

Capítulo 2

Procedimientos de creación y ajuste de distritos mayoría-minoría

Si bien es cierto, el factor racial es tomado en cuenta para la creación de los distritos de mayoría-minoría, éste, no es el único. Existe una serie de consideraciones técnicas implícitas en el diseño de los distritos electorales en general. Las cuales se encuentran implícitas en dos procesos fundamentales: redistribución y redistribución. Éstos, son dos procesos distintos que emergen del censo de población decenal de EUA. Este último proceso fue fijado en la Constitución del país, artículo I, sección 2 y establece: “...El recuento [poblacional] deberá hacerse efectivamente dentro de los tres años siguientes a la primera sesión del Congreso de los Estados Unidos y en lo sucesivo cada 10 años, en la forma que dicho cuerpo disponga por medio de una ley”. El censo y por ende sus ramificaciones son considerados cruciales en el proceso político de Estados Unidos, la representación en todos los niveles depende del resultado de esos procesos. Aunque ambos son aplicados en todos los niveles de gobierno, el nivel federal toma relevancia en esta investigación. El proceso de redistribución cobra importancia en este apartado, ya que mediante éste se lleva a cabo la configuración de los distritos electorales. Para lo cual se basa, como ya se mencionó, en una serie de consideraciones técnicas, que a la par del factor racial, deben tomarse en cuenta para que dicho proceso produzca una representación justa.

2.1. Procesos de redistribución (delimitación) y redistribución (re-aporcionamiento).

Los asientos de la Cámara baja del Congreso federal (435) son distribuidos (*apportionment*) a los estados sobre la base de la población relativa de cada uno de éstos. Mediante el proceso de redistribución (*reapportionment*) se define el número de asientos que cada estado obtiene, o bien, pierde en la Cámara de Representantes como consecuencia de su crecimiento o decrecimiento

poblacional. Esto, de acuerdo a las cifras que revele el censo poblacional cada diez años. Así, California debido a su creciente población y siendo el estado más poblado de la nación, con 33.9 millones de habitantes, cuenta en la actualidad con el mayor número de distritos y por consiguiente representantes en el ámbito federal: cincuenta y tres (Censo de Población de EUA, 2000).

Autores como Butler y Cain han resumido la historia del proceso de redistribución como “*a quest for more exact equality in representation...More exact is now equivalent to mathematical equality and representational equality has been expanded to include groups as well as individuals*” (1992: 17). Este último renglón se reafirma tras el establecimiento de los distritos mayoría-minoría, cuya prioridad está en proteger a grupos minoritarios del país.

Mientras la redistribución se refiere sólo a la división del número de distritos, basada en el total de la población de cada estado, la redistribución es la forma en cómo se diseñan las líneas que conforman cada distrito. Este último proceso determina que aquellos estados que cuenten con más de un distrito (43 en total) tienen que ajustar sus líneas para que vayan de acuerdo a los cambios poblacionales que presenta el área que los conforma. Sin embargo, debe considerarse también el contexto social y político dentro del cual se lleve a cabo la delimitación electoral, aún si los distritos no presentan cambios numéricos en su población (Censo de Población de EUA, 2000). Existen diversos factores implícitos en este proceso, mismos que deben ser tomados en cuenta para que la redistribución produzca una representación justa.

Especialistas en el tema de redistribución como Buttler and Cain (1992) han expuesto seis consideraciones técnicas para este proceso, calificándolas como las más importantes. La primera y la más relevante, según tales autores, es la que tiene que ver con la equidad; se ha determinado que el número similar de habitantes en cada distrito, es la base para aplicar las demás consideraciones. La segunda, es el respeto por las fronteras naturales; esto se traduce en comunidades con intereses

comunes; los legisladores deben representar los intereses de los individuos pero también de comunidades y grupos; esta consideración es reforzada con la medida de áreas compactas (*compactness*) y contiguas, que se sustenta básicamente en áreas geográficas conectadas y similares; ambos aspectos deben de ser tomados en cuenta para formar comunidades con intereses comunes. Uno de los último puntos, *compactness*, es considerado como la barrera principal en el diseño de distritos bajo la conocida estrategia electoral de Estados Unidos de *gerrymandering*.

La interrelación de las consideraciones señaladas para los autores arriba citados, tiene que mostrar efectos específicos. Entre los fundamentales están: que sean justos para los partidos políticos; es decir, que el partido que obtenga la mayoría de votos, reciba el mayor número de asientos; este punto se considera un tanto consistente pero no en su totalidad. Otro, es que los grupos minoritarios tengan la oportunidad de ser representados en el sistema político del país: unir a grupos étnicos, geográficamente concentrados y con intereses comunes (*“minority seats”*). El último efecto es aquel referente a la competitividad electoral y alternancia política. Este último aspecto se da, pero no regularmente ya que se ve obstruido por el arraigado poder de reelecciones sucesivas (*incumbency*) en el propio sistema político del país.

Los efectos estipulados en el apartado anterior, son difíciles de lograr debido a varios factores estructurales dentro de la política americana. Entre los que se identifican: la baja participación política y electoral de las minorías, control de legislaturas y gobiernos estatales por el partido en turno y el ya mencionado factor de reelección sucesiva, sólo por mencionar algunos. Además, la aplicación de cierto principio, se puede contradecir con otro. Es muy complicado conjuntarlos. Todo esto conlleva a que *“...the prospect of new district boundaries at the beginning of every decade excites great political passions”* (Buttler y Cain, 1992:1). Esto, se refleja sobre todo en estados donde los cambios demográficos son más notables: Florida, Texas y California.

En el caso particular de California, su creciente población-en su mayoría inmigrante-ha permitido que dicho estado sume asientos en el Cámara baja del Congreso nacional década tras década. De acuerdo al censo de 1990, con una población de 29,760,021 habitantes, el estado obtuvo siete nuevos asientos en la Cámara de Representantes. A diferencia de la década de los ochenta, donde se mostró un crecimiento poblacional muy elevado, diez años después (2000), éste no presentó resultados muy significativos, llegando a 33.8 millones de habitantes, de los cuales el 32 por ciento se definió como hispano. Esto se tradujo en un sólo asiento ganado como parte del proceso de redistribución, el cual se sumó a los cincuenta y dos ya existentes (Censo de Población de EUA, 2000).

Mientras las reglas del proceso de redistribución (*reapportionment*) las estipula el gobierno federal, el proceso de redistribución se considera descentralizado, ya que cada estado cuenta con sus propios procedimientos legales para la configuración distrital dentro de su jurisdicción; ya sea a través de sus propias legislaturas, comisiones o agencias independientes. Sin embargo, existe una regla general establecida por la Suprema Corte de Justicia del país y que tiene que ver con la equidad siempre buscada. Este principio básico-enfatizado en el nivel federal-es que cada distrito debe contar con un número equivalente de habitantes (*“one person, one vote”*). La cantidad estipulada de acuerdo al último censo (2000) para la conformación de distritos federales es un aproximado de 646,952 habitantes.

Si bien es cierto que el proceso de redistribución y posteriormente el de redistribución se someten al principio básico de la equidad cuantitativa, el objetivo central de la doctrina, “una persona, un voto”, no es cumplido. Se podrán diseñar distritos equitativos en cuanto a población se refiere, pero no todas las personas que habitan en determinado distrito tienen derecho al voto. El mejor ejemplo lo encontramos en la mayoría de los distritos de mayoría-minoría, donde un número

importante de personas cuenta sólo con residencia legal y un número considerable, no cuenta con un status legal en el país. Esto ha llevado a una mayor representación latina, puesto que tanto el proceso de redistribución como el de redistribución se basan en la población total del país, incluyendo a personas indocumentadas. La representación latina actual disminuiría si los procesos mencionados fuesen sustentados en la población elegible para votar y en aquellas empadronadas respectivamente. Esto se reafirma mediante un documento oficial emitido por el censo poblacional de 2000, donde se dice que *“all people (citizens and noncitizens) with a usual residence in one of the 50 states were included in Census 2000 and thus in the apportionment counts”* (Mills, 2001).

Retomando el caso específico de California, la legislatura estatal es la encargada de delinear los planes de redistribución al término de cada decenio. Aunque también se toman en cuenta propuestas provenientes de organizaciones no gubernamentales (ONGs), líderes comunitarios y por supuesto de los partidos políticos. Dichas propuestas tienen que estar respaldadas en análisis tanto demográficos como legales. A pesar de la apertura que se le da al proceso de redistribución, la última palabra la tiene el gobernador del estado mediante su poder de veto.

El estado de California cuenta con algunos requerimientos especiales en cuanto al proceso de redistribución relacionado con las minorías, sustentados en la sección cinco de la LDV. Éstos se encuentran establecidos en su Constitución:

The geographical integrity of any city and county or of any geographical region shall be respected to the extent possible... Also...counties of California must get pre-clearance from the Justice Department by showing that its congressional and state legislative plans do not dilute minority-voting strength within those counties (National Committee for an Effective Congress, 2004).

Áreas con una baja participación electoral, son en las que se aplica este estatuto. Los condados bajo esta norma son: Merced, Yuba, Kings y Monterey. Debido a esto, el plan de

redistribución de esas áreas-después de haber sido aceptado por las dos cámaras de la legislatura-tiene que remitirse al Departamento de Justicia o bien a una corte federal de distrito de la capital del país, para su aprobación final.

2.2.1. Dos perspectivas de redistribución: racial y partidista

Al analizar la historia de redistribución en EUA, es notorio el poco involucramiento de la SCJ en ese rubro. Fue hasta principios de los sesenta cuando sobresalen algunos casos donde el poder judicial toma un papel decisivo. En un principio, la rama judicial se orientó al aspecto cuantitativo de los procesos en cuestión. Argumento sustentado en el caso *Wesberry v. Sanders* en 1964, donde la SCJ determinó que los distritos deberían de tener poblaciones proporcionalmente equitativas (Kernell y Jacobson, 2003: 192). El movimiento de derechos civiles y el enfoque de una calidad en la representación de individuos pertenecientes a grupos, llevaron a que sobresalieran dos perspectivas en torno a esto: partidista y racial. Se consideraba que las estructuras eran diseñadas de manera que obstaculizaban la representación de ciertos grupos políticos y raciales.

El caso que se expone como la base de las disputas sobre representación cuantitativa fue a nivel estatal, concretamente en el estado de Tennessee en 1962. Denominado como *Baker v. Carr*, el caso argumentaba que “*gross inequalities in constituency size in the state assembly violated both the Tennessee constitution and the Fourteenth Amendment*” (Butler y Cain, 1992: 27). Es a partir de este acontecimiento que las legislaturas estatales y posteriormente las federales, voltearon hacia la SCJ como un órgano decisivo en esas cuestiones.

Con respecto a la representación cualitativa enfocada a los partidos políticos, el proceso de redistribución es a menudo visto como una oportunidad única en la creación de condiciones óptimas para los dos principales partidos: Demócrata y Republicano. Éstos buscan proteger mediante esa estrategia de demarcación partidista a los miembros de su partido en el poder, en determinado distrito electoral (*incumbents*). Esto, sin embargo, es difícil de lograr. Deben existir varias condiciones para que uno de los dos partidos domine el proceso de redistribución y se traduzca en una victoria avasalladora contra la oposición.

Una de esas condiciones es el control de la legislatura estatal y de la gubernatura por el mismo partido. Este último aspecto se considera determinante debido al poder de veto que se le otorga al gobernador en turno en la mayoría de los estados. Otra condición para dominar el proceso de redistribución sería la no-intervención de cortes estatales y federales en el proceso.

Un ejemplo del complejo proceso de redistribución y el control de éste, sucedió en el estado de California en 1991. A pesar de que la legislatura estaba en manos del partido demócrata, el plan de éste fue vetado por el gobernador republicano de este tiempo, Pete Wilson. Él canalizó el plan a la suprema corte del estado (dominada por su partido), la cual se inclinó hacia un diseño a favor del partido republicano. La mayoría de los nuevos asientos—siete en total—fueron ubicados en áreas predominantemente republicanas (García, 1997). La creación de distritos mayoría-minoría fue un tanto conveniente para los republicanos, ya que concentró a las minorías en ciertos distritos, lo que haría ver al voto menos polarizado.

Aún con el escenario expuesto—con un control de la legislatura, gubernatura y no-intervención de las cortes—no se podría garantizar el control partidista total del proceso de redistribución. Los cambios en la composición de un distrito debido a la práctica de demarcación partidista, para autores como Butler y Cain (1992), no garantiza la victoria del partido en el poder,

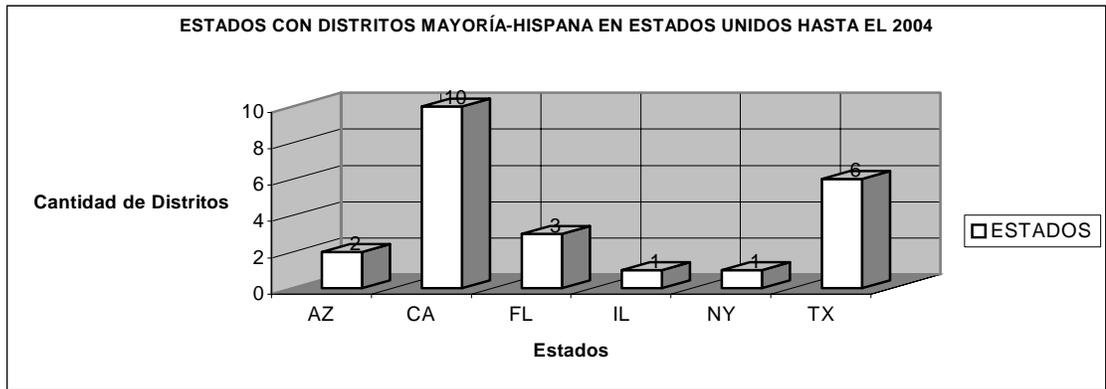
debido al declive de los partidos políticos y por ende de las afiliaciones partidistas. Cada vez se incrementa más el número de ciudadanos que se declaran independientes en el país; además de que en las últimas décadas, las campañas políticas han resaltado la importancia del carisma y personalidad del candidato, sobre su filiación partidista o apego a principios del partido del cual sea candidato.

La creación y establecimiento de distritos mayoría-minoría en los noventa, entra dentro de la clasificación de demarcación racial (también conocida como *affirmative action gerrymander*). Cabe la pena señalar, que la creación de distritos mayoría-minoría *per se* no implica que las minorías tendrán una representación proporcional a nivel federal, por lo menos en el corto y mediano plazo. En el caso específico de la población mexicana sería casi imposible, ya que para que esto suceda, se necesitaría un incremento dramático en su participación electoral. Desafortunadamente, existen factores estructurales que lo impiden: un fuerte número de inmigrantes indocumentados, un elevado número de inmigrantes residentes sin ciudadanía, bajos niveles socioeconómicos y una población relativamente joven.

El proceso de redistribución, con el establecimiento de distritos mayoría-minoría permite que los latinos y en particular aquellos de descendencia mexicana, aumenten su representación en el escenario político de Washington. Sobre esto, Buttler y Cain aseveran: "*Redistricting is important for the power of minority groups in the sense that nearly all Latino and black representatives at the state and national level are elected from minority-dominated seats*" (1992:14). Esto ha representado una motivación para los latinos y por ende para los mexicano-americanos. Éstos, al verse representados por legisladores de su mismo grupo votan en mayores cantidades (Gay, 2001).

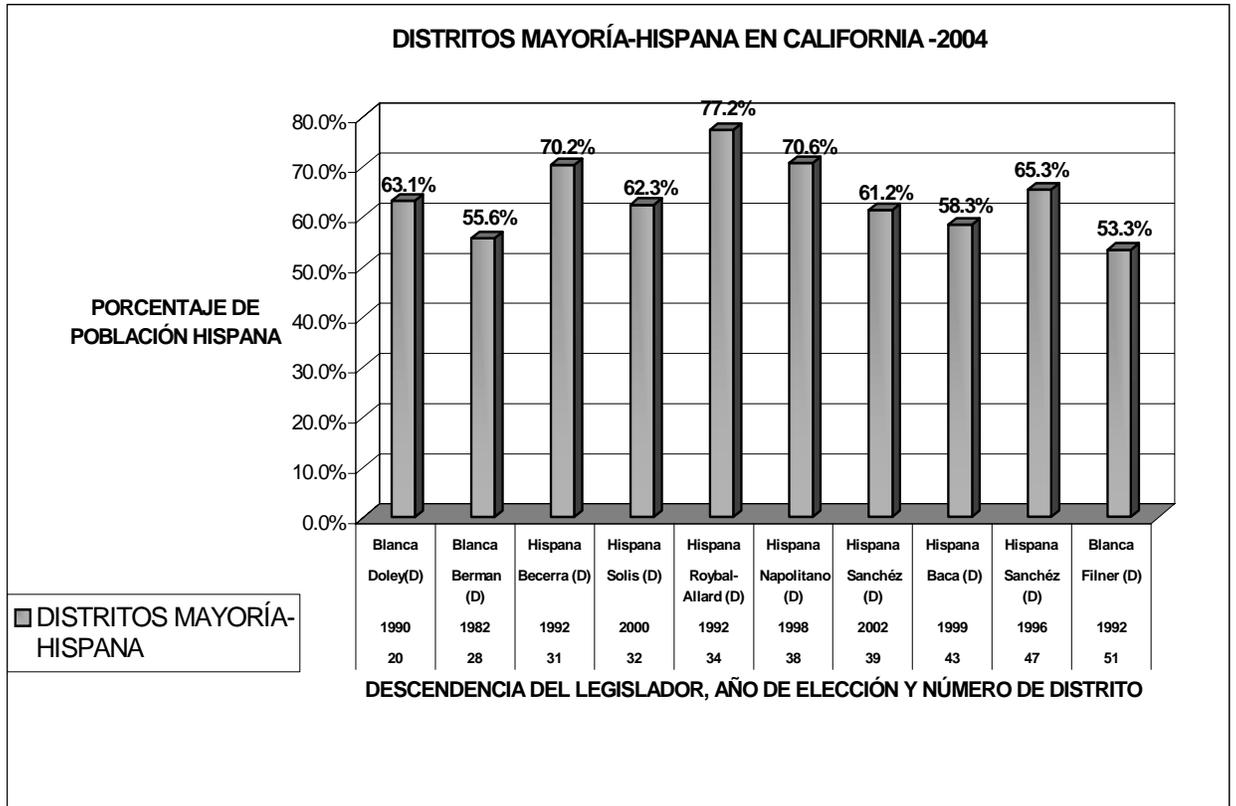
Lo anterior, ha repercutido sobre todo en el estado de California, donde el 32 por ciento de la población se define como hispana (Censo de Población de EUA, 2000); lo que ha influido de

manera sustancial para que el estado reúna en la actualidad el mayor número de distritos de mayoría hispana en el país, diez en total. Seguido por los estados de Texas y Florida, con seis y tres, respectivamente. Datos mostrados en la siguiente gráfica (2.1).



Gráfica 2.1./ Fuente: Almanaque Político de Estados Unidos, 2004. Tabulación efectuada por la autora de la tesis.

Los distritos mayoría-minoría latina en particular, son representados en gran medida, por legisladores provenientes del mismo grupo étnico o racial que conforma el distrito. El caso de California es el mejor ejemplo (ver gráfica 2.2.). Sólo tres de los diez distritos bajo esa categoría son representados por legisladores que no pertenecen a grupos de minoría. Nuestro caso de estudio, el distrito federal No. 34 de dicho estado, figura como el que concentra el mayor número de hispanos y específicamente mexicano-americanos en el estado. Éste es representado por una legisladora de ascendencia mexicana: Lucille-Roybal Allard.



Gráfica 2.2. / Fuente: Almanaque Político de Estados Unidos, 2004. Tabulación efectuada por la autora.