

Repensar la distritación electoral

*Liliana López Levi
Ernesto Soto Reyes Garmendia**

RESUMEN

La representación ciudadana ante las cámaras legislativas está fundamentada en una serie de procesos y tareas que deben desempeñar las instituciones encargadas del proceso electoral. Entre éstas destacan la reasignación de distritos y la redistritación electoral que, de acuerdo con los expertos, deben realizarse periódicamente, de manera tal que la dinámica demográfica no genere desequilibrios y sesgos electorales. Sin embargo, existen algunos problemas asociados al proceso y algunas resistencias al cambio en la estructura territorial por parte de los actores involucrados. A partir del reconocimiento de lo anterior y con la salvedad de que consideramos que redistritar es la mejor forma de garantizar la justicia electoral, el presente trabajo tiene como objetivo replantear el problema y explorar una serie de soluciones alternativas, con sus ventajas y sus desventajas.

PALABRAS CLAVE: representación ciudadana, distritos electorales, justicia electoral.

ABSTRACT

Citizen representation at the legislative chambers is based on a series of processes and tasks to be performed by institutions in charge of the electoral process. Among these stand out the redistricting and electoral redistricting, according to experts, should be regularly performed, so that the population dynamics does not generate imbalances and biases elections. However, there are some problems associated with the process and some resistance to change in the territorial structure of the actors involved. Upon recognition of the foregoing and except we believe redistricting is the best way to ensure electoral fairness, this paper aims to reframe the problem and explore a range of alternative solutions with their advantages and disadvantages.

KEY WORDS: citizen representation, electoral districts, electoral justice.

* Profesores investigadores del Departamento de Política y Cultura, UAM-Xochimilco.

INTRODUCCIÓN

La democracia, de la manera en que la hemos concebido hoy en día, tiene en la redistribución electoral una base territorial de gran importancia. Si ésta es adecuada garantiza una justicia en el valor del voto ciudadano y, por ende, se ha considerado que el escenario que sirve de base para la elección de las cámaras legislativas debe renovarse periódicamente, con la finalidad de incorporar la dinámica demográfica propia del país.

El problema se plantea a partir de que en la Cámara de Diputados existe un número fijo de curules disponible y la población total del país debe dividirse de manera tal que los ciudadanos de cada distrito queden representados por un diputado. 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. Si, después, se asume que los distritos estarán contenidos al interior de los estados, entonces es necesario llevar a cabo también una reasignación de distritos. Con ello se busca asignar los distritos a cada entidad federativa, en el supuesto de que ningún distrito electoral podrá tener territorio perteneciente a dos o más estados de la República.

La tarea de redistribuir periódicamente presenta algunos problemas y resistencias. Entre otros, podemos nombrar los gastos que se generan para asimilar los cambios en las fronteras; el hecho de que algunos grupos políticos, sobre todo a nivel local, prefieren no cambiar los territorios establecidos. Otra problemática estriba en el hecho de que, aunque se busque una actualización demográfica, hay siempre un pequeño rezago por el desfase de fechas entre las elecciones y los censos de población. De esta manera, si consideramos las últimas dos redistribuciones, la de 1996 utilizó datos de 1990 y sirvió para las elecciones de 1997, 2000 y 2003. Por su parte la redistribución de 2005 se elaboró con datos de 2000 y sirvió para 2006 y 2009.

A pesar de que para respetar el valor del voto es importante seguir redistribuyendo, creemos que el proceso de redistribución debe replantearse constantemente, evaluarse, examinar diversas opciones y abrirse a nuevas propuestas. A partir de lo anterior,

el presente trabajo busca explorar una alternativa y hacer una propuesta de cara a las elecciones de 2012.

EL PROCESO DE REDISTRITACIÓN

La representación ciudadana es uno de los pilares centrales del sistema democrático. En este sentido, y para el caso de México, durante las dos últimas décadas se ha llevado a cabo una serie de medidas y acciones encaminadas al fortalecimiento del proceso electoral y de sus instituciones. Entre éstas destaca el proceso de redistribución.

Se trata de un problema complejo, en los niveles teórico, metodológico y práctico; pues depende de cuestiones políticas, tecnológicas, científicas y tiene implicaciones en la infraestructura, en lo laboral y en lo institucional; implica ámbitos y relaciones de poder locales, regionales y nacionales. El reto es lograr una solución integral, que considere todas las perspectivas implicadas y que busque el consenso entre los actores que participan en el proceso. No es fácil. El problema tampoco puede eludirse pues se generarían sesgos que pondrían en entredicho la legitimidad de la democracia. La dinámica de la población obliga a replantear la solución territorial en forma periódica.

Se trata entonces de la conformación de áreas, denominadas distritos electorales, y que serán la base para organizar la representación ciudadana ante las cámaras. Desde el punto de vista científico, la redistribución se plantea como un problema de regionalización cuyo objetivo es la agrupación de ciudadanos en un territorio para gestionar principalmente el sufragio, sin embargo, también se contempla para la posterior representación y relación entre los legisladores y la población.

El objetivo es garantizar una adecuada representación a partir del principio de mayoría relativa y el resultado se evalúa en función de que exista un equilibrio poblacional entre los distritos, que el voto de un ciudadano valga lo mismo que el de cualquier otro.

El Instituto Federal Electoral (IFE), desde su creación a principios de la década de 1990, ha generado dos procesos exitosos de redistribución, el de 1996 (IFE, 1996) y el de 2005 (IFE, 2005), mismos que se fundamentan en una amplia discusión política,

territorial, técnica y científica. Aunque ambos tienen una base legal y criterios comunes, también tienen sus diferencias, resultado de una discusión que refleja dos momentos distintos. Por ejemplo, durante el primero de los procesos la transparencia era un valor de primer orden, por lo que no se aceptaban metodologías que tuviesen un componente aleatorio. Para la redistribución de 2005, en cambio, este tipo de elementos fueron aceptados.

El proceso implica dos tareas: la reasignación de distritos y la redistribución. La primera, es decir, la reasignación de distritos, es la distribución de los escaños de mayoría relativa en la Cámara de Diputados entre las entidades federativas. El objetivo es que cada estado de la República tenga un número entero de representantes proporcional a su población y que la suma de los diputados de todos los estados corresponda al total establecido por la Ley para conformar la Cámara. La redistribución electoral, por su parte, implica el trazo de las fronteras de los distritos al interior de cada entidad federativa.

Si los distritos electorales no están equilibrados en términos del número de habitantes, se produce un sesgo denominado *malapportionment* o mala proporción, cuya presencia atenta contra los derechos ciudadanos y la representatividad de los territorios. La mala proporción se produce cuando se construyen distritos electorales con números de población muy dispares o cuando se deja de redistribuir el tiempo suficiente para que se produzca el desequilibrio. Lo ideal sería que los distritos tuvieran el mismo número de habitantes, sin embargo, esto no es posible si se toman en cuenta otros criterios (tales como los tiempos de traslado, la integridad de comunidades, el respeto a los límites municipales o la compacidad), por lo que a final de cuentas se busca alcanzar una población objetivo o población meta, a partir de la cual se establece la desviación aceptada o aceptable, con la finalidad de que la disparidad entre unos y otros distritos, se reduzca lo más posible.

En México no existe un mandato constitucional que obligue a la actualización de los distritos electorales, sin embargo, no hacerlo tiene repercusiones en la representatividad de los diferentes espacios y distritos electorales; en el valor del voto de los ciudadanos y en la posibilidad de reducir la subrepresentación o sobrerrepresentación de los diversos grupos sociales.

Cuando se hizo la redistribución de 1996 habían pasado casi 20 años de la anterior, lo que generó problemas como el caso del distrito 40 en el DF que para 1996 tenía más de 600 mil electores, en contraste con el distrito 33 que tenía 30 mil (Guerrero y Urrutia, 1996). Para ese mismo año, de los 300 distritos electorales, 168 tenían una desviación que excedía 15% respecto de la media y en algunas entidades como Aguascalientes, Baja California Sur y Quintana Roo, 100% de los distritos estaba fuera de rango (López Levi, 2004).

Con el objetivo de garantizar una adecuada representación, la primera tarea debiera ser el cálculo de la población meta o población objetivo, misma que se obtiene al dividir a la población total del país entre el número de curules disponibles. Posteriormente, es necesario establecer el número de diputados que corresponden a cada estado y lo mismo para el caso de los municipios que requieran subdividirse.

La reasignación de distritos en el ámbito federal mexicano se fundamenta en los artículos 52 y 53 de la Constitución, que disponen que la Cámara de Diputados se integra con 300 diputados de mayoría relativa y 200 de representación proporcional, estos últimos organizados en función de circunscripciones plurinominales y los primeros en distritos uninominales, que deben resultar de la división de la población total del país entre 300. Se impone además la restricción de que ningún estado de la República pueda tener una representación menor a dos diputados. Después, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) en sus artículos 118, 128 y 177 responsabiliza al Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) y al Registro Federal de Electores¹

¹ El artículo 128 (j) establece que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores tiene como una de sus atribuciones la de “formular, con base en los estudios que realice, el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales, así como el de las cinco circunscripciones plurinominales”; el artículo 118 (j) establece entre las atribuciones del Consejo General del IFE, “[d]ictar 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 para determinar el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas y, en su caso, aprobar los mismos”. El artículo 177 establece que, “según lo dispuesto por el artículo 53 de

de las tareas de determinar los territorios correspondientes a los distritos electorales y a las circunscripciones federales.

La reasignación de distritos implica, en sí misma, una serie de decisiones y presenta diversas alternativas en cuanto a métodos. El resultado, es decir, el número de distritos que tenga cada estado dependerá del método de asignación de distritos utilizado (Balinski y Ramírez, 1996), retomados también por otros autores e instituciones como (Martell, 1993), (IFE, 1996) y (Martínez 2010), señalan tres métodos: el redondeo al entero más cercano, el de resto menor y el de resto mayor.

En México se ha usado el método de resto mayor, que consiste, de acuerdo con Martínez (2010), en:

- a) Calcular la media nacional dividiendo la población del país entre el número de distritos que se distribuirán.
- b) Dividir la población de cada entidad federativa entre la media nacional. A cada entidad federativa se le asigna un número de distritos igual a la parte entera que resulte de la división.
- c) Asignar, en cumplimiento a la legislación correspondiente, dos distritos a aquellas entidades federativas cuyo cociente resulte menor que dos.
- d) Asignar un distrito adicional a aquellas entidades federativas que tuvieran los números fraccionarios mayores.

Para lograr el equilibrio demográfico en la determinación de los distritos se parte 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.

El conocimiento de los estudiosos del tema, aunado a las experiencias a nivel internacional, ha llevado a la recomendación

la Constitución, establecida una nueva demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales basada en el último Censo general de población, el Consejo General del Instituto, con la finalidad de contar con un catálogo general de electores del que se derive un padrón integral, auténtico y confiable, podrá ordenar, si fuere necesario, que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores aplique las técnicas disponibles, incluyendo la censal en todo el país, de acuerdo a los criterios de la Comisión Nacional de Vigilancia y de la propia Dirección Ejecutiva”.

de redistribuir periódicamente con la finalidad de actualizar la base territorial necesaria para el proceso electoral. Lo anterior parte de la dinámica demográfica, misma que genera cambios en los distritos y deriva en un desequilibrio poblacional.

DINÁMICA DEMOGRÁFICA

De acuerdo con el INEGI (2010), la población total del país aumentó de poco menos de 97 millones y medio a más de 112 millones de habitantes. La tasa de crecimiento (1.4% en el periodo 2000-2010) continúa su tendencia decreciente que se inició en la década de 1970 (cuando era del 2.6%) y se combina, a partir de 1990 (cuando alcanzó 1.8%), con una mayor migración internacional.

De acuerdo con el INEGI (2010), el proceso de urbanización se caracteriza por una tendencia a la concentración de la población en unos cuantos centros urbanos, en paralelo a una acentuada dispersión, en donde 25% de la población se asienta en 90% de las localidades, mientras que la tercera parte habita 1% de las localidades del país.

La población urbana creció del 74.7% en el 2000 al 76.8% en el 2010. Entre ambos censos hubo también un incremento en el número de localidades pequeñas y medianas. La pirámide de edad también sufrió transformaciones y aunque para los fines de redistribución se ha considerado la población total y no sólo la mayor de 18 años, también es conveniente anotar los cambios demográficos en la estructura de la población. Para el 2000 la población menor de 15 años era 34.1% del total, 60.9% estaba en edad laboral (entre 15 y 60 años) y la de edad avanzada (60 años y más) era el 5%. En el 2010, la primera disminuyó al 29.3%, la segunda aumentó al 64.4% y la tercera al 6.3% (INEGI, 2010).

Otro aspecto relevante es la migración. Al respecto, el INEGI informa que el promedio de personas que viven en una entidad federativa diferente a aquella en donde nacieron es de 18.4%. Destacan Quintana Roo, con 54% de sus residentes; Baja California, con 45.1%; Baja California Sur, con 39.7%; y el Estado de México, con 37%, en contraste con Chiapas, que tiene 3.6%, Guerrero, 6% y Oaxaca 7%. Desde otra óptica, si vemos la cifra absoluta en lugar que los porcentajes, las entidades que tienen mayor cantidad de

población nacida fuera son el Estado de México, el Distrito Federal, Baja California, Jalisco y Nuevo León.

En cuanto a los cambios de residencia de 2005 a 2010, el censo registró que 3.3 millones de personas vivían en otra entidad 5 años atrás. Con base en sus datos, INEGI concluye que:

[...] las entidades que ganaron población y que son catalogadas como de fuerte atracción de población son Baja California Sur, con una ganancia neta de 10% y Quintana Roo, con 8.1%. Por el contrario, el Distrito Federal, pierde población al registrar un saldo negativo de 6.3 por ciento.

Lo anterior se refleja en el Mapa 1.

MAPA 1
Estratificación del saldo neto migratorio por categoría migratoria de las entidades federativas



Fuente: INEGI (2010), *Principales resultados del Censo de población y vivienda*.

Además de lo expresando, el censo registra que 3.2 millones de personas cambiaron su municipio de residencia dentro de la misma entidad. En este sentido, los porcentajes mayores de movilidad se encuentran en Nuevo León (10.6%), Jalisco (5.5%), el Estado de México (5.5%) y el Distrito Federal (4.4%). El fenómeno es mayor en las zonas metropolitanas del país.

La población que migró al extranjero se redujo en 31.9%, con respecto al censo del 2000. Es importante destacar que 48.8% de los migrantes tienen entre 20 y 34 años. Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Estado de México y Puebla son las entidades con mayor población migrante a otros países y en conjunto representan casi el 40 por ciento.

Todo lo anterior muestra que en la última década hubo una dinámica poblacional que, derivada del aumento en el número de habitantes, el crecimiento urbano y los fenómenos de migración han alterado el equilibrio poblacional que tenían los distritos electorales contruidos con base en los datos del censo del 2000.

Si consideramos los datos del Censo de población y vivienda 2010, en la actualidad el país tiene 112 336 538 habitantes, que divididos entre los 300 distritos electorales, dan como resultado una población meta para cada distrito de 374 455 habitantes. Si se hace la reasignación de distrito de acuerdo al método de resto mayor, los distritos correspondientes a cada entidad federativa cambiarían como en el Cuadro 1 respecto de la redistribución anterior.

De lo anterior, resulta que al menos 12 entidades debieran tener un número diferente de distritos del que tienen. En particular, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz.

VALOR DEL VOTO CONTRA IDENTIDAD TERRITORIAL

En virtud de que la población es el criterio central para determinar el número de distritos que corresponde a cada una de las 32 entidades federativas, los procesos demográficos obligan:

[...] a realizar una revisión y ajuste periódico de la división del territorio con fines electorales para que todos los diputados representen a un

CUADRO 1

Entidad federativa	Distritos actuales (Redistribución 2005)	Población 2010	Distritos correspondientes según el Censo de 2010	Diferencia
01 Aguascalientes	3	1 184 996	3	
02 Baja California	8	3 155 070	8	
03 Baja California Sur	2	637 026	2	
04 Campeche	2	822 441	2	
05 Coahuila	7	2 748 391	7	
06 Colima	2	650 555	2	
07 Chiapas	12	4 796 580	13	+1
08 Chihuahua	9	3 406 465	9	
09 Distrito Federal	27	8 851 080	24	-3
10 Durango	4	1 632 934	4	
11 Guanajuato	14	5 486 372	15	+1
12 Guerrero	9	3 388 768	9	
13 Hidalgo	7	2 665 018	7	
14 Jalisco	19	7 350 682	20	+1
15 México	40	15 175 862	41	+1
16 Michoacán	12	4 351 037	12	
17 Morelos	5	1 777 227	5	
18 Nayarit	3	1 084 979	3	
19 Nuevo León	12	4 653 458	12	
20 Oaxaca	11	3 801 962	10	-1
21 Puebla	16	5 779 829	15	-1
22 Querétaro	4	1 827 937	5	+1
23 Quintana Roo	3	1 325 578	4	+1
24 San Luis Potosí	7	2 585 518	7	
25 Sinaloa	8	2 767 761	7	-1
26 Sonora	7	2 662 480	7	
27 Tabasco	6	2 238 603	6	
28 Tamaulipas	8	3 268 554	9	+1
29 Tlaxcala	3	1 169 936	3	
30 Veracruz	21	7 643 194	20	-1
31 Yucatán	5	1 955 577	5	
32 Zacatecas	4	1 490 668	4	

porcentaje análogo de la población y se garantice el principio de la igualdad del voto (IFE, 2005).

En este sentido se establece que el censo será la base de información, por lo cual se infiere que una vez obtenidos los resultados del último censo debiera iniciarse el proceso.

El primer proceso de distritación desarrollado después de la creación del IFE fue el de 1996, mismo que llevó varios meses de preparación, de elaboración de propuestas y de acuerdos. Los trabajos implicaron desde la construcción de las bases de datos, iniciada en 1992, hasta el acuerdo sobre los criterios y la evaluación de los modelos y aprobación de la solución final en 1996 (Reyes y López Levi, 2004).

Después, para el caso del censo de 2000, el Consejo General del IFE acordó en enero de 2002, posponer el proceso hasta después de las elecciones del 2003 (IFE, 2005). En consecuencia, en abril de 2004 se iniciaron los trabajos preparatorios y el 11 de febrero de 2005, el Consejo General del IFE aprobó por unanimidad la nueva demarcación territorial de los 300 distritos federales uninominales para ser utilizada en las elecciones federales de 2006 y de 2009. En ese entonces se preveía que los resultados del Censo de población y vivienda 2010 permitieran llevar a cabo un nuevo proceso de distritación que fuera la base para las elecciones federales de 2012 (IFE, 2005). En ambos casos, sea en la redistribución de 1996 o en la de 2005, los trabajos tomaron varios meses.

Los expertos recomiendan redistribuir después de cada censo, para tener las bases territoriales-electorales lo más actualizadas posibles (en términos demográficos) y reducir problemas de sobrerrepresentación y subrepresentación. Estamos a menos de un año de las elecciones y no se ha iniciado el proceso. El IFE ha decidió aplazar el proceso a un momento posterior a los comicios electorales del 2012. Al parecer existen también ciertas resistencias a desarrollar el proceso por parte de algunos actores locales, debido a la dificultad para los partidos políticos de reajustar los territorios y la logística asociada con las campañas y con las elecciones.

En textos anteriores, nos hemos referido a la necesidad de redistribuir periódicamente (López y Soto, 2008). Ello favorece el respeto por el valor del voto. La actualización constante permite reducir los desequilibrios en términos de número de

habitantes, sin embargo, reconocemos que el cambio constante en los límites territoriales dificulta la identidad territorial así como la organización y gestión del territorio. Los habitantes no generan identidad con aquellos con los que comparten distrito, los candidatos sienten que les mueven el espacio de trabajo, los trabajadores de las instituciones electorales a nivel local también se resienten a las transformaciones y, además, los cambios en las fronteras distritales pueden implicar gastos significativos en infraestructura cuando hay que hacer ajustes tales como un traslado de cabecera distrital.

Frente a una situación como la que se nos muestra hoy en día, se hace evidente la dificultad de una adecuada actualización de la base distrital. El momento ideal para ello es después del último censo y antes del proceso electoral que le sigue. En las dos últimas redistribuciones mexicanas el proceso se ha llevado a cabo justo a la mitad entre un censo y otro.

A partir de lo anterior nos proponemos repensar el problema y plantear algunas alternativas, con el objetivo de avanzar en la discusión sobre las mejores formas de generar justicia en términos de los territorios que fungen como base para el proceso electoral. Para ello presentamos una serie de opciones, en términos de redistribución, y anotamos las ventajas y desventajas que en nuestra opinión presenta cada una de éstas.

1. La primera alternativa elegida por el IFE frente a la elección del 2012, es la de no redistribuir; ello tiene como ventajas el hecho de que se promueve una identidad distrital y se facilita el trabajo de los actores electorales y candidatos sobre un territorio ya conocido por ellos y que les es familiar. Con ello, se evitan algunos inconvenientes para los actores políticos tales como movimiento del espacio de trabajo de los candidatos, partidos y fuerzas políticas. Además, los cambios en las fronteras distritales pueden generar gastos significativos en infraestructura cuando ocurre el traslado de la cabecera distrital. Como desventaja a esta posibilidad, está el desequilibrio poblacional existente al momento de la elección, pues la población base para la elección del 2012 es la registrada en el censo del 2000. El voto y su respectiva representación en curules no tiene el mismo peso para todos los ciudadanos. Lo anterior ocurrió, como se explicó en párrafos

- anteriores, durante casi 20 años, en México, antes de que se creara el Instituto Federal Electoral. En 1978 se hizo una reforma política en México, durante la cual se llevó a cabo un proceso de redistribución. La demarcación territorial resultante fue vigente hasta 1996. Dicho escenario, al momento de su modificación contaba con un importante sesgo de mala proporción.
2. La segunda opción es redistribuir después de cada censo, lo que permite disminuir el desequilibrio poblacional de los distritos, mejorando la igualdad en el peso relativo del voto de los ciudadanos. Pero tiene la desventaja de que el cambio constante dificulta la generación de una identidad distrital; el movimiento del espacio de trabajo de los candidatos, partidos y fuerzas políticas puede dificultar su organización y generar gastos por el cambio en la infraestructura.
 3. La tercera alternativa es redistribuir antes de cada proceso electoral, lo cual favorecería el equilibrio poblacional y de representación, por estar basado en la información censal más reciente. La desventaja sería que las fechas del levantamiento del censo podrían estar muy cercana a las elecciones, lo que puede dificultar el proceso en términos operativos. El beneficio de un escenario con ese nivel de actualización, puede ser menor al costo que implica.
 4. La cuarta opción es la de asignar los diputados a los estados, sin vincularlos a los distritos electorales. Esto tendría como ventaja que al no modificar las fronteras se evitarían las desventajas de las dos opciones anteriores. La desventaja, en cambio, sería la necesidad de un cambio en la legislación electoral para lograr una nueva categoría de diputados “estatales”; y además, puede darse el caso (si se mantienen los trescientos diputados) que algún municipio o delegación no tuviera diputados ni elección de los mismos.
 5. La quinta opción es la de no alterar el número de distritos, sino el número de diputados. Con ello, no se modifican las fronteras distritales evitando las desventajas de las alternativas 2 y 3. Adicionalmente, se garantiza una representación poblacional y de representación más equitativa. Pero, implica la modificación de la legislación electoral; y el aumento de diputados generaría un creciente peso financiero para los contribuyentes.

6. Finalmente, está la opción de generar áreas políticamente viables, basadas en la identidad territorial, lingüística, cultural, etcétera, de los ciudadanos y que sirvan de base para el proceso electoral, sin importar su desequilibrio poblacional. La ventaja sería que propiciaría una identidad territorial a la vez que un equilibrio poblacional. La desventaja es que se trata de una propuesta compleja que requiere una gran discusión. Además, implica la modificación de la legislación electoral.

La solución que nosotros consideramos mejor y la que tiene un mayor consenso en el discurso de los diversos actores políticos es la segunda, la de redistribuir después de cada censo. Ello permite una adecuada representación ciudadana en términos cuantitativos y si se hace con la suficiente frecuencia, puede incluso favorecer la posibilidad de alterar el sistema lo menos posible. Es decir, que un ajuste constante y seguido permite que los cambios a las fronteras electorales sean menores de lo que serían si se deja pasar demasiado tiempo. Sin embargo, el que esto no ocurra en la práctica es señal suficiente para afirmar que hay resistencias a ello, que no es la solución prioritaria y que el hecho de no redistribuir, como se decidió en miras a la elección de 2012, contribuye a generar un sesgo de mala proporción.

En virtud de lo anterior, consideramos que más allá de un problema de equilibrio poblacional, la redistribución debe también considerar la cuestión identitaria y de funcionalidad territorial. Consideramos que en México no se ha construido una identidad territorial ciudadana vinculada con los distritos electorales. La que existe se encuentra más ligada a la entidad federativa, el municipio o delegación de residencia, la región cultural o ambiental (el Bajío, las Huastecas, la costa, la montaña, etcétera). Por lo anterior, creemos conveniente replantear y discutir la última opción. En la cual se crearían unidades territoriales que tengan un sentido cultural o político administrativo, que respete las fronteras estatales y municipales,² aunque durante la discusión se podría

² Este criterio de respeto a los límites político-administrativos consiste en que los distritos respeten la división municipal y resulten en una de tres posibilidades. 1) De la división de un municipio en varios distritos, 2) Que corresponda un municipio a un distrito o 3) Que se construya un distrito a partir de la unión de varios municipios.

también plantear la posibilidad de crear distritos intermunicipales o incluso interestatales, los cuales tendrían sentido, por ejemplo, para el caso de las zonas metropolitanas.³ Una vez dividido el país en dichas unidades territoriales (que incluso podrían tener una congruencia hacia los distritos electorales locales), realizar, previo a cada elección, una reasignación de diputados para que cada una de estas unidades tenga el número de diputados que corresponda según si fue expulsora o receptora de población. La posibilidad implica una reforma política y una amplia discusión por parte de los actores involucrados, pero que es importante plantear.

CONCLUSIÓN

Un hecho consubstancial a la democracia es asegurar que el voto de cada ciudadano tenga el mismo valor; o sea, que exista una justa proporcionalidad territorialidad en la integración de la representación política nacional. Esto no se garantiza en el caso de México, entre otras razones por el desfase entre la dinámica demográfica y la actualización de los distritos electorales. Prueba de esto es que la redistribución de 1978, elaborada con datos censales de 1970, sirvió para organizar las elecciones federales de 1979, 1982, 1985, 1988, 1991 y 1994; la redistribución de 1996, elaborada con datos del censo de 1990, fue utilizada en las elecciones de 1997, 2000 y 2003. Por su parte, la redistribución de 2005, que se elaboró con datos censales del 2000, sirvió para las elecciones de 2006 y 2009; y será utilizada para las elecciones de 2012, esto, a pesar de los importantes cambios demográficos detectados en el censo de 2010 respecto al censo de 2000, tales como el creciente proceso de urbanización y

³ El caso no es menor. De acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Hábitat, Consejo Nacional de Población (Conapo) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2004), existían al iniciar el siglo XXI, 55 zonas metropolitanas en el país. Las anteriores fueron definidas “como el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica”.

la consiguiente concentración de la población en unos cuantos centros urbanos; el cambio en la pirámide de edad y por lo tanto el de la proporción de ciudadanos en edad de votar dentro de cada distrito; la importante migración al extranjero; los cambios de residencia y la existencia de entidades que ganaron población, frente a otras que la perdieron, etcétera.

Corregir estas desviaciones en los distritos electorales es urgente para no poner en riesgo la credibilidad de los procesos electorales y la confianza en la representación parlamentaria. Para tal fin, de las posibles alternativas de solución destaca la de redistribuir inmediatamente después de cada censo general de población. Esto mantendría permanente actualizados los distritos electorales.

Un problema adicional para lograr una adecuada proporcionalidad territorial, es la necesidad de considerar otros factores de identidad territorial, tales como tradiciones históricas, lingüísticas, étnicas, políticas y en general, culturales de las diversas regiones (el Bajío, las Huastecas, la costa, la montaña, los pueblos indígenas, etcétera). La resultante de un ejercicio como este puede resultar en distritos intermunicipales o incluso interestatales. Una redistribución de este talante requiere de una intensa y amplia discusión nacional, con la participación de todos los actores políticos y en general de la sociedad civil. Esta sería la madre de todas las redistribuciones. Su posible elaboración dependerá de la voluntad de la clase política y de la participación ciudadana. De lograrse, se traduciría seguramente en beneficio y avance de la tan buscada transición hacia la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- Albarran Eduardo A. y Luján Ponce, Noemí (2005), "Evaluación de las distritaciones electorales en México de 1996 y 2005", "Una propuesta de indicadores", ponencia presentada en el XVII Congreso de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, efectuado del 26 al 28 de octubre de 2005, Querétaro, México.
- Balinski, Michel y Victoriano Ramirez (1996), "A case study of electoral manipulation: the Mexican laws of 1989 and 1994", en *Electoral Studies*, vol. 15, núm. 2, Elsevier Science/Pergamon, Gran Bretaña, pp. 203-217.

- Cofipe (2008), Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Congreso de la Unión, México [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/COFIPE.pdf>].
- Guerrero S. y Urrutia A. (1996), "Llama el IFE a los partidos a colaborar en la redistribución", *La Jornada*, 24 de abril de 1996, México.
- IFE (1996), *La redistribución electoral mexicana, 1996. Memoria*, tomo I, p. 209 y tomo II, p. 667, IFE, México.
- (2005), "Nueva geografía electoral" [http://www.ife.org.mx/docs/Internet/FAQ/Docs_ES_PDF/nueva-geografia-electoral.pdf], fecha de consulta: 21 de mayo de 2011, p. 1.
- (2006), "Nueva distritación electoral" [http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/pdf/C1/c1_1-3.pdf], fecha de consulta: 21 de mayo de 2011.
- INEGI (2000), Indicadores sociodemográficos de México 1930-2000 [http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/indisociodem/2001/indi2001.pdf], fecha de consulta: 14 de junio de 2011.
- (2010), *Principales resultados del censo de población y vivienda* [<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/cpv2010/Principales2010.aspx>], fecha de consulta: 14 de junio de 2011.
- López Levi, Liliana y Ernesto Soto Reyes Garmendia (2008), "Federalismo y redistribución electoral en México", revista *Política y Cultura*, núm. 29, "Reforma del Estado, gobernabilidad y los juegos del poder", UAM-Xochimilco, México.
- (2004), "El marco territorial para el proceso electoral", en Carrillo, De la Vega y Toscana (coords.), *Imagen política de México (1980-2002)*, UAM-Xochimilco, México, pp. 17-20.
- Martell Espinosa, Ivonne (1993), "Representación y reparto distrital en México", tesis para obtener el título de licenciado en ciencias sociales, ITAM, México.
- Martínez, Graciela (2010), "Propuesta metodológica para la redistribución electoral en México: El Caso de Michoacán", *Journal of Latin American Geography*, vol. 9, núm. 1, [http://muse.jhu.edu/journals/journal_of_latin_american_geography/v009/9.1.caballero.pdf], fecha de consulta: 10 de junio de 2011.
- Reyes, Carmen y Liliana López Levi (2004), "Redistribución electoral 1996: el diseño de una solución", en Carrillo, Mario A.; Sergio de la Vega y Alejandra Toscana (coords.), *Imagen política de México (1980-2002)*, UAM-Xochimilco, México.
- Sedesol/Conapo e INEGI (2004), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, México.