

# El sistema "Gerrymander" y el diseño de distritos en las elecciones estadounidenses



**Luiz Gustavo de Andrade**

Abogado. Maestría en Derecho. Profesor de Estudios de Pregrado y Posgrado del Curso de Derecho de la Facultad de Derecho de Curitiba (Unicuritiba). Miembro de la Comisión de Gestión y Control de las Administraciones Públicas (OAB-PR). Miembro de la Comisión de Derecho Electoral (OAB-PR). Miembro de la Academia Brasileña de Derecho Electoral y Político (ABRADEP). Miembro del Instituto Paraná de Derecho Electoral (IPRADE). Editor Ejecutivo de la Revista Electoral de Paraná (TRE-PR). Miembro fundador del Instituto Mais Cidadania.

## 1. La formación del Estado de los Estados Unidos

El Estado no siempre existió. Es el fruto del Renacimiento y de la Modernidad. “La transición de la Edad Media a la modernidad no fue un cambio repentino”. Su aparición tiene una fase intermedia, “que durante más de tres siglos (1350 a 1600 d.C.) ha ido generando aperturas mentales cada vez más propicias para la incubación de las filosofías modernas. Esta transición es el Renacimiento”.<sup>1</sup>

Incluso el Estado, no siempre fue constitucional. El Estado constitucional contemporáneo tiene su génesis en la Constitución mexicana de 1917 y, dos años después, en la de Weimar, en una concepción del Estado democráti-

<sup>1</sup> Trench original “La transición del Medioevo a la modernidad no fue un viraje súbito (...) que durante más de tres siglos (1350 al 1600 d.C.) fue generando aperturas mentales cada vez más propicias a la incubación de las filosofías modernas. Ese eslabón fue el Renacimiento” (CERDA, Sebastián Burr. El ocaso de la democracia representativa. Santiago: Editorial Arcus, 2020. p. 134).  
<sup>2</sup> CUNHA, Paulo Ferreira da. *El Contrato Constitucional*. Lisboa: Quid Juris, 2014. Págs. 30-31.

co de derecho, organizado con el fin de proteger los derechos fundamentales y sociales, “pilares de un Estado Social”<sup>2</sup>. En Europa, el Estado Constitucional “contaba con la contienda de los partidos políticos que tradicionalmente estaban en el poder en el siglo XX”.

Por otro lado, el surgimiento del Estado de los Estados Unidos implica comprender la diferencia entre las colonias de asentamiento y las colonias de exploración. A diferencia de América Latina, donde españoles y portugueses emplearon una colonización de explotación de riquezas naturales y minerales y, con este fin, organizaron una colonización centrada en este propósito, la colonización norteamericana por parte de los ingleses tuvo lugar “de manera no sistemática”, y sin el predominio de un interés exploratorio, lo que facilitó la independencia y formación de los Estados Unidos.

Karnal, Purdy, Fernandes y Morais explican que, después de “cien años desde el comienzo de la colonización, si comparamos las dos Américas, encontraríamos que la ibérica se volvió mucho más urbana y tuvo más comercio, una población más grande y producciones culturales y artísticas más ‘desarrolladas’ que la inglesa”. Estas circunstancias explican “la mayor facilidad de los colonos estadounidenses para proclamar su independencia”, ya

que la “falta de un proyecto colonial efectivo” acercó a Estados Unidos a su emancipación en relación con el colonizador. Así, las 13 colonias “nacieron sin la protección directa del Estado”.

En este sentido, debido a que “era ‘débil’ (...), la colonización inglesa dio lugar a la primera independencia victoriosa de América”.<sup>3</sup>

Pero si este era el escenario inicial, a partir del siglo XVIII hay un cambio en el comportamiento de Inglaterra hacia las colonias. Un elemento que contribuyó al “cambio de la actitud inglesa hacia las colonias fueron las guerras del siglo XVIII”. Estas guerras “forzaron una mayor presencia de tropas británicas en América, causando numerosas fricciones” y al final de tales conflictos “los acuerdos... no siempre han sido favorables a los colonos”. Así, el *Boston Tea Party* y otras guerras “como la de los Siete Años, que incluso terminaron con la victoria de Inglaterra, implicaron un alto gasto”, con “voces en el Parlamento de Inglaterra que deseaban ver a las colonias de América colaborando para pagar estos gastos”. Añádase a eso la institución de un “tribunal en Nueva Escocia con jurisdicción sobre todas las colonias de América para castigar a aquellos que no cumplieron... leyes”<sup>4</sup>, en particular leyes que imponían impuestos a pagar por los colonos.

Tales factores, y la innegable influencia de la Ilustración, conducen a la independencia. El 2 de julio de 1776, el Congreso de Filadelfia “terminó decidiendo sobre la separación”, con la redacción de una Declaración de Independencia, que se completa el 4 de julio<sup>5</sup>. Los “representantes de las colonias (...) entonces decidieron explicar al mundo lo que el mundo no había preguntado: las causas de la separación”. De ahí la redacción de las “27 actitudes de Inglaterra que perjudicaron a las colonias”, una especie de justificación que “no estaba [destinada] a la ‘humanidad’, como decía el texto, sino a los propios colonos que solo habían decidido antes de eso la separación”.<sup>6</sup>

Esta comprensión del período cubierto entre la colonización y la independencia es relevante, especialmente cuando se analiza la formación de las fronteras externas de los Estados Unidos, con otros países (Canadá y México) y de las fronteras internas entre los Estados americanos. Como sabemos, existen: fronteras naturales, que son “las caracterizadas por accidentes geográficos, ríos y cadenas montañosas, pero también lagos, valles y canales”, es decir, la frontera entre un Estado y otro se establece a partir de elementos naturales existentes; y límites artificiales que son aquellos establecidos por líneas imaginarias, “formadas por (...) geodésicas, en las que los límites territoriales se dibujan de acuerdo con paralelos (líneas de latitud), meridianos (líneas de longitud)” o incluso “líneas diagonales entre ellos, respetando los principios de la ortodromia, independientemente de las características geofísicas o humanas del área a dividir”.<sup>7</sup>

Por lo tanto, en la medida en que a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, un movimiento de expansión territorial está teniendo lugar en los Estados Unidos, los territorios están ahora artificialmente delimitados. Thomas Jefferson “ya había mostrado interés en las tierras ubicadas al oeste, estimulando viajes de reconocimiento a

través de las regiones de Missouri y las Montañas Rocosas” con vistas a la “posterior ocupación del ‘desierto’. La ‘marcha hacia Occidente’ nació, por lo tanto, como un símbolo de [tal] expansión”<sup>8</sup>. La ocupación hacia el oeste fue alentada no solo directamente por la Ley de *Granjas* de 1862, instituida por Abraham Lincoln, que ofrecía lotes de tierra en el Oeste, delimitados rectangularmente y vendidos a bajo costo a los interesados, sino también por la ideología de la “vocación divina”, según la cual Estados Unidos estaría obligado a convertirse en una gran nación. Antes de eso, en la década de 1850, los Estados Unidos conquistaron Oregón, que una vez fue administrado junto con el Reino Unido. Además, con la emancipación de Texas y el final de la guerra con México, los Estados Unidos continuaron divididos en grandes áreas rectangulares de tierra.

Sin embargo, es un hecho que tal proceso expansionista, en el que el territorio fue delineado artificialmente, contribuyó a la creación de la cultura de la delimitación territorial a partir de líneas imaginarias.

## 2. Distritos electorales estadounidenses

Los Estados Unidos adoptan el voto de distrito, un sistema por el cual cada miembro del parlamento es elegido individualmente dentro de los límites geográficos de un distrito por mayoría de votos (sistema electoral de mayoría simple). Sin entrar en los aspectos positivos (por ejemplo, el establecimiento de una mayor proximidad entre el elector y su representante) y negativos (el representante termina preocupándose más por los problemas locales del distrito, alejándose de la preocupación por los asuntos y políticas públicas generales, de interés de la nación, por citar un ejemplo), se centra, en este momento, en el análisis de la delimitación de distritos.

En los Estados Unidos, los distritos también están delimitados artificialmente. La reformulación del diseño de los distritos se produce cada 10 años, coincidiendo con la realización y publicación de los datos del censo demográfico. La responsabilidad de la delimitación de los distritos es responsabilidad de las legislaturas estatales o, en algunos estados americanos, de una comisión específica, constituida para este propósito. Y es en este punto que el sistema ha sido criticado, porque el partido con mayoría en la legislatura estatal podría empatar el distrito a su favor: “El partido que tiene la mayoría de los legisladores estatales puede entonces rediseñar los distritos, lo que puede favorecer las posibilidades de reelección de los que ya están en el poder”<sup>9</sup>

Es un sistema que se conoce como “gerrymander”. Cervi explica que el término “gerrymander”, “muy común en la política estadounidense, significa un crecimiento electoral ilegal”. Es “un neologismo incorporado al léxico político estadounidense hace dos siglos” y que “surgió en 1812, cuando el entonces gobernador de Massachusetts, Elbrig Gerry, “abogó por la transformación de los límites del condado de Essex dentro de su estado, creando un distrito senatorial con una mayoría de votantes federalistas, lo que garantizaría su elección”.<sup>10</sup>

3 KARNAL, Leandro; PURDY, Sean; FERNANDES, Luiz Estevam; MORAIS, Marco Vinicius de. Historia de los Estados Unidos: desde los orígenes hasta el siglo 21. São Paulo: Contexto, 2007. pág. 24.

4 KARNAL, PURDY, FERNANDES Y MORAIS, OP. CIT. P. 85-86.

5 Ibidem.

6 Ibidem.

7 VARGAS, Fabio Aristimunho. Formación de fronteras latinoamericanas. Brasília: FUNAG, 2017. págs. 67 y 68.

8 KARNAL, PURDY, FERNANDES Y MORAIS, OP. CIT. P. 103.

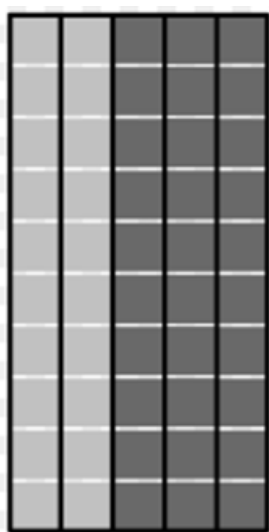
9 PEREDA, Cristina; ALMEIDA, David; LIÑÁN, José Manuel Abad. “Gerrymandering”: el controvertido método que decide el ganador de las elecciones estadounidenses. Diario El País. Columna Internacional. Madrid, 2016.

10 CERVI, Emerson Urizzi. Actualización de los límites del distrito: una crítica del sistema de representación mayoritaria de los Estados Unidos. Rev. Sociología Política. Curitiba, n. 21, Nov. 2003. pág. 199.

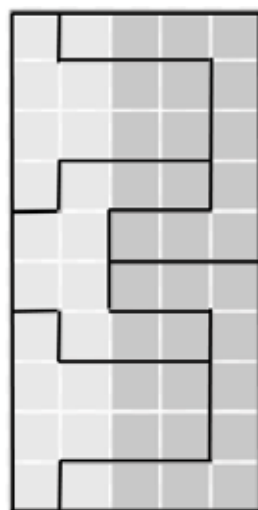
El chargista del periódico Boston Gazette, al analizarlo, señaló que el formato del nuevo distrito se parecía a una salamandra. Así, “[después de] la transformación del mapa del distrito en una salamandra y la publicación de un artículo en el mismo periódico en el que criticaba la práctica adoptada por el gobernador de Massachussets para beneficiar a los federalistas”, dicho periódico “pasó a llamar a la redistribución de distritos ‘gerrymander’”, en un cruce entre “Gerry”, el nombre del gobernador, y “mander”, la parte final de la palabra inglesa para salamandra (“salamander”) y, por lo tanto, “el neologismo ha entrado definitivamente en el vocabulario político del país”.<sup>11</sup>

Monmonier, citado por Cervi, afirma que los republicanos, durante la administración de George Bush (padre) en 1992, “manipularon mapas electorales en la redistribución de distritos para beneficiar a los candidatos de su propio partido en el distrito de Nueva York en las elecciones legislativas de 1993”<sup>12</sup>. Cervi agrega explicando que “considerando que los votantes republicanos son en su mayoría blancos, la redistribución de distritos de Nueva York en 1992 movió los límites del distrito al eliminar dentro de las áreas de mayoría negra o hispana”. Esto causó que “el Partido Republicano tuviera una gran ventaja en los nuevos límites para la votación del año siguiente”.

Para tratar de explicar mejor cómo el diseño de los distritos puede afectar el resultado de la elección, se presentan dos esquemas siguientes:



EJEMPLO 1



EJEMPLO 2

En ambos esquemas anteriores, hay 20 (veinte) recintos CLAROS y 30 (treinta) recintos OSCUROS, totalizando 50 (cincuenta) recintos, divididos en 05 (cinco) distritos.

En el Ejemplo 1, los distritos 05 (cinco) se distribuyen en líneas verticales paralelas. De izquierda a derecha, los dos primeros completamente LUZ y los tres últimos OSCUROS. En la distribución del Ejemplo 1, por lo tanto, el Partido DARK tendría una mayoría de 3 contra 2.

Por otro lado, en la redistribución que resulta en el Ejemplo 2, los recintos CLAROS se mezclan con los OSCUROS de tal manera que

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> MONMONIER, Marcos. Bushmanders y Bullwinkles. Cómo los políticos manipulan los mapas electrónicos y los datos del censo para ganar elecciones. Chicago: University of Chicago Press, 2001 apud CERVI, op. cit., pág. 200.

aunque los recintos OSCUROS, en su conjunto, constituyen una mayoría, el resultado es un mayor número de distritos CLAROS.

Esto se debe a que en el Ejemplo 2 los tres distritos de la izquierda fueron diseñados para que estuvieran compuestos por 06 (seis) recintos LIGHT y solo 04 (cuatro) DARK. De esta manera, llega a 03 distritos del Partido CLARO, no importa que en los otros dos haya una mayoría abrumadora de DARK, porque se obtiene a una mayoría clara.

### 3. Conclusiones de la observación electoral de las elecciones de mitad de período de 2022

Durante el período de Observación Electoral de las elecciones de mitad de período en los Estados Unidos, entre las preguntas de los observadores, se dirigieron a las autoridades durante las reuniones de la misión de la CAOESTE, en particular las preguntas hechas a Holly J. Mitchell (Supervisora del Segundo Distrito de Los Ángeles) y Dean Logan (Registrador-Registrador del Condado de Los Ángeles, responsable del registro de votantes del Condado de Los Ángeles y la organización de la elección en la región), estuvieron siempre presentes las preguntas sobre el sistema gerrymander.

A pesar de los esfuerzos de las autoridades por explicar que la redistribución de distritos, en esta primera elección después del censo de 2020, se basa en criterios objetivos, se observa que la propia población carece de una comprensión clara de cómo se ha llevado a cabo el diseño. Un fallo de 1986 de la Corte Suprema de los Estados Unidos en *Thornburg v. Gingles*, estableció una prueba de tres pasos para verificar si la dilución de votos en el establecimiento de los límites del distrito resulta legítima. En ese momento, la Corte Suprema invalidó los distritos de la Asamblea General de Carolina del Norte basándose en el hecho de que los distritos socavaban la capacidad de los votantes negros para elegir candidatos de su elección.<sup>13</sup> Luego se establecieron tres criterios, que pueden resumirse así: (1) un grupo minoritario debe demostrar que es lo suficientemente grande y compacto como para constituir la mayoría en un distrito uninominal; (2) un grupo minoritario debe demostrar que es políticamente cohesionado; (3) Un grupo minoritario debe demostrar que los votos del grupo mayoritario son suficientes como grupo para derrotar al candidato preferido del grupo minoritario<sup>14</sup>. El tribunal también dictaminó que los demandantes no necesitan probar la intención discriminatoria que surge de la delimitación del distrito.

Del análisis del sistema observado, se puede concluir que la organización de los distritos debe cumplirse con la definición de criterios claros que tiendan a garantizar la equidad de representación de las minorías y las mayorías, estableciendo mecanismos capaces de evitar que los partidos decidan modelar distribuciones destinadas a su perpetuación en el poder.

### 4. Referencias

CERDA, Sebastian Burr. **El ocaso de la democracia representante**. Santiago: Editorial Arcus, 2020

<sup>13</sup> Servicio de Investigación del Congreso, “Congressional Redistricting and the Voting Rights Act: A Legal Overview”, 13 de abril de 2015. Disponible en [https://ballotpedia.org/Gerrymandering#cite\\_note-crsreport-6](https://ballotpedia.org/Gerrymandering#cite_note-crsreport-6) Visitado el 21.11.2022.

<sup>14</sup> Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, “Voting Rights and Political Representation in the Mississippi Delta”, consultado el 3 de junio de 2015



Cervi, Emerson Urizzi. Actualización de los **límites de los distritos: una crítica del sistema de representación mayoritaria en los Estados Unidos**. Rev. Sociología Política. Curitiba, n. 21, Nov. Año 2003.

Servicio de Investigación del Congreso, “Congressional Redistricting and the Voting Rights Act: A Legal Overview”, 13 de abril de 2015. Disponible en [https://ballotpedia.org/Gerrymandering#cite\\_note-crsreport-6](https://ballotpedia.org/Gerrymandering#cite_note-crsreport-6) Access el 21.11.2022.

CUNHA, Paulo Ferreira da. **El Contrato Constitucional**. Lisboa: Quid Juris, 2014.

KARNAL, Leandro; PURDY, Sean; FERNANDES, Luiz Estevam; MORAIS, Marco Vinicius de. **Historia de los Estados Unidos: desde los orígenes hasta el siglo 21**. São Paulo: Contexto, 2007.

MONMONIER, Marcos. **Bushmanders & Bullwinkles: How Politics Manipulation Electronic Maps and Census Data to Win Elections (Cómo los políticos manipulan los mapas electrónicos y los datos del censo para ganar elecciones)**. Chicago: University of Chicago Press, 2001

PEREDA, Cristina; ALMEIDA, David; LIÑÁN, José Manuel Abad. **“Gerrymandering”**: el controvertido método que decide el ganador de las elecciones estadounidenses. Diario El País. Columna Internacional. Madrid, 2016.

SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. Madrid: Alianza Editorial, 1996.

Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, “Voting Rights and Political Representation in the Mississippi Delta”, consultado el 3 de junio de 2015.

VARGAS, Fabio Aristimunho. **Formación de fronteras latinoamericanas**. Brasilia: FUNAG, 2017

