

Igualdad del voto y configuración del territorio electoral: el caso de Chile

Alan Bronfman*

Resumen

La historia de la democracia reconoce como un hito la introducción del sufragio universal en la primera mitad del siglo pasado. El sufragio universal concreta la igualdad de todos los integrantes de la comunidad política para la adopción de las decisiones propias del proceso democrático. La igualdad exige una ciudadanía sin restricciones y el constitucionalismo actual suele amparar este esencial presupuesto del sufragio. No obstante, existen factores adicionales que menoscaban la igualdad del sufragio querida por el constitucionalismo. Autores como Dahl, por ejemplo, subrayan la importancia de las oportunidades “iguales y efectivas” para instruirse sobre las alternativas políticas relevantes y las consecuencias de su acceso al poder.

La ponencia propuesta aborda un factor básico para la vigencia de la igualdad de voto, como es el respeto del principio “una persona un voto” en la conformación de los territorios electorales diseñados para la elección de congresistas. En el caso de Chile, la legislación electoral ha optado por utilizar como unidad territorial la comuna, medida que junto con cuestionables decisiones políticas han generado diferencias que permiten multiplicar por seis el valor relativo del voto. El cuidado por la igualdad del voto en la dimensión indicada ha generado respuestas legales y judiciales en sistemas electorales uninominales o mixtos, como los de Estados Unidos de Norteamérica, Reino Unido, Alemania y Francia.

* Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile. Correo electrónico alan.bronfman@ucv.cl.

La ponencia examinará la situación actual del régimen electoral chileno sobre este tópico y las experiencias comparadas, con el propósito de avanzar en una propuesta para resolver la desigualdad de voto sin menoscabar las fortalezas de un sistema cuyo comportamiento puede adscribirse a la familia, FPTP.

Abstract

The universal suffrage grants the equality of all the members of the community in the democratic process. The democracy require “one person, one vote” and the constitutionalism grants this fundamental principle. Despite the constitutional clauses, some factors diminished the equality of the suffrage valued by constitutionalism.

This paper addresses one of the essential requirements of equal vote in the Chilean procedures for congress election, the fair apportionment of districts. In Chile, the electoral legislation uses the local or municipal boundaries as territorial base for constituencies. This criteria and some gerrymandering in the constituency boundaries makes six to one population differences from one deputies district to another.

This problem is a challenge for democratic institutions and the Congress and the Courts in USA, United Kingdom, Germany and France had developed a set of remedies for malapportionment.

The paper will discuss the current status of the Chilean electoral system on this topic and comparative experiences, in order to advance a proposal to solve the problem of the inequality by voting without undermining the strengths of a system whose behavior can be ascribed to the family, FPTP.

Introducción

La regulación electoral aplicable a la elección de diputados y senadores tiene su origen en una reforma de la Ley Orgánica Constitucional de votaciones populares y escrutinios aprobada en 1988. En el seno del régimen militar existieron discrepancias significativas sobre la composición de la Cámara de Diputados y el Senado. El triunfo de la

opción no en el plebiscito del 5 de octubre de 1988 condicionó la definición de las reglas que estructuran el sistema electoral vigente.

El régimen adoptado para la elección de diputados y senadores tiene un tenue componente constitucional y una completa definición en la legislación orgánica constitucional. Dicha legislación 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.

Dos de los componentes centrales del sistema binominal son la regla de asignación de escaños y la definición del territorio electoral. 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 virtud de ella, los dos escaños son asignados a la misma lista sólo si ésta 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. Esta regla aleja al régimen chileno de los sistemas FPTP y permite el triunfo del tercer candidato más votado. En la práctica, la posibilidad de obtener los dos escaños se reduce en tanto los partidos o coaliciones en riesgo de ser derrotados refuerzan sus candidaturas en los distritos en que tal resultado es factible. Por otro lado la posibilidad del triunfo del tercer candidato más votado es el resultado de la suma de una expectativa de obtener el doblaje y de la intensa competencia interna. En la elección de diputados de diciembre de 2009, de los 120 escaños en disputa sólo 10 fueron obtenidos por candidatos que alcanzaron la tercera votación.¹ En la siguiente tabla se puede observar la diferencia porcentual entre la votación obtenida por el segundo candidato derrotado y el tercer candidato vencedor:²

¹ En el caso de la elección del senado, 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%; y 3º mayoría electa 24.93%.

² Elaborada por el autor con datos del Servicio Electoral chileno (www.servel.cl).

Distrito	1ra mayoría elegido %	2da mayoría no elegido %	3ra mayoría elegido % votos	Diferencia %
41	31.11	23.38	17.68	5.7
59	29.50	23.60	21.45	2.15
10	23.82	23.06	19.86	3.2
12	22.08	22.07	17.70	4.37
20	20.99	19.72	18.68	1.04
28	30.13	22.12	19.59	2.53
42	26.25	21.74	18.66	3.08
25	27.10	18.49	17.60	0.89
5	25.51	20.23	19.72	0.51
51	22.29	16.49	15.40	1,09
Promedio diferencia %				2.45

Aunque la diferencia porcentual en la votación obtenida por el candidato derrotado y el triunfador no sea alta y la distorsión beneficie de igual manera a los dos principales bloques, este aspecto sigue constituyendo un tópico central en el descrédito del sistema binominal.³ Se puede observar que es probable que la propia dinámica de la competencia electoral tienda a mantener el defecto anotado dentro de los márgenes de la elección cuyos datos aportamos.

La definición del territorio electoral también ha sido una pieza esencial en el funcionamiento del sistema electoral. La frágil legitimidad del nuevo régimen electoral y la premura con que se aprobaron las normas que lo configuran, no dieron siquiera

³ En el caso del distrito 20, la segunda mayoría no elegida corresponde a una tercera coalición, resultado que también se obtuvo en la 1ª circunscripción senatorial. En los restantes casos, la coalición perjudicada es la "Alianza" o "Concertación".

oportunidad para pensar en 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 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 necesario introducir un factor corrector en la reforma constitucional de 1989. Para la elección de los 120 diputados, dos por cada distrito, sólo era posible acudir a las comunas.

Los distritos para la elección de diputados

La determinación del territorio base para la elección de diputados comenzó con la iniciativa presidencial presentada a la Junta de Gobierno para reformar la recién aprobada Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, el 11 de agosto de 1988, un poco más de un mes antes de la consulta plebiscitaria del 5 de octubre.⁴ El texto original de dicha ley no contenía la delimitación de los distritos ni el número de diputados que los representarían.⁵ La propuesta del Poder Ejecutivo de 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 senatorial.⁶ Esta tendencia se atemperó en la Junta de Gobierno, que optó por reforzar la representación de los distritos ubicados en regiones más pobladas.

Ahora bien, es claro que el diseño de los distritos para la elección de diputados estuvo condicionado por el propósito de facilitar el triunfo de las corrientes políticas más

⁴ La reforma propuesta se aprobó como la ley N° 18.799.

⁵ El proyecto de Ley Orgánica Constitucional de votaciones populares y escrutinios fue propuesto por mensaje del presidente de la República con fecha 25 de junio de 1987 y promulgado el 19 de abril de 1988. El Informe de 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 y regular este tópico central.

⁶ Rojas, Priscilla y Navia, Patricio. 2005. “Representación y tamaño de los distritos electorales en Chile, 1988-2002”. *Revista de Ciencia Política* 2, vol. 25. Santiago, pp. 98-9.

próximas al gobierno militar en las elecciones de diciembre de 1989.⁷ En este contexto, la elaboración de las reglas legales para la elección de diputados se construyó sobre dos decisiones fundamentales: la que fija en dos el número de representantes por distrito y la que utiliza las comunas como territorio base para la delimitación de los distritos.

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 1983.⁸

En este subcomité se analizaron varias opciones, partiendo siempre del ideal de un número pequeño de escaños por distrito. 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 ésta 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 acogerla fueron 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 poder.⁹ Este subcomité, aunque sufrió un importante cambio en su integración, concluyó su labor enviando a Pinochet 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 en 1987 y cuyo devenir ulterior fue ya reseñado.¹⁰

Dentro de los argumentos a favor de la elección de dos diputados por distrito fueron importantes las conocidas leyes de Duverger, que ofrecían, amén de una explicación coherente del sistema electoral, una respuesta al pluripartidismo generado bajo la vigencia

⁷ Rojas y Navia, p. 91. Angell 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; Angell, Alan. 2005. *Elecciones Presidenciales, Democracia y Partidos Políticos en el Chile Post Pinochet*. Santiago, p. 11.

⁸ 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 Farren 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. Gamboa, Ricardo. 2006. El establecimiento del sistema binominal. En Huneeus, Carlos. *La reforma al sistema binominal en Chile*. Santiago, p. 57.

⁹ Gamboa, pp. 58-59.

¹⁰ Véase nota 5.

del régimen electoral D'Hondt preexistente y que gozaba de escaso prestigio entre los creadores de la nueva legislación.¹¹ 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.¹² Así, se llegaba a 27 agrupaciones departamentales que elegían entre 2 y 18 diputados dependiendo de su población, y 10 agrupaciones provinciales cada una de las cuales elegía cinco senadores, sin consideración al factor población. Con todo, la visión crítica sobre el régimen RP preexistente 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 37% de los distritos para la elección de diputados elegían tres o menos diputados y 65%, cinco o menos. 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 electoral.¹³

Un segundo motivo para fijar en dos el número de diputados correspondiente a cada distrito fue la necesidad de asegurar la representación parlamentaria de los grupos políticos cercanos al gobierno militar, al menos en la primera elección. Este propósito encontramos la justificación del artículo 109 bis ya citado de la Ley Orgánica Constitucional

¹¹ De particular importancia fue su tesis sobre el efecto reductor de los sistemas FPTP; Duverger, Maurice. 1990. *Los partidos políticos*. México, p. 245. Las ideas de Duverger han sido cuidadosamente revisadas por Sartori, explicando de mejor manera el funcionamiento del sistema binominal chileno; Sartori, Giovanni. 1992. *Elementos de Teoría Política*. Madrid, pp. 243-268.

¹² Con excepción de la Séptima Agrupación Departamental, que reunía tres distritos (y no departamentos): 1º Santiago, 2º Talagante y 3º Pedro Aguirre Cerda y Puente Alto.

¹³ Gallagher sostiene que el sistema D'Hondt es uno de los menos proporcionales dentro de los modelo RP. El sistema D'Hondt, según Gallagher, es el tercero más favorable para los partidos grandes en el régimen RP; Gallagher, David. 1992. "Comparing Proportional Representation Electoral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes and Majorities". *British Journal of Political Science* 22. Cambridge, p. 490. Para obtener una proporcionalidad satisfactoria se requieren al menos 10 escaños por distrito, cifra que algunos reducen a siete u ocho; Rae, Douglas. 1977. *Leyes electorales y sistema de partidos*. Madrid, p. 124. Lijphart 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"; Lijphart, Arend. 1995. *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. Madrid, p. 44.

de Votaciones Populares y Escrutinios, que impone al ganador una alta exigencia para obtener los dos cupos en juego.¹⁴

La delimitación del territorio electoral fue la segunda decisión fundamental adoptada por la ley N° 18.799. Por un lado, y dado que serían 60 los distritos, era claro que la división región –utilizada para la elección del Senado– no era útil para la configuración de los distritos. Tampoco servían para dicho fin las 51 provincias, ya que las diferencias poblacionales generarían un radical desequilibrio en un esquema de representación igualitaria como el que pretendía introducirse.¹⁵ Por lo tanto, descartada la alternativa de delimitar un nuevo territorio, la única opción viable era utilizar las 335 comunas existentes para conformar los distritos para la elección de diputados.

Como puede suponerse, el gran debate legislativo se radicó en otra cuestión: la distribución de los distritos en el territorio nacional. Las alternativas aquí eran tres: intentar el mayor ajuste entre población y distritos que fuese posible; sobrerrepresentar a las zonas o regiones más pobladas y subrepresentar a las menos pobladas; y sobrerrepresentar a las zonas o regiones menos pobladas y subrepresentar a las zonas más pobladas. La primera de estas opciones no tenía mucho atractivo, por las importantes diferencias de población entre comunas (cuyo reflejo se aprecia todavía en los datos que aportaremos más adelante), por la heterogénea distribución de la población a lo largo del territorio (que forzaría la creación de extensos distritos en las zonas extremas del país) y por la nula ganancia política que representaba para los grupos y partidos afines al gobierno militar. La segunda opción, más sencilla de adoptar, podía incrementar la representación política de los opositores al régimen militar, especialmente fuertes en grandes áreas urbanas.¹⁶ La tercera opción no era difícil de elaborar y podía favorecer a los partidos políticos de derecha.

La tercera de las alternativas expuestas fue la predominante en la cerrada discusión legislativa que precedió a la aprobación de la ley N° 18.799. La iniciativa de agosto de 1988

¹⁴ La propuesta del subcomité entregada a Pinochet utilizaba un sistema de cifra repartidora para asignar los dos escaños. El criterio contenido en el artículo 109 bis surge en el proyecto de agosto de 1988.

¹⁵ Cfr. los decretos leyes 575, 1230 y 1317, que introducen la “regionalización” a nuestro ordenamiento territorial. Estas normas suprimen los departamentos utilizados por la ley electoral del régimen de 1925.

¹⁶ En este sentido, 72% de los escaños de la Cámara Baja obtenidos por la oposición al régimen militar en la elección de 1989 sugiere que los cálculos del legislador eran correctos.

propuso dividir el territorio en cuatro “macro-regiones”, cada una de las cuales elegiría 30 diputados, lo que equivale a asignarle 15 distritos a cada una. Estas cuatro “macro-regiones” eran norte (actuales regiones XV, I, II, III y IV), metropolitana (regiones V y Metropolitana), centro-sur (regiones VI, VII, VIII y IX) y austral (actuales regiones XIV, X, XI y XII). En este esquema, las dos zonas más pobladas del territorio (metropolitana y centro-sur) se ubicaban en igualdad de representación con las dos zonas menos pobladas, disminuyendo la influencia política de las grandes concentraciones urbanas (Santiago, Valparaíso y Concepción) y el tradicional centralismo de la política chilena. Esta fórmula era difícil de aceptar, incluso en el seno del propio gobierno militar, entre otras razones porque repetía el esquema representativo defendido para la composición del Senado. Para todos los intervinientes en el proceso legislativo era lógico concluir que la frágil legitimidad de la naciente regulación electoral se vería afectada por una norma de este tipo.

La derrota de la opción continuista en octubre de 1988, dio lugar al reemplazo del ministro Sergio Fernández, quien impulsó el proyecto de agosto del mismo año. Su sucesor, el ministro Carlos Cáceres, asumió la responsabilidad de establecer los nuevos territorios electorales buscando un cierto grado de consenso político. El ministro Cáceres organizó el estudio de la propuesta original y promovió la presentación de una indicación sustitutiva a comienzos de enero de 1989.¹⁷ Esta indicación fue bien recibida por la Comisión encargada del estudio del proyecto en la Junta de Gobierno, que entendía que la propuesta original adolecía de una desproporción desde el punto de vista demográfico. Además de la indicación hubo propuestas alternativas del partido Renovación Nacional y de particulares como Sebastián Piñera, Alberto Espina y Pablo Longueira (todos militantes de la actual coalición gobernante Alianza por Chile). Finalmente, en marzo del año 1989 se presenta una nueva propuesta de distribución de los distritos, que ocupa un lugar intermedio entre el proyecto de agosto de 1988 y la indicación promovida por el ministro

¹⁷ 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. La propuesta de enero de 1989 recogía de manera más fiel el factor población, robusteciendo la representación de la región metropolitana. Gamboa, p. 69.

Cáceres. Esta propuesta intermedia, con ligeras modificaciones, es la que recoge el artículo 109 bis antes referido.¹⁸

Al margen de la discusión de la proporcionalidad en la configuración de los distritos hubo decisiones relevantes en la selección de las comunas que, unidas, conformarían un distrito. No parece posible cuestionar, por ejemplo, que la reunión de las comunas de Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea en el distrito 23º o Providencia y Ñuñoa en el 21º tiene un claro sentido político, al agrupar territorios en que los partidos políticos de derecha han tenido un mayor sustento de la población.¹⁹ Sin embargo, no existen antecedentes en la historia de la ley que permitan asegurar que existió un propósito en tal sentido.

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 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

¹⁸ Rojas y Navia, p. 99.

¹⁹ No es casual entonces que el distrito 23º sea el único en que, en seis elecciones de diputados, el bloque de partidos de derecha ha logrado obtener los dos escaños, superando en más del doble a la lista de izquierda.

Estas importantes diferencias no sorprenden en un contexto en que la población de comunas y regiones tiene gran 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 que cuentan con mayor número de inscritos son las de Viña del Mar (V región, 180,472) y Maipú (región metropolitana, 174,780).²⁰ Lo mismo sucede con las regiones: la XI región (de Aysen) cuenta con 57,966 ciudadanos inscritos en los registros electorales, en tanto la Región Metropolitana cuenta con 3,062,231 ciudadanos registrados.²¹

La desigual población de los distritos en un régimen de representación territorial uniforme colisiona con el texto de la Constitución vigente y con los principios clásicos de la democracia. El artículo 15 de la Carta Fundamental chilena dispone que, en las votaciones populares, “el sufragio será personal, igualitario y secreto”. La igualdad del sufragio tiene que relacionarse con la representación generada en virtud de las leyes electorales aplicables y, en el caso comentado, es claro que los votantes de los distritos menos poblados disfrutan de un sufragio de valor superior en comparación con los votantes de los distritos más poblados.

La situación indicada, asimismo, vulnera el clásico principio “una persona un voto”, pilar de la democracia representativa contemporánea.²² 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 política. Si este principio no se respeta, la posibilidad de obtener representación parlamentaria por parte de grupos políticos dotados de un voto débil disminuye y con ello la expresión de sus intereses en las instituciones políticas no existe o es muy tenue. Si el derecho a votar resulta menoscabado, los demás derechos pueden resultar ilusorios. Asimismo, 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 serio de legitimidad que puede manifestarse en un incremento

²⁰ Datos del Servicio Electoral actualizados al año 2010.

²¹ Datos del Servicio Electoral actualizados al año 2010.

²² El principio en cuestión es en su fórmula completa “una persona, un voto, un valor”, como lo recuerda Auerbach. Auerbach, Carl. 1964. “The Reapportionment Cases: One Person, One Vote-One Vote, One Value”. En *The Supreme Court Review* vol. 1964, pp. 1-87.

de la abstención electoral.²³ 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.²⁴

Las respuestas del derecho comparado

El derecho comparado permite sostener tres afirmaciones generales sobre esta cuestión. La primera es que éste es un problema típico de diseño del régimen electoral que afecta a los sistemas de la familia FPTP y que siempre tiene que lidiar con los intereses dominantes de defensa del *status quo*. Los partidos políticos beneficiados con la distorsión en análisis, de ordinario, no están interesados en superarla, por lo que toda reforma debe triunfar sobre los intereses de la mayoría. La segunda es que en varios países, el perfeccionamiento del régimen electoral ha conducido a traspasar parcial o totalmente esta materia a la jurisdicción o bien, se ha mantenido en una instancia política pero sometido a informes técnicos. La tercera es que el derecho ha definido –por vía legal o jurisprudencial–, criterios de tolerancia máximos para las desviaciones en el tamaño de la población de los distritos.

En los Estados Unidos, durante más de un siglo, el diseño de los distritos para la elección de parlamentarios federales y estatales fue considerado asunto político no sometible al control de 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 éstos tenían la facultad de recurrir a los tribunales federales para revisar la delimitación de distritos.²⁵

²³ En términos prácticos, la subrepresentación 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.

²⁴ Dixon se refiere al “Santo Grial” del principio “un hombre un voto” perseguido por la Corte Suprema desde *Baker v Carr*. Dixon, Robert. 1969. “The Warren Court Crusade for the Holy Grail of ‘One Man-One Vote’”. *The Supreme Court Review* vol. 1969, pp. 219-220.

²⁵ *Baker v. Carr* 369 U.S. 186 (1962). Siguen a esta sentencia, *Wesberry v. Sanders* (376 U.S. 1, de 1964) y *Reynolds v. Sims* (377 U.S. 533, también de 1964), que comienzan a establecer criterios sustantivos sobre el

Desde 1962 a la fecha, los procedimientos para elaborar los límites de cada territorio electoral han sufrido algunos cambios. Tratándose de una competencia radicada en los estados, su ejercicio ha recaído tradicionalmente en las legislaturas con aprobación del gobernador. Poco a poco, en algunos estados, se han sumado al procedimiento comisiones bipartidistas o independientes, que elaboran un informe que se somete a la aprobación de la legislatura estadual.²⁶ En estos casos, una buena parte de la discusión política se concentra en la conformación de la comisión. Asimismo, ciertos estados, involucrados en el pasado en discriminación racial, deben someter toda reforma electoral de importancia a la aprobación previa del Departamento de Justicia, lo que suma una instancia de control federal sobre el *redistricting*.

Ahora bien, aunque la exigencia de igualdad poblacional en circunscripciones uninominales derivada del principio “un hombre un voto” es muy intensa, es claro que la búsqueda de una representación justa debe sumar consideraciones prácticas y de valor. Entre estas últimas, la protección de minorías ocupa un lugar destacado, pues todo régimen constitucional debe contar con medidas que aseguren la expresión y discusión de sus intereses.²⁷ En atención a este tipo de factores, la jurisprudencia ha admitido un límite máximo de desviación de 10% entre distritos electorales parlamentarios dentro del estado, aun cuando mantiene el principio de una persona un voto como regla de revisión de la

tópico. Ya en *Kirkpatrick v. Preisler* (394 U.S. 526, 530-31, de 1969), el Tribunal Supremo rechaza una delimitación de circunscripciones con una desviación promedio de 1.6% y una desviación máxima de menos de 6% sobre el promedio poblacional estatal, esto para elecciones federales. En *Karcher v. Dagget* (462 U.S. 725, de 1983) el índice de tolerancia en el nivel federal disminuye, pues el Tribunal Supremo rechaza un plan de demarcación de distritos que tiene una desviación poblacional promedio de 0.19% y una desviación máxima de 0.7%. Véase Whitaker, Seth Warren. 2005. “State Redistricting Law: Stephenson v. Bartlett and the Judicial Promotion of Electoral Competition”. *Virginia Law Review* 1, vol. 91 (marzo), pp. 203 y 204; Ryden, David K. 1996. *Representation in Crisis*. Albany, p. 35; y Casper, Gerhard. 1973 “Apportionment and the Right to Vote: Standards of Judicial Scrutiny”. En *The Supreme Court Review* vol. 1973, pp. 6 y 7.

²⁶ Hay comisiones bipartidistas en Arizona, Hawaii, Idaho, New Jersey y Washington. Existen comisiones independientes en Iowa y Maine. California someterá a plebiscito la creación de una comisión bipartidista en los próximos meses.

²⁷ Un criterio democrático fundamental es la inclusión. Como señala Dahl, “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”. Una minoría que no recibe un trato adecuado por parte de la regulación electoral queda privada de tener su propia voz en el sistema representativo. Dahl, Robert. 1999. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires, p. 89.

delimitación territorial para efectos electorales.²⁸ En algunos casos, se ha aceptado un desequilibrio mayor cuando la justificación de la delimitación electoral adoptada se estima razonable (v. gr. para evitar la disolución del poder de voto de una minoría).²⁹ El alejamiento del principio ha sido rechazado cuando se ha fundado en argumentos no admisibles por los jueces, tales como: se está imitando la organización de la representación federal (analogía federal); las dos Cámaras han de tener diferente base representativa; es necesario para equilibrar el poder rural y urbano en la representación parlamentaria; es necesario para asegurar la efectiva representación de personas asentadas de manera dispersa en el territorio; se justifica en razones históricas o económicas; precave que el acceso de los ciudadanos a sus representantes se vea afectado por el alto número de representados; y evita la interferencia generada por grandes concentraciones de militares y sus familias en un determinado territorio.³⁰

Los criterios sostenidos por la jurisprudencia, sumado a la realización periódica de censos, ha permitido disminuir las diferencias significativas en el tamaño de los distritos. No obstante, dicha respuesta jurídica no ha sido suficiente para desterrar el *gerrymandering* en la labor de delimitación estadual de los territorios electorales.³¹

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

²⁸ Véase *Mahan v. Howell* (410 U.S. 315, de 1973) cit. por Grofman, Bernard; Lisa Handley; Richard Niemi. 1992. *Minority Representation and the Quest for Voting Equality*. Cambridge, p. 110.

²⁹ En casos muy excepcionales se ha aceptado desviaciones hasta de 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 de 10%. Según el Tribunal, esta delimitación es racional y apropiada para las necesidades especiales de un estado cuya población se encuentra dispersa. En el mismo sentido, siguiendo los propósitos defendidos por la *Voting Rights Act* (1965, reformada en 1982) y la presión del Departamento de Justicia, algunas legislaturas estatales han intentado crear circunscripciones que permitan a ciertas minorías (por ejemplo, afroamericanos o hispanos) obtener representación parlamentaria, aunque el Tribunal Supremo ha impuesto algunas limitaciones a este tipo de divisiones electorales (por ejemplo, en *Shaw v. Reno* ha admitido que la raza es un factor válido para la delimitación de distritos electorales, pero no puede ser el factor dominante).

³⁰ Auerbach, p. 11.

³¹ 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. Whitaker, 203.

al 25%.³² En 1986 se aprobó la Parliamentary Constituencies Act, que formalizó algunas reglas aplicables a la delimitación de los distritos.³³ Las comisiones de límites creadas por dicha ley 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 8 o 12 años conforme a sus estatutos y, en el intertanto, realizar informes parciales.³⁴ Las revisiones generales conducen a cambios importantes, no así los informes particulares.

Los criterios para la demarcación que utilizan las comisiones de límites se encuentran 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 que la población de las circunscripciones debe ser tan próxima como sea posible a la media de cada una de las cuatro regiones. En los hechos, los órganos técnicos han recomendado aceptar desviaciones que superan 20%, por sobre y por debajo de la media cuando existen razones válidas que las explican y justifican.³⁵

Con todo, cabe notar que el informe de 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 los desequilibrios demográficos de las

³² En 1958 se aprobó una nueva ley que, rebajando la exigencia anterior, ordenó a las 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 en 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. 1995. *The electoral system in Britain*. Nueva York, p. 124 y Mény, Yves. 1993. *Government and Politics in Western Europe*. Oxford, p. 168.

³³ La Parliamentary Constituencies Act de 1986 ha sido modificada por la Boundary Commissions Act de 1992 y por otras leyes, pero permanece en vigor. En julio del año en curso 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.

³⁴ Las últimas revisiones generales han sido la de Escocia (2005), Gales (2006), Inglaterra (2007) e Irlanda del Norte (2008).

³⁵ 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 25% en casos excepcionales. Véase Blackburn, pp. 148 y ss.

circunscripciones, la decisión final sigue recayendo en los partidos políticos.³⁶ Los partidos políticos, de todos modos, actúan sometidos al escrutinio popular y, en tal sentido, su capacidad de autocontrolarse puede tener rédito electoral.

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 tuvo un cierto grado de equilibrio, hacia 1978 los cambios demográficos ocasionaron diferencias de hasta 400% en la población de ciertas circunscripciones.³⁷ En 1985, los desequilibrios poblacionales se hicieron ostensibles y, pese a las dificultades políticas, el gobierno socialista optó por una solución radical: su reemplazo por un sistema RP con base departamental (tal como existía en la criticada IV República).³⁸ Bajo este régimen electoral proporcional, el Consejo Constitucional elaboró su primer pronunciamiento sobre territorio electoral al ejercer el control de constitucionalidad de una ley referida al Consejo Regional de Nueva Caledonia. En su decisión del 8 de agosto de 1985, el Consejo Constitucional estableció los principios fundamentales sobre los que debía realizarse la tarea de delimitar los distritos electorales.³⁹

En 1986, el nuevo gobierno conservador reintrodujo el régimen electoral anterior a la reforma socialista.⁴⁰ Esta modificación legal ofrecía

³⁶ 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.

³⁷ Masclat, Jean-Claude. París. 1989. *Droit électoral*, p. 185. Balinski 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; Balinski, Michel. Redistricting in France under Changing Rules. En Handley, Lisa y Bernard Grofman, *Redistricting in Comparative Perspective*. Oxford, p. 178.

³⁸ 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. En cada departamento elegía un mínimo de dos diputados y utilizaba el sistema D'Hondt.

³⁹ El Consejo fija dos principios relevantes: primero, una asamblea representativa debe ser elegida sobre una 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 limitada (Masclat, p. 187).

⁴⁰ 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 15% de la población promedio de los distritos del mismo departamento. Este último porcentaje fue reajustado a 20% a proposición del diputado de gobierno que lideró el trámite legislativo de la iniciativa.

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 ordenanza.⁴¹ Según el artículo 5 de esta ley, las desviaciones entre la población de las circunscripciones electorales deberían tener en cuenta imperativos de interés general y en ningún caso la población de una circunscripción podría desviarse más de 20% de la población media de las circunscripciones del departamento.⁴² El Consejo Constitucional aceptó esta normativa y decidió precisar alguno de sus contenidos para evitar que el principio de la igualdad de sufragio fuera desconocido por la delimitación territorial correspondiente.⁴³ La doctrina subraya que la inicial actitud enérgica del Consejo Constitucional en defensa de algunos principios básicos de la regulación 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. Los nuevos distritos electorales trajeron consigo importantes cambios y la oposición adujo que eran arbitrarios y violaban los principios fijados por el

⁴¹ 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.

⁴² 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).

⁴³ Véase 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 (art. 125 del Código Electoral), requería de este reconocimiento para asegurar su primacía sobre normas de igual rango.

Consejo Constitucional.⁴⁴ 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 corresponde investigar si las circunscripciones son las más equitativas posibles ni proponer diseños alternativos. Pese a esta severa autorrestricción, puede concluirse que el control del Consejo Constitucional francés, 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. Hacia 2008 subsisten diferencias significativas en la población de cada distrito y es poco probable que el legislador favorecido por el régimen electoral promueva su reforma.⁴⁵

En Alemania, la ley electoral federal (o *Bundeswahlgesetz*) incorpora normas particulares sobre la conformación de los distritos desde 1963.⁴⁶ El art. 3 de la *Bundeswahlgesetz* establece que corresponde al presidente federal nombrar una comisión permanente de delimitación de distritos, integrada por cinco comisionados y por el presidente de la Oficina Federal de Estadística y un juez del Tribunal Administrativo federal. Dentro de los 15 meses que siguen al inicio del periodo 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

⁴⁴ 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 (Masclat, p. 191). La cuestión es si puede corregirse el desequilibrio (o injusticia) local con un reequilibrio de carácter nacional.

⁴⁵ 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, p. 185).

⁴⁶ La *Bundeswahlgesetz* fue promulgada el 7 de mayo de 1956 y ha sufrido numerosas modificaciones (la última, del 15 de noviembre de 1996).

necesidad de alterar los límites existentes y, en el caso que se considere necesario, 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 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 art. 3 de la *Bundeswahlgesetz* 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, en lo posible, los límites de municipios y otras divisiones administrativas. La norma federal limita la desviación máxima en un 15% sobre la población promedio de los distritos uninominales. Esta desviación tolerada puede aumentar, conforme con la propia ley, hasta 25% en casos justificados.⁴⁷

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 misma.⁴⁸

Conclusiones

⁴⁷ Antes de la reforma del año 1993, estos porcentajes eran 25 y 33 respectivamente.

⁴⁸ Mény, p. 386.

El principio una persona un voto no puede dejar de ser rector en la delimitación de los territorios electorales. Si bien no se puede pretender una neutralidad perfecta en una decisión que afecta los principales intereses de quienes tienen que adoptarla, el derecho puede propiciar la eliminación de las situaciones de desigualdad injustificada. Las experiencias de derecho comparado comentadas nos permiten fijar varias reglas útiles para una regulación electoral sana, partiendo del supuesto de la conservación de disposiciones próximas a la familia FPTP.

La primera es que la delimitación de los distritos debe ajustarse a 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 territorios 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 establecida). 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 60 distritos respetuosos de la igualdad del sufragio, con el actual número de ciudadanos, obligaría a agruparlas en territorios poblados con cerca de 137 mil votantes. Esta cifra que no es fácil de acomodar con la baja población de numerosas comunas, exigiría dividir a las más pobladas. La búsqueda de igualdad, entendemos, se favorecería con distritos uninominales, pues la

cifra a acomodar (68 mil ciudadanos), podría ser asignada a comunas o grupos de comunas con mayor facilidad.⁴⁹

La segunda es la necesidad de revisar periódicamente los límites de los territorios, para acoger los inevitables cambios en la distribución espacial de la población.⁵⁰ 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, pues de otro modo el Poder Ejecutivo y la mayoría parlamentaria, favorecidos por sus reglas, no promoverán su examen.

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 legislador.⁵¹ 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 estadounidense, 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 de valor y técnicos establecidos por la jurisprudencia. Dicha tarea, asumida por las legislaturas y el Poder

⁴⁹ Una comuna promedio cuenta con cerca de 23 mil ciudadanos; Altman, David. 2004. "Redibujando el mapa electoral chileno: incidencia de factores socioeconómicos y género en las urnas". *Revista de Ciencia Política* 2, vol. 24. Santiago, p. 51.

⁵⁰ Según Navia, los cambios poblacionales han empeorado la representatividad de los distritos en el periodo 1998-2002; Rojas y Navia, pp. 105-110.

⁵¹ Bickel en 1962 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"; Bickel, Alexander. 1962. "The Durability of *Colegrove v. Green*". *Yale Law Journal*, pp. 39 y 42.

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, escasa es la posibilidad de atraer a esos ciudadanos que día a día se distancian de la comunidad democrática.

Fuentes consultadas

- Altman, David. 2004. "Redibujando el mapa electoral chileno: incidencia de factores socioeconómicos y género en las urnas". *Revista de Ciencia Política* 2, vol. 24. Santiago.
- Angell, Alan. 2005. Elecciones Presidenciales, Democracia y Partidos Políticos en el Chile Post Pinochet. Santiago.
- Auerbach, Carl. 1964. "The Reapportionment Cases: One Person, One Vote-One Vote, One Value". *The Supreme Court Review* vol. 1964.
- Balinski, Michel. 2008. "Redistricting in France under Changing Rules". En Handley, Lisa y Bernard Grofman, *Redistricting in Comparative Perspective*. Oxford.
- Bickel, Alexander. 1962. "The Durability of *Colegrove v. Green*". *Yale Law Journal*.
- Blackburn, Robert. 1995. *The electoral system in Britain*. Nueva York.
- Casper, Gerhard. 1973. "Apportionment and the Right to Vote: Standards of Judicial Scrutiny". *The Supreme Court Review* vol. 1973.
- Dahl, Robert. 1999. La democracia. Una guía para los ciudadanos. Buenos Aires.
- Dixon, Robert. 1969. "The Warren Court Crusade for the Holy Grail of 'One Man-One Vote'". *The Supreme Court Review* vol. 1969.
- Duverger, Maurice. 1990. *Los partidos políticos*. México.
- Gallagher, David. 1992. "Comparing Proportional Representation Electoral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes and Majorities". *British Journal of Political Science* 22. Cambridge.
- Gamboa, Ricardo. 2006. El establecimiento del sistema binominal. En Huneeus, Carlos. *La reforma al sistema binominal en Chile*. Santiago.
- Grofman, Bernard, Lisa Handley, Richard Niemi. 1992. *Minority Representation and the Quest for Voting Equality*. Cambridge.
- Handley, Lisa y Bernard Grofman. 2008. *Redistricting in Comparative Perspective*. Oxford.
- Lijphart, Arend. 1995. Sistemas electorales y sistemas de partidos. Madrid.
- Masclat, Jean-Claude. 1989. *Droit electoral*. París.
- Mény, Yves. 1993. Government and Politics in Western Europe. Oxford.
- Rae, Douglas. 1977. Leyes electorales y sistema de partidos. Madrid.

Rojas, Priscilla y Patricio Navia. 2005. "Representación y tamaño de los distritos electorales en Chile, 1988-2002". *Revista de Ciencia Política* 2, vol. 25. Santiago.

Ryden, David K. 1996. *Representation in Crisis*. Albany.

Sartori, Giovanni. 1992. *Elementos de Teoría Política*. Madrid.

Whitaker, Seth Warren. 2005. "State Redistricting Law: Stephenson v. Bartlett and the Judicial Promotion of Electoral Competition". *Virginia Law Review* 1, vol. 91 (marzo).