ha sido de hecho una cuestión que da origen a controversias⁹⁵. La ley electoral fija cuánta desviación es admisible cuando se crea un distrito. El criterio negativo es que ningún distrito puede desviarse más del diez por ciento del promedio del estado y no puede desviarse de la cuota promedio más de un tres y medio por ciento a los tres años y medio después que el “redistricting” ha sido aprobado, lo que exige incorporar al proceso proyecciones de población⁹⁶. El criterio positivo es que, hasta donde sea posible, el número de electores registrados en el distrito en un estado (y por el tiempo proyectado) no sea menos que el 96,5% ni más del 103,5% del promedio de registrados de todos los distritos del estado. Notemos que el principio “un voto, un valor” que guía el *redistricting* dentro de cada estado no se calcula sobre el total de la población sino sobre la base del número de votantes registrados, registro que en Australia es obligatorio.

Como otros ordenamientos jurídicos, la ley australiana exige considerar la comunidad de intereses que ampara cada división electoral. La comunidad de intereses se reconoce en un grupo de personas que comparten intereses políticos, sociales o económicos. Resulta lógico y, hasta cierto punto, práctico, que los parlamentarios representen dichos intereses compartidos en la

⁹⁴ *Commonwealth Electoral Act* de 1918.

⁹⁵ MEDEW, cit. (n. 93), p. 98.

⁹⁶ La proyección debe impedir que se genere una desviación sobre tres coma cinco por ciento en los tres años y seis meses que siguen al “redistricting”. La elaboración de esta proyección es compleja y por lo mismo incide en el tiempo total de duración del proceso de revisión de la delimitación electoral. De ordinario esta proyección utiliza estimaciones técnicas de fertilidad, mortalidad y migración interna. Esta última es particularmente sensible en el ámbito de la política, pues se encuentra asociada a las tasas de crecimiento económico.

asamblea federal. Más su utilización como un estándar de legitimidad de la delimitación de territorio electoral, genera dificultades, ya que casi siempre es posible construir un argumento de “unión” o afinidad política tanto para fundar el diseño propuesto como para cuestionarlo y no siempre se cuenta con elementos objetivos para acotarlo.

La ley electoral australiana también requiere considerar las vías de comunicación y transporte dentro del territorio propuesto, los rasgos físicos y área del territorio y, como siempre, los límites de las divisiones ya existentes. Las vías de comunicación y transporte se relacionan con una dimensión “objetiva” de la comunidad de intereses, que en el caso de Australia tiene una consideración de especial relevancia por la dispersión de la población que caracteriza a algunos estados. Por su parte, aun cuando es claro que la representación es de votantes y no de espacios o áreas naturales, los accidentes naturales fijan un límite que puede ser importante para el “redistricting”.

Una vez elaborado el mapa de los distritos por la comisión, este debe ser expuesto en determinadas oficinas públicas. Toda organización, incluidos los partidos políticos, pueden objetar uno o más límites dentro del plazo de veintiocho días. Las objeciones son conocidas por la misma comisión, esta vez integrada con dos miembros adicionales, pertenecientes a la Australian Election Commission. Para resolver sobre estas objeciones se organizan audiencias públicas y después de efectuadas éstas, la comisión decide si se modifica o no el mapa cuestionado. Si el proceso da lugar a cambios significativos en la delimitación del distrito, debe reiniciarse el proceso de consultas públicas. Una vez acordada la delimitación de distritos electorales, no hay apelación o cuestionamiento judicial posible. Como en otros países, la delimitación elaborada por la comisión no puede ser rechazada por el Parlamento.

En Alemania, la ley electoral federal (o *Bundeswahlgesetz*) incorpora normas particulares sobre la conformación de los distritos desde 1963⁹⁷. El artículo 3 de la *Bundeswahlgesetz* encarga al Presidente Federal nombrar una Comisión permanente de delimitación de distritos, integrada por cinco comisionados, por el Presidente de la Oficina Federal de Estadística y un juez del Tribunal Administrativo federal. Dentro de los quince meses que siguen al inicio del período legislativo del Bundestag, la Comisión debe evacuar un informe sobre los cambios de población sufridos por el territorio electoral, en el que manifiesta su opinión acerca de la necesidad de alterar los límites existentes y, en el caso que se considere necesario, debe proponer las modificaciones concretas que han de introducirse en el mapa distrital. El informe se presenta al Ministro del Interior federal, quien puede solicitar un informe

⁹⁷ La *Bundeswahlgesetz* fue promulgada el 7 de mayo de 1956 y ha sufrido numerosas modificaciones (la última, del 15 de noviembre de 1996).

complementario. Recibido el o los informes, el Ministro debe remitirlo al Bundestag y publicarlo en el Boletín Oficial de la Federación. La Cámara Baja es la encargada de aprobar las modificaciones normativas pertinentes.

El artículo 3 de la *Bundeswahlgesetz* también establece los principios de la delimitación de distritos. Así, dispone que los límites de los Länder deben respetarse y el número de distritos en cada uno de ellos debe ajustarse, de la mejor manera posible, al porcentaje de población nacional contenido dentro de sus fronteras (con exclusión de los extranjeros). Según la ley, cada distrito debe conformar un área coherente y respetar los límites de municipios y otras divisiones administrativas. La norma federal limita la desviación máxima en un quince por ciento sobre la población promedio de los distritos uninominales. Esta desviación tolerada puede aumentar, conforme con la propia ley, hasta un veinticinco por ciento en casos justificados⁹⁸.

El Tribunal Constitucional declaró la constitucionalidad de estos principios, incluido el referido a las desviaciones de población admitidas. En su sentencia, el Tribunal sostuvo que los límites de una circunscripción podían llegar a ser inconstitucionales si no corresponden claramente a la distribución de la población y en tanto no parezca posible que la distorsión se elimine por sí misma⁹⁹.

X. CONCLUSIONES

El principio una persona un voto debe ser rector en el sistema democrático. Las elecciones se organizan en un espacio territorial predeterminado. Los límites de este espacio son esenciales para configurar la representación política que sustenta el régimen democrático. Dichos límites inciden en el resultado electoral, esto es, en quién gobierna y cómo gobierna. Si la configuración de los territorios electorales se aleja del principio una persona un voto se socavan las bases de legitimidad de la democracia representativa en la misma proporción en que se tolera dicho alejamiento.

En la delimitación de distritos han de participar las autoridades representativas y debieran participar, siempre, las ideas básicas de la democracia. Las autoridades representativas (presidente, diputados, senadores) intervienen en este proceso, no sólo porque se trate de quien gana y quien pierde poder de gobierno, sino que también porque se trata de una decisión que pertenece esencialmente a la política y a las instituciones democráticas. Las ideas de la democracia, por su parte, ingresan en el proceso de delimitación a través de reglas constitucionales, como el comentado artículo 15 CPol. chilena y

⁹⁸ Antes de la reforma del año 1993, estos porcentajes eran 25 y 33 respectivamente.

⁹⁹ MÉNY, cit. (n. 84), p. 386.

su exigencia de sufragio igualitario. El Derecho puede imponer límites a la decisión política sobre delimitación de distritos, en aras de la pervivencia y solidez del régimen democrático.

Las experiencias de derecho comparado que hemos presentado nos permiten fijar varias reglas útiles para una regulación electoral sana, partiendo del supuesto de la conservación de disposiciones de asignación de escaños.

La primera es que la delimitación de los distritos debiera utilizar las fronteras preestablecidas por cualquiera de las divisiones políticas o administrativas existentes. Aunque esto signifique cierta rigidez en el diseño del mapa electoral, el riesgo de intervencionismo y “gerrymandering” disminuye significativamente utilizando demarcaciones preexistentes. El empleo de fusión de territorios, de ser necesario, debe someterse a criterios generales en la medida que ello sea posible (como por ejemplo, el propósito de lograr un número de ciudadanos próximo a la media fijada). En este sentido, el mapa electoral chileno acierta cuando se apoya en las comunas para la conformación de distritos; no acierta, en cambio, cuando carece de un criterio uniforme para agrupar comunas en distintas zonas del territorio nacional.

Notemos que la utilización de las comunas, en un esquema de sesenta distritos respetuosos de la igualdad del sufragio, con el actual número de ciudadanos, obligaría a agruparlas en territorios poblados con cerca de ciento treinta y siete mil votantes. Esta cifra que no es fácil de acomodar con la baja población de numerosas comunas y exigiría dividir las comunas más pobladas. La búsqueda de igualdad, entendemos, se favorecería con distritos uninominales, pues la cifra a acomodar (sesenta y ocho mil ciudadanos), podría ser asignada a comunas o grupos de comunas con mayor facilidad¹⁰⁰.

La segunda es la necesidad de revisar periódicamente los límites de los territorios, para acoger los inevitables cambios en la distribución espacial de la población¹⁰¹. El precedente de 1925, en este terreno, es malo, pues la regla de proporcionalidad fijada por la Constitución y que exigía la transformación de los datos de cada censo en escaños no fue respetada, congelándose la composición de la Cámara de Diputados con el censo de 1930. La legislación electoral debe prever esta revisión como un procedimiento regular, con un ciclo predefinido como el establecido en la legislación del Reino Unido o bien con ciertas causales objetivas de inicio del procedimiento (como Australia), pues de otro modo el Poder Ejecutivo y la mayoría parlamentaria favorecida por sus normas no promoverá su examen. Como observamos antes, la revisión

¹⁰⁰Una comuna promedio cuenta con cerca de veintitrés mil ciudadanos; ALTMAN, David, *Redibujando el mapa electoral chileno: incidencia de factores socioeconómicos y género en las urnas*, en *Revista de Ciencia Política*, 24 (Santiago, 2004) 2, p. 51.

¹⁰¹Según ROJAS - NAVIA, cit. (n. 9), pp. 105-110, los cambios poblacionales han empeorado la representatividad de los distritos en el período 1998-2002.

periódica puede servir también para identificar y enfrentar otros vicios de la delimitación territorial electoral.

En tercer lugar, aun reconociendo la centralidad de los criterios políticos, es conveniente incorporar en este análisis un componente técnico capaz de ilustrar la decisión del legislador¹⁰². La política aporta en ámbitos tales como el reconocimiento de una minoría que requiere de una representación especial. El conocimiento técnico, por su parte, permite esclarecer las opciones disponibles y evaluarlas, al menos de manera parcial, con sus méritos y defectos más relevantes. En el caso norteamericano, el factor político es el determinante para la configuración de los distritos, pero el ejercicio de la correspondiente potestad legislativa se encuentra limitada por los criterios valóricos y técnicos establecidos por la jurisprudencia. Dicha tarea, asumida por las Legislaturas y el Poder Judicial y que ha sido fructífera después de décadas, podría ser acometida en plazos más breves con disposiciones que organicen la cooperación entre técnicos y poderes políticos, y se dirijan a aplicar reglas legales que desarrollen el principio de igualdad constitucional.

Por último, recordemos que la legitimidad del sistema electoral es el punto de partida para mantener vivo al régimen democrático representativo. Si la regulación electoral exhibe deficiencias tan importantes como la comentada en este breve texto, la posibilidad de atraer a esos ciudadanos que día a día se distancian de una comunidad democrática que no es capaz de representarlos es baja¹⁰³. La existencia de un procedimiento constitucional y legal para asegurar la vigencia del principio de igualdad de voto, transmite al ciudadano un mensaje democrático sobre la importancia de su voto. El ordenamiento jurídico, en tiempos de apatía electoral, no puede darse el lujo de transmitir, precisamente, el mensaje contrario.

¹⁰² BICKEL, Alexander, *The Durability of "Colegrove v. Green"*, en *Yale Law Journal* (1962), pp. 39-42, sostenía que la labor de "apportionment" "es en alto porcentaje política con una muy pequeña adición de principios definibles" y que "los principios son verdaderamente difíciles de administrar";

¹⁰³ Como señalan JACKMAN, Robert - MILLER, Ross, *Voter Turnout in the Industrial Democracies during the 1980s*, en *Comparative Political Studies*, 27 (enero 1995) 4, pp. 469-470 y 484, sobre la base de un estudio realizado en veintidós democracias industrializadas en la década de los años ochenta, el orden institucional y las leyes electorales explican de mejor manera el porcentaje de participación ciudadana en los procesos electorales que las tendencias culturales e históricas de largo plazo. En particular, la competitividad electoral, el número de partidos, la obligatoriedad del voto, el bicameralismo y la proporcionalidad electoral general sirven como elementos precisos para entender la participación en elecciones.

BIBLIOGRAFÍA

- ALTMAN, David, *Redibujando el mapa electoral chileno: incidencia de factores socioeconómicos y género en las urnas*, en *Revista de Ciencia Política*, 24 (Santiago, 2004) 2.
- ANDRADE GEYWITZ, Carlos, *Reforma de la Constitución Política de la República* (Santiago, 1991).
- ANGELL, Alan, *Elecciones presidenciales, democracia y partidos políticos en el Chile post Pinochet* (Santiago, 2005).
- AUERBACH, Carl, *The Reapportionment Cases: One Person, One Vote-One Vote, One Value*, en *The Supreme Court Review* (1964).
- BALINSKI, Michel, *Redistricting in France under Changing Rules*, en HANDLEY, Lisa - GROFMAN, Bernard, *Redistricting in Comparative Perspective* (Oxford, 2008).
- BICKEL, Alexander, *The Durability of "Colegrove v. Green"*, en *Yale Law Journal* (1962).
- BLACKBURN, Robert, *The Electoral System in Britain* (Nueva York, 1995).
- BOWMAN, Harold M., *Congressional Redistricting and the Constitution*, en *Michigan Law Review*, 31 (Michigan, 1932) 2.
- CASPER, Gerhard, *Apportionment and the Right to Vote: Standards of Judicial Scrutiny*, en *The Supreme Court Review* (1973).
- COURTNEY, John, *From Gerrymanders to Independence: District Boundary Readjustments in Canada*, en HANDLEY, Lisa - GROFMAN, Bernard, *Redistricting in Comparative Perspective* (Oxford, 2008).
- DAHL, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos* (Buenos Aires, 1999).
- DAHL, Robert, *La igualdad política* (Buenos Aires, 2008).
- DIXON, Robert, *The Warren Court Crusade for the Holy Grail of "One Man-One Vote"*, en *The Supreme Court Review* (1969).
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos* (México, 1990).
- GALLAGHER, David, *Comparing Proportional Representation Electoral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes and Majorities*, en *British Journal of Political Science*, 22 (Cambridge, 1992).
- GAMBOA, Ricardo, *El establecimiento del sistema binominal*, en HUNEEUS, Carlos, *La reforma al sistema binominal en Chile* (Santiago, 2006).
- GEISE, Francisco - RAMÍREZ ARRAYAS, José Antonio, *La reforma constitucional* (Santiago, 1989).
- GROFMAN, Bernard - HANDLEY, Lisa - NIEMI, Richard, *Minority Representation and the Quest for Voting Equality* (Cambridge, 1992).
- HANDLEY, Lisa - GROFMAN, Bernard, *Redistricting in Comparative Perspective* (Oxford, 2008).
- HANDLEY, Lisa, *A Comparative Survey of Structures and Criteria for Boundary Delimitation*, en
- HANDLEY, Lisa, *Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Boundary Delimitation*, en IFES, *Challenging the Norms and Standards of Election Administration* (2007).
- JACKMAN, Robert - MILLER, Ross, *Voter Turnout in the Industrial Democracies during the 1980s*, en *Comparative Political Studies*, 27 (enero de 1995) 4.
- LEVY, Ron, *Drawing Boundaries: Election Law Fairness and its Democratic Consequences*, en THAM, J. C - COSTAR, B. - OR, G., *Electoral Democracy: Australian Prospects* (Melbourne, 2011).

- LIJPHART, Arend, *Sistemas electorales y sistemas de partidos* (Madrid, 1995).
- LUBLIN, David, *Race and Redistricting in the United States: An Overview*, en HANDLEY, Lisa - GROFMAN, Bernard, *Redistricting in Comparative Perspective* (Oxford, 2008).
- MASCLET, Jean-Claude, *Droit électoral* (Paris, 1989).
- MCDONALD, Michael, *United States Redistricting: A Comparative Look at the 50 States*, en HANDLEY, Lisa - GROFMAN, Bernard, *Redistricting in Comparative Perspective* (Oxford, 2008).
- MCRORBIE, Alan, *An Independent Commission with Political Input: New Zealand's Electoral Redistribution Practices*, en HANDLEY, Lisa - GROFMAN, Bernard, *Redistricting in Comparative Perspective* (Oxford, 2008).
- MEDEW, Rod, *Redistribution in Australia: The Importance of One Vote, One Value*, en HANDLEY, Lisa - GROFMAN, Bernard, *Redistricting in Comparative Perspective* (Oxford, 2008).
- MÉNY, Yves, *Government and Politics in Western Europe* (Oxford, 1993).
- RAE, Douglas, *Leyes electorales y sistema de partidos* (Madrid, 1977).
- ROJAS, Priscilla - NAVIA, Patricio, *Representación y tamaño de los distritos electorales en Chile, 1988-2002*, en *Revista de Ciencia Política*, 25 (Santiago, 2005) 2.
- RYDEN, David K., *Representation in Crisis* (Albany, 1996).
- SARTORI, Giovanni, *Elementos de teoría política* (Madrid, 1992).
- SECRETARÍA DE LEGISLACIÓN, Junta de Gobierno, *Historia de la Ley 18.799, publicada en el Diario Oficial de 26.5.1989* (documento sin editar, Santiago, 1989).
- WHITAKER, Seth Warren, *State Redistricting Law: Stephenson v. Bartlett and the Judicial Promotion of Electoral Competition*, en *Virginia Law Review*, 91 (marzo de 2005) 1.