

## Redistribución electoral en México: logros pasados y retos futuros

Liliana López Levi\*

Recibido: 23 de junio de 2004

Aceptado en versión final: 6 de abril de 2006

**Resumen.** La redistribución electoral en México ha sido un proceso muy importante en la llamada transición a la democracia. Las soluciones implementadas en la última década han favorecido el fortalecimiento de las instituciones electorales y el diálogo entre los actores políticos. Sin embargo, en concordancia con la dinámica de población el problema debe replantearse en forma periódica. Lo anterior da la pauta para reflexionar sobre el camino andado; con particular énfasis en los criterios adoptados. En concordancia, este artículo tiene como finalidad hacer un balance de los logros y reflexionar sobre los retos pendientes en México y hacer una propuesta con miras a mejorar esta tarea geográfico-política.

**Palabras clave:** Redistribución electoral, representación ciudadana, geografía electoral, criterios de redistribución.

## Electoral redistricting in Mexico: past achievements and future challenges

**Abstract.** Electoral redistricting in Mexico has been an important step in the so called transition to democracy. The solutions implemented in the last decade have been positive for electoral institutions, as well as a mean to promote dialogue between political actors. However, according to population dynamics, the problem should be issued periodically. The abovementioned allows a reflexion on the path followed, particularly on the criteria adopted. This article has the aim to analyze mexican achievements and challenges and makes a proposal intended to contribute in this political and geographical task.

**Key words:** Electoral redistricting, representation, electoral geography, redistricting criteria.

---

\*Departamento de Política y Cultura, UAM-Xochimilco, Calzada del Hueso No. 1100, Col. Villa Quietud. E-mail: liliana@servidor.unam.mx

## INTRODUCCIÓN

La democracia, de la manera en que se entiende hoy en día, tiene gran parte de su legitimidad cimentada en la representación. En este sentido, no es suficiente que los ciudadanos ejerzan su derecho al voto, sino que deben tener la confianza de que su opinión tendrá el mismo valor que la de cualquier otro votante. Desde el punto de vista geográfico, la población está organizada en distritos electorales y el reto es lograr una redistribución que permita reflejar la voluntad popular ante el poder legislativo.

El problema, en términos cuantitativos, se deriva de que en la Cámara de Diputados existe un número fijo de curules disponibles y la población total del país debe dividirse de manera tal que los ciudadanos de cada distrito eligen a un diputado.<sup>1</sup> Lo justo es que haya un equilibrio demográfico entre los distritos. De ahí que la primera tarea sea el cálculo del número ideal de habitantes por distrito. A esto se le llama la población objetivo o población meta.

El problema desde el punto de vista cualitativo es que los votantes sientan que tienen la misma probabilidad de ser tomados en cuenta que los demás, sin importar su ideología, clase social o identidad cultural. Asimismo, se pretende que los partidos políticos consideren que la delimitación de las fronteras electorales sea imparcial y justa, es decir, que los distritos no sean contruidos para perjudicarlos.

La regionalización político-electoral del territorio es un problema complejo que tiene componentes teóricas, metodológicas, técnicas y políticas. El reto es lograr una solución integral que considere todas las perspectivas implicadas y que no quede reducida únicamente a alguno de sus componentes.

Este documento parte de los aspectos teóricos, metodológicos y legales, así como del contexto histórico y político actual, para analizar los criterios de redistribución existentes y hacer una propuesta con miras a establecer

una metodología que permita considerar el proceso como uno que requiere incorporar un marco dinámico, que le permita cambios constantes y frecuentes, en beneficio de un sistema democrático más eficiente, justo y funcional, en términos del costo-beneficio que puede implicar para la institución, los partidos y los ciudadanos.

## ANTECEDENTES DE REDISTRITACIÓN EN MÉXICO

La representación ciudadana en manos de diputados se encuentra establecida desde la Constitución de 1824 (TRIFE, 2001), sin embargo, no fue sino hasta 1857 cuando se divide al territorio nacional en distritos electorales. Entonces, se decidió que cada distrito tuviera 40 mil habitantes o una fracción mayor a 20 mil, cifra que cambió con el tiempo. En 1977 hubo una Reforma Electoral donde se transformó el criterio para determinar un número de diputados uninominales, y quedó fijo en 300. Esta fue también la primera vez que se documentaron criterios y procedimientos para una redistribución.<sup>2</sup>

La Redistribución de 1996 sentó un precedente importante en términos metodológicos. Antes, los distritos eran contruidos por gobernantes que se sentaban a la mesa, con mapas y tablas de población. La falta de sistematización llevó a que se cuestionara el proceso, a que se le considerara un asunto meramente político y a que los diversos sectores de la sociedad desconfiaran de él. En términos generales se asumía que los escenarios estaban sesgados y que había *gerrymandering*<sup>3</sup> en favor del PRI.

El contexto político que marcó la Redistribución de 1996 era uno en el que el Instituto Federal Electoral debía construir su legitimidad y confianza, por lo que fue esencial la transparencia del proceso. En este sentido se desarrolló un ejercicio muy sólido académicamente, para el cual se contrataron especialistas en redistribución, en geografía electo-

ral, en demografía, en modelos matemáticos, en sistemas de información geográfica, en diseño de bases de datos, entre otros; se organizaron seminarios y discusiones que contemplaran tanto el aspecto científico, como el técnico y el político. Como resultado se logró una experiencia sustentada en un marco teórico metodológico basado en conocimiento científico, específicamente orientado desde la perspectiva del análisis espacial y de los sistemas de información geográfica. La solución resultante se apoyó en el análisis de los criterios y métodos utilizados en algunos países, así como en propuestas académicas, consideraciones y señalamientos de los diversos actores políticos representados en el Instituto Federal Electoral (IFE), del comité asesor de la institución y del personal especializado que laboraba en este Instituto. Su éxito quedó plasmado cuando la solución final fue aceptada el 31 de julio de 1996 de forma unánime por parte de los miembros del Consejo General del IFE (IFE, 1996b. Tomo II:15) y durante el tiempo que estuvo vigente no fue impugnada.

En el 2004 el IFE dio a conocer un diagnóstico en el cual resultaba que el 34% de los distritos estaban por encima de la tolerancia aceptada en 1996, o sea, tenían el 15% de desviación con respecto a la meta establecida. Con ello, habían quedado fuera de rango más de 100 de los 300 distritos (IFE, 2004). A partir de ello se dictó la necesidad de hacer un nuevo ejercicio de regionalización electoral.

El proceso concluido en 2005 retomó la experiencia anterior, sobre todo en virtud de su aceptación. El éxito de 1996 dejó una base teórico-metodológica, unos estándares mínimos a seguir, una mayor cultura política en términos de redistribución; ahora los grupos implicados saben mejor el significado y repercusiones de los diversos criterios o métodos propuestos, y el IFE ha ganado credibilidad, por lo que hay menos desconfianza en los procedimientos a su cargo. Con base en ello se hizo un segundo ejercicio en 2004-2005, con la misma base teórica y se implementaron cambios

en cuanto al modelo utilizado. Asimismo, se realizaron algunas mejoras en términos de incrementar la participación de los partidos en la discusión durante el proceso y establecer una jerarquía de criterios.

En este sentido, se perfeccionó el camino recorrido en el sentido metodológico y técnico, que incluyó la opción de enfocarse en un nuevo algoritmo. Queda como reto para futuras redistribuciones tratar de mejorar el proceso en términos de hacerlo más eficiente y de bajar sus costos, así como considerar que el proceso debe repetirse periódicamente, con la finalidad de incorporar los cambios demográficos del territorio. En este sentido es importante considerar que si el espacio nacional es dinámico, la tarea de redistribución debe formalizarse como una tarea continua.

## **CRITERIOS DE REDISTRITACION**

Los criterios de redistribución deben partir de ciertos objetivos que habrán de guiar el proceso y establecer los mecanismos de evaluación. En este sentido, el primer y principal objetivo, acorde con la meta de una redistribución, es contar con una adecuada representación ciudadana, medida a través de una distribución equitativa de los habitantes en los distritos, así como de una justa consideración de la opinión de los ciudadanos. En segundo término, el escenario resultante debe permitir la organización eficiente de las tareas relacionadas con el ámbito electoral. Por último, el proceso debe realizarse en concordancia con una serie de valores políticos que legitimen el proceso.<sup>4</sup>

Con la finalidad de llevar a cabo un proceso ordenado y una vez definidos quienes serán los actores responsables, así como la ruta crítica, se requiere acordar los criterios mediante los cuales se efectuará la redistribución. Cada país o región tiene prioridades diferentes y establece los suyos conforme a su contexto específico.

Los diversos criterios han sido señalados por autores e instituciones como ACEProject (2003), IFE (1996), López y Escandón (2001), Macmaster (2000), Morrill (1981), Orr (1970), Pierce (1992), Vilalta (2001), entre otros. A partir de ellos y con base en los objetivos señalados, se propone una nueva clasificación de los criterios de redistribución en función de su naturaleza, ya sea por su impacto en la representación, en la cohesión territorial, en el ámbito político o por su carácter operativo. Una representación efectiva derivará de una adecuada selección de criterios. A continuación se enumeran y explican cada uno de ellos.

### **Criterios de representación**

Los criterios de representación, que a continuación se describen, buscan normar sobre la representación ciudadana, para que ésta se haga de manera justa y equitativa para todos.

El *Equilibrio demográfico* es un criterio, que en términos coloquiales se expresa como “un hombre, un voto”, es el que tiene mayor aceptación y que suele ser el centro de la redistribución; consiste en que los distritos electorales estén equilibrados en cuanto al número de personas que los habitan, de manera tal de evitar al máximo la subrepresentación y la sobrerepresentación, es decir, reducir al mínimo el sesgo de mala proporción. El papel que desempeña en una adecuada representación ciudadana, opera básicamente en el aspecto cuantitativo, aunque debe ser condición también para el cualitativo.

Ya que en la práctica es imposible que todos los distritos tengan el mismo número de habitantes, y menos aún si se incorporan otras limitantes, la tarea se orienta a reglamentar la desviación de la media, también llamada desviación de la igualdad.

El *Equilibrio en la representación* se refiere a que los ciudadanos sientan que su voto tiene el mismo valor que el de cualquier otro individuo; que perciban que cuentan con la misma posibilidad de ser representados que los demás.

Por su naturaleza subjetiva, este criterio es difícil de incorporar, por lo que se recomienda considerarlo en la evaluación del proceso, y con ello garantizar que todos los individuos sean considerados, de manera justa, dentro del sufragio.

A pesar de que lo deseable sería que todos los habitantes tuvieran el mismo derecho, muchas veces se utiliza este criterio a la inversa. Con ello, se busca una mayor representación de grupos étnicos o minorías socioculturales. En el caso de México se habla de reconocer a los indígenas como comunidades y favorecer su representatividad de manera particular.

El *Equilibrio en la representación de unidades políticas* es un criterio similar al anterior, pero se refiere a los espacios político-administrativos y no a los individuos, en particular a los estados y municipios. Con ello se busca que las unidades de gestión política queden representadas y no anuladas, como podría suceder si se junta un municipio rural con un espacio urbano que lo opaca.

En algunos casos, también se puede provocar la sobrerrepresentación de espacios como ocurre en México, a raíz del artículo 53 constitucional, en donde se protege a las entidades federativas con poca población y se asegura que tengan al menos dos diputados.

### **Criterios geográficos**

Los criterios geográficos son los que se definen a partir del territorio y que norman sobre la base espacial y sus características topológicas, topográficas, socio culturales y políticas.

El primer criterio geográfico es el de las *Unidades territoriales básicas*, mismo que busca definir las áreas que serán la base del proceso. Por lo general, los habitantes de un territorio se agrupan por zonas y, los distritos electorales se construyen a partir de unidades mínimas que pueden ser secciones electorales, colonias, municipios o unidades censales.

En el caso de México, aunque ha habido discusión sobre la posibilidad de incorporar Áreas GeoEstadísticas Básicas (AGEB) como unidad base, en las experiencias anteriores se han utilizado las secciones electorales y los municipios.

La *Contigüidad* se refiere básicamente a la conformación de distritos a partir de unidades vecinas entre sí. Con ello se busca que el territorio del distrito electoral no esté fragmentado en unidades espaciales en forma de islas. Este criterio generalmente se da por sentado, por la complicación que resultaría en la organización del territorio en caso de no incorporarlo; sin embargo, existe la posibilidad de agrupar unidades espaciales que no sean vecinas para proteger intereses de ciertos grupos étnicos.

En términos geométricos, se dice que un distrito es contiguo si cualquier par de puntos en él se pueden unir mediante una línea (no necesariamente recta) que quede totalmente contenida dentro de su territorio.

El criterio de *Rasgos topográficos y vías de comunicación* parte de retomar elementos del paisaje que pueden separar o unir dos zonas. Sin embargo, es importante considerar que el papel que tiene un rasgo topográfico depende de las vías de comunicación y de la relación económica y cultural que los habitantes tengan con su entorno.

Muchas veces, este criterio se encuentra incorporado como parte de la integridad de comunidades, puesto que a través de ella se hace patente el papel que desempeña un elemento del paisaje en el ámbito social.

Las vías de comunicación tienen su impacto en la delimitación de fronteras fácilmente identificables, por lo que se considera importante que en las zonas urbanas se privilegie el uso de vías primarias para marcar sus límites.

La *Integridad de comunidades* busca que la base de la representación sea la homogeneidad de las poblaciones, así como su identidad socio-cultural. La integridad de comunidades asume que personas similares en términos polí-

ticos, económicos, demográficos y culturales viven cerca y, además, que dicha cercanía promueve los vínculos de identidad.

En este caso, se habla de un criterio complejo y subjetivo, por lo que es conveniente establecer un método que permita sistematizarlo y en el cual se incorpore la participación de especialistas en el ámbito local y en las temáticas de identidad relevantes (como actualmente es el caso en México de las comunidades indígenas).

El criterio de *Integridad de unidades políticas* se refiere a que un distrito electoral respete las fronteras estatales y municipales; de manera tal que haya una correspondencia entre los límites de los nuevos distritos y los de los territorios político administrativos.

Frecuentemente se asume que los distritos no trasgredirán los límites estatales. Para ello, es necesario llevar a cabo también una reasignación de distritos. Con ello se busca asignar los distritos a cada entidad federativa, de manera proporcional, bajo el supuesto de que ningún distrito electoral podrá tener territorio perteneciente a dos o más estados de la República.

La posibilidad de integrar unidades políticas como los municipios interfiere y en ocasiones se opone al criterio de equilibrio demográfico; sin embargo, favorece la identidad territorial, ya que los municipios constituyen una unidad político administrativa con un cierto grado de afinidad y cohesión en su interior.

### **Criterios operativos**

Los criterios operativos son los que norman a favor de una organización más eficiente de las actividades electorales. Lo anterior es importante para facilitar el trabajo de la institución encargada de las cuestiones electorales y reducir sus costos; así como para promover la participación ciudadana.

Este criterio de "alterar el sistema lo menos posible" implica hacer los ajustes míni-

mos a la distritación actual, de tal manera que cumpla con los requerimientos establecidos y recupere su vigencia. Su aplicación está condicionada a que no haya pasado demasiado tiempo desde la última redistribución, de que la dinámica demográfica no haya sido muy cambiante y que el escenario vigente no se encuentre bajo polémica. Para evitar controversias, el método deberá garantizar que se lleve a cabo por medio de un modelo que minimize la subjetividad.

Los *Tiempos de traslado* incorporan, en el proceso de construcción de distritos, la normatividad referente a los tiempos máximos en los cuales deben estar concentradas todas las boletas electorales. Es decir, se refiere a los tiempos que se requieren para llevar la información hacia y desde las cabeceras distritales. Al ser un criterio operativo y que no genera mayores problemas, es importante considerarlo pero con una baja jerarquía para no afectar criterios más importantes como el equilibrio demográfico.

La *Coterminalidad*, señalada por Pierce (1992:110) se refiere al hecho de tener distritos locales anidados dentro de distritos federales. Esta restricción a las fronteras es muy difícil de aplicar sin afectar otros criterios y, en ocasiones, puede ser prácticamente imposible de implementar. En el caso de México, la responsabilidad de hacer redistribuciones locales y federales no recae sobre la misma institución y el número de distritos locales en una entidad federativa no es necesariamente un múltiplo del número de distritos federales, además de que no existe una correspondencia numérica en términos de población que permita el ajuste de los distritos locales a los federales.

### **Criterios políticos**

Los criterios políticos tienen como objetivo facilitar un desarrollo armónico de las tareas de redistribución y promover el consenso con respecto al proceso.

Aunque el criterio de “alterar el sistema lo menos posible” fue señalado como operativo, también tiene su componente política; ya que tanto el proceso de campaña política, como el de representación y legislación de un territorio supone el conocimiento del espacio geográfico por parte del legislador. En este sentido, los políticos prefieren que no se cambien las fronteras de las unidades territoriales que ya conocen.

La *Equidad en la contienda y minimizar conflictos* es un criterio que busca la aprobación de los diversos grupos involucrados en el proceso electoral. Cada partido político debe sentir que sus intereses están siendo manejados de manera adecuada y sin perjudicarlos. En este sentido es importante considerar las diversas fuerzas, sus requerimientos y susceptibilidad política.

Este criterio es importante pues favorece la legitimidad de la redistribución y garantiza que los diversos actores consideren que la representación es adecuada desde el punto de vista cualitativo. Sin embargo, su naturaleza subjetiva hace difícil sistematizarlo dentro de la construcción o evaluación de un escenario final. Es un criterio relacionado con valores, con la intención de desarrollar un proceso acorde con la necesidad de preservar la transparencia de los procesos electorales, con buscar la equidad en la contienda electoral y con minimizar los posibles conflictos alrededor del proceso.

La *Compacidad* se refiere a que las fronteras de cada distrito se acerquen lo más posible a formas geométricas regulares tales como el cuadrado, círculo o rectángulo. En términos generales se tiene la idea de que este criterio garantiza el que no haya *gerrymandering*, sin embargo, no es así. Puede haber dicho sesgo de forma compacta.

La compacidad favorece la imagen estética del escenario y la claridad en la delimitación de los distritos, por lo que en términos generales, se le evalúa positivamente. Cuan-

do ésta es incorporada da la imagen de un trabajo más serio y menos sesgado.

Este es un criterio que se considera político porque puede contribuir a minimizar la discusión y discrepancias. Se trata de una característica deseable en un escenario de redistribución, pero al tener su aporte más en la imagen que en el fondo, es necesario ser cauteloso y tratar de evitar que interfiera en contra de ninguno de los otros criterios.

## **LOS CRITERIOS UTILIZADOS EN MÉXICO**

Los procesos de redistribución en México fueron poco documentados durante la mayor parte del siglo XX y no es sino hasta la Reforma de 1978 que se realizaron memorias a partir de las cuales se pueden rastrear los criterios y métodos utilizados.

Para el caso de 1978, los criterios fueron de corte social, geográficos, de comunicaciones y de permanencia. En este sentido, los primeros procuraban no dividir colonias, rancherías, ranchos o cualquier localidad; los segundos buscaban que las zonas al interior de un distrito no quedaran separadas por lo que se llamaron accidentes naturales; en términos de comunicación se pretendía que la cabecera quedara unida al resto del distrito. Todo lo anterior, procurando hacer la menor cantidad de cambios posibles. La tarea desarrollada entonces siguió métodos manuales, con una base empírica, fundamentada en el conocimiento de los actores involucrados.

Para 1996 hubo un cambio radical. Los criterios retomaron aquéllos establecidos por la constitución, es decir, los artículos 52 y 53 que a la letra dicen.

Artículo 52. La cámara de diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional,

mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Artículo 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. la distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Además de lo anterior, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 82, capítulo segundo del Libro tercero, establece que el Consejo general del IFE tiene como atribución:

dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales y, en su caso, aprobar los mismos.

Para definir los aspectos metodológicos y técnicos de manera más precisa se establecieron los Acuerdos del 23 de enero de 1996, aprobados por el Consejo General del IFE, en donde se establecían limitantes que normaban el Respeto por las fronteras político administrativas, el uso de la fórmula de St Laguë<sup>5</sup> para la reasignación de distritos y un modelo heurístico para el proceso de regionalización o de conformación de distritos. Asimismo, se estableció que la población base para construir distritos sería la registrada en el censo de 1990, elaborado por el INEGI, y las áreas resultantes no debían tener una desviación de la población meta mayor al 15%. De igual manera se ordenó considerar el paisaje, la in-

tegridad de comunidades, vías de comunicación y tiempos de traslado, hacer distritos compactos y contiguos.<sup>6</sup>

En el caso de la redistribución de 1996, en México se utilizó un modelo heurístico, que tenía una componente de crecimiento y otra de optimización. Dicho muy sintéticamente, el crecimiento partía de una semilla, después añadía áreas vecinas y evaluaba, hasta acercarse a la población objetivo. Posteriormente pasaba a una fase de optimización en la que buscaba mejorar el equilibrio demográfico (Corona *et al.*, 1996:65-94).

Los criterios de la redistribución de 2005 partieron del marco constitucional vigente y se realizaron los acuerdos respectivos, en esta ocasión, el 15 de julio de 2004. A partir de lo anterior, se estableció como parte del principio de equidad reflejado en el equilibrio poblacional, y propiciar la participación de las localidades y comunidades indígenas; los criterios de índole geográfica que preserven la integridad territorial; los criterios que resguarden la integridad de las unidades político-administrativas, y los criterios que favorecen la mayor eficiencia en la construcción de los distritos electorales federales uninominales.

Una de las mayores aportaciones de este ejercicio fue el de permitir una mayor participación por parte de los partidos políticos en la discusión para establecer los criterios y métodos, así como el establecimiento desde los acuerdos, de una jerarquía de criterios. Como resultado se probó el modelo del reconocido simulado, y en el acuerdo del Consejo General del IFE se establecieron los criterios y jerarquías como se muestra a continuación (IFE, 2005):

- Primer nivel de jerarquía
  1. Los distritos se integrarán con territorio de una sola entidad federativa.
  2. Para la determinación del número de distritos que habrá de comprender cada entidad federa-

tiva, se observará lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. Se aplicará el equilibrio demográfico en la determinación de los distritos partiendo de la premisa de que la diferencia de población de cada distrito, en relación con la media poblacional estatal, será lo más cercano a cero.

- Segundo nivel
  4. Se procurará la conformación de distritos electorales con mayoría de población indígena. En todo caso se preservará la integridad territorial de las comunidades indígenas.
- Tercer nivel
  5. Los distritos tendrán continuidad geográfica tomando en consideración los límites político-administrativos y los accidentes geográficos.
  6. En la delimitación de los distritos se procurará obtener la mayor compacidad, de tal forma que el perímetro de los distritos tenga una forma geométrica lo más cercana a un polígono regular. Ningún distrito podrá rodear íntegramente a otro.
- Cuarto nivel
  7. Para la integración de distritos se utilizará la distribución municipal y seccional vigentes. La unidad de agregación mínima será la sección electoral.
- Quinto nivel
  8. Los distritos se constituirán preferentemente con municipios completos.
- Sexto nivel
  9. Para establecer las cabeceras distritales se considerarán los siguientes parámetros: mayor po-

blación, vías de comunicación y servicios públicos. En caso de existir dos o más localidades semejantes, y que una de ellas sea, en la actualidad, cabecera distrital, prevalecerá esta última.

➤ Séptimo nivel

10. En la conformación de los distritos, se procurará optimizar los tiempos de traslado entre los recorridos a su interior, considerando su tamaño, su extensión y la distribución geográfica de sus localidades.

De acuerdo con Albarrán y Luján (2005) el avance de la redistribución 2005 con respecto a la de 1996 se dio en una mayor participación por parte de los partidos políticos durante el proceso, se estableció una clara ponderación de los criterios y se redujeron los niveles de desviación con respecto a la población meta.

El nuevo escenario fue aprobado por los miembros del Consejo General del IFE, sin embargo, antes de ser sometido a la primera elección, la de julio de 2006, fue criticado, a partir de un aspecto de carácter cualitativo, lo que hace evidente la necesidad de lograr una sistematización de este tipo de criterios, así como el hecho de que todo escenario propuesto es perfectible. Al ser evaluada por la cámara de senadores, éstos emitieron un dictamen (Senado de la República, 2005) en el cual se afirma que:

La nueva distritación mantiene el número de 300 distritos uninominales, pero argumenta establecer una mayor paridad entre el número de integrantes por distrito, permitiendo, en teoría, que el voto tenga el mismo valor en cada distrito electoral. En suma, los consejeros del IFE sostienen que esta redistribución es un esfuerzo por fortalecer la representación ciudadana.

En este contexto, aún cuando destacamos el gran esfuerzo hecho por el Consejo General del IFE, así como de las intenciones que sustentan sus acciones, no se pueden ignorar las severas omisiones y descuidos que se han llevado a cabo en el proceso.

Los efectos son tan graves que pareciese que los consejeros desconocen por completo la geopolítica de las entidades federativas del país y realizaron sus estimaciones en la frialdad de los números sin considerar otras cuestiones político-sociales e incluso geográficas de gran pertinencia.

Tal es el caso de Chiapas, donde la redistribución propuesta por el IFE afectó la composición del Distrito II de Bochil al incorporar los municipios de Larrainzar, Chenlahó, Chalchihuitán y Panteló, rompiendo la integridad étnica y cultural de la zona, pues mezcla cuatro etnias: Tzotzil, Tzeltal, Tojolabal y Chol sin respetar las diferencias derivadas de su identidad cultural.

Casos similares se pueden apreciar en los distritos III de Ocosingo, V de San Cristóbal de las Casas, VIII de Comitán de Domínguez así como el XII de Tapachula, en donde se han integrado municipios que se han regido históricamente bajo el principio de usos y costumbres diferentes donde se pone en riesgo la integración étnica y se contraviene el punto 4 de los criterios de integración que propone el propio IFE.

Así, el principio de equidad que busca defender la redistribución no se cumplirá, ya que si un distrito se integra con distintas comunidades, poblaciones o municipios que no comparten una identidad cultural y política, el representante que se elija, necesariamente, se identificará con un grupo de la población con la que com-

parta ciertos rasgos y rechazar al grupo opuesto, dejándolo sin representación política.

## LOGROS PASADOS Y RETOS FUTUROS

En la actualidad existen diversas opciones de aproximación metodológica a la redistribución electoral. El problema se plantea en términos de regionalización (Morrill, 1981:1-5) y la conformación de escenarios puede abordarse de forma manual y/o mediante la aplicación de modelos matemáticos. Aunque hace más de treinta años que el uso de modelos se ha incorporado al proceso de redistribución, en México dicho enfoque se ha incorporado hace apenas una década.

El actual uso de modelos implicó el paso de un esquema empírico a un marco conceptual basado en el conocimiento científico, con base en el uso del análisis espacial como sustento y con el apoyo de sistemas de información geográfica. El proceso recurrió al conocimiento de expertos y no se quedó únicamente en manos de políticos, sin embargo, incorporó a los diversos actores políticos en el proceso.

Se avanzó mucho en términos de otorgarle transparencia y credibilidad al proceso. Con lo anterior, la redistribución pasó de ser un problema político a ser principalmente un problema científico y técnico (sin dejar de lado su carácter político).

El uso de modelos facilita la transparencia del proceso y no tienen mayor problema para criterios como el de igual número de población o el de preservar fronteras estatales y municipales; sin embargo, es más difícil de incorporar en ellos criterios cualitativos o complejos como la integridad de comunidades, que fue el criticado por la Cámara de Senadores en febrero del 2005.

Las dificultades que presentan este tipo de variables han llevado, como sucedió en la experiencia mexicana de 1996, a la necesidad de hacer el proceso en dos etapas. Una primera de construcción con base en los criterios que

podían incorporarse en un algoritmo (equilibrio demográfico, contigüidad, compacidad, respeto a fronteras estatales y municipales, principalmente) y una segunda (con base en rasgos topográficos, integridad de comunidades, tiempos de traslado y vías de comunicación), donde se ajustaba el escenario inicial, a partir de una evaluación elaborada por especialistas con amplio conocimiento local<sup>7</sup> (IFE, 1996b, tomo II:20-33).

A pesar de los avances logrados en el último proceso, el reto es siempre actualizar las demarcaciones territoriales. Los lugares cambian, así como la distribución cultural y demográfica del territorio y, eso debe considerarse para hablar de democracia. Es decir, la representación ciudadana debe ser evaluada continuamente para garantizar que sea adecuada.

Al respecto, la constitución no establece periodicidad, por lo que no se ha normado al respecto. Sin embargo, hasta la fecha, existe una voluntad política y ha habido propuestas de redistribuir en función de periodos hasta de tres elecciones. Aunque, para el caso de la redistribución hecha en 2005 se estableció que serviría para 2006 y 2009, en virtud de que para el 2012 se contarán con los resultados del Censo de Población y Vivienda correspondientes al 2010, lo que permitiría actualizar la información.

También es necesario señalar que existen criterios subjetivos que deben sistematizarse para ser concordantes con una propuesta que busca eliminar la posible manipulación de las fronteras electorales a favor o en perjuicio de un grupo político.

Otro reto importante es el de reducir los costos del proceso, lo cual se podría lograr no estableciendo cambios radicales por un periodo razonable, por lo menos mientras la dinámica poblacional y el balance de fuerzas políticas lo permita. Lo anterior no quiere decir que no se hagan modificaciones, precisamente se plantea a continuación que pequeñas modificaciones pueden ser benéficas para evitar grandes cambios.

## **PROPUESTA DE REDISTRITACIÓN DINÁMICA**

Como se dijo anteriormente, la redistribución electoral debe partir del marco legal, del establecimiento de objetivos, criterios y método; en congruencia con el contexto político, histórico y geográfico. A partir de todo lo anterior, e independientemente de los criterios y su jerarquía por acordar, se propone utilizar como eje para un proyecto dinámico de redistribución el criterio de alterar el sistema lo menos posible. Ello responde a la posibilidad de disminuir las dificultades ocasionadas por un cambio drástico en la redistribución, ya sea para la institución electoral, que debe readecuar su infraestructura; para la clase política, a quienes se les cambia la estructura territorial de sus clientes; y para la población, a la que se le dificulta establecer un vínculo de identidad en un medio cambiante. Hay que recordar que, aunque las preferencias electorales varíen año con año, no ocurre lo mismo con las identidades sociales. Una estabilidad territorial favorece la cohesión distrital.

Un escenario de redistribución no puede mantenerse estático, por lo que alterar el sistema lo menos posible de todos modos implica cambios, en aras de mantener adecuadamente el valor del voto y asegurar la justa representación ciudadana. En este sentido, y con la finalidad de que las modificaciones se incorporen con mayor facilidad en el sistema electoral, es necesario hacer una evaluación con respecto a la frecuencia con la cual debe llevarse a cabo el proceso, para que se desarrolle de forma óptima y se balancee el costo-beneficio.

De manera concreta y para el caso de México, se propone seguir un camino diferente al de 1996 y 2005. En lugar de generar un escenario inicial, totalmente nuevo, con base en un modelo matemático, elaborado de manera automatizada, para después hacer las correcciones necesarias y ajustar la propuesta de redistribución a los criterios cualitativos que no pudieron ser incorporados en el algo-

ritmo; lo que se propone es partir del escenario vigente como primera versión y hacer los ajustes necesarios para garantizar una adecuada representación ciudadana, a partir del equilibrio demográfico y de los otros criterios que sean acordados y a los cuales no responda la conformación actual.

Esta opción también puede desarrollarse a partir de un modelo matemático y apoyado por la computadora; sólo que el modelo, para este caso, tendría como eje central el alterar el sistema lo menos posible y habría que elaborar un algoritmo, cuya función principal fuese la optimización.

La posibilidad de partir del criterio de alterar el sistema lo menos posible se basa en que la redistribución anterior sea aceptada por consenso y no sea impugnada; que dicho ejercicio cumpla cabalmente con el requerimiento de transparencia, equidad e imparcialidad que demanda el momento político en que fue elaborado.

El antecedente actual, la redistribución de 2005 fue elaborada, al igual que su antecesora, con un estricto rigor metodológico sustentado en el conocimiento científico. A pesar de la crítica de los senadores, cumple los requerimientos de transparencia, por lo que una nueva redistribución puede retomar la configuración vigente como escenario inicial y hacer las correcciones pertinentes para garantizar que los distritos electorales sigan cumpliendo los requerimientos de representatividad ciudadana en términos cuantitativos y cualitativos.

El uso del criterio de alterar el sistema lo menos posible favorece la reducción en los costos que implicaría rehacer por completo el ejercicio de redistribución y readecuar los nuevos espacios electorales al cambio, ya que la inversión en infraestructura local es menor. La mayor parte de las cabeceras distritales quedarían como tales.

La redistribución es un problema de representación ciudadana. En este sentido, el valor del proceso no se encuentra en lo sofisticado

que haya sido ni en lo complejo o innovador, sino en que los territorios resultantes sean adecuados para garantizar la representación de la población y en que sean aceptados por parte del Instituto Federal Electoral, los partidos y/o grupos políticos y los ciudadanos. Por lo cual, corregir los distritos electorales vigentes para garantizar que cumplan con los requerimientos de representación puede ser suficiente.

Si se simplifica administrativamente la redistribución (y retomar el criterio de alterar el sistema lo menos posible, lo hace), se puede avanzar en el aspecto de la periodicidad. Una mayor frecuencia en la redistribución apoya el que los cambios implementados sean menos drásticos. Una periodicidad adecuada, donde haya constantes ajustes, redundaría en una mejor representación ciudadana y los datos de población podrían estar permanentemente actualizados, reduciendo la mala proporción que se deriva de la dinámica demográfica.

Cuando se deja pasar mucho tiempo entre una redistribución y otra, los costos del proceso se incrementan en gran medida, así como la distancia entre la solución posible y el escenario hasta entonces vigente. Una redistribución elaborada con una menor periodicidad disminuye los costos de cada ejercicio y los distribuye en periodos de tiempo más largos. Con base en lo anterior, se propone desarrollar el proceso cada vez que haya datos actualizados de población (ya sea del Censo de Población y Vivienda o del Conteo del INEGI). Esto reduciría los costos que deriven de hacer proyecciones, se eliminarían los errores que puedan acarrear las mismas y se evitarían las discrepancias académicas sobre su pertinencia y sobre la mejor metodología para desarrollarlas.

El proceso de redistribución deberá contemplar tareas de evaluación que se desarrollen de manera paralela, ya sea para incorporar variables de tipo cualitativo, como integridad de

comunidades, como para establecer un control de calidad del proceso.

Es importante remarcar que la redistribución tiene como principal objetivo el de lograr una adecuada representación ciudadana. Por lo que el escenario resultante debe evaluarse en términos de que las regiones propuestas sean la mejor opción para garantizar la representación de la población ante las cámaras legislativas. Lo complejo, elaborado o novedoso del proceso, en términos académicos, no debe opacar al objetivo inicial mencionado. Con base en lo anterior, se considera que corregir los distritos electorales vigentes para garantizar que cumplan con los requerimientos de representación de hoy en día puede llevar a que se cumpla con la necesidad señalada de una manera más simple y con mayores beneficios que la que implicaría probar nuevos algoritmos o hacer un cambio radical.

## CONCLUSIONES

El proceso de redistribución en México, bajo un marco teórico metodológico, fundamentado en el conocimiento científico, pero en concordancia con el contexto político es, al igual que otros aspectos de la democracia nacional, un hecho reciente. Son loables los logros obtenidos. En este sentido, el país se encuentra a la par de los más avanzados a nivel mundial. Sin embargo, en un sistema dinámico, con un territorio cambiante, se buscaría siempre de adecuar y mejorar los avances obtenidos en la materia.

En este sentido, este trabajo partió de un análisis de los criterios de redistribución y del contexto político actual, para concluir que, a pesar del éxito obtenido, las futuras redistribuciones no deben necesariamente repetir la ruta crítica que se siguió durante la última década, sólo porque fue bien aceptada en su momento. La realidad del país impone nuevos retos y demanda un avance en la materia.

En 1996 se hizo una investigación exhaustiva para desarrollar el proceso. En el ámbito teórico-metodológico no ha habido grandes avances y no es necesario que el Instituto Federal Electoral demuestre los cambios tecnológicos si éstos no hacen aportes sustantivos. Por lo anterior, se afirma que seguir los mismos principios no es suficiente, cuando existe la opción de hacer más eficiente el proceso, simplificarlo, bajar sus costos y generar un escenario que sea más fácil de asimilar por parte de los partidos políticos, los ciudadanos y el propio Registro Federal de Electores, así como mejorar la calidad de la información en la cual está sustentado el proceso.

La ventaja de alterar el sistema lo menos posible es que al aplicarlo como criterio central en la delimitación geográfica de las regiones, se ofrece un mínimo de estabilidad que tiene repercusiones en la disminución de los costos operativos derivados de la redistribución, que se favorece con la consolidación de una identidad territorial, se fomenta la cohesión al interior de los distritos y que para el representante ciudadano sea más sencillo conocer la región, tanto para actividades de campaña, como de legislación; al mismo tiempo incorpora la visión de que el territorio es cambiante y por tanto representa un enfoque dinámico. Un buen manejo de este criterio, implica, en términos generales, una simplificación administrativa, que puede derivar en su actualización permanente. Por lo anterior, la alternativa propuesta se vería favorecida por una mayor periodicidad en el proceso, lo cual garantizaría una mejor representación en términos cuantitativos.

Es importante remarcar que el momento político actual debe siempre considerarse, por lo que las propuestas deben ser reevaluadas en función del momento histórico, siempre en concordancia con valores tales como la transparencia, credibilidad y consenso, sobre todo en momentos políticos difíciles.

La sistematización del proceso, y la posible utilización de un algoritmo heurístico que

se programe tomando como eje el de alterar el sistema lo menos posible, puede garantizar la transparencia del proceso y con ello apoyar la credibilidad en la institución. El uso de un escenario inicial que ya fue aprobado por unanimidad y que es aceptado por la ciudadanía y los actores implicados, como es el caso de los anteriores, es un buen punto de partida para apoyar lo anterior.

Para ello, en su momento, habría que retomar el escenario vigente y corregirlo con el único fin de asegurar una adecuada representación ciudadana. No partir de cero ni generar territorios totalmente nuevos, repitiendo los criterios y métodos que funcionaron en su momento para, en el mejor de los casos, perfeccionarlo técnicamente. Ya se logró mucho en ese ámbito, ahora es tiempo de avanzar en la gestión administrativa.

El avance en términos de un cambio de mentalidad para abordar el problema, otorgarle seriedad y credibilidad al proceso ya se dieron. El panorama actual apunta a que las nuevas aportaciones serían mínimas y tendrían repercusiones únicamente en el escenario resultante. Por su parte, los costos derivados de incorporar tecnología actualizada, desarrollar nuevos algoritmos y automatizar criterios que antes no tuvieron ese tratamiento pueden ser altos. Aunado a lo anterior, la redistribución no debe ser un ejercicio para demostrar las capacidades tecnológicas actuales, en virtud de que éstas no implicarían un avance importante en términos académicos del problema de regionalización, redistribución o representación ciudadana.

Queda abierto a futuras investigaciones, el análisis de las consecuencias políticas del último ejercicio, en términos del balance de fuerzas propiciado en la Cámara de Diputados. Sin embargo, la relevancia de abordar la distribución geográfica de las fuerzas políticas, plasmadas a partir de los partidos ganadores en las elecciones federales de 2006, no debe dejar de lado la importancia de continuar evaluando y reconsiderando la distri-

bución justa de la población con la finalidad de garantizar su equidad política, y por tanto, justicia en el proceso democrático.

#### NOTAS:

<sup>1</sup> Es importante aclarar que la labor de dicho diputado no es la de representar a los ciudadanos que lo eligieron, sino a todos y cada uno de los mexicanos.

<sup>2</sup> Para mayor detalle, véase el texto de la Reforma política de 1978 referido en la bibliografía.

<sup>3</sup> Sesgo electoral que consiste en la manipulación de las fronteras electorales con la finalidad de beneficiar o perjudicar a un partido político.

<sup>4</sup> Por ejemplo, en México se han establecido como valores la equidad, transparencia e imparcialidad del proceso.

<sup>5</sup> La fórmula de St Lagüe es un método de reasignación de distritos que consiste en redondear al entero más cercano (Balinski y Ramírez, 1996:215).

<sup>6</sup> Los acuerdos al pie de la letra pueden ser consultados en los "Acuerdos del 23 de enero de 1996", en línea, <http://www.ife.org.mx> o en IFE (1996), *La redistribución electoral mexicana, 1996, Memoria*, Instituto Federal Electoral, México.

<sup>7</sup> Para esta segunda versión se recurrió a un método manual apoyado por computadora, a través de una herramienta llamada "Dynamo" (IFE, 1996b, tomo 1:74).

#### REFERENCIAS

ACE Project (2003), "Elections laws or Constitutional provisions listing Redistrict Criteria for selected countries", *ACE Project* [<http://www.aceproject.org/main/samples/bd/bdx006.pdf>] International Foundation for election systems. The international institute for democracy and electoral assistance & United Nations department of Economic and Social Affairs.

Albarran, E. y N. Luján (2005), "Evaluación de la distribución electoral en México: una propuesta de indicadores", *XVII Congreso de la Sociedad*

*Mexicana de Estudios Electorales*, 26-28 de octubre, Querétaro, Qro., México.

Balinski, M. and V. Ramírez (1996), "A case study of electoral manipulation: the Mexican laws of 1989 and 1994", in *Electoral Studies*, vol. 15, no. 2, Elsevier Science, Pergamon, Gran Bretaña, pp. 203-217.

Congreso de la Nación (2004), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* [<http://www.juridicas.unam.mx/ijure/fed/10/>], Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

Corona, R. et al. (1996), *La Redistribución Electoral Mexicana, 1996, Memoria. Evaluación de la redistribución electoral Mexicana de 1996*, Instituto Federal Electoral, México.

Escandón, C. y L. López Levi (2003), "Integridad de comunidades y redistribución urbana", *Política y Cultura ¿Hacia la democracia en México?*, núm. 19, primavera, UAM-Xochimilco, México, pp. 45-63.

IFE (1994), *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* [<http://www.ife.org.mx>], Instituto Federal Electoral, México.

IFE (1996a), "Acuerdos del 23 de enero de 1996", <http://www.ife.org.mx>, Consejo General del Instituto Federal Electoral, México.

IFE (1996b), *La redistribución electoral mexicana, 1996. Memoria*, tomo I y II, Instituto Federal Electoral, México.

IFE (2004), "Comunicado de Prensa 29 de abril 2004", [<http://www.ife.org.mx>], Instituto Federal Electoral, México.

IFE (2005), "Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales federales uninominales en que se divide el país para su utilización en los procesos electorales federales 2005-2006 y 2008-2009", en *Diario Oficial*, miércoles 2 de marzo de 2005, México.

López Levi, L. y C. Escandón (2001), "Aspectos teórico metodológicos en torno al proceso de

- redistribución electoral”, *Revista Argumentos*, núm. 38, abril 2001, División de Ciencias Sociales, UAM-Xochimilco, México, pp. 71-90.
- Macmaster, J. (2000), “Mandatory and discretionary criteria for redistricting” [[http://leg.state.mt.us/content/publications/research/committees/interim/1999\\_2000/districting\\_and\\_apportionment/criteria.pdf](http://leg.state.mt.us/content/publications/research/committees/interim/1999_2000/districting_and_apportionment/criteria.pdf)], Montana Districting and Apportionment Commission, Montana.
- Morril, R. L. (1981), *Political redistricting and Geographic theory*, Resource publications in geography, Association of American Geographers, Washington.
- Orr, D. M. (1970), *Congressional Redistricting: the North Carolina Experience*, University of North Carolina at Chapel Hill, North Carolina.
- Pierce, T. (1992), *A GIS-compatible, active computer algorithm for American Congressional Redistricting*, tesis doctoral, University of Oxford, Oxford.
- Registro Federal de Electores (1978), *Reforma Política*, Registro Federal de Electores, México.
- Senado de la República (2005), *Boletín de Prensa 2005/0147*, en [<http://www.senado.gob.mx/comunicacion/content/boletines/2005/b22febrero.php>], Senado de la República, México.
- TRIFE (2001), “Geografía electoral”, *Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral* [<http://www.trife.org.mx>], año 7, núm. 5, septiembre-octubre 2001.
- Vilalta, C. (2001), “Los procesos de distribución y el uso del criterio de comunidad de interés”, *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 17, núm. 1, El Colegio de México, México, pp. 151-173.