



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**“Redistribución electoral en el estado de Morelos:
una alternativa de representación político-social”**

T E S I S

**Que para obtener el título de:
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública
(Especialidad: Ciencia Política)**

Presenta

Orlando Adame Villalobos

Asesor

Dr. Héctor Zamitiz Gamboa



México, D.F.

2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A mi madre, Edith Villalobos Lozano

Quien ha sido la fuerza de mi inspiración y vida en cada propósito establecido.

A E.R.

Por *estar* presente desde sí mismo en esos grandes momentos, principalmente en aquellos de arduo trabajo durante el desarrollo de esta investigación.

*A mi Familia... Naty, Satu, Sergio, Oswaldo, a mis abuelos Elodia y Jesús,
y aquellos otros que están aquí o en algún otro lugar*

Porque de alguna u otra manera, han sido parte de este proyecto.

A mi asesor, el Dr. Héctor Zamitiz Gamboa

Por conducirme al camino de la investigación, así como por su firme compromiso con este proyecto, pero sobre todo por la paciencia demostrada en el desarrollo del mismo.


Al Profr. Germán Rebolledo Santamaria

Por hacer suyo este proyecto y plasmar sus experiencias en él, y cuyas observaciones fueron fundamentales para mejorarlo.

A mis sinodales: *Ricardo Navarro, Victor López y Guadalupe Sánchez*
Ya que con sus aportaciones fue posible concluir satisfactoriamente esta investigación.

A la *Universidad Nacional Autónoma de México*
Por darme cabida en sus aulas todos estos años, donde conocí la importancia de sus aportaciones para el país y obtuve la firme convicción de promover su legado:
el pensamiento libre.

A la *Facultad de Ciencias Políticas y Sociales*
Constructora innegable del pensamiento crítico, ideológico y político-filosófico.

Finalmente, a mi *Padre, Pedro Adame Morales* 
Gracias a él fue posible cimentar una nueva historia, a la que involuntariamente siempre perteneció.

ÍNDICE

Índice	1
Introducción	3
Capítulo I.	11
Fundamentos teóricos sobre los sistemas electorales	
1.1 La representación política en la democracia actual	12
1.2 Los sistemas de mayoría y representación proporcional	15
1.2.1 El sistema de representación mayoritaria	15
1.2.2 El sistema de representación proporcional	18
1.3 La redistribución electoral	20
1.4 Los sesgos electorales	23
1.4.1 El entorno de la sobrerrepresentación/subrepresentación distrital	23
1.4.2 La experiencia del <i>Gerrymandering</i>	25
Capítulo II.	28
El sistema electoral y la redistribución en México	
2.1 El sistema electoral mexicano	29
2.1.1 El Instituto Federal Electoral	31
2.2 Los últimos procesos de redistribución federal	33
2.2.1 La redistribución de 1996	33
2.2.2 La redistribución actual. 2004-2005	39
2.3 Michoacán, Tabasco y Quintana Roo: Experiencias recientes de redistribución estatal	45
2.3.1 Fundamento jurídico	49
2.3.2 Análisis y resultados de los procesos	54
2.3.2.1 Michoacán	54
2.3.2.2 Tabasco	58
2.3.2.3 Quintana Roo	63
Capítulo III.	70
Diagnóstico de la redistribución actual en el estado de Morelos	
3.1 La Reforma electoral estatal de 1996	72
3.1.1 Cambios al marco jurídico de la entidad	73
3.1.2 La redistribución estatal: proceso y resultados	75
3.2 Esquema actual de los distritos electorales	81

3.2.1 La representatividad en el sistema electoral morelense	82
3.2.2 Diagnóstico general de la división territorial electoral	86
3.2.3 Aplicación de los criterios del IFE sobre los distritos vigentes	89
Capítulo IV.	91
Propuesta de una nueva redistribución para el estado de Morelos	
4.1 Metodología del proceso	92
4.1.1 Análisis de los criterios del IFE	94
4.1.2 Criterios técnico-metodológicos	98
4.2 Propuesta de división de los distritos uninominales	101
4.2.1 Delimitación de los distritos electorales	101
4.3 Propuesta de las diputaciones plurinominales	111
4.3.1 Esquema de las circunscripciones plurinominales	114
4.4 Aspectos jurídicos de la propuesta	116
4.5 Propósitos de la propuesta	118
Conclusiones	120
Anexos	128
Bibliografía	138

INTRODUCCIÓN

La creación del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990, fue el punto de partida para la renovación del sistema electoral mexicano y en consecuencia, de la estructura electoral de las entidades federativas. Un punto específico que se reconstituyó fue la geografía electoral del país, teniendo como objetivo principal el equilibrar los distritos electorales en relación a la población promedio distrital –resultante de dividir el total de habitantes del país entre los 300 distritos en que se encuentra dividido el territorio nacional-, donde se elijen los diputados federales. Esa tarea la llevó a cabo el IFE en 1996. A ese proceso de división de las áreas territoriales para elegir cargos de representación política se le llama *redistribución*.

La presente investigación tiene por objeto estudiar y analizar la redistribución en el estado de Morelos; en particular, las características políticas, poblacionales, geográficas, etc. Para ello se requiere investigar los procesos de redistribución que se hayan realizado estatalmente, con el fin de enriquecer los aspectos teórico-metodológicos que nos permitan formular nuestra propuesta de redistribución alternativa.

En este sentido es importante apoyarnos en conceptos tales como: sistema electoral, representación política, distrito electoral, redistribución y sesgo electoral (*gerrymandering*, sobrerrepresentación y subrepresentación distritales), para llevar a cabo la investigación que nos proponemos.

El sistema electoral mexicano se encuentra caracterizado por una organización electoral conforme al de la mayoría de los regímenes democráticos, donde la representación política se encuentra cimentada en la elección de representantes por demarcaciones territoriales. En consecuencia, es fundamental que una redistribución electoral deba efectuarse con las técnicas necesarias,¹ para que se cumpla el principio de la representación política, esto es, que el número de habitantes en el interior de los distritos sea equilibrado, tomando en cuenta que un

¹ Una de ellas son los “Criterios y consideraciones operativas que se utilizarán en la formulación de los proyectos de división del territorio nacional en trescientos distritos electorales federales uninominales”, aprobados por el Consejo General del IFE el 15 de julio de 2004.

voto debe tener el mismo valor del otro ciudadano, en un distrito diferente, es decir, “un hombre, un voto”, premisa que podemos interpretar como un territorio donde se eligen cargos de representación política a través de distritos electorales lo más equilibrados poblacionalmente.

Actualmente la distribución geográfica de los **dieciocho distritos electorales de mayoría**, en los que se encuentra dividido el estado de Morelos, ha experimentado diversas reformas electorales, cuyo objetivo ha sido ampliar o incrementar el número de espacios legislativos. Dichas reformas fueron reestructurando la geografía electoral estatal, pues al aumentar y redistribuir dichos espacios trajo consigo cambios en los resultados electorales, así como en la equidad o igualdad que debe existir en el conjunto poblacional de un distrito y los municipios que serán representados en el Congreso del estado. ¿Qué estrategia implicó la reforma electoral y la consecuente la redistribución? ¿Generó un debate en torno a métodos y técnicas sobre como redistribuir? o, ¿Sólo fue un proceso político de negociación entre los partidos políticos representados en el Congreso del estado?

Conviene aclarar que después del proceso de redistribución federal de 1996, y toda vez que los organismos electorales de los estados del país tuvieron las atribuciones legales para rediseñar los distritos estatales, algunos de ellos comenzaron con las tareas para redistribuir geográficamente las demarcaciones; este proceso no siempre tuvo como soporte fundamentos teórico-metodológicos. Ese mismo año, la reforma electoral morelense contempló el incremento de los distritos uninominales y, por ende, fue necesario redistribuir el territorio estatal. Existió un caso particular, si bien la población por distrito debía comprender entre 60 mil y 100 mil habitantes, por ejemplo, el distrito V-Temixco se constituyó con 137,740 habitantes, es decir, más del doble de la población representada en los distritos IX-Puente de Ixtla y XVI-Ayala. ¿Qué justificación existió durante el debate de la reforma electoral para aprobar el diseño distrital actual, a pesar de la evidente sobrerrepresentación poblacional?

Es importante señalar que a doce años de que se realizó la última redistribución en el estado, las omisiones técnicas existentes en la actualidad son más evidentes, pues la población aumentó y las comunicaciones del estado se

han transformado. Por ello, resulta incomprensible que en una entidad como Morelos, con una dinámica poblacional tan cambiante por su cercanía a entidades como el Distrito Federal, Guerrero y Estado de México, de donde proviene un importante flujo migratorio, no se haya proyectado realizar una nueva redistribución. En ese sentido, nos preguntamos, si la población del estado ha aumentado respecto a la redistribución de 1996 ¿Después de doce años a que se debe que no se haya revisado el diseño distrital estatal? o bien, ¿Qué instituciones político-electorales intervendrían en el proceso, y que implicaría la actuación de cada una de ellas?

Esta tesis pretende demostrar que los factores que han impedido una distritación-representación electoral, en proporción con la población existente en cada demarcación (es decir, que el número de habitantes en el territorio que abarca cada distrito sea equilibrado), obedecen hipotéticamente a las siguientes razones:

- La delimitación ha obedecido a intereses electorales del partido en el poder en el estado; asimismo los responsables en su momento de realizar la redistribución pertenecían, en la práctica a alguna fracción partidista.
- La redistribución se ha realizado sin considerar el análisis aritmético poblacional de cada distrito electoral diseñado.
- Para llevar a cabo el diseño electoral no se han utilizado adecuadamente, los métodos, las técnicas y los criterios para buscar una efectiva representación, pues la negociación política entre los partidos políticos se ha privilegiado por sobre los aspectos científicos.
- Las diputaciones plurinominales no representan a ninguna región poblacional del estado, lo que deriva en que algunos municipios –no regiones-, estén sobrerrepresentados, generando inequidad y desequilibrio dentro del objeto de la representación. Como consecuencia de ello, se debilita el ideal democrático de la igualdad del voto.

-
- En consecuencia, la asignación de diputaciones plurinominales por una sola lista estatal, facilita que la residencia de cada uno de esos representantes esté establecida en un solo Municipio.

El marco legal que se relaciona con el tema objeto de esta investigación, es indispensable para identificar el sustento jurídico tanto a nivel federal como estatal de un proceso de redistribución. Para ello, analizaremos la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos en materia electoral y el Código Electoral para dicho estado. Asimismo, se consultará la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). A las interrogantes anteriores se añaden las siguientes: ¿Avala el actual marco jurídico del estado el principio de igualdad del voto al diseñar los distritos electorales con un número equivalente de habitantes? ¿Las leyes electorales del estado facultan a una institución imparcial, independiente y profesional la responsabilidad de llevar a cabo la delimitación de los distritos? ¿El marco jurídico permitiría realizar una redistribución tal como se plantea en esta investigación? ¿Qué implicaciones jurídicas devendrían con esta propuesta y cuales normas estatales requieren una adecuación?

La importancia de este trabajo reside en destacar la falta de claridad en la distribución uninominal y plurinomial de los diputados locales, pues el resultado que pretendemos obtener justificará la creación de distritos electorales adicionales, lo que permitirá igualar la población en las diferentes demarcaciones. Entre otras cuestiones se pretende demostrar la existencia de una sobrerrepresentación electoral de los escaños plurinominales existente en la actualidad.

Los objetivos que se propone lograr la presente investigación son los siguientes:

- Rediseñar la geografía electoral del estado con base en el incremento a veinte diputaciones uninominales en igual cantidad de distritos electorales locales de mayoría relativa. Dichos distritos serán delimitados geográficamente de acuerdo a criterios diseñados con base en los utilizados por el IFE para redistribuir (estos criterios fueron la herramienta metodológica de la redistribución federal 2004-2005). Para

ello se requiere demostrar que para llevar a cabo un diseño distrital se requiere la aplicación de métodos y técnicas que proponen algunos autores estudiosos de la representación política-territorial.²

Los distritos electorales de mayoría, deben ser espacios cuya característica principal sea contar con un equilibrio poblacional. En este rediseño se tratará –en concordancia con Silvia Gómez Tagle-, de “encontrar las divisiones geográficas que permitan alcanzar un equilibrio adecuado entre el número de ciudadanos que pueden votar en un territorio y el número de representantes que eligen”.³

En cuanto a las diputaciones plurinominales, se propondrá que las doce curules existentes se distribuyan a través de un nuevo método, consistente en el diseño de dos circunscripciones regionales en igual número de listas, por lo que en cada circunscripción se elegirán seis diputados plurinominales. Para este punto, será de suma importancia investigar las diferentes regiones de la entidad federativa, para integrar a cada municipio en su respectiva circunscripción electoral.

- Asimismo, se examinará el problema de la redistribución y la representación, dentro de la teoría de los sistemas electorales fundamentados en la representación política.
- Se analizarán los métodos, técnicas y/o criterios utilizados en los procesos de redistribución estatal realizados en los estados de Michoacán, Tabasco y Quintana Roo. En la primera entidad federativa, el ejercicio se realizó en el 2001, como consecuencia de una reforma que aumentó de dieciocho a veinticuatro los distritos uninominales, y de doce a dieciséis los escaños plurinominales; en la segunda, la redistribución se realizó en el 2003, a raíz de una reforma que incrementó de dieciocho a veintiuno las diputaciones de mayoría y de doce a catorce las plurinominales; y en la tercera, que fue un caso distinto, la redistribución se justificó por su dinámica poblacional, pues la

² Covadonga Escandón Martínez, Liliana López Levi, Octavio Jiménez Sánchez y David Reynoso, han escrito importantes propuestas a las que haremos referencia a lo largo de esta investigación.

³ Silvia Gómez Tagle, “De política, geografía y elecciones”, en Gómez Tagle, Silvia y María Eugenia Valdés (Coords.), *La geografía del poder y las elecciones en México*, México, IFE/Plaza y Valdés, 2000, pp. 21.

entidad ha tenido en los últimos años la más alta tasa de crecimiento del país, pues de 1980 a 2005 ha triplicado su número de habitantes.

De las reformas electorales que generaron una nueva distribución de la geografía electoral en los estados mencionados, o de Quintana Roo particularmente por su población, analizaremos las características anteriores a la redistribución y, posteriormente, los resultados obtenidos con el nuevo diseño electoral.

Para exponer claramente nuestra propuesta hemos dividido esta investigación en cuatro capítulos, cuyo contenido tiene como finalidad presentar una propuesta de redistribución electoral para el estado de Morelos, como una alternativa de representación político-social más equilibrada.

En el **Capítulo I** elaboramos un marco teórico para introducirnos al entorno de nuestra propuesta. Entenderemos a la *representación política* como el elemento principal de los gobiernos representativos; como un método donde un conjunto de ciudadanos determinados territorialmente eligen a un representante ante las instituciones políticas del estado. Tal elección esta dada en un sistema electoral con dos tipos de principios: el de elección mayoritaria o *sistema de mayoría* y, el de elección de *representación proporcional* o plurinominal. El concepto principal de este trabajo será el de la redistribución electoral y sus dos posibles desviaciones: los sesgos electorales, que devienen en la sobrerrepresentación, subrepresentación distritales o en el *gerrymandering*.

México ha reformado radicalmente su sistema electoral en los últimos dieciocho años, por lo que en el **Capítulo II** realizamos un estudio retrospectivo al respecto. El IFE ha sido el motor de cambio del conjunto de los procesos electorales, así que concretamente en el tema de sistema electoral mexicano definimos las características que ha tenido la Institución, en cuanto a la geografía electoral del territorio nacional y las reformas desde su creación en 1990 hasta las actuales facultades contenidas en la Carta Magna y en el COFIPE. Asimismo realizamos un análisis de los dos últimos rediseños de los distritos electorales federales llevados a cabo por el organismo electoral: en 1996, vigente para las elecciones federales de 1997, 2000 y 2003; y en 2004-2005, utilizado en las elecciones de 2006; en ambos casos, revisamos los resultados para identificar si

cada entidad federativa tiene las diputaciones federales que le correspondan, según el método de reparto utilizado.

Asimismo, en el mismo capítulo analizamos lo que es un proceso de redistribución en el ámbito estatal, por lo que hemos seleccionado a los estados de Michoacán, Tabasco y Quintana Roo, entidades que efectuaron el rediseño electoral en 2001, 2003 y 2005-2007, respectivamente. Los primeros procesos derivaron de una reforma electoral que incrementó el número de curules, en el tercero se debió al crecimiento de su población. Se revisa también el sustento legal, es decir la normatividad estatal. Continuamos con un análisis en el que haremos énfasis sobre si la redistribución se apega a criterios teórico-metodológicos y, eventualmente, soslaya los sesgos electorales, como *gerrymandering*, sobrerrepresentación o subrepresentación.

En el **Capítulo III**, nos referimos al contexto en el que se aprobó la actual redistribución de Morelos, considerando los factores que intervinieron en su diseño y las características que presenta la distribución de los distritos electorales del estado que sigue vigente. Cuatro son los aspectos que desarrollamos: a) el marco jurídico de la entidad relacionado con la redistribución; b) el proceso y los resultados del rediseño de 1996; c) la exposición de la actual representatividad del sistema electoral estatal; y d) un diagnóstico de la división territorial electoral, en el que aplicamos los criterios del IFE para identificar los distritos electorales que presentan discordancia con la metodología del organismo electoral federal.

En el **Capítulo IV** presentamos una propuesta de una nueva redistribución para el estado de Morelos, planteada como una alternativa de representación político-social. Para cumplir nuestro propósito elaboramos la metodología que sustenta nuestra propuesta, tomando como base algunos argumentos teórico-metodológicos y los criterios del IFE que utilizó en el proceso de redistribución federal 2004-2005. Posteriormente, bajo los lineamientos de dicha metodología diseñamos un nuevo ámbito territorial de los distritos uninominales y el esquema de distribución de las diputaciones por el principio de representación proporcional. Como último punto de este apartado, examinamos los aspectos jurídicos relacionados con la aplicación de la propuesta.

Esperamos que nuestra tesis: *Redistribución electoral en el estado de Morelos: una alternativa de representación político-social*, contribuya a corregir los sesgos seguramente existentes en la división distrital estatal, con la idea de que la población representada en cada distrito se encuentre distribuida lo más equilibrada posible.

CAPÍTULO I

FUNDAMENTOS TEÓRICOS

SOBRE LOS SISTEMAS ELECTORALES

En este primer capítulo se estudian algunos conceptos básicos de los sistemas electorales, como son: representación política, sistemas de mayoría, representación proporcional, redistribución electoral, y los sesgos electorales en el proceso de diseño distrital, tales como sobrerrepresentación, subrepresentación y *gerrymandering*. Dichos conceptos serán las principales herramientas teóricas de la presente investigación. Así pues, mediante un proceso de análisis y reflexión se establecerá de manera concreta la definición de cada uno de los conceptos del objeto de estudio, los cuales son componentes teóricos en que se sustenta el ejercicio de redistribución electoral en el estado de Morelos.

Las elecciones para un país son de particular importancia. Los procesos electorales son el ejercicio más utilizado en las democracias actuales para la elección de sus representantes. Al sistema electoral lo podemos definir como “el conjunto de dispositivos y normas que regulan las elecciones en un país”.¹ En ese sentido, Nohlen afirma que los sistemas electorales contienen “el modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto el partido o el candidato de su preferencia, [...] regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños.”² Para cumplir ese objetivo el sistema electoral recurre a tres mecanismos esenciales: un diseño territorial dividido en demarcaciones electorales llamadas distritos poblacionalmente equilibrados; un sistema de partidos que coadyuva a ser intermediario entre el votante y el cargo de representación popular por medio de los candidatos; y una organización electoral donde el votante emite su voto a

¹ INEP, “Sistema electoral”, *Diccionario electoral*, [en línea], México, INEP, Dirección URL: <http://www.inep.org/content/section/9/174>, [consulta: 10 de octubre de 2006].

² Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 2004, 3ra. edición, p. 34.

favor del candidato/partido de su preferencia. Los sistemas electorales pueden ser de mayoría, de representación proporcional, o una composición de ambos. Esta investigación tendrá como objetivo el estudio del primer mecanismo señalado, sólo que en el ámbito estatal, así que se encuentra inmerso dentro del ámbito orgánico de los sistemas electorales, por ello este capítulo inicial será de suma importancia como marco teórico-conceptual.

1.1 La representación política en la democracia actual

En un Estado, la participación de toda una comunidad en el gobierno es imposible, por lo que encontramos ahí la importancia de la representación, pues constituye el medio por el cual la ciudadanía puede “participar” en él. El voto, expresado en el marco de un proceso electoral, es la herramienta más útil; es ahí donde el sistema electoral juega un papel preponderante. En la actualidad la representación política se ha convertido en el instrumento principal de la mayoría de los gobiernos sustentados en la democracia representativa.

Etimológicamente, según Sartori, el término representar significa “presentar de nuevo y, por extensión, hacer presente algo o alguien que no está presente”.³ Podemos decir que un sujeto que se erige en representante es alguien facultado para actuar en lugar de, en nombre de alguien, para cuidar sus intereses; realiza ciertas acciones en nombre de otros –representados–, es ahí, donde la idea de que hace presente algo que no está, toma relevancia, pues a la hora de tomar decisiones hace “oír la voz” de quienes no están presentes. Dicho representante debe tener, añade el mismo autor, sentido de pertenencia y personificar a su representado, constituyendo así un reflejo de cierta extracción de la sociedad. Complementando lo anterior, Shepsle y Bonchek señalan de manera concisa que “por representación queremos decir una institución electoral que da prioridad al grado en que los individuos electos reflejan (o representan) las creencias y las preferencias de los electores;”⁴ es así que un representante debe caracterizar necesidades e intereses de una población determinada.

³ Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, 1ra. edición, p. 257.

⁴ Shepsle, Kenneth A. y Mark S. Bonchek, *Las formulas de la política*, México, Taurus, CIDE, 2005, 1a. edición, p. 176.

Relacionado a lo anterior, Weber sitúa a la representación como resultado de la relación social, un modo de interacción que genera diversas consecuencias para los partícipes, una de ellas es: “el que la acción de un partícipe determinado *se impute* a los demás (*representación*). O sea, que tanto las probabilidades como las consecuencias, para bien o para mal, recaigan sobre todos. El poder representativo (*plenos poderes*) puede, según el orden vigente [...], *ser otorgado* por determinados actos de los partícipes o de terceros, ya temporal, ya permanentemente (*plenos poderes otorgados*).”⁵ El poder representativo se otorga mediante el voto de los ciudadanos/partícipes a un representante elegido por cierto periodo de tiempo en la mayoría de las democracias actuales, considerando el orden vigente del sistema electoral del país de que se trate.

La representación política requiere de diversos elementos para su ulterior funcionamiento, así pues, para que la acción vinculadora se lleve a cabo entre representante y representado, y entre gobierno y ciudadanos, requiere de la participación de ciudadanos en una elección, que expresen su voluntad a través del sufragio emitido en una elección; por este medio el pueblo acepta a su gobierno y otorga legitimidad a su representante. El voto es la disposición voluntaria del ciudadano para aceptar su gobierno, un gobierno representativo.

Un elemento más de la representación es la demarcación territorial. Los representantes dentro de un Parlamento provienen de diversas regiones-territorios del Estado, la población que ahí habita es quien los eligió, es a quien representan, es decir, la elección se lleva a cabo en una porción territorial –la mayoría de los casos-, en la que participan ciudadanos que habitan un pueblo, una ciudad.

John Stuart Mill afirma que “el objetivo mismo de tener una representación local es que aquellos que tienen cualquier interés en común, que no compartan con el cuerpo general de sus conciudadanos puedan manejarlos ellos mismos.”⁶ He ahí la conveniencia de realizar una división territorial que haga más efectiva la representación política y derive en una mayor vinculación entre el representante y el representado.

⁵ Max Weber, *Economía y sociedad*, Madrid, FCE, 2002, 2da. edición, pp. 37-38.

⁶ John Stuart Mill, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, México, Gernika, 1991, 1ra. edición, pp. 321-322.

Dicho punto es relevante para esta propuesta. Podemos añadir que tal representación territorial local debe homogeneizar condiciones geográficas, poblacionales, socio-políticas, entre otras, donde prevalezcan necesidades e intereses comunes; algo que debe tomarse en cuenta en el proceso de división del territorio en demarcaciones electorales.

En algunos sistemas electorales de las actuales democracias su organización se sustenta en dos tipos de criterios; el primero “expresa el pacto federal cuyos sujetos son los territorios (criterio *terra-orientado*); y el segundo, representa al demos, inspirado en el principio „una persona, un voto’ (criterio *demo-orientado*);”⁷ éste último se estructura de acuerdo a la igualdad individual de los ciudadanos, lo que se expresa cuando en la representación de los órganos legislativos se otorga igual “peso” político a cada voto ciudadano. El primero se visualiza en la elección de los senadores, que representan los territorios de los estados, sin importar el número de habitantes que tengan; el segundo se orienta a la elección de los diputados, pues éstos, además de representar cierta porción territorial o región, representan la población que ahí habita.

Habiendo expuesto algunas premisas sobre la representación política, podemos concluir que para este trabajo su significado será el de aquella acción de interacción entre un conjunto de ciudadanos asentados en un territorio determinado –dícese representados- y un individuo-representante que refleja o personifica ante las instituciones políticas del Estado las necesidades e intereses comunes de sus representados. En los sistemas electorales un cuerpo legislativo se integra de un conjunto de representantes electos en diversas porciones territoriales del Estado. Para tal fin, la representación política, requiere de los siguientes elementos:

- Un sistema electoral que regule la organización de las elecciones para dotar de legitimidad al representante, esto es, mediante el voto de los ciudadanos.
- Un territorio integrado con características geográficas, culturales, socio-políticas, etc., que permitan agrupar características comunes de una

⁷ David Reynoso, “Distritos electorales y representación bicameral en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, año LXVI, num. 3, México, UNAM/IIS, julio-septiembre, 2004, p. 539.

población. Dado que el territorio de un Estado se divide en varias demarcaciones electorales, éstas deben dividirse considerando equilibrar la población entre cada una de ellas.

Y es sobre el segundo punto, que damos justificación a esta propuesta de redistribución electoral.

1.2 Los sistemas de mayoría y representación proporcional

Como se señaló anteriormente, dentro de un sistema electoral se pueden encontrar dos tipos de principios: el de elección mayoritaria y el de elección de representación proporcional; son varios los países en donde su organización electoral contempla ambos principios, como el caso de nuestro país.

Ahora bien, la función que cumple el sistema electoral de “conversión en votos en escaños”, puede circunscribirse dentro de cualquiera de los principios señalados. En ese sentido, el sistema electoral establece el método que se ha de utilizar para la transformación de una cierta cantidad de votos en curules, lo que permite cargos de representación popular parlamentarios; y que es determinado de acuerdo al principio electoral utilizado.

En México, y en particular, en el estado de Morelos, el sistema electoral se estructura bajo los principios de mayoría y de representación proporcional; en otros términos el sistema electoral es una conjunción de ambos.

1.2.1 El sistema de representación mayoritaria

Un sistema electoral donde el ganador es aquel que obtiene el mayor número votos emitidos en una elección –generalmente en una circunscripción o distrito electoral uninominal-, está sustentado en el principio de la mayoría. Cabe señalar que el ganador puede ser un candidato o la totalidad de ellos incluidos en una lista electoral. En este sistema, lo más importante es que uno sólo resulte ganador sin que sea significativa la diferencia en el porcentaje de votos que alcance sobre los otros partidos. Nohlen define brevemente este sistema: “se habla de representación por mayoría cuando el candidato es elegido por haber

alcanzado la mayoría (absoluta o relativa) de los votos.”⁸ Tal planteamiento abre la posibilidad de que un candidato, dependiendo del tipo de mayoría, pueda ganar con porcentajes variables de hasta el 100% de la votación.⁹ El autor afirma que el objetivo de un sistema de representación mayoritaria donde gana la mayoría, contribuye a formar mayorías parlamentarias. Por otro lado, Lijphart menciona que “el partido que gana la mayoría nacional absoluta o relativa de los votos tenderá a estar sobrerrepresentado en términos de escaños parlamentarios.”¹⁰ Tal premisa es una desventaja de los sistemas mayoritarios, cuestión que desarrollamos adelante.

Dentro de este sistema se pueden encontrar dos variantes: a) una *mayoría relativa*, es decir, como ya se ha mencionado, que el candidato ganador obtenga un indistinto porcentaje de votos, incluso desde un 25% o menos y, b) otra variante es el modelo electoral de *mayoría absoluta* que persigue un resultado electoral mayor al 50%. En algunos sistemas electorales, en caso de que tal objetivo no se cumpla en una primera elección se contempla una segunda vuelta electoral, mecanismo que permite crear una mayoría real.

El sistema de mayoría fue el primero que se utilizó para la elección de una persona, de un representante. Entre las ventajas que posee es que clarifica un ganador; además se le atribuye la generación de gobiernos estables, aunque también presenta algunos desequilibrios en el sistema electoral. Hay autores que afirman que conduce al bipartidismo e implica la “pérdida” de votos, ante lo que la composición del Parlamento que resulta de esa elección no refleja una posible pluralidad de las votaciones, pues las minorías que votan por un partido distinto al ganador no tienen representación alguna en el legislativo.¹¹

⁸ Dieter Nohlen, *op. cit.*, pp. 93-94.

⁹ Para muestra los resultados electorales del 2 de julio de 2006 en el Distrito Local XVI Ayala, en Morelos, donde el Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo 27.1%, otros partidos alcanzaron el 26.3%, 22.7% y 15.7%. Asimismo, en el municipio de Puente de Ixtla, donde la Coalición Por el Bien de Todos (CPBT) que gobernará la Alcaldía, alcanzó el 25.1% de los votos, y los partidos que le siguieron tuvieron el 23.1%, 22.5% y 21.9%. Por el contrario, en este sistema también es posible encontrar variantes de mayoría absoluta en estados con claro bipartidismo, es el caso del Distrito Federal 19 de la Cd. de México donde la CPBT tuvo el 62.6% de los votos, o el Distrito Federal 5 de Tabasco que tuvo el 50.8%, seguido del segundo lugar con 41.2%.

¹⁰ Arend Lijphart, *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel, 2000, 1ra. edición, p. 141.

¹¹ Maurice Duverger (con Sartori en *Los sistemas electorales*), Giovanni Sartori (*Elementos de Teoría Política y ¿Qué es la democracia?*) y Dieter Nohlen (*Sistemas electorales y partidos políticos*), sostienen planteamientos teóricos semejantes sobre los efectos del sistema mayoritario en sus respectivas obras.

Hagamos un ejercicio. Comparemos el porcentaje de votos y escaños obtenidos por los partidos políticos en México, únicamente en los 300 distritos de mayoría en las elecciones de 1979, 1982 y 1991, cuando el sistema electoral mexicano no era competitivo, y de los últimos años, 2003 y 2006, con mayor competitividad; lo anterior para la composición de la Cámara de Diputados, considerando el supuesto de que únicamente se integrara con los diputados de mayoría.¹² Notemos los posibles sesgos del sistema de mayoría en las dos primeras columnas de la tabla 1, donde el PRI con una votación de entre 69 y 74% obtiene más del 98% de las curules, todavía en 1991 con 58% de los votos obtiene el 96% de las diputaciones. En las dos últimas elecciones federales, si bien el sesgo aún se presenta, el sistema electoral se ha vuelto más competitivo y la idea sobre la “pérdida de votos” de los partidos menos votados va decreciendo. Veamos:

Tabla 1¹³

Partido*	1979		1982		1991		2003		2006	
	Votos %	Escaños	Votos %	Escaños	Votos %	Escaños	Votos %	Escaños	Votos %	Escaños
PRI	74.10	296	69.30	299	58.47	290	40.78	161	28.21	65
PAN	11.50	4	17.50	1	16.82	10	30.73	79	33.39	137
PRD	5.30	0	4.40	0	7.91	0	17.61	56	28.99	88
Otros	9.10	0	8.80	0	16.80	0	10.88	4	9.41	10
Totales	100	300	100	300	100	300	100	300	100	300

* Se incluyen alianzas partidistas. Para el PRD antes de 1991 se contemplan los partidos PSUM, PMT, PCM y otros.

Cabe señalar, que el reparto de las curules plurinominales –200 para dar un total de 500 legisladores que integran la Cámara baja mexicana-, hace más equilibrada la relación votos-escaños entre los partidos políticos nacionales y permite que las minorías partidistas que obtengan más del 2% de los votos tengan representación legislativa.

El sistema electoral mexicano conjunta los principios de mayoría relativa y de representación proporcional para la elección de los puestos de elección popular, tanto a nivel federal como estatal. En lo tocante al primer principio, el artículo 52 de la Constitución Federal establece que la Cámara de Diputados estará integrada por 300 legisladores electos mediante el principio de mayoría

¹² La Cámara de Diputados estaba compuesta por 300 distritos de mayoría y 100 de representación proporcional hasta las elecciones de 1985; a partir de 1988 se reparten 200 diputaciones plurinominales.

¹³ Tabla 1, elaboración propia con información de: <http://www.ife.org.mx>, <http://www.diputados.gob.mx> y <http://www.cidac.org>.

relativa en igual cantidad de distritos electorales; la distribución de los distritos resultará de dividir el número de escaños entre el total de habitantes del país, asegurando que ninguna entidad federativa tenga menos de dos representantes ante el Congreso.

Morelos también está organizado electoralmente para la elección de sus diputados locales bajo el principio de mayoría relativa. La Constitución morelense señala en su artículo 24 que el Congreso del Estado se integrará con dieciocho diputados electos por dicho principio en 18 distritos electorales. En el artículo 20 del Código Electoral del Estado se delimitan los dieciocho distritos con los municipios que los integran.

1.2.2 El sistema de representación proporcional

Este sistema, “es un método de elegir representantes que consiste en la relación directamente proporcional entre el número de votos emitidos por los electores y la distribución de los escaños entre los partidos políticos contendientes en un proceso electoral [y se propone] asegurar que, de acuerdo a su tamaño, cada partido esté representado en el Parlamento.”¹⁴ La distribución de los escaños generalmente es por medio de una lista electoral, con un número determinado de candidatos y de acuerdo al total de votos obtenidos por un partido en la elección dentro de una jurisdicción, ya sea distrito o circunscripción plurinominal, con la condicionante de que el porcentaje de votos del partido debe rebasar cierta barrera electoral.¹⁵

Por lo que toca a la lista electoral –medio por el cual se distribuyen los escaños, como ya se ha mencionado-, ésta se integra por cierto número de candidatos dependiendo del tamaño de la circunscripción, cuyo orden en ella depende del partido –listas “cerradas”, según Sartori¹⁶; el reparto de las diputaciones se realiza de acuerdo al orden en la lista y conforme a los votos que obtenga cada partido político en la elección. Por otro lado, existe otro tipo de listas

¹⁴ INEP, “representación proporcional”, *op. cit.*

¹⁵ En México, para tal distribución, según el contenido de la Fracción II del Artículo 54 de la Constitución, el porcentaje mínimo es del 2% de la votación. En Morelos es del 3%, de acuerdo a lo que establece el segundo párrafo del Artículo 24 de la Constitución Estatal.

¹⁶ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 2001, 2da. edición, pp. 22-23.

donde la distribución no incluye un orden de los candidatos, es el votante el que puede expresar su preferencia por un candidato determinado de la lista electoral; a este tipo de listas el autor en mención les llama “abiertas”.

El reparto de escaños por el principio de la representación proporcional, permite equilibrar las fuerzas políticas conforme a la votación real que hubiesen obtenido en una elección y dar representación a las minorías parlamentarias.

Podemos afirmar que la representación proporcional genera una repartición más democrática de los escaños parlamentarios, un reparto más apegado a los votos reales obtenidos por cada partido en las elecciones; asimismo, en la distribución de las curules, coloca en igualdad de condiciones a un partido minoritario que haya obtenido un 5 o 10% de los votos frente a otro que tuviere un mayor porcentaje. La representación proporcional es un reflejo fiel de las mayorías y minorías expresadas con el voto, tal como lo afirma Lijphart: “la finalidad de la representación proporcional consiste en representar tanto a las mayorías como a las minorías y, en vez de hacer que los partidos estén representados por exceso o por defecto, intenta traducir los votos de forma proporcional en escaños.”¹⁷

La distribución de los escaños en el país –método de reparto determinado por los artículos 53 y 54 de la Constitución mexicana-, está organizada en cinco circunscripciones electorales, equilibradas en número de habitantes e integradas por entidades federativas; en cada una de ellas se eligen 40 diputaciones federales de representación proporcional o plurinominales, distribuidas de acuerdo a la votación total de cada partido político, en cinco listas regionales “cerradas”.

En Morelos existe una circunscripción única que comprende la totalidad del territorio para el reparto de los escaños de representación proporcional, según lo marca el artículo 24 de la Constitución estatal; en el mismo precepto se estipula que se distribuirán 12 diputaciones plurinominales a todos los partidos políticos que alcancen un mínimo de 3% de la votación emitida en la citada demarcación territorial. En el Código Electoral, artículos 21 y 22, se reproduce lo estipulado en la Constitución, a su vez se define la fórmula de asignación y los criterios para el reparto de los diputados de representación proporcional.

¹⁷ Arend Lijphart, *op. cit.*, p. 141.

1.3 La redistribución electoral

Consideramos necesario exponer el concepto de distrito electoral, definido como “un ámbito espacial, determinado por la autoridad competente, en que pueden tener actos de índole electoral;”¹⁸ cada distrito conforma una parte de un territorio, nacional o estatal, en donde se eligen los diputados. Un distrito identifica cierta región con determinadas características políticas, sociales y/o culturales, de tal manera que para su diseño es necesario tomar en cuenta lo anterior, para no deteriorar ciertos esquemas de convivencia socio-regional. Un distrito electoral debe ser lo más homogéneo posible, tanto en la población que lo habita, como en las necesidades y problemas que lo identifican. Acertadamente, Carlos J. Vilalta y Perdomo afirma que “un distrito electoral es también un espacio político, ya que representa una delimitación espacial del poder del pueblo y en él se manifiestan relaciones de poder. Sólo una delimitación justa del poder del pueblo –o sea, una regionalización adecuada- puede dar respuesta legítima a un ejercicio democrático”.¹⁹ Tomamos a la regionalización de un distrito como una tarea relevante dentro del proceso de rediseño distrital, medular para que el representante ahí electo realmente, como lo mencionamos arriba, refleje el interés común de los habitantes de la región.

En este sentido, uno de los elementos más importantes para esta investigación es la circunscripción, que “es la subdivisión de un territorio comprendido entre determinados límites, [... o bien], es la zona en la cual los votos emitidos por los electores sirve de base para determinar los cargos de elección popular que correspondan.”²⁰ Los distritos y circunscripciones pueden ser uninominales o plurinominales.

Cuando un determinado territorio estatal se encuentra dividido en distritos electorales y como consecuencia del paso del tiempo surgen ciertos sesgos que no permiten igualar poblacionalmente a cada uno de ellos o, derivado de una reforma electoral se incrementan los escaños a repartir, se presenta como

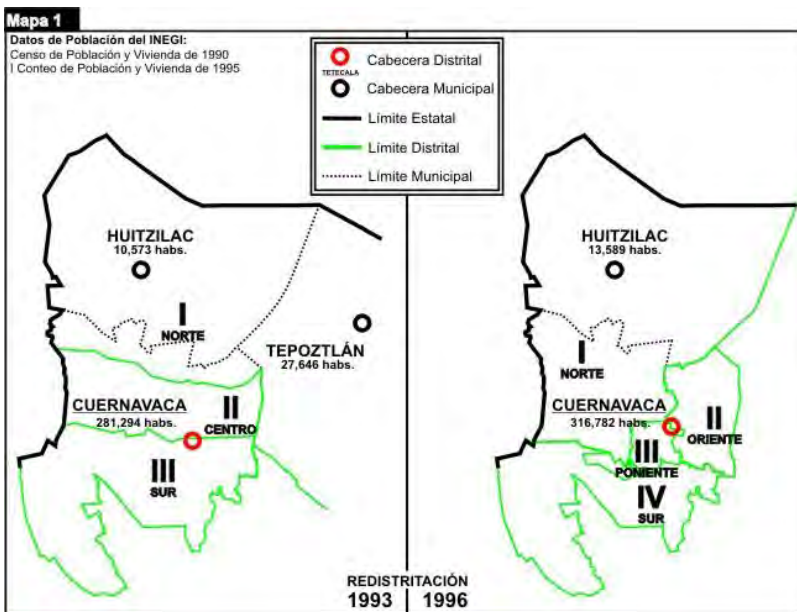
¹⁸ INEP, “Distrito electoral”, *op. cit.*, [consulta: 10 de octubre de 2006].

¹⁹ Carlos J. Vilalta y Perdomo, “Los procesos de distritación electoral y el uso del criterio de comunidad de interés”, en *Estudios demográficos y urbanos*, num. 1(49), vol. 17, México, Colmex, enero-abril, 2002, p. 153.

²⁰ INEP, “Circunscripción”, *op. cit.*, [consulta: 10 de octubre de 2006].

necesaria la redistribución de las demarcaciones electorales. El objetivo es perfeccionar el ejercicio electoral de la democracia representativa, sustentada en la elección de representantes populares en dichos distritos electorales. Una redistribución, señalan Escandón Martínez y López Levi, es:

El proceso de conformación de los distritos electorales, de las áreas territoriales que serán la base de representación de un grupo social ante el congreso legislativo [sic]. El problema, tanto desde el punto de vista geográfico como desde el matemático, puede plantearse como un ejercicio de regionalización en el que se agrupan ciudadanos en un territorio con la finalidad de organizar tanto el sufragio como la representación de la población ante las cámaras. [...] Se considera que existe una adecuada representación si el número de habitantes en el interior de los distritos es equilibrado, lo que en Estados Unidos se conoce como „un hombre un voto’, y si la población considera que su voto tiene el mismo valor que el de cualquier otro ciudadano, lo que los estadounidenses han expresado con la frase „un hombre, un voto que valga’.²¹



En el mapa 1²² se presenta un ejemplo comparativo de las redistribuciones de 1993 y 1996, en una de las regiones del estado de Morelos, que comprende los municipios de Cuernavaca, Huitzilac y Tepoztlán, donde el crecimiento poblacional

y el incremento de curules a elegir, hizo necesario el proceso.

²¹ Covadonga Escandón Martínez y Liliana López Levi, “Integridad de comunidades y redistribución urbana”, [en línea], Revista *Política y Cultura*, Núm. 19, México, UAM-Xochimilco, Primavera 2003, Dirección URL: <http://polcul.xoc.uam.mx/~polcul/pyc19/03-cova.pdf>, [consulta: 23 de septiembre de 2006].

²² Mapa 1, elaboración propia con datos de: Instituto Federal Electoral (IFE), 2005: Plano Digital Distrital Seccional 1996 y 2005; Instituto Estatal Electoral de Morelos (IEEM), 2005: resultados electorales por distrito 2003. El diseño se realizó con base en la sección electoral y su distribución en cada Distrito Local estatal.

En el gráfico se puede apreciar el anterior y nuevo contorno de las líneas divisorias de los distritos, que son definidas por las secciones electorales. Se observa que aún después de dicha redistribución se mantienen algunos sesgos, lo que expondremos más adelante en el análisis de los procesos de redistribución en el estado de Morelos.

Conviene destacar que para llevar a cabo un proceso de redistribución electoral es importante tomar en cuenta la geografía, pues pueden identificarse problemas en la regionalización, así como otros factores que incidan en la redistribución, como son una inadecuada comunicación entre las localidades al interior del distrito, integrar poblaciones urbanas con rurales o con diferentes intereses comunes. El estudio de la geografía facilita la identificación de regiones económicas, políticas, culturales o sociales, requeridas para realizar un rediseño distrital que permita agruparlas lo más semejantes posibles. Si nos adentramos un poco más sobre el análisis de la geografía para la redistribución, se advertirá a la geografía electoral como una disciplina de gran utilidad. Su principal contribución se encuentra en la delimitación de las divisiones electorales y en la distribución de los escaños. También podemos conocer la distribución de los sufragios en cierto espacio territorial, y que tipo de modelos socio-políticos pueden originar de acuerdo a sus preferencias políticas. Como se puede comprender, para los sistemas electorales, la geografía electoral es muy necesaria.

Por otra parte, los procesos digitalizados y la llegada de nuevas tecnologías han traído consigo una variedad de herramientas que auxilian al proceso de redistribución. El uso de la computación ha incrementado la rapidez y el procesamiento de los datos del rediseño distrital; de tal manera que por medio del monitor de una PC podemos dar un seguimiento más aproximado de como se van integrando los nuevos distritos, al tiempo que nos asegura el cumplimiento de algunos criterios, como la compacidad²³ y la contigüidad de la demarcación.

²³ Carlos Vilalta y Perdomo define a un distrito que cumple con el criterio de compacidad “como aquel que mantiene distancias similares desde todos sus lados hacia el centro”; *loc. cit.* en “Los procesos de distritación electoral y el uso del criterio de comunidad de interés”, en *Estudios demográficos y urbanos*, num. 1(49), vol. 17, México, Colmex, enero – abril, 2002, p. 156. Dicho criterio es una limitante que disminuye el riesgo de que un distrito sea diseñado con el sesgo de *gerrymandering*.

Con el empleo de la PC, devino la influencia y utilización de los sistemas de información geográfica en la redistribución, así como la digitalización de la información. El modelo organizaba y sistematizaba la información requerida. Además, el diseño, la planeación y la evaluación de los resultados, se volvieron ejercicios sencillamente manejables y claros. Con el uso de estos sistemas, el trabajo se redujo en la captura de datos, puesto que el sistema diseña automáticamente la conformación de los distritos.

1.4 Los sesgos electorales

La redistribución de un sistema electoral trae consigo la posibilidad de presentar sesgos que afecten la uniformidad entre los distritos por su número de habitantes, además de que se corre el riesgo de llevar a cabo un diseño perfilado para facilitar el triunfo electoral de un determinado partido político. La sobrerrepresentación-subrepresentación distrital y el gerrymandering, son los principales sesgos que se pueden incurrir en el proceso; el primero provocado por el crecimiento poblacional y, el segundo por la manipulación de quienes tienen el encargo de rediseñar un sistema distrital electoral.

1.4.1 El entorno de la sobrerrepresentación/subrepresentación distrital

Un sesgo electoral del tipo sobrerrepresentación/subrepresentación es un desvío del criterio de distribución de los escaños en forma de proporciones de acuerdo a la población de cada distrito, pues uno de los valores de la democracia representativa es que los cargos de representación –en este caso, los diputados–, sean elegidos en distritos poblacionalmente “iguales”. Tal distribución o reparto de escaños, como lo describe David Reynoso, es realizada contrariamente a un criterio de distribución demográfico proporcional y demo-orientado, lo que genera una distorsión entre representación y población, ocasionando que el valor del voto no sea igual para todos los ciudadanos, y eso beneficia a aquellos que habitan en distritos menos poblados. En palabras del autor, este sesgo electoral puede definirse como:

Un desvío del criterio de distribución de los escaños en forma de proporciones de acuerdo a la población. [...] un distrito está sobrerrepresentado cuando el

porcentaje de representantes (o escaños) que se le ha asignado es superior al porcentaje de la población que se encuentra en ese distrito; a la inversa, un distrito estará subrepresentado cuando el porcentaje de representantes es inferior al porcentaje de población.²⁴

Afirmamos entonces que este sesgo depende de la población que habita cada distrito electoral y de la distribución de los distritos de acuerdo a esa población. Por ello, se califica como una directriz contraria a la proposición “una persona, un voto”, y por tanto, es considerado como algo inequitativo e injusto desde el punto de vista democrático. La evidencia más clara se puede apreciar cuando la asignación y la distribución de los escaños entre las subunidades o distritos, no coinciden con las proporciones poblacionales de cada una de ellas; en consecuencia, con la presencia de este tipo de sesgo en el diseño distrital de un sistema electoral, se viola el sentido igualitario implícito en el ideal democrático, pues cada curul es electa en demarcaciones territoriales desiguales en su número de habitantes.

Veamos un ejemplo práctico: si la población total de un estado (PTE) se divide entre el número de escaños (TE) a distribuir en un Parlamento por medio de una elección, el resultante será la población promedio distrital (PPD) que debe estar integrada en cada distrito. Previendo cierto límite que rebase dicha población promedio se debe establecer un rango de desviación (RD) de entre el +/-15%, de esa manera estaremos hablando de que si el total de habitantes de un distrito (PD) es superior al resultado y al rango de desviación de +15%, significará que tal distrito se encuentra subrepresentado; por el contrario, si la población es inferior al promedio poblacional y al rango de desviación de -15%, estará sobrerrepresentado. También, si en un periodo amplio de tiempo no se realiza una redistribución, y como consecuencia de la dinámica de la población –pues se generan cambios en la distribución de las personas-, puede presentarse este sesgo.

Lo ideal es que la división entre la población de un distrito y la media distrital estatal es que sea igual a uno –algo generalmente difícil, por eso la

²⁴ David Reynoso, *Votos ponderados, sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura/FLACSO/Porrúa, 2004, 1ra. edición, pp. 25, 81.

importancia del rango de desviación-, de lo contrario –de acuerdo al rango de +/- 15%-, recalcamos: si es menor a 0.85 estará sobrerrepresentado, si el resultado es mayor a 1.15 el distrito electoral presentará el sesgo de la subrepresentación. Lo anterior lo ilustramos gráficamente de la siguiente manera:

$$\frac{PTE}{TE} = PPD \quad \frac{PD}{PPD} = 1 \quad RD = \pm 15\%$$

RD = - 15% = < 0.85% = DISTRITO SOBRREREPRERENTADO
 RD = + 15% = > 1.15% = DISTRITO SUBREPRERENTADO

DONDE:
 PTE = POBLACIÓN TOTAL ESTATAL
 TE = TOTAL ESCAÑOS
 PPD = POBLACIÓN PROMEDIO DISTRITAL
 RD = RANGO DE DESVIACIÓN
 PD = POBLACIÓN DISTRITAL

1.4.2 La experiencia del *Gerrymandering*

Respecto al sesgo de tipo *gerrymandering* existe una crónica histórica que se ha vuelto clásica, pues la mayoría de los autores que analizan el tema realizan un esbozo del contexto que lo produjo, habiendo grandes coincidencias en sus estudios. Así pues, se menciona que el término fue acuñado desde 1812, originado del nombre del entonces gobernador de Massachussets, Estados Unidos, Elbridge Gerry, pues en ese año la legislatura de dicho estado, dominada por su partido, rediseñó los límites de los distritos electorales para favorecer a los candidatos afines a su gobierno. Aprobado el proyecto, la oposición examinó el nuevo mapa electoral y se percató que uno de los distritos tenía la forma de salamandra (en inglés: salamander), que combinado con el nombre del gobernador sobrevino el término de *Gerry-mander*. El nombre se hizo tan común, que en la actualidad se sigue utilizando en el lenguaje de los sistemas electorales como *gerrymandering*.

Figura 1



En la Figura 1²⁵ se ejemplifica la historia con el conocido mapa del estado de Massachussets de la época, diseñado comparativamente con la imagen de una salamandra. En él podemos apreciar el sesgo existente.

El sesgo electoral de tipo *gerrymandering*, se presenta desde el proceso de redistribución, es decir, en la mesa de diseño, pues bajo la responsabilidad de quienes se encargan de elaborar o aprobar la propuesta –gobierno, partidos políticos o autoridades electorales–, subyace la intención de crear un distrito para obtener ventaja en los resultados electorales –pues concentra sus votos y divide los de sus oponentes– y, de esa manera favorecer o perjudicar a un partido político, grupo étnico, lingüístico, religioso o social. En los distritos con este tipo de sesgo puede o no presentarse la sobrerrepresentación/subrepresentación, pues el *gerrymandering* depende más del diseño geográfico y de la compacidad y contigüidad territoriales, que de factores poblacionales.

Para Escandón y López el *gerrymandering* “se refiere a la manipulación deliberada de las fronteras de los distritos electorales, con la finalidad de que los resultados de las votaciones favorezcan a un partido o perjudiquen a otro. Esta manipulación de las áreas geográfico-electorales se realiza maximizando el potencial de decisión de los espacios donde hay electores en favor [sic] de un partido en particular.”²⁶ Podemos señalar que dicha manipulación solamente puede provenir de la irresponsabilidad institucional de quienes elaboran los proyectos de rediseño distrital; pudiendo ser los funcionarios que hacen el trabajo práctico, pues son los que recaban la información necesaria, y elaboran la propuesta. Incluso la autoridad electoral que debe realizar cierta supervisión y análisis de la viabilidad de dicha propuesta, o la institución legislativa que, según lo que estipule la ley, es quien aprueba la redistribución.

Si bien, nuestra investigación se encuentra dentro de la categoría de los sistemas electorales, abordamos particularmente, con el contenido desarrollado en este capítulo, los conceptos relacionados con nuestro objetivo, establecemos pues, las nociones que circundarán esta propuesta de rediseño distrital.

²⁵ Imagen de Covadonga Escandón Martínez y Liliana López Levi, “Aspectos teórico-metodológicos en torno al proceso de redistribución electoral”, *Argumentos*, núm. 38, México, UAM-Xochimilco, Abril, 2001 p. 75.

²⁶ *Ibíd*, p. 75.

El diseño de los distritos electorales de nuestra propuesta estará sustentado en una territorialidad de la representación política, es decir, la división territorial de Morelos verterá en torno a una delimitación espacial de la entidad regionalizada donde serán electos representantes que reflejarán ciertas normas de convivencia cultural, política, social, y el interés común de los ciudadanos.

La representación política, al ser el sustento principal de la democracia representativa –adoptada por el marco jurídico-electoral de México y en este caso del estado de Morelos-, es de suma importancia, por lo que se debe considerar la pretensión de equilibrar poblacionalmente los distritos electorales. Por otra parte, el análisis realizado de los principios de representación mayoritaria y proporcional, servirá para identificar el tipo de organización del sistema electoral federal y estatal. A su vez, los términos de redistribución y sesgo electoral –sobrerepresentación, subrepresentación y *gerrymandering*-, prácticamente, serán fundamentales para este ejercicio de redistribución electoral. Estos conceptos estarán presentes a lo largo del proceso de la investigación en general.

CAPÍTULO II

EL SISTEMA ELECTORAL Y LA REDISTRITACIÓN EN MÉXICO

La conformación del sistema electoral en México y el análisis de los ejercicios de redistribución realizados a nivel federal, así como experiencias recientes en el ámbito estatal, son los temas de estudio del segundo apartado. En la primera parte del capítulo se establecen las características del sistema electoral mexicano, se resume el contenido de las reformas electorales realizadas desde principios de la década de los noventa, así como una reseña de las facultades legales del Instituto Federal Electoral (IFE), en cuanto al rediseño distrital del territorio nacional. En consecuencia, se analizan dos procesos de redistribución federal realizados por el IFE: 1996 y 2004-2005; particularmente, se examinarán los criterios o métodos utilizados. Es con el estudio de la última redistribución donde conoceremos la distribución distrital uninominal y plurinominal vigente del territorio nacional, podemos decir: la geografía electoral mexicana.

En cuanto a procesos de redistribución a nivel estatal, actualmente en algunas entidades federativas se ha planteado llevar a cabo un proceso para redistribuir los distritos locales en que se divide. En algunas, como es el caso de Quintana Roo el organismo electoral ya aprobó el proyecto, en otros, solo se ha planteado esta cuestión: Aguascalientes, Estado de México y Nuevo León. En la segunda parte de este apartado, hemos seleccionado tres estados del país en donde la redistribución local ya se verificó. En el primer caso analizaremos el estado de Michoacán, redistribución aprobada en 2001; en el segundo, revisaremos el ejercicio realizado en Tabasco en 2003; finalmente, examinaremos un proceso reciente y particular, ya mencionado, que concluyó en 2007: Quintana Roo. En los dos primeros estados el rediseño de los distritos se debió a una reforma legislativa que incrementó el número de diputaciones uninominales e igual número de distritos locales, al igual que el número de curules plurinominales; el tercer caso, se justificó debido al alto crecimiento poblacional que ha tenido el estado peninsular en los últimos años.

El sistema electoral vigente en México, ha sido conformado a partir de la creación del IFE, como consecuencia de una transformación estructural que fue originada por el significativo crecimiento de la competencia electoral después de las elecciones de 1988 y un sucesivo cambio radical del sistema, que trajo consigo la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el 15 de agosto de 1990. A partir de ese año, una serie de reformas en los años subsecuentes incluyeron diversas modificaciones a la Constitución de la República. Los cambios más significativos de los ordenamientos electorales del país han ocurrido durante los últimos dieciocho años. En este sentido, el objeto de estudio de esta investigación es sobre el diseño distrital, principalmente, se orienta a lo relacionado con los procesos de redistribución, debido a que dichas reformas hicieron ineludible la redistribución de 1996, ocasionando también un cambio central en las atribuciones del IFE.

2.1 El sistema electoral mexicano

La creciente competencia electoral y la pluralidad partidista generadas por las elecciones de 1988, colocaron al sistema electoral mexicano al borde del colapso, lo que hacía necesario una transformación radical, pues hasta ese año la organización total de los procesos electorales había estado bajo el mando del gobierno; es por ello que las distintas fuerzas políticas –siempre con el aval del gobierno y su partido-, iniciaron un debate que culminaría con la primera reforma constitucional y la promulgación del COFIPE. De esa manera, podemos señalar que el actual sistema electoral, deriva, principalmente de tres grandes reformas al marco jurídico-electoral:¹

1990. La reforma al artículo 41 de la Constitución es el punto de arranque para renovar tajantemente el sistema electoral; consistió en la creación de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; se añade también que la ejecución de las elecciones federales será una función estatal que

¹ El contenido de la reforma electoral de 1993 tiene poca trascendencia con respecto a nuestro objeto de estudio, pero conviene resaltar que el decreto de la reforma establece en uno de sus artículos transitorios que las elecciones de 1997 se realizarán dentro de una nueva geografía distrital, cuya distribución se haría basada en el Censo General de Población de 1990. Lo que generará la realización de la redistribución de 1996. Para ahondar más en cada una de las reformas, consultar a Karla Sáenz López, *Sistema Electoral Mexicano*, México, Editorial Trillas, 2003, 1ra. edición, Capítulos 2-5.

ejercerán los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, junto con los partidos políticos y los ciudadanos. Es pues, en 1990, cuando el régimen político se encamina a realizar diversos cambios, tantos que harían inevitable la promulgación de una nueva ley electoral: el COFIPE, en agosto de ese mismo año, con el cual se deroga la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), vigente hasta entonces. En el nuevo ordenamiento se reglamentan los procesos electorales y el organismo que tendrá la potestad de su organización. Se dio paso a la creación del IFE y el Tribunal Electoral, éste último como instrumento para interponer medios de impugnación.

Asimismo, entre otros cambios, se establecieron los requisitos para que los partidos conservaran su registro –1.5% de la votación nacional-, para evitar la sobrerrepresentación en la Cámara y el procedimiento para la repartición de las 200 diputaciones plurinominales.

1994. Los desequilibrios generados en el orden social a principios del periodo electoral, hicieron urgente maximizar los cambios en el sistema electoral; el surgimiento del movimiento guerrillero del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el estado de Chiapas en enero, y el asesinato del candidato del partido oficial en marzo de ese año, pusieron en la encrucijada al gobierno federal a unos meses de las elecciones federales. En este contexto, la reforma electoral de 1994 “inicia un proceso en el IFE conocido como la ‘ciudadanización’ del Instituto”.² Ese es el punto relevante de la reforma. Anteriormente de entre una lista enviada por el Presidente de la República a la Cámara de Diputados se elegía a los consejeros electorales; con esta reforma serán los grupos parlamentarios quienes lo harán y los miembros del Instituto se elegirían por las dos terceras partes de los diputados.

1996. Fue en el segundo semestre de ese año cuando esta reforma fue finalmente aprobada, conteniendo puntos trascendentales como la posibilidad del ciudadano de asociarse individualmente, lo que ponía fin al voto corporativo, además de que se estableció el tope de gastos de campaña a los partidos políticos. En ese sentido también, se consideró un reparto de recursos más equitativo para las organizaciones políticas. Se renovó el proceso para la integración del IFE, ahora el consejero presidente y los ocho consejeros electorales serían electos por las dos terceras partes de los miembros de la

² Karla Sáenz López, *Sistema Electoral Mexicano*, México, Editorial Trillas, 2003, 1ra. edición, p. 175.

Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios. El Poder Ejecutivo quedaba totalmente fuera de cualquier injerencia en el Instituto.

Se modificó el mínimo para que los partidos políticos conservaran su registro, pasando de 1.5 al 2% de la votación nacional emitida; asimismo ninguna fuerza política podría contar con más de 300 diputados ni el número de curules uninominales o plurinominales exceder el 8% de su votación. En la Cámara de Senadores la elección de las senadurías sería de dos para la mayoría y uno a la primera minoría en la votación total por cada estado, y los 32 restantes repartidos proporcionalmente, dando un total de 128 escaños.

El Tribunal Federal Electoral pasó a ser Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a quien competará la resolución final y definitiva de la elección de senadores y diputados, así como el cómputo y declaración de validez de la elección de Presidente de la República.

Conviene destacar que la reforma incluye un punto que faculta constitucionalmente al Instituto para realizar actividades relacionadas con la geografía electoral, ahora le correspondería, de forma exclusiva y sustentada constitucionalmente en el artículo 41, la delimitación de los distritos electorales.

2.1.1. El Instituto Federal Electoral

A lo largo de la década de los noventas, periodo en el que se llevan a cabo los cambios constitucionales y que constituyeron una transformación de la política electoral mexicana, las reformas siempre persiguieron un objetivo central: el fortalecimiento de una institución que organizara las elecciones, evitando repetir experiencias como la de 1988. José Woldenberg afirma que todas esas facultades otorgadas al IFE, aquellas que adquirió durante su proceso de construcción, “dan cuenta de una institución que multiplicó rápidamente el ámbito de su acción y que lo hizo sobre la marcha, casi sin respiro, obligada a justificar cada una de sus medidas ante todos los partidos políticos... (*pues*) la estabilidad del país dependía de que las elecciones fueran asumidas, respetadas y acatadas”.³ El conjunto de esas reformas arrojaron el marco jurídico de la institución; con vigencia hasta la reforma electoral de 2007-2008, destacando que las facultades respecto a la geografía electoral no fueron modificadas.

³ José Woldenberg, *La construcción de la democracia*, México, Plaza & Janes, 2002, 1ra. edición, p. 46.

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los lineamientos generales sobre los que se habrán de renovar los poderes Legislativo y Ejecutivo, para lo cual será indispensable llevar a cabo “elecciones libres, auténticas y periódicas”; en el mismo, se asientan las bases fundamentales correspondientes al órgano que las instrumentará: el IFE. La fracción V, determina:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos... la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.⁴

El Instituto tendrá la facultad exclusiva, estipulada constitucionalmente de realizar “las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, **geografía electoral...**”.⁵ En la cita anterior, encontramos la columna vertebral de nuestro objeto de estudio: la geografía electoral. Este punto es indispensable para desarrollar la primera parte de este apartado: los procesos de redistribución electoral de 1996 y 2004-2005, así como para conocer el marco legal en que se sustenta, tanto en la Constitución Federal como en el COFIPE.

Por lo que respecta al COFIPE, en el Libro Tercero se detallan más específicamente las características del IFE. Su estructura está conformada por 32 Delegaciones estatales y 300 Subdelegaciones distritales electorales; sus órganos centrales son el Consejo General, la Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva.

Entre las atribuciones del Consejo General, encontramos que conforme al artículo 118 fracción j le concierne “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”;⁶ también determina las entidades federativas que integran cada una de las cinco

⁴ Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], México, 2009, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx>, [consulta: Abril de 2009]. p. 33.

⁵ *Ibid.* p. 34

⁶ Cámara de Diputados, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, [en línea], México, 2006, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx>, [consulta: abril de 2009]. p. 55.

circunscripciones electorales plurinominales. Este proceso es encargado particularmente a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, tal como lo describe el artículo 128, fracciones i y j, pues es esa área del Instituto la que debe formular el proyecto de división del país en 300 distritos electorales uninominales, y en consecuencia, también las circunscripciones plurinominales, a efecto de mantener actualizada la cartografía electoral mexicana, clasificándola por entidad, distrito, municipio y sección electoral.

2.2 Los últimos procesos de redistribución federal

Una vez consolidada la formación del IFE como una institución autónoma para organizar los procesos electorales federales, el siguiente paso fue una reestructuración del diseño distrital utilizado en la elección de 1994. Hasta ese momento el Gobierno había sido el encargado de redistribuir el territorio nacional, pero con las reformas legales al COFIPE, al Instituto se le habían otorgado facultades constitucionales para hacerlo sin la intervención gubernamental y de partido político alguno, con lo que podía apoyarse de herramientas técnico-metodológicas, geográficas y demográficas para delinear un mapa distrital que no contuviera sesgos políticos en beneficio o perjuicio alguno para los participantes en las elecciones nacionales. Cabe resaltar que en ese primer proceso se contó con la consulta y deliberación de los partidos; sin una intervención expresa.

Algo diferente fue la experiencia de la redistribución de 2004-2005, pues ya el IFE se había convertido en una institución totalmente consolidada y con la confianza plena de todos los actores políticos del país; si la transparencia del proceso de 1996 fue un ingrediente primordial, 9 años después fue determinante.

2.2.1 La redistribución de 1996

Ya desde 1993 el diseño distrital de entonces presentaba problemas técnicos que afectaban principalmente la igualdad poblacional de los distritos. La última redistribución se había realizado en mayo de 1978 basándose en el Censo de Población de 1970, de tal manera que “a lo largo de más de veinte años resultaba evidente que el crecimiento diferenciado de la población, los flujos

migratorios, los nuevos asentamientos humanos, la dinámica demográfica toda, habían distorsionado la distribución de la población que se debería de expresar en los distritos de manera mas o menos igualitaria.”⁷ Dados los cambios en las leyes electorales, la redistribución de 1996 era inevitable, así como apreciable en su aportación a la construcción democrática del país, tan es así que el IFE editó un documento escrito, de valioso y completo contenido, donde plasma el desarrollo del proceso: *La redistribución electoral Mexicana, 1996: Memoria*.

Las desproporciones poblacionales en 1996 se presentaban en una gran cantidad de distritos; por ejemplo, el caso del XL distrito correspondiente al Distrito Federal con 600 mil electores, al contrario del distrito XXXIII con poco más de 50 mil electores. Era tal el problema que 169 de los 300 distritos electorales se encontraban fuera del rango del +/-15% de desviación poblacional.⁸

De esa manera, con sustento en el artículo quinto transitorio del Decreto de reformas de 1993, en enero de 1996, el Consejo General del IFE instruyó a la Junta General Ejecutiva para realizar los estudios y formular un proyecto de una nueva distribución de los 300 distritos electorales federales.

Enseguida enumeramos brevemente cada uno de los criterios aprobados por el Instituto y que deberían ser considerados en el ejercicio que llevaría a cabo la Junta General, los cuales serían plasmados en la Memoria de la redistribución publicada por el organismo electoral:

- Ningún distrito electoral federal comprenderá territorio de dos o más entidades federativas. (1)
- Para la determinación del número de distritos electorales que habrán de corresponder a cada entidad federativa, se aplicará la fórmula de distribución St. Laguë –redondear la fracción al entero más próximo-, con base en los resultados del Censo de Población de 1990. (2)
- Para definir los límites distritales al interior de cada entidad se utilizará un modelo heurístico. (3)
- Se determinarán aquellos municipios, además del Distrito Federal, que por sí solos pudieran contener uno o más distritos electorales. (4)

⁷ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2000, 2a. edición, p. 310.

⁸ Guadalupe Pacheco señala que “según la experiencia internacional (y ciertas reglas elementales de la estadística), la desviación de 15% es una medida... adoptada para tales ejercicios o procesos”.

- La distribución de los distritos se efectuaría de norte a sur y de oeste a este, respetando accidentes geográficos, obras viales, abarcando en forma completa pueblos, barrios, comunidades indígenas, etc. (5)
- Los distritos electorales que por su población comprendieran más de un municipio, se constituirán de preferencia con municipios completos. (6)
- Se propiciará la unidad geográfica de los distritos electorales. (7)
- La infraestructura de vías de comunicación y los tiempos de traslado de las secciones electorales a la cabecera distrital, se debe priorizar. (8)
- Para la delimitación de los distritos, debe procurarse la mayor compacidad (*sic*) posible; es decir, que el perímetro distrital adquiriera una forma geométrica cercana a un polígono regular. (9)
- El margen de variación de la población de cada distrito relacionado con el cociente de distribución, no podría exceder o disminuir de +/-15% al interior de cada estado, considerando aquellos casos que por razones geográfico-poblacionales lo requirieran. Se respetará la distribución seccional vigente. (10)
- Las cabeceras distritales serán determinadas bajo criterios de mayor población, de vías de comunicación y de servicios públicos. (11)⁹

Debemos puntualizar sobre las herramientas utilizadas: la redistribución se sustentó en un marco teórico-metodológico y –en concordancia con Reyes Guerrero y López Levi-, respaldado en el conocimiento científico, apoyado en el análisis espacial, la digitalización de información estadística y cartográfica, un sistema de información geográfica y la cartografía nacional, municipal y seccional. El IFE implementó algoritmos heurísticos¹⁰ para mejorar en lo posible la integración territorial de los distritos electorales, y para llegar al resultado final hubo que presentar hasta dos versiones previas, de las cuales los partidos políticos pudieron objetar y proponer alternativas.

Vilalta y Perdomo enumera en seis etapas el proceso de redistribución; en ellas podemos apreciar que se siguió una ruta bien delineada, donde hasta los partidos políticos tuvieron participación –es pues un proceso incluyente y de consenso-, dichas etapas son las siguientes:

⁹ IFE, *La redistribución electoral Mexicana, 1996: Memoria*, México, IFE, 1997, Tomo I, pp. 56-57.

¹⁰ Este algoritmo construye distritos a partir de una unidad básica tomada como semilla, y crece de acuerdo con diversos criterios: al azar, número de habitantes o número de unidad básica asignado por los responsables del proceso.

1. Delimitación del sistema de información geográfica.
2. Investigación de modelos de redistribución.
3. Diseño y aplicación del modelo heurístico. (1ra. versión)
4. Revisión geográfica y de vías de comunicación. (2da. versión)
5. Revisión y modificación por parte de los partidos políticos. (versión integral)
6. Aprobación final. (versión definitiva)¹¹

Durante la aprobación final del proceso, hubo pocas impugnaciones de los partidos, prácticamente se aprobó sin grandes discusiones; observando los resultados obtenidos en el diseño de cada demarcación electoral, ahora sólo eran 24 distritos los que contravenían el rango +/-15% de desviación.

Contemplando el marco legal, de acuerdo con el artículo 53 de la Constitución –señala que en ningún caso la representación de un estado puede ser menor a dos diputados-, se asignan dos diputaciones a los estados de Baja California Sur, Campeche, Colima y Quintana Roo, pues no alcanzan el mínimo de dos distritos electorales según su población. Ahora calculamos la media distrital: según el Censo de Población de 1990 tenemos 81'249,645 habitantes (PN), lo que dividimos entre los 300 distritos federales (TD), nos resulta la media nacional de 270,832 habitantes por cada distrito (PPD); conforme al artículo 53 constitucional, restamos a la población nacional (PN) el número total de habitantes de los estados señalados (PEC), quedando 79'474,909 habitantes (PNC), y la dividimos entre 292 (TDC) –resultado de restar dos por cada una de las cuatro entidades (DEC)-, obtenemos la media distrital de 272,174 habitantes (PPD) –considerando +/-15% resulta que la población por distrito debe estar entre el rango de 231,348 a 313,000 personas. Veamos el ejercicio anterior de manera gráfica:

ESTADOS APEGADOS AL ART. 53 CONSTITUCIONAL: BAJA CALIFORNIA SUR, CAMPECHE, COLIMA Y QUINTANA ROO

$\frac{PN}{TD} = PPD = \frac{81'249,645}{300} = 270,832$ $TD - DEC = TDC = 300 - 8 = 292$ $\frac{PNC}{TDC} = PPD = \frac{79'474,909}{292} = 272,174$	$PN - PEC = PNC = 81'249,645 - 1'774,736 = 79'474,909$ $RD = \pm 15\% = \text{POBLACIÓN DISTRITAL} > 231,348 \text{ Y } < 313,000$																				
<p>DONDE:</p> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 33%;">PN = POBLACIÓN NACIONAL 1990</td> <td style="width: 33%;">= 81'249,645 HAB.</td> <td style="width: 33%;">PD = POBLACIÓN DISTRITAL</td> <td style="width: 33%;"></td> </tr> <tr> <td>PNC = POBLACIÓN NACIONAL ART. 53</td> <td></td> <td>TD = TOTAL DISTRITOS FEDERALES</td> <td>= 300 DTTOS.</td> </tr> <tr> <td>PEC = POBLACIÓN ESTATAL ART. 53</td> <td>= 1'774,736 HAB.</td> <td>TDC = TOTAL DISTRITOS ART. 53</td> <td></td> </tr> <tr> <td>PPD = POBLACIÓN PROMEDIO DISTRITAL</td> <td></td> <td>DEC = DISTRITOS ESTADOS ART. 53</td> <td>= 8 DTTOS.</td> </tr> <tr> <td>RD = RANGO DE DESVIACIÓN</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </table>		PN = POBLACIÓN NACIONAL 1990	= 81'249,645 HAB.	PD = POBLACIÓN DISTRITAL		PNC = POBLACIÓN NACIONAL ART. 53		TD = TOTAL DISTRITOS FEDERALES	= 300 DTTOS.	PEC = POBLACIÓN ESTATAL ART. 53	= 1'774,736 HAB.	TDC = TOTAL DISTRITOS ART. 53		PPD = POBLACIÓN PROMEDIO DISTRITAL		DEC = DISTRITOS ESTADOS ART. 53	= 8 DTTOS.	RD = RANGO DE DESVIACIÓN			
PN = POBLACIÓN NACIONAL 1990	= 81'249,645 HAB.	PD = POBLACIÓN DISTRITAL																			
PNC = POBLACIÓN NACIONAL ART. 53		TD = TOTAL DISTRITOS FEDERALES	= 300 DTTOS.																		
PEC = POBLACIÓN ESTATAL ART. 53	= 1'774,736 HAB.	TDC = TOTAL DISTRITOS ART. 53																			
PPD = POBLACIÓN PROMEDIO DISTRITAL		DEC = DISTRITOS ESTADOS ART. 53	= 8 DTTOS.																		
RD = RANGO DE DESVIACIÓN																					

¹¹ Carlos J. Vilalta y Perdomo, *Una propuesta alternativa a la distritación electoral mexicana de 1996: hacia un ejercicio de regionalización política*, Tesis de Maestría, México, Edición del autor, 1997, p. 10.

Veamos la tabla 2 en la cual comparamos la población promedio por distrito antes y después de la redistribución de 1996.

Tabla 2¹²

Entidad Federativa	Población (1990)	Antes del proceso		Después de la redistribución		
		Distritos	Población promedio por distrito	Distritos	Variación	Población promedio por distrito
Aguascalientes	719,659	2	359,829	3	+ 1	239,886
Baja California Norte	1'660,855	6	276,776	6	-	276,776
Baja California Sur *	317,764	2	158,882	2	-	158,882
Campeche *	535,185	2	267,592	2	-	267,592
Coahuila	1'972,340	7	281,762	7	-	281,762
Colima *	428,510	2	214,255	2	-	214,255
Chiapas	3'210,496	9	356,721	12	+ 3	267,541
Chihuahua	2'441,873	10	244,187	9	- 1	271,319
Distrito Federal	8'235,744	40	205,893	30	- 10	274,524
Durango	1'349,378	6	224,896	5	- 1	269,875
Guanajuato	3'982,593	13	306,353	15	+ 2	265,506
Guerrero	2'620,637	10	262,063	10	-	262,063
Hidalgo	1'888,366	6	314,727	7	+ 1	269,766
Jalisco	5'302,689	20	265,134	19	- 1	279,088
México	9'815,795	34	288,699	36	+ 2	272,660
Michoacán	3'548,199	13	272,938	13	-	272,938
Morelos	1'195,059	4	298,764	4	-	298,764
Nayarit	824,643	3	274,881	3	-	274,881
Nuevo León	3'098,736	11	281,703	11	-	281,703
Oaxaca	3'019,560	10	301,956	11	+ 1	274,521
Puebla	4'126,101	14	294,721	15	+ 1	275,073
Querétaro	1'051,235	3	350,411	4	+ 1	262,808
Quintana Roo *	493,277	2	246,638	2	-	246,638
San Luis Potosí	2'003,187	7	286,169	7	-	286,169
Sinaloa	2,204,054	9	244,894	8	- 1	275,506
Sonora	1'823,606	7	260,515	7	-	260,515
Tabasco	1'501,744	5	300,348	6	+ 1	250,290
Tamaulipas	2'249,581	9	249,953	8	- 1	281,197
Tlaxcala	761,277	2	380,638	3	+ 1	253,759
Veracruz	6'228,239	23	270,793	23	-	270,793
Yucatán	1'362,940	4	340,735	5	+ 1	272,588
Zacatecas	1'276,323	5	255,264	5	-	255,264
TOTALES	81'249,645	300	279,347	300		264,528

* Se le asignaron dos distritos electorales según lo dispuesto en el artículo 53 constitucional.

En la tabla anterior, es posible apreciar como la subrepresentación o sobrerrepresentación que se presenta en algunas entidades federativas se ve resuelta con la redistribución –sin considerar los estados que se les asignan dos distritos, según el texto constitucional-, y encontramos mayor uniformidad poblacional promedio por estado de los distritos electorales. Asimismo, la población promedio por distrito a nivel nacional pasa de 279,347 habitantes a 264,528. La redistribución de 1996 sienta las bases para tener una geografía

¹² Tabla 2, elaboración propia con información de: Censo de Población de 1990, INEGI; IFE, *La redistribución electoral Mexicana, 1996: Memoria*, México, IFE, 1997, Tomos I y II.

electoral confiable frente a las elecciones federales de 1997, proceso electoral que se enmarcaba histórico, puesto que serían las primeras elecciones organizadas por un organismo electoral con atribuciones legales plenamente autónomas.

Para concluir con la redistribución de 1996, en lo correspondiente a las circunscripciones plurinominales –sobre las que se reparten 200 diputaciones, 40 por cada una de ellas–, se trató de integrar entidades federativas de tal forma que resultaran equilibradas poblacional y distritalmente, en un rango de alrededor de 60 distritos uninominales, para tal caso sólo se pretendía equilibrar las circunscripciones de acuerdo a la población y a los distritos, por lo que no existió mayor problema para el diseño de las demarcaciones plurinominales. De entre los estados que integran la circunscripción plurinomial se seleccionó una entidad para ser cabecera por cada una de las demarcaciones. Para conocer el resultado final gráficamente observemos el mapa 2.¹³

Mapa 2



¹³ Mapa 2, elaboración propia con información de: Censo de Población 1990, INEGI; <http://www.ife.org.mx>; IFE, *La redistribución electoral Mexicana, 1996: Memoria*, México, IFE, 1997, Tomos I-II.

2.2.2 La redistribución actual. 2004-2005

Con el éxito del proceso de redistribución de 1996 y pasadas la elecciones de 2000, en esos años se había construido una institución electoral consolidada en términos de autonomía e independencia política, asimismo ya con los resultados finales del Censo de Población de 2000, era indispensable una nueva distribución de los distritos uninominales con base en la población más actual.

Es desde enero de 2002 cuando el Consejo General del IFE (CGIFE), acuerda que después de las elecciones federales de 2003 –último año de utilidad de la redistribución aprobada en 1996-, se llevará a cabo una nueva redistribución de los 300 distritos electorales del país; es en esa misma sesión cuando se instruye a la Junta General Ejecutiva (JGE), según el artículo 118 fracciones j y l del COFIPE, realizar los estudios y elaborar el proyecto respectivo.

Es así que la primera parte del proceso de la redistribución de 2004-2005 queda bajo responsabilidad de la JGE del Instituto, quien pasadas las elecciones de 2003 se aboca completamente a realizar dicha tarea. En la sesión de la JGE de abril de 2004 se instruye a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE) –artículo 128, párrafo 1, incisos i) y j) del Código-, que lleve a cabo mesas de estudio y análisis sobre temas relativos al rediseño distrital, tales como “población, marco geográfico, identidad cultural y distritos urbanos.”

La DERFE presenta en la sesión del 8 de julio de la JGE una serie de criterios preliminares que serán presentados ante el CGIFE para su aprobación, los cuales tendrán la siguiente jerarquía: *primero*: los determinados por la Constitución y demás legislaciones; *segundo*: de integración geográfico-territorial; *tercero*: los que no afecten el espacio de las unidades político-administrativas; y *cuarto*: los conformados por su eficiencia. Es bajo esa modalidad como los criterios son expuestos ante el Consejo General del IFE, quien los aprueba el 15 del mismo mes, quedando de la siguiente forma los diez criterios y consideraciones operativas sobre las que se fundamentará el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales:

1. Los distritos se integrarán con territorio de una sola entidad federativa.
2. Para la determinación del número de distritos electorales que habrán de corresponder a cada entidad federativa, se observará lo dispuesto en el artículo

53 constitucional. El método para la distribución de los distritos entre las entidades será el que garantice mejor equilibrio poblacional.

Serán aplicados los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda 2000 para el reparto de los distritos entre las entidades.

Se utilizará el método conocido como "Resto Mayor una media", al ser el que garantiza mejor equilibrio poblacional. Consistente en:

- Calcular la media nacional dividiendo la población del país entre el número de distritos a distribuir.
- Dividir la población de cada entidad entre la media nacional; asignando un número de distritos igual a la parte entera que resulte.
- Asignar dos distritos a aquellas entidades cuyo cociente sea menor de dos, dando así cumplimiento a la legislación.
- Asignar un distrito adicional a aquellas entidades que tuvieran los números fraccionarios mayores.

3. El equilibrio demográfico será determinante para la distribución de los distritos, considerando que la población de cada distrito debe ser lo más cercana a cero, en relación a la media poblacional estatal. Se permitirá una desviación de +/- 15%, del valor de la media nacional, toda variación mayor o menor a tal cantidad deberá justificarse.

4. Se debe procurar construir distritos electorales con mayoría de población indígena, en donde así sea necesario, de acuerdo a la información sobre localidades y municipios indígenas que proporcione la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

5. Los distritos tendrán continuidad geográfica, considerando los límites político-administrativos y los accidentes geográficos.

6. Al delimitar los distritos, se procurará obtener la mayor compacidad; el perímetro de los distritos debe tener una forma geométrica cercana a un polígono regular. Ningún distrito podrá rodear íntegramente a otro.

7. La base de los distritos será la división municipal y seccional vigentes; siendo la sección electoral la unidad de agregación mínima.

8. Los distritos se constituirán preferentemente con municipios completos; procurando conformar un distrito con aquellos con una población total mayor a 0.85 de la media estatal y menor de 1.15.

9. Las cabeceras distritales se establecerán de acuerdo a: mayor población, vías de comunicación y servicios públicos. En caso de dos o más localidades semejantes, y una de ellas sea cabecera distrital actual, prevalecerá esta última.

10. En la conformación de los distritos, se procurará optimizar los tiempos de traslado a su interior, dependiendo su tamaño, extensión y distribución geográfica de sus localidades.¹⁴

A partir de que son aprobados los criterios enlistados se da el arranque para iniciar el proceso, pues el Consejo General instruye a la JGE y a la DERFE para que realice los estudios y el proyecto para la división del territorio nacional en los 300 distritos electorales, tal división se debía realizar bajo dichos criterios.

En esa misma sesión del CGIFE, se aprueba la creación de un Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación, integrado por especialistas de las ciencias interrelacionadas con el proceso, y se encargaría de asesorar, dar seguimiento, evaluar, emitir opiniones técnicas, entre otras actividades inherentes a la redistribución; al final elaboraría el informe respectivo para el Consejo General del Instituto.

Al contrario del proceso de 1996, donde fueron cuatro entidades, en la redistribución que tratamos únicamente dos estados preservaron dos distritos obedeciendo lo dispuesto por el artículo 53 constitucional, siendo Baja California Sur y Colima, tales entidades.

Para una mejor explicación del proceso de redistribución 2004-2005, haremos el mismo ejercicio del rediseño de 1996, para calcular la población promedio que debieran tener los distritos electorales federales; en el Censo de Población de 2000 el país 97'483,412 habitantes, dividido entre 300 distritos, nos arroja la cantidad 324,944, enseguida a la población nacional le restamos la población de las dos entidades mencionadas arriba, arrojándonos un total de 96'514,744 habitantes, esa cantidad la dividimos entre 296 distritos, que son los que restan por asignar y tenemos que cada distrito debiera tener un total de 326,070 habitantes –con el rango +/-15% de desviación la población en cada distrito debe estar entre 277,160 y 374,980 habitantes. Gráficamente, el cálculo se representa a continuación:

¹⁴ IFE, *Acuerdo del Consejo General CG104/2004*, 15 de julio de 2004, México, IFE, 2004, pp. 15-18.

ESTADOS APEGADOS AL ART. 53 CONSTITUCIONAL: BAJA CALIFORNIA SUR Y COLIMA

$$\frac{PN}{TD} = PPD = \frac{97'483,412}{300} = 324,944$$

$$TD - DEC = TDC = 300 - 4 = 296$$

$$PN - PEC = PNC = 97'483,412 - 966,668 = 96'514,744$$

$$\frac{PNC}{TDC} = PPD = \frac{96'514,744}{296} = 326,070$$

$$RD = \pm 15\% = \text{POBLACIÓN DISTRITAL} > 277,160 \text{ Y} < 374,980$$

DONDE:

PN = POBLACIÓN NACIONAL 2000 = 81'249,645 HAB.

PD = POBLACIÓN DISTRITAL

PNC = POBLACIÓN NACIONAL ART. 53

TD = TOTAL DISTRITOS FEDERALES = 300 DTTOS.

PEC = POBLACIÓN ESTATAL ART. 53 = 966,668 HAB.

TDC = TOTAL DISTRITOS ART. 53

PPD = POBLACIÓN PROMEDIO DISTRITAL

DEC = DISTRITOS ESTADOS ART. 53 = 4 DTTOS.

RD = RANGO DE DESVIACIÓN

De la misma manera que cuando tratamos la redistribución de 1996 en el comparativo de la tabla 2, ahora traducimos el cálculo anterior en la tabla 3.

Tabla 3¹⁵

Entidad Federativa	Población (2000)	Antes del proceso		Después de la redistribución		
		Distritos	Población promedio por distrito	Distritos	Variación	Población promedio por distrito
Aguascalientes	944,285	3	314,762	3	-	314,762
Baja California Norte	2,487,367	6	414,561	8	+ 2	310,921
Baja California Sur *	424,041	2	212,021	2	-	212,021
Campeche	690,689	2	345,345	2	-	345,345
Coahuila	2,298,070	7	328,296	7	-	328,296
Colima *	542,627	2	271,314	2	-	271,314
Chiapas	3,920,892	12	326,741	12	-	326,741
Chihuahua	3,052,907	9	339,212	9	-	339,212
Distrito Federal	8,605,239	30	286,841	27	- 3	318,713
Durango	1,448,661	5	289,732	4	- 1	362,165
Guanajuato	4,663,032	15	310,869	14	- 1	333,074
Guerrero	3,079,649	10	307,965	9	- 1	342,183
Hidalgo	2,235,591	7	319,370	7	-	319,370
Jalisco	6,322,002	19	332,737	19	-	332,737
México	13,096,686	36	363,797	40	+ 4	327,417
Michoacán	3,985,667	13	306,590	12	- 1	332,139
Morelos	1,555,296	4	388,824	5	+ 1	311,059
Nayarit	920,185	3	306,728	3	-	306,728
Nuevo León	3,834,141	11	348,558	12	+ 1	319,512
Oaxaca	3,438,765	11	312,615	11	-	312,615
Puebla	5,076,686	15	338,446	16	+ 1	317,293
Querétaro	1,404,306	4	351,077	4	-	351,077
Quintana Roo	874,963	2	437,482	3	+ 1	291,654
San Luis Potosí	2,299,360	7	328,480	7	-	328,480
Sinaloa	2,536,844	8	317,106	8	-	317,106
Sonora	2,216,969	7	316,710	7	-	316,710
Tabasco	1,891,829	6	315,305	6	-	315,305
Tamaulipas	2,753,222	8	344,153	8	-	344,153
Tlaxcala	962,646	3	320,882	3	-	320,882
Veracruz	6,908,975	23	300,390	21	- 2	328,999
Yucatán	1,658,210	5	331,642	5	-	331,642
Zacatecas	1,353,610	5	270,722	4	- 1	338,403
TOTALES	97'483,412	300	324,977	300		320,876

* Se le asignaron dos distritos electorales según lo dispuesto en el artículo 53 constitucional.

¹⁵ Tabla 3, elaboración propia con información de: Censo de Población de 2000, INEGI; IFE, *Acuerdo del Consejo General CG28/2005*, 11 de febrero de 2005, [en línea], México, IFE, 2005, Dirección URL: <http://www.ife.org.mx/>, [consulta: abril-mayo de 2007]; <http://www.ife.org.mx>.

Del análisis de la tabla 3, notamos que el Estado de México y el Distrito Federal sufren los mayores cambios, el primero ganó 4 distritos y el segundo perdió 3.

A su vez, si bien en el 2004 –año de inicio del proceso-, los sesgos no eran tan extremos como en 1996, en la tabla mencionada vemos que la nueva redistribución era necesaria, pues la reasignación de distritos mejora el equilibrio poblacional distrital.

Al conocer el proyecto final algunos de los partidos políticos objetaron el rediseño de ciertos distritos, uno de ellos manifestó inconsistencias en el nuevo mapa electoral; adujo que en Tamaulipas y Coahuila se habían creado distritos con municipios demasiado alejados de la cabecera que afectaban el tiempo de traslado de los paquetes, eran pues problemas de logística; “no impugnamos el proyecto, hacemos una observación de las lagunas, sentimos que el IFE se adelanta en su aprobación, aunque la ley dice que en febrero debe estar lista la redistribución, quedaba todavía una semana o dos para consensuar los últimos detalles con todos los partidos políticos.”¹⁶

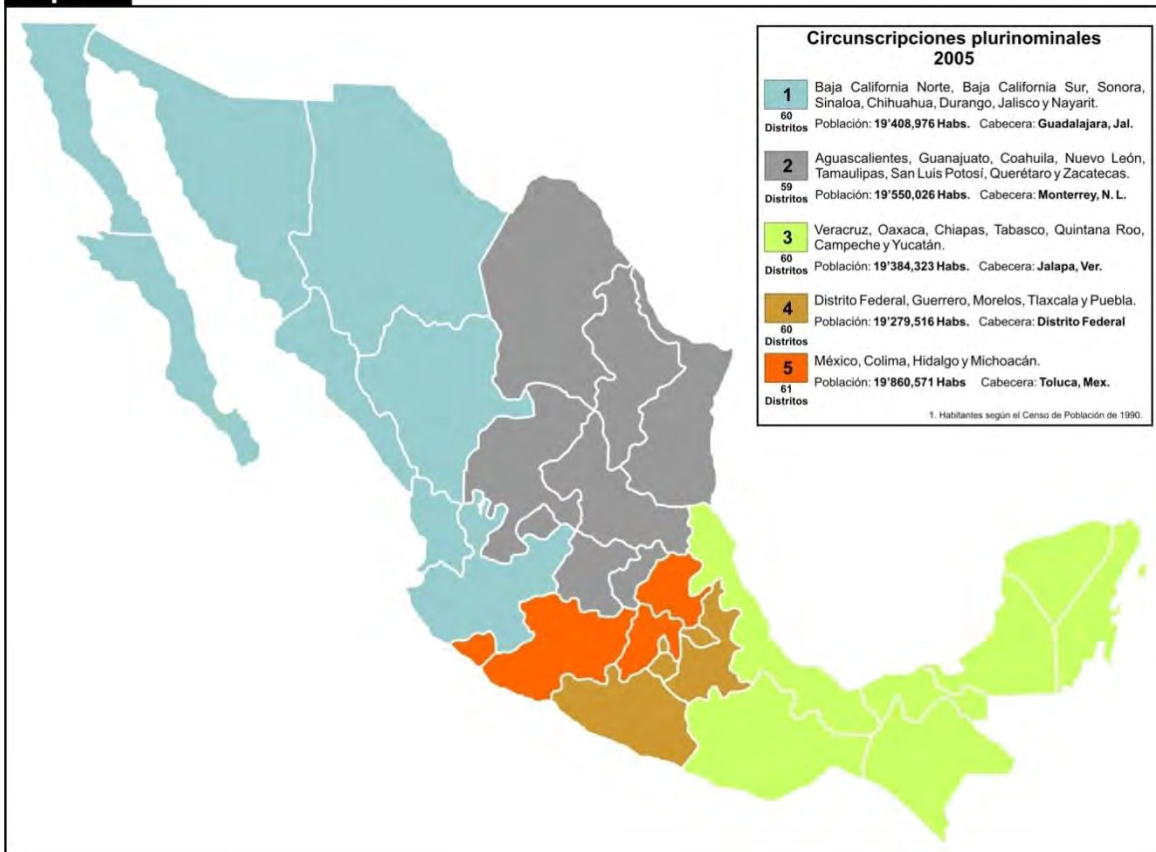
Un punto relevante en ésta redistribución, fue que se debía adecuar a las reformas constitucionales plasmadas en el artículo 2 sobre derechos y cultura indígena, particularmente en el artículo tercero transitorio, que señala que “para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política.”¹⁷ El objetivo era integrar distritos electorales con población mayoritariamente indígena, un criterio relevante en un rediseño distrital.

Es ese tenor que con la redistribución 2004-2005 se consideran tales planteamientos legales y se diseñan alrededor de 29 distritos con un porcentaje mayor a 40% de población indígena, ubicándose en los estados de Oaxaca, Chiapas, Puebla, Veracruz, Yucatán, Guerrero, y otros.

¹⁶ Daniel Pensamiento, “Impugna PRI el proyecto; detectan inconsistencias”, periódico *Reforma*, año 12, núm. 4074, sección “Nacional”, México, viernes 11 de febrero, 2005, p. 4ª.

¹⁷ Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], México, 2006, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx>, [consulta: marzo de 2007]. p. 109.

Mapa 3



En el mapa 3¹⁸ podemos apreciar la representación gráfica de las circunscripciones plurinominales, pues de acuerdo al incremento de la población de las entidades federativas era necesario reintegrarlas de distinta forma. Es ese el trabajo final del proceso de redistribución 2004-2005. Primero la JGE y posteriormente en la última sesión del CGIFE se realizan trabajos relacionados con el tema; en el mes de septiembre de 2005 se aprobó el reordenamiento de las circunscripciones, presentándose variaciones en la uno, dos, cuatro y cinco, quedando las cabeceras de igual manera. En la conformación de las circunscripciones se buscó mantener el equilibrio poblacional y la uniformidad en los distritos electorales de cada una de ellas.

Esta redistribución benefició directamente al estado de Morelos, pues de contar con 4 distritos, debido a su crecimiento poblacional aumentó uno más, lo que reorganizó la integración de los municipios de cada distrito.

¹⁸ Mapa 3, elaboración propia con información de: Censo de Población de 2000, INEGI; ife, *Acuerdo del Consejo General CG192/2005*, 30 de septiembre de 2005, [en línea], México, IFE, 2005, Dirección URL: <http://www.ife.org.mx/>, [consulta: abril-mayo de 2007]; <http://www.ife.org.mx>.

2.3 Michoacán, Tabasco y Quintana Roo: Experiencias recientes de redistribución estatal

Siguiendo el análisis de la redistribución en México, ahora nos ubicamos en procesos dentro del ámbito estatal, para lo cual seleccionamos a los estados de Michoacán, Tabasco y Quintana Roo –el primero realizado en 2001, el segundo en 2003 y el último aprobado en 2007-, ya que haciendo una investigación sobre la redistribución estatal en México, encontramos que en éstas entidades se habían realizado ejercicios de rediseño y eran pocos los años que habían transcurrido desde su término y aplicación; en otros estados –como lo mencionamos al inicio del Capítulo-, no existían planes concretos. En ambos casos, estudiaremos los aspectos jurídicos y los resultados en el proceso de redistribución electoral en dichas entidades.

Respecto al proceso efectuado en el estado de Michoacán, se hicieron dos solicitudes de acceso a la información al organismo electoral –sustentados en la Ley de Acceso a la Información Estatal-, para que se nos proporcionaran los documentos relacionados con el tema, pero sólo recibimos respuesta en uno de ellos con algunos datos mínimos. Con el propósito de ampliar la información investigamos en el sitio de Internet del Instituto Electoral de Michoacán (IEM), donde gracias a las pocas reseñas encontradas –Memorias y estadísticas electorales, informes, etc.-, pudimos contar con la información requerida.

Con respecto a la información de los rediseños realizados en Tabasco y Quintana Roo, en los sitios de internet del Instituto Electoral de cada entidad se encontró la información necesaria.

La reforma electoral de 1996 cerró un ciclo histórico de consolidación del sistema electoral mexicano, obligando a que las leyes electorales de los estados fueran adecuadas a lo establecido en la Constitución Federal. La experiencia de la creación del IFE a nivel federal, incluyendo sus principios rectores: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, debió reproducirse en cada una de las 32 entidades federativas del país. En el segundo y tercer párrafos del inciso b, artículo segundo transitorio del Decreto de la reforma, se establecían los plazos para que cada uno de los estados adecuaran su marco legal –la

constitución y las leyes secundarias de índole electoral-, a lo establecido en el Artículo 116 constitucional, particularmente la fracción IV.

Dicha fracción contiene las características a que se deben sujetar la constitución y las leyes locales de cada entidad federativa, en lo relativo a la cuestión electoral. Los incisos b y c, señalan que la autoridad electoral deberá realizar su función sustentada en los principios rectores señalados. Esas mismas autoridades que tienen a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, deberán estar dotadas de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.¹⁹

Es necesario resaltar que un proceso de redistribución es una función electoral, por lo tanto, constitucionalmente los organismos electorales de los estados de la república, son aquellos determinados jurídicamente para realizar el ejercicio con autonomía e independencia.

Pero, no obstante lo señalado en el párrafo anterior, existe un precedente legal que nos permite poder afirmar que es el instituto electoral de una entidad federativa el órgano facultado para redistribuir el territorio del estado respectivo. Examinemos el contenido relacionado con nuestra investigación de la Acción de inconstitucionalidad 8/2002 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN):

1. El 30 de diciembre de 2001 el Congreso del Estado de México aprueba diversos cambios al Código Electoral del Estado que son publicados en el Periódico Oficial estatal el 1º de enero de 2002; algunas de las reformas modifican el proceso para rediseñar la geografía electoral de la entidad. El pleno del Congreso determina, en el artículo 17 del Código, que los límites de los 45 distritos electorales serán modificados “por el Consejo General cuando lo soliciten las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura del Estado”; a su vez la fracción XXXVI del artículo 95 de la misma ley, se establece, entre otras atribuciones para el Consejo General la de: “a solicitud de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura del Estado, ordenar los estudios para la división del territorio de la entidad en

¹⁹ Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], México, 2006, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/>, [consulta: abril de 2009]. p. 79.

distritos electorales, aprobar la demarcación que comprenderá cada uno...”.

2. Así pues, el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional (PAN), promueve una acción de inconstitucionalidad contra las normas modificadas, considerando que vulneran la fracción IV del artículo 116 de la Constitución.
3. Del análisis de los considerandos del documento de la SCJN se desprenden los argumentos resolutivos de la ilegalidad de las modificaciones realizadas al Código Electoral del Estado de México, estipulando que los cambios contravienen los artículos 41, párrafos primero y segundo, fracción III y 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Carta Magna, en los siguientes aspectos: un organismo electoral deberá contar con los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad para el ejercicio de sus facultades, asimismo deberán gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. De esa manera, el Pleno de la SCJN declara la invalidez de los artículos reformados.²⁰

Habiendo expuesto el contenido de la Acción de inconstitucionalidad presentada ante la Suprema Corte, queda claro que una redistribución en el ámbito estatal es facultad exclusiva del organismo electoral del estado que corresponda.

Analicemos los tres procesos de redistribución estatal que seleccionamos; cada uno presenta aspectos particulares.

Michoacán tiene una extensión territorial de 59,864 km²; está dividido en 113 municipios y 24 distritos electorales uninominales, su capital es la Ciudad de Morelia. La migración, característica principal de la dinámica poblacional, ha provocado que su crecimiento se haya estancado en los últimos años; de acuerdo al número de sus habitantes, de ubicarse, con los resultados del Censo de Población de 2000 en el lugar 7 (3'985,667), bajo al lugar 9 (3'966,073) con el II

²⁰ “...artículos 17, segundo párrafo, en la porción normativa que señala *“cuando lo “soliciten las dos terceras partes de los miembros presentes de la “Legislatura del Estado”,* y 95, fracción XXXVI, en la porción normativa que dice *“A solicitud de las dos terceras partes de los “miembros presentes de la Legislatura del Estado...”* en Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), *Acción de Inconstitucionalidad SCJN 8/2002*, 19 de marzo de 2002, [en línea], México, 2002, Dirección URL: <http://www.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/302/02000080.19.doc>, [consulta: junio de 2007].

Conteo de Población de 2005. Tal fenómeno lo notamos en la revisión de la redistribución federal de 2004-2005, donde pasó de 13 a 12 distritos electorales federales.

Dentro del ámbito político, la reforma electoral que había de adecuar las normas estatales al contenido de los cambios a la Constitución federal en 1996, fue realizada años después. A finales de noviembre de 2000 se modifica la Constitución Local y en febrero de 2001 el Código Electoral. Uno de esos cambios derivó en el incremento de 18 a 24 los distritos uninominales y de 12 a 16 los escaños plurinominales –artículos 20 y 21, asignados proporcionalmente en una circunscripción constituida por todo el territorio estatal, para un total de 40 diputaciones que integrarán el Congreso del Estado-, y se dota de autonomía plena al IEM. Debido a dicho aumento en las demarcaciones territoriales de la entidad se hacía necesaria la reorganización de sus límites, era una obligatoriedad por mandato de la reforma constitucional aprobada.

A su vez, Tabasco tiene una superficie territorial de 24,661 km²; está dividido en 17 municipios, su capital es Centro (Villahermosa). En los últimos años sus tasas de crecimiento poblacional han ido a la baja de 3.51 entre 1980-1990 pasó a 1.58 entre 1995 y 2000; tiene 1'989,969 habitantes según el II Censo de Población de 2005.

La adecuación de las leyes locales al marco constitucional federal se realizó en diciembre de 1996, año en que fue creado el Instituto Electoral de Tabasco (IET). En noviembre de 2002 se publicaron las reformas a la constitución que se encuentran vigentes. Ese año se cambió el nombre al organismo electoral como Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco (IEPCT); asimismo, se reformó la Constitución en cuanto a la integración del Legislativo estatal, se incrementó el número de diputados de mayoría de 18 a 21, y los de representación proporcional de 13 a 14; ahora el Congreso del Estado se integraría por 35 diputados.

Finalmente, el estado de Quintana Roo representa un caso particular. Tiene una superficie total de 50,350 km²; se encuentra dividido en 9 municipios, siendo Tulum el más reciente, creado en 2008. Su capital es Chetumal. Es junto a Baja California Sur, la entidad más joven del país; siendo promovidas de

Territorio a Estado en 1974. El fenómeno del crecimiento poblacional en Quintana Roo sobresale a nivel nacional, pues durante los últimos años ha sido de las más altas tasas de crecimiento desde hace casi 30 años: 1980-1990 8.11%, 1990-1995 7.35%, 1995-2000 4.45% y 2000-2005 4.70%. Según el II Censo de Población y Vivienda de 2005, la entidad tiene 1'135,309 habitantes. Prácticamente ha cuadruplicado su población, ya que en 1980 apenas tenía 225,925 habitantes.

Dicho fenómeno se debe a la dinámica poblacional generada principalmente por la migración hacia el estado, sobre todo a los centros urbanos. Los municipios de Solidaridad y Benito Juárez (Cancún) sobresalen en ese sentido, pues tienen la más alta tasa de crecimiento poblacional del estado en el periodo 2000-2005 con 14.22% y 5.64%, respectivamente. Además el número de habitantes de Cancún representa el 50.5% de la población estatal.²¹

En cuanto a la geografía electoral, está dividido en quince distritos electorales uninominales y diez de representación proporcional.

De esa manera podemos concluir que el fundamento principal de la redistribución iniciada en 2005 y aprobada en 2007 por el Instituto Electoral de Quintana Roo (IEQROO), se debe al aspecto demográfico y la dinámica de la población, que se origina en gran parte por el importante desarrollo de la economía del estado; sobre todo en el rubro turístico.

Como se dijo anteriormente, los primeros casos de redistribución estatal derivan de una reforma electoral que incrementa el número de diputaciones locales, tanto de mayoría como de representación proporcional; el último, sólo por la dinámica poblacional que puede generar sobrerrepresentación o subrepresentación en los distritos.

2.3.1 Fundamento jurídico

Primeramente, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo se dota al IEM de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, independencia, equidad y profesionalismo, los cuales serán sus principios rectores en el ejercicio de su función. Por otro lado, en el Código

²¹ INEGI, *II Censo de Población y Vivienda 2005. Perfil sociodemográfico de Quintana Roo*, [en línea], INEGI, México, 2008, Dirección URL: <http://www.inegi.org.mx>, [consulta: noviembre de 2008], pp. 2-11.

Electoral del Estado de Michoacán (CEEM) se faculta al IEM para rediseñar las demarcaciones territoriales en que está dividido el estado.

Lo anterior sin dejar de lado lo establecido en el artículo 116 de la Carta Magna y que su esencia es transcrita en la Constitución local.

Así pues, la Constitución estatal señala que las elecciones se organizarán a través de un organismo electoral –IEM. Sin embargo, no señala claramente el papel de la autoridad electoral acerca de la geografía electoral del estado, pero según la Constitución Federal que se reproduce en la local y toda vez que el órgano goza de autonomía e independencia en sus decisiones, equivaldría a considerar la redistribución como un asunto de índole electoral facultad del Instituto Electoral.

El CEEM decreta íntegramente la responsabilidad del Consejo General del IEM en la división del territorio en distritos electorales. La fracción XXXV del artículo 113 establece: “presentar al Congreso del Estado un estudio técnico sobre la división territorial de la Entidad para fines electorales, de acuerdo a los resultados del último censo general de población y atendiendo criterios de contigüidad geográfica e igualdad en la representación política de los ciudadanos, entre otros.”²² Fijar los citados criterios en el Código estatal, es sin duda un avance legal para sustentar metodológicamente el proceso de división territorial del territorio michoacano en distritos uninominales y plurinominales; sin embargo, no se ahonda más en el tema.

Pasando al marco legal tabasqueño relacionado con la redistribución, el artículo 13 de la Constitución Política del Estado de Tabasco señala: “se elegirá un diputado propietario y un suplente por cada uno de los Distritos Electorales Uninominales, que corresponde a la demarcación territorial que en términos de la ley reglamentaria se determine, según el principio de votación mayoritaria relativa. Ningún municipio tendrá menos de un distrito...”,²³ como vemos, el criterio técnico-metodológico de la igualdad poblacional de los distritos, sucumbe ante un precepto legal, pues sin importar el número de habitantes de cada municipio se

²² Instituto Electoral de Michoacán, *Código Electoral del Estado de Michoacán*, [en línea], México, 2007, Dirección URL: <http://www.iem.gob.mx/>, [consulta: junio de 2007], p. 50.

²³ Congreso del Estado de Tabasco, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco*, [en línea], México, 2007, Dirección URL: <http://www.congresotabasco.gob.mx/>, [consulta: junio de 2007], p. 14.

impone un distrito electoral para cada uno de ellos. El referido artículo constitucional apareció como un dique frente al equilibrio poblacional que debe existir entre los distritos; trayendo a colación la definición de redistribución de Escandón Martínez y López Levi: “se considera que existe una adecuada representación si el número de habitantes en el interior de los distritos es equilibrado...”,²⁴ por lo que la fórmula de la representación política utilizada para la conformación del Congreso del Estado de Tabasco contraviene el ideal de la representación política.

La reforma al artículo 12, el cual contiene el número de diputados de mayoría a elegir en la entidad, originó que el IEPCT se diera a la tarea de redistribuir los límites de los distritos electorales locales, siempre acatando los límites impuestos por la Constitución Local.

A diferencia de las facultades legales del IEM, respecto a la redistribución de la geografía electoral estatal, el organismo electoral tabasqueño sustenta esa función en la fracción I del Apartado C, inciso i, del artículo 9 constitucional, otorgándole “en forma integral y directa..., las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral...”. Al igual que la Constitución Federal, también la de Tabasco solo alude a la facultad del IEPCT sobre la geografía electoral, sin sugerir criterios técnico-metodológicos.

En lo relativo a las circunscripciones plurinominales, el citado artículo 14, señala que el CEET determinará el número de diputados por el principio de representación proporcional, que serán distribuidos en cada una de las dos circunscripciones plurinominales, los cuales serán votados mediante un sistema de listas en ambas demarcaciones.

Por otra parte, en la ley secundaria, en el Ley Electoral del Estado de Tabasco (LEET), del mismo modo se dota de facultades al IEPCT para llevar a cabo el rediseño distrital, así como el área respectiva que será responsable ejecutora del ejercicio. Es el Consejo General del IEPCT quien tiene la facultad, según las fracciones XII y XIII del artículo 137 del Código, de ordenar a la Junta Estatal Ejecutiva (JEE) para que realice los estudios y el proyecto para determinar

²⁴ Covadonga Escandón Martínez y Liliana López Levi, “Integridad de comunidades y redistribución urbana”, [en línea], Revista *Política y Cultura*, Núm. 19, México, UAM-Xochimilco, Primavera 2003, Dirección URL: <http://polcul.xoc.uam.mx/~polcul/pyc19/03-cova.pdf>, [consulta: 23 de septiembre de 2006].

el ámbito territorial de los distritos uninominales y las circunscripciones plurinominales.²⁵

Los lineamientos que norman la redistribución electoral en Quintana Roo son la Constitución Política del Estado de Quintana Roo y su Ley Electoral. El artículo 52 de la Constitución Local establece el número de diputaciones a elegir para integrar el Legislativo estatal. De manera textual citamos el artículo 53 Constitucional que fundamenta la facultad del IEQROO para realizar el rediseño distrital: “La Ley de la materia fijará los criterios que tomará en cuenta el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, para establecer la demarcación, atendiendo a la densidad de población, las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes en las distintas regiones de la entidad.”²⁶ Es así que desde el texto Constitucional del Estado se establecen criterios de población, geografía y socioeconómicos, para llevar a cabo una redistribución, lo que obliga a realizar el proceso con la metodología adecuada que considere tales aspectos.

El Capítulo Segundo de la Ley Electoral de Quintana Roo integra las características de las secciones, distritos, municipios y circunscripción; además presenta un punto que creemos necesario subrayar. En la norma electoral de las entidades que elegimos para estudiar su proceso de redistribución –Tabasco y Michoacan-, inclusive en Morelos, que es nuestro objeto de estudio, no se encuentran claramente definidos que criterios utilizar para realizar un rediseño de los distritos uninominales de cada entidad. Dicha Ley lo establece de manera puntual, por lo que consideramos necesario citar textualmente el artículo 28:

El ámbito territorial de los quince distritos electorales uninominales del Estado, se determinará mediante la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Consejo General y se sujetará a los criterios siguientes:

- I. Los distritos uninominales deberán atender invariablemente a la densidad de población, las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes de las distintas regiones de la entidad;

²⁵ Congreso del Estado de Tabasco, *Ley Electoral del Estado de Tabasco*, [en línea], México, 2007, Dirección URL: <http://www.congresotabasco.gob.mx/>, [consulta: junio de 2007].

²⁶ Congreso del Estado de Quintana Roo, *Constitución Política del Estado de Quintana Roo*, [en línea], México, 2008, Dirección URL: <http://www.congresoqroo.gob.mx/>, [consulta: octubre de 2008].

-
- II. Por lo menos dieciocho meses antes del proceso electoral ordinario de que se trate y cuando así lo acuerde el Consejo General, este ordenará la realización del estudio técnico para la determinación de los distritos electorales uninominales en que deberá dividirse el Estado;
 - III. De acordarlo el Consejo General, el Registro Federal de Electores previo convenio de colaboración que celebre con el propio Instituto, será la instancia que formule el estudio técnico para realizar la división territorial del Estado en distritos electorales uninominales, para su aprobación correspondiente;
 - IV. Invariablemente, la delimitación de la geografía electoral y su modificación deberán resolverse entre dos procesos electorales ordinarios;
 - V. En los trabajos de distritación se deberá observar que su desarrollo permita efectuar cualquier modificación a la cartografía electoral, las secciones, el padrón y la lista nominal;
 - VI. Para la numeración de los distritos se establecerá un punto geográfico inicial y un sentido para asignarla siguiendo la continuidad territorial de los mismos;
 - VII. Una vez concluidos los trabajos de distritación, la resolución que en su caso expida el Consejo General, se mandará a publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado;
 - VIII. Entretanto no se apruebe la modificación de los distritos electorales uninominales, seguirá utilizándose la que se encuentre en vigencia.²⁷

Como ya lo mencionamos, es un dato particular que permite tener una idea más clara de los criterios a seguir para un proceso de rediseño distrital, pero lo que más sobresale es que están establecidos en el marco legal quintanarroense: la Ley Electoral del Estado. Igualmente importante es el hecho que se encuentra determinado de manera clara y que se faculta al IEQROO para realizar la delimitación de los distritos electorales que correspondan. A partir del contenido del artículo 28, ya citado, se desprende que será a través de un estudio técnico y con los criterios correspondientes como se formulará la propuesta de redistribución.

Como vemos, los fundamentos legales del proceso de redistribución de Quintana Roo son notoriamente distintos al resto de los rediseños.

²⁷ Congreso del Estado de Quintana Roo, *Ley Electoral del Estado de Quintana Roo*, [en línea], México, 2007, Dirección URL: <http://www.congresoqroo.gob.mx/>, [consulta: octubre de 2008].

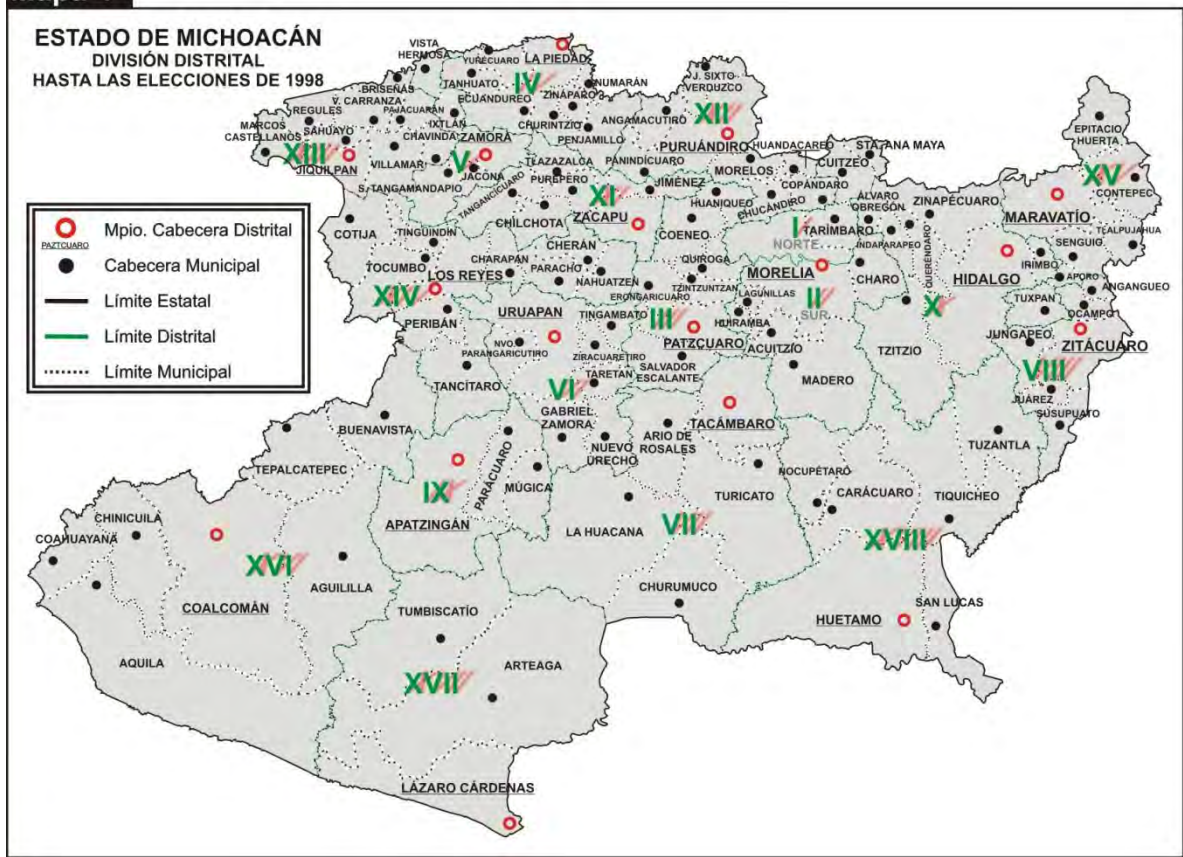
2.3.2 Análisis y resultados de los procesos

2.3.2.1 Michoacán

Abocados primeramente al análisis de la redistribución electoral en Michoacán, se desprende de la información remitida por el área de Acceso a la Información del IEM, que los primeros estudios para el proceso en la entidad fueron presentados en 1997 y finalmente aprobados en mayo de 2001.

Examinemos el mapa 4 en el que se muestra el territorio del estado dividido por municipios y la división distrital previa a la reforma; junto con los datos de la tabla 4, identificamos los sesgos electorales en cuanto al equilibrio poblacional de los distritos, además de la obligación constitucional aprobada, que hacían necesario el proceso de redistribución.

Mapa 4



En la tabla 4 se encuentra la división distrital electoral anterior y actual de Michoacán. De la información proporcionada por el IEM se establece que la redistribución de 2001 se inició con un proyecto presentado en 1997, quedando firme cuatro años después. Se menciona que en el acuerdo del Consejo General,

se tomarán en cuenta los criterios del IFE, aplicando solo tres de ellos: 1) Equilibrio demográfico, 2) Comunicaciones y, 3) Contigüidad; argumentos también importantes fueron las demarcaciones geográficas de los distritos, el traslado de material electoral, las comunicaciones de la entidad, etc. Los resultados del Censo General de Población y Vivienda de 1990 y el I Censo de Población de 1995 fueron la base poblacional para distribuir los distritos.

Era evidente que, en ese momento, con el estado dividido en 18 distritos la redistribución era necesaria; la reforma constitucional que incrementó a 24 el número de demarcaciones uninominales, fue la oportunidad para corregir la cantidad de sesgos que ya eran evidentes en la geografía electoral michoacana; el IEM señala que tenía como fin proporcionar “una vigencia razonable y con la cual se recuperara el equilibrio demográfico entre los distritos electorales locales para cumplir con las disposiciones constitucionales al respecto, tomando en cuenta la desigualdad entre las tasas de crecimiento demográfico de los distritos electorales.”²⁸

De esa manera, utilizaremos los datos de población de 1995 para elaborar dicha tabla. En ese año el registro de población del estado era de 3'870,604 habitantes (PE), cantidad que dividimos entre 18 distritos (TDE) previos a la reforma, lo que nos resulta 215,033 habitantes la media poblacional por distrito (PPD), aplicando el rango de desviación del +/-15%, la población de los distritos debiera estar entre 247,287 y 182,778 habitantes (RD) (A). Después haremos el mismo procedimiento ahora dividiendo la población estatal entre los 24 distritos (TDE) actuales y obtenemos lo siguiente: como media tenemos (2) 161,275 habitantes (PPD) y la desviación media entre 185,466 y 137,083 habitantes (RD) (B). Con esos datos presentamos la tabla 4. La población de los distritos que comprenden fracciones de los municipios de Morelia y Uruapan, es en el primer caso, una estimación de los distritos I y II (A) y el promedio poblacional en el 10, 11, 16 y 17, en el segundo municipio se presenta un estimado en las demarcaciones 14 y 20 (B).

Veamos el cálculo anterior en el siguiente gráfico:

²⁸ Paulina Ibarrola Omaña, “Acceso a la Información (versión para imprimir)” [en línea], 10 de noviembre de 2005, Dirección URL: <info@iem.org.mx>, [consulta: 14 de noviembre de 2005], archivo del mensaje: ad_orlando@hotmail.com.

ANTES DE LA REDISTRITACIÓN

$$\frac{PE}{TDE} = PPD = \frac{3'870,604}{18} = 215,033$$

$$RD = \pm 15\% =$$

POBLACIÓN DISTRITAL > 182,778 Y < 247,287

DESPUÉS DE LA REDISTRITACIÓN

$$\frac{PE}{TDE} = PPD = \frac{3'870,604}{24} = 161,275$$

$$RD = \pm 15\% =$$

POBLACIÓN DISTRITAL > 137,083 Y < 185,466

DONDE:

PE = POBLACIÓN ESTATAL 1995 = 3'870,304 HAB.

TDE = TOTAL DE DISTRITOS ESTATALES = 18 (HASTA 2000) – 24 (2001)

PPD = POBLACIÓN PROMEDIO DISTRITAL

RD = RANGO DE DESVIACIÓN

Analicemos los ejercicios con la información de la tabla 4 y el mapa 4.

Tabla 4²⁹

A. 18 Distritos antes de la reforma				B. 24 Distritos después de la Reforma 2001			
Distrito		Población 1995	Desviación (1) %	Distrito		Población 1995	Desviación (2) %
I	Morelia Norte*	365,020	1.70	01	La Piedad	190,331	1.18
II	Morelia Sur*	345,580	1.61	02	Puruándiro	179,469	1.11
III	Patzcuaro	198,793	0.92	03	Maravatío	147,080	0.91
IV	La Piedad	190,331	0.89	04	Jiquilpan	191,352	1.19
V	Zamora	270,699	1.26	05	Jacona	188,186	1.17
VI	Uruapan	327,842	1.52	06	Zamora	160,079	0.99
VII	Tacámbaro	170,201	0.79	07	Zacapu	183,070	1.14
VIII	Zitácuaro	193,658	0.90	08	Zinapécuaro	178,954	1.11
IX	Apatzingán	179,223	0.83	09	Los Reyes	155,172	0.96
X	Hidalgo	226,030	1.05	10	Morelia Noroeste ⁺	144,515	0.90
XI	Zacapu	172,045	-0.80	11	Morelia Noreste ⁺	144,515	0.90
XII	Puruándiro	179,469	-0.83	12	Hidalgo	170,332	1.06
XIII	Jiquilpan	205,870	0.96	13	Zitácuaro	157,459	0.98
XIV	Los Reyes	224,210	1.04	14	Uruapan Norte*	156,140	0.97
XV	Maravatío	170,591	-0.79	15	Patzcuaro	186,202	1.15
XVI	Coalcomán	144,889	-0.67	16	Morelia Suroeste ⁺	144,515	0.90
XVII	Lázaro Cárdenas	189,415	0.88	17	Morelia Sureste ⁺	144,515	0.90
XVIII	Huetamo	116,634	-0.54	18	Huetamo	146,987	0.91
TOTAL		3'870,604		19	Tacámbaro	147,111	0.91
				20	Uruapan Sur*	164,305	1.02
				21	Coalcomán	144,889	0.90
				22	Múgica	151,980	0.94
				23	Apatzingán	138,034	0.86
				24	Lázaro Cárdenas	155,366	0.96
				TOTAL		3'870,604	

* Población estimada

⁺ Población promedio

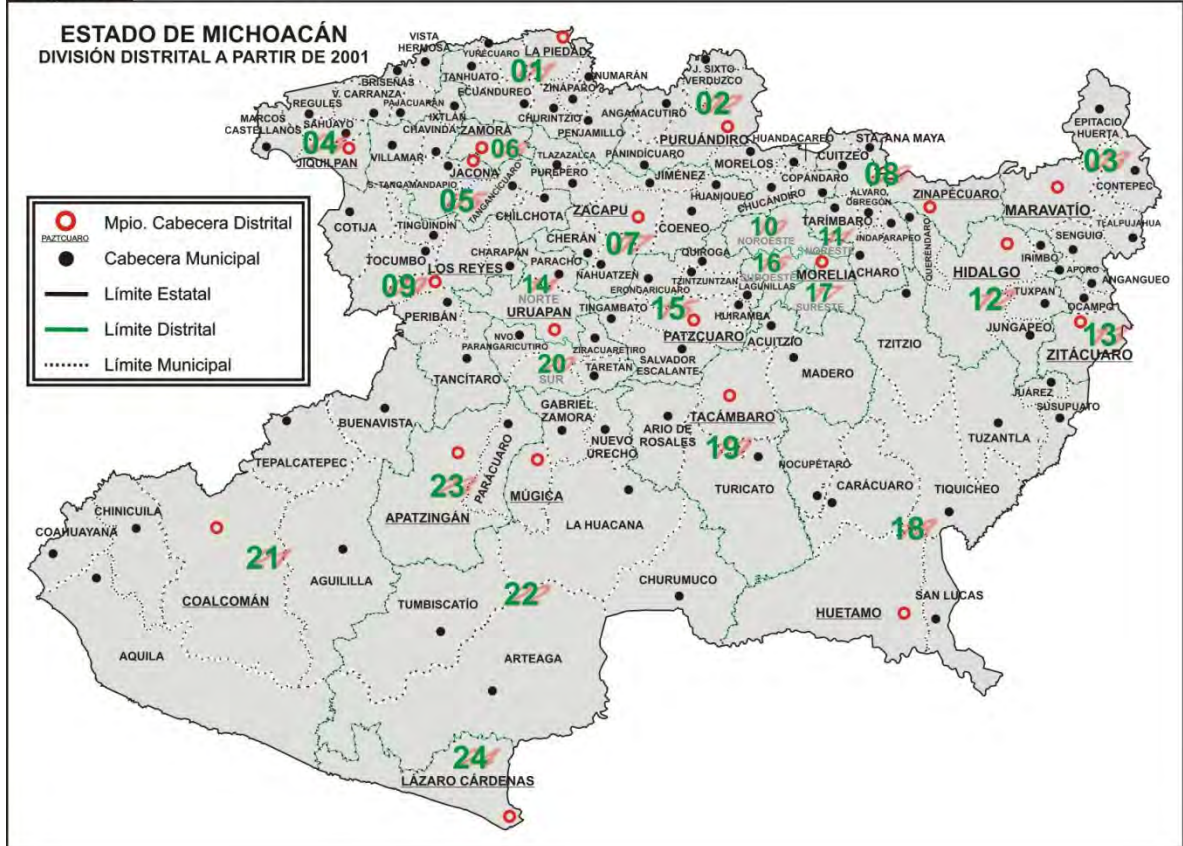
Tomaremos como argumento para evaluar el caso del rediseño distrital de Michoacán los criterios que el IFE determinó para la redistribución de 2004-2005, y de esa manera conocer cuáles distritos los contravienen. Así pues, encontramos

²⁹ Tabla 4, elaboración propia con información de: Censo de Población de 1995, INEGI; IEM, *Memoria del Proceso Electoral de 1998*, México, IEM, 1999, Dirección URL: <http://www.iem.org.mx/>, [consulta: junio de 2007]; Secretaría de Gobernación, *Sistema Nacional de Información Municipal*, [CD-ROM], versión 7.0, México, INAFED, enero de 2007; y geografía electoral del IEM, <http://www.iem.org.mx/>.

que en 11 de los 18 distritos previos a la reforma se presenta una subrepresentación/sobrerrepresentación (criterio 3), incumpliendo gravemente los distritos I, II, VI, XVI y XVIII; si observamos el mapa 4 los distritos I, V, XV y XIV la compacidad –que tenga una forma geométrica-, es dudosa (criterio 6); el municipio de Morelia puede integrar por si solo uno o más distritos por su población, mismo juicio tenemos para Uruapan (criterio 8). El rediseño distrital aprobado, sustentado en técnicas y metodologías científicas, es más confiable y podemos apreciar que los distritos tienen un mayor equilibrio poblacional.

En segundo término, revisemos el mapa 5³⁰ con la distribución actual de los 113 municipios del estado en 24 distritos. Cabe señalar que en el artículo 69 de la Constitución del Estado están establecidos los límites de los distritos electorales; si nos apegamos a lo estipulado en la fracción XXXV del artículo 113 del CEEM, es una distribución propuesta del IEM.

Mapa 5



³⁰ Mapas 4 y 5, elaboración propia con información de: Censo de Población de 1995, INEGI; IEM, *Memoria del Proceso Electoral de 1998*, México, IEM, 1999, Dirección URL: <http://www.iem.org.mx/>, [consulta: junio de 2007]; y geografía electoral del IEM, <http://www.iem.org.mx/>.

Las elecciones de noviembre de 2001 se realizaron en el marco de la nueva conformación de los 24 distritos electorales locales.

El sesgo más evidente que aún se presenta con el reordenamiento distrital es el de la subrepresentación, en los distritos 1, 4, 5 y 15 –con menor porcentaje de desviación-, a pesar de ello es de valorar que la gran cantidad de desviaciones son resueltas. A Morelia se le asignan cuatro distritos, todos ellos dentro de sus límites, lo mismo sucede con Uruapan al otorgársele dos distritos. El distrito 18 presenta grandes distancias entre la cabecera distrital y algunos municipios que lo integran. La mayoría de los distritos son compactos y equilibrados poblacionalmente. Mención particular merecen los distritos 21 y 22, pues geográficamente era inexistente una alternativa para integrarlos. Ambos son cercados prácticamente a la mitad por la Sierra Madre del Sur, quedando separados de la cabecera distrital. En el primero, los municipios al sur de Coalcomán se encuentran en la parte sur de la sierra, Aguililla que está enclavado en ella y el resto del lado norte; en el segundo distrito Tumbiscatío y Arteaga son separados de Múgica por la misma cadena montañosa.

Respecto a la distribución de las diputaciones por el principio de representación proporcional –16 con la reforma-, el método de reparto se mantuvo igual, es decir, mediante un sistema de lista de candidatos votada en una circunscripción plurinominal, constituida por todo el territorio estatal.

2.3.2.2 Tabasco

Como lo mencionamos anteriormente, la reforma a la Constitución tabasqueña que incrementó el número de distritos uninominales, fue publicada a finales de 2002. En la sesión CEE/2003/002 de enero de 2003, el Consejo General del IEPCT ordenó a la JEE realizar el proyecto para la división del territorio estatal en distritos uninominales y las circunscripciones plurinominales.

A mediados del mes de marzo, el Consejo General del organismo electoral, prorrogó la fecha para determinar los límites territoriales de los distritos. Es importante mencionar que en el punto 8 del acuerdo, señala que la JEE celebró un convenio con el IFE para que éste auxiliara al organismo electoral con la finalidad de realizar los estudios técnicos para formular el proyecto de la

redistribución estatal. A finales del mes se venció el plazo y el Consejo General del IEPCT aprueba la nueva división electoral del estado.

Uno de los considerandos del acta de aprobación describe la resolución de improcedencia de un Juicio de Revisión Constitucional interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que argumenta que si bien en la Constitución se establece que el estado estará dividido en 21 distritos, en el CEET el artículo correspondiente no había sido reformado, quedando éste con la división anterior de 18 distritos; no obstante, el Tribunal resolvió que tal artículo fue derogado y por lo mismo no tenía vigencia. Se otorgó con lo anterior, legitimidad al proceso de redistribución de los 21 distritos y se marcó la pauta para que el órgano electoral estatal prosiguiera con el rediseño.

Dada la limitación legal del artículo 13 constitucional, se procedió a la determinación de los distritos decretados por la reforma, para lo cual se utilizan los métodos conocidos como *Saint Lagüe* y *Heurístico*;³¹ la población total de la entidad que se consideró fue la que resultó del Censo General de Población del año 2000 del INEGI: 1'891,829 habitantes.

El proyecto aprobado señala que fueron respetados los “accidentes geográficos, obras viales de importancia y abarcando preferentemente, en forma completa, pueblos, barrios, colonias, comunidades indígenas integradas con base en aspectos socioculturales, la similitud de características geográficas, infraestructura de vías de comunicación y los tiempos de traslado de las secciones electorales a la cabecera distrital.”³²

³¹ La formula de Saint Lagüe es un método de reasignación de distritos que consiste en redondear al entero más cercano; para la obtención de los distritos locales por municipio, lo interpretamos siguiendo estos tres pasos: a) cálculo de la media estatal, dividiendo la población total del estado entre los distritos a distribuir; b) división de la población de cada municipio entre la media estatal, asignando un número distritos a cada municipio igual a la parte entera que resulte de la división; y c) se asigna un distrito adicional a aquellos municipios que tuvieran los números fraccionarios mayores. Esta interpretación se realiza conforme al Criterio 2 del *Acuerdo del Consejo General del IFE CG104/2004*, 15 de julio de 2004, México, IFE, 2004, p. 15. El modelo heurístico es –según el IFE–, “aquel que se basa en el análisis de datos, hechos y comparaciones sistemáticas, a partir de experiencias pasadas y de líneas empíricas, para encontrar soluciones o respuestas a problemas específicos;” permitiendo incorporar criterios técnicos, tales como: equilibrio poblacional, contigüidad geográfica y el respeto de las fronteras político-administrativas, estatales y municipales. IFE, *La redistribución electoral Mexicana, 1996: Memoria*, México, IFE, 1997, Tomo I, pp. 75-77.

³² IEPCT, *Acuerdo del Consejo General CE/2003/014*, [en línea], México, IEPCT, 28 de marzo de 2003, Dirección URL: http://www.iepct.org.mx/S_2003/marzo/marzo28/AC_014.pdf, [consulta: junio de 2007].

Y bien, el método de distribución aprobado por el IEPCT sigue dos fórmulas, los cuales explicamos enseguida:

Primero. Realiza un cálculo matemático dividiendo la población total estatal, 1'891,829, entre 21, que son el número de distritos de mayoría relativa que decreta la Constitución, resultando la media estatal de población por distrito de 90,087.1; posteriormente la población de cada municipio es dividida entre la media derivada para obtener el número de distritos por municipio. El multicitado artículo 13 de la Constitución local concede 15 distritos a mismo número de municipios, a excepción de Cárdenas y Centro, quedando los 6 restantes para éstos, que en la formula siguiente veremos.

Segundo. Quedando únicamente los municipios de Centro y Cárdenas sobre los que se distribuirán los últimos 6 distritos; se divide la población de ambos, 737,569 entre 6, de donde se obtiene la media de dichos municipios 122,928.1, sobre la que se otorgan 4 distritos al primer municipio y 2 al segundo.

En el cuadro³³ siguiente del acta de acuerdo se desarrollan ambos puntos:

PROYECCIÓN DE REDISTRITACIÓN LOCAL DEL ESTADO DE TABASCO, SEGÚN MARGEN DE VARIACIÓN POBLACIONAL DE CADA DISTRITO Y COCIENTE DE DISTRIBUCIÓN

MUNICIPIO	POBLACIÓN	MEDIA	AL MENOS UN DISTRITO	ST LAGÜE	ENTERO	DECIMALES	REDONDEO	TOTAL DE DISTRITOS
BALANCÁN	54,265	0.60236	1					1
CÁRDENAS	217,261	2.41168	1?	1.7673827	1	0.7673827	1	2
CENTLA	86,218	0.97925	1					1
CENTRO	520,308	5.77561	1?	4.2326205	4	0.2326205	0	4
COMALCALCO	164,637	1.82753	1					1
CUNDUACÁN	104,360	1.15843	1					1
EMILIANO ZAPATA	26,961	0.29917	1					1
HUIMANGUILLO	168,573	1.76022	1					1
JALAPA	32,640	0.36454	1					1
JALPA	66,746	0.76311	1					1
JONUTA	27,807	0.30867	1					1
MACUSPANA	133,965	1.48728	1					1
NACAJUCA	80,272	0.89105	1					1
PARAÍSO	70,764	0.78551	1					1
TACOTALPA	41,206	0.45840	1					1
TEAPA	45,834	0.50877	1					1
TENOSIQUE	55,712	0.61842	1					1
TOTAL	1,891,829		15		5		1	21

21 DISTRITOS	MEDIA ESTATAL DE POBLACIÓN POR DISTRITO = 90087.1
--------------	---

Media de los municipios Cárdenas y Centro =122,928.1

³³ *Ibidem.*

A continuación hacemos un ejercicio propio que presentamos en la tabla 5. Dividimos la población municipal sobre la media estatal de población: 90,087, de la que obtendremos el porcentaje de desviación de cada demarcación. Es necesario calcular el rango de +/-15%, concluyendo que el número de habitantes de un distrito debe ser mayor de 76,574 y menor de 103,600 habitantes. Con esos datos mediremos el grado de subrepresentación/sobrerrepresentación existente. Veamos pues los datos presentados en la tabla siguiente, donde en las dos últimas columnas haremos, a manera de ejemplo, una distribución según la fórmula de Saint Lagüe y el método utilizado por el IFE.

Tabla 5³⁴

Media estatal: 90,087.1

Distrito	Población		Desviación +/- 15 %	Método Saint Lagüe	Total Distritos c/redondeo
	Municipal	Distrital			
I Balancán	54,265	54,265	-0.60	0.6029	1
II Cárdenas	217,261	105,355	1.17	2.4138	2
III Centla	88,218	88,218	0.98	0.9801	1
IV Centro Norte	520,308	130,505	1.45	5.7808	6
V Centro Sur		129,933	1.44		
VI Comalcalco	164,637	164,637	1.83	1.8292	2
VII Cunduacán	104,360	104,360	1.16	1.1595	1
VIII Emiliano Zapata	26,951	26,951	-0.30	0.2994	0
IX Huimanguillo	158,573	158,573	1.76	1.7618	2
X Jalapa	32,840	32,840	-0.36	0.3649	0
XI Jalpa de Méndez	68,746	68,746	-0.76	0.7638	1
XII Jonuta	27,807	27,807	-0.31	0.3089	0
XIII Macuspana	133,985	133,985	1.49	1.4886	1
XIV Nacajuca	80,272	80,272	-0.89	0.8918	1
XV Paraíso	70,764	70,764	-0.79	0.7862	1
XVI Tacotalpa	41,296	41,296	-0.46	0.4588	0
XVII Teapa	45,834	45,834	-0.51	0.5092	1
XVIII Tenosique	55,712	55,712	-0.62	0.6190	1
XIX Cárdenas Poniente	217,261	111,903	1.24		
XX Centro Oriente	520,308	130,111	1.44		
XXI Centro Poniente		129,762	1.44		
TOTAL	1'891,829	1'891,829			21

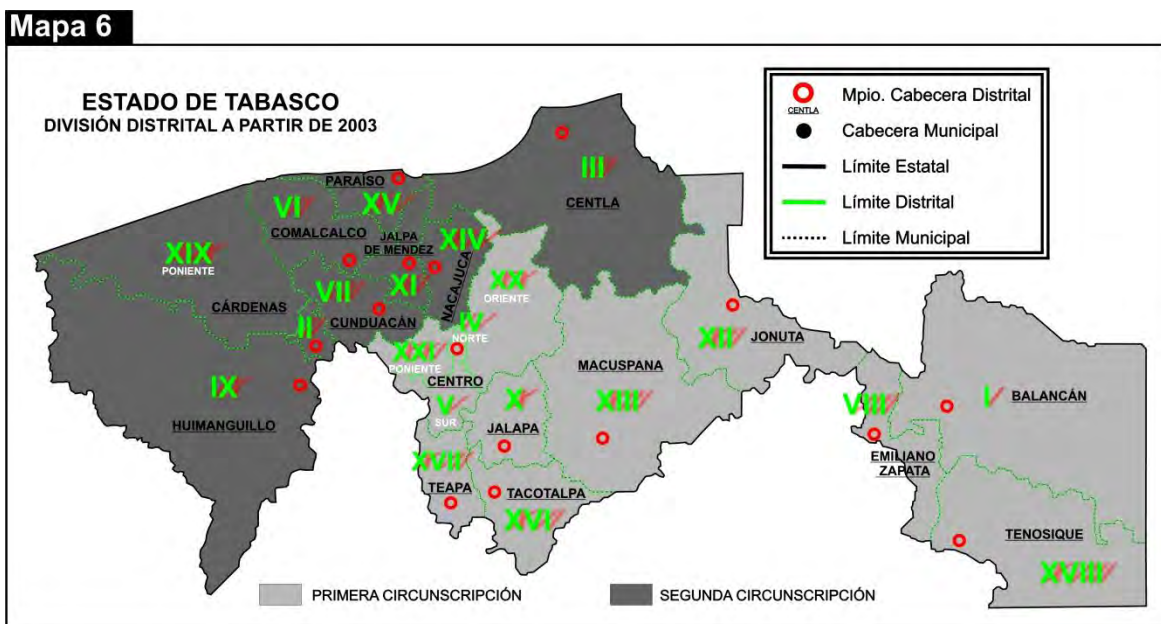
Concluimos que la distritación de Tabasco no fue elaborada tomando en cuenta criterios técnico-metodológicos, sino con base a consideraciones legales, puesto que en primera instancia para distribuir los distritos se acató, como ya se mencionó, lo que mandata el artículo 13 de la Constitución local, dejando en segundo término aspectos que mínimamente incluyeran el criterio del equilibrio

³⁴ Tabla 5, elaboración propia con información de: Censo de Población y Vivienda de 2000, INEGI; <http://www.iepct.org.mx/>.

poblacional de los distritos. Como resultado de nuestro ejercicio en la tabla 5, observando el rango de desviación, en 19 de los 21 distritos se presenta el fenómeno de la subrepresentación –municipios de Centro, Comalcalco y Macuspana-, y de la sobrerrepresentación –Emiliano Zapata, Jalapa, Jonuta y Tacotalpa.

La geografía electoral de Tabasco debiera pues, ser de distinta forma si se consideraran aspectos técnico-metodológicos, si tomamos en cuenta la tabla 5 deducimos que algunos distritos podrían estar integrados con uno o más municipios –de acuerdo a su población-, por ejemplo: Tenosique-Emiliano Zapata y Tacotalpa-Teapa, que pueden integrar un distrito.

Lo anterior podemos visualizarlo gráficamente en el mapa 6.³⁵



En lo tocante al ámbito de las circunscripciones plurinominales, el acuerdo establece que el IV Distrito Electoral Centro Norte será cabecera de la Primera Circunscripción, integrada por los distritos I, IV, V, VIII, X, XII, XIII, XVI, XVII, XVIII, XX y XXI. Mientras que la cabecera de la Segunda Circunscripción será el II Distrito de Cárdenas, integrándolo los distritos II, III, VI, VII, IX, XI, XIV, XV y XIX. En cada una de las circunscripciones serán electos 7 diputados por el principio de representación proporcional, para dar un total de 14 curules plurinominales.

³⁵ Mapa 6, elaboración propia con información de: Censo de Población y Vivienda de 2000, INEGI; <http://www.iepct.org.mx/>.

Para una mayor equidad en las circunscripciones sería conveniente que la distribución de los distritos fuera de diez y once, a una u otra. Cabe hacer notar que en cuanto al equilibrio poblacional, la división es casi exacta, pues la primera circunscripción tiene 938,998 habitantes y la segunda 952,831 habitantes, por lo que podemos concluir que están dentro del rango de desviación, y no encontramos mayor objeción al respecto.

2.3.2.3 Quintana Roo

Gran parte de la información recabada para este análisis fue obtenida directamente de la página del IEQROO; notamos que prevalece la transparencia del proceso, pues desde el sitio principal existe un enlace hacía una página donde se encuentra almacenada la mayoría de la documentación emanada del rediseño distrital.

Fue en septiembre de 1995 cuando una reforma electoral profunda incrementa a veinticinco el número de diputados, quince electos por mayoría relativa y diez por el principio de representación proporcional. En ese momento se realizó por última vez el proceso de delimitación de los distritos electorales de la entidad. Cabe señalar que existió la propuesta de incrementar el número de distritos, sin embargo no prosperó.

Es a partir del 9 de junio de 2005 cuando se inicia oficialmente la última redistribución electoral de Quintana Roo; en la sesión de Consejo General del Instituto de esa fecha se le encarga a la Dirección de Organización Electoral (DOE) la responsabilidad del proceso y la elaboración de un estudio técnico. Como veremos más adelante, será un proceso que se llevará más tiempo del que fue considerado.

Hemos señalado anteriormente que la redistribución del estado de Quintana Roo, se debió fundamentalmente a la dinámica poblacional que ocasionó el crecimiento desequilibrado del número de habitantes en algunas zonas y municipios de la entidad, sobre todo las áreas urbanas y centros turísticos. El IEQROO justifica el proceso por los fenómenos demográficos y la movilidad poblacional, originados por la transformación de la geografía económica y el consecuente desequilibrio en el desarrollo de algunos municipios; lo anterior

también se ha reflejado en los distritos electorales, pues la mayoría estaban sobrerrepresentados o subrepresentados.

De tal manera, que pretendía “lograr una mejor distribución de los habitantes en los ámbitos distritales y, por tanto, lograr una mejor representatividad política de los ciudadanos. De esta manera, cada área neoelectoral distrital habría de contar con un número similar de habitantes.”³⁶

Durante el segundo semestre de 2005 en las reuniones de trabajo de la DOE se debaten los criterios establecidos legalmente, así como la contratación de una empresa especializada en procesos de redistribución para que presente su propuesta, analizarla y saber cual elegir. En la sesión del 15 de agosto se menciona que llevaría un año y medio realizar los trabajos de rediseño.

En 2006 los trabajos se enfocan al análisis de las técnicas, criterios y metodología, así como las variables del proceso que presenta tres etapas. La primera contempla la presentación y aprobación de la metodología, incluyendo variables e indicadores demográficos, económicos o políticos de interés de tipo cuantitativo; en la segunda etapa se ajustan y revisan los resultados automatizados señalados. Una tercera etapa comprende la aprobación del proceso y los productos esperados, como los mapas con la nueva distritación.

A mediados de año, en julio, se presenta el proyecto de redistribución y se asigna a una empresa denominada Levanta, S.C., la realización de los estudios técnicos para la propuesta. Ese mismo mes se aprueba el cronograma para la redistribución, en el documento se establece que del 30 de noviembre al 01 de diciembre se aprobará la nueva división distrital del estado; algo que, como veremos más adelante, no se cumple.

En el mes de octubre, la DOE lleva a cabo la presentación del diseño de la nueva redistribución, entre otros puntos se destaca:

- Metodología. Se evalúan técnicas a emplear, desde una manera manual de integrar poblaciones a las unidades geográficas hasta modelos matemáticos avanzados; estos modelos consideran variables de tipo demográficas, geográficas y socioeconómicas.

³⁶ IEQROO, *Antecedentes de la redistribución*, [en línea], México, IEQROO, 2005, Dirección URL: <http://www.ieqroo.org.mx/paginas/redistribucion/antecedentes.pdf>, [consulta: octubre de 2008].

-
- La utilización de los sistemas de información geográfica (SIG's) como herramienta de apoyo para la regionalización, útiles para el análisis estadístico y de redes –distancias y rutas–; diseño por computadora; cartografía automatizada; entre otros.
 - Establece los tipos de sesgo: “mala proporción” y gerrymandering.
 - Algoritmos comunes utilizados. De *rebanada de pastel*, va formando los distritos de norte a sur y de poniente a oriente; de *algoritmo glotón*, donde en un punto inicial se van agregando unidades vecinas; *gradiente* y *paso más profundo*, son algoritmos de optimización, pues intercambia unidades mejorando el valor buscado; *recocido simulado*, sus intercambios están regulados probabilísticamente.

Estos aspectos corresponden a la primera etapa del proceso.

Una modificación en el cronograma a mediados de diciembre de 2006, indica que la aprobación de la redistribución será en el mes de febrero de 2007. En sesión del 31 de enero de 2007, de nueva cuenta el Consejo General del IEQROO realiza cambios al cronograma; esta vez no establece fecha precisa y considera que la fecha de aprobación será flexible de acuerdo a como lo determine la Comisión de Organización e Informática y Estadística. El 12 de marzo de 2007 se ajusta la metodología relacionada al sistema informático, incluyendo como fecha probable de aprobación del proceso para el mes de mayo.

La redistribución del estado de Quintana Roo será finalmente aprobada en sesión del Consejo General del IEQROO del 18 de julio de 2007.

Una observación importante es que uno de los criterios sobre la designación de las cabeceras distritales refiere que serán establecidas en aquellos municipios que no sean cabecera de ningún distrito; con ello se pretende que todos los municipios del estado tengan esa designación. Con la creación del municipio de Tulum en 2008, este criterio pierde validez, al ser esta jurisdicción municipal la única que no es cabecera de distrito con el rediseño aprobado.

Hagamos el mismo ejercicio matemático que los anteriores casos; el cual será representado en la tabla 6, que está dividida en dos partes: una con datos del rango de desviación con los anteriores distritos y la población de 2000, y otra

después de la redistribución y con información poblacional de 2005. Así pues, realizaremos los cálculos siguientes:

A. Dividimos la población estatal 874,963 –según datos del Censo de Población y Vivienda 2000-, entre los quince distritos, de lo cual obtenemos la media estatal de población por distrito antes de la redistribución: 58,331; a partir de ese dato obtenemos el porcentaje de desviación de cada demarcación. Es necesario calcular el rango de +/- 15%, concluyendo que el número de habitantes de un distrito debe ser mayor de 49,581 y menor de 67,080 habitantes. Con esos datos es posible conocer el rango de desviación de cada distrito, resultado que se encuentra en la primera parte de la tabla mencionada, es ahí también donde podemos notar los distritos con subrepresentación o sobrerrepresentación.

B. Ahora la población estatal: 1'135,309 –del II Conteo de Población y Vivienda 2005-, la dividimos entre los quince distritos, así obtenemos la media estatal de población por distrito después de la redistribución 2005-2007: 75,687; con ese resultado podemos conocer el porcentaje de desviación de cada distrito. Calculamos el rango de +/-15% y concluimos que el número de habitantes de cada distrito debe ser mayor de 64,334 y menor de 87,040 habitantes. De esa manera, se deriva que los distritos que se encuentren fuera de ese rango de desviación presentarán alguno de los sesgos mencionados en el primer punto.

Tabla 6³⁷

A. Redistribución 1995				B. Redistribución 2005-2007			
Distrito		Población 2000*	Desviación (1) %	Distrito		Población 2005	Desviación (2) %
I	Othón P. Blanco	45,158	-0.77	I	Othón P. Blanco	59,548	-0.79
II	Othón P. Blanco	57,181	0.98	II	Othón P. Blanco	62,145	-0.82
III	Othón P. Blanco	50,986	0.87	III	Othón P. Blanco	71,400	0.94
IV	Othón P. Blanco	25,842	-0.44	IV	Othón P. Blanco	59,416	-0.79
V	Othón P. Blanco	28,997	-0.50	V	F. Carrillo Puerto	65,373	0.86
VI	José Ma. Morelos	31,052	-0.53	VI	Lázaro Cárdenas	78,036	1.03
VII	F. Carrillo Puerto	60,365	1.03	VII	Solidaridad	79,910	1.06
VIII	Cozumel	60,091	1.03	VIII	Cozumel	73,193	0.97
IX	Solidaridad	63,752	1.09	IX	Benito Juárez	97,928	1.29

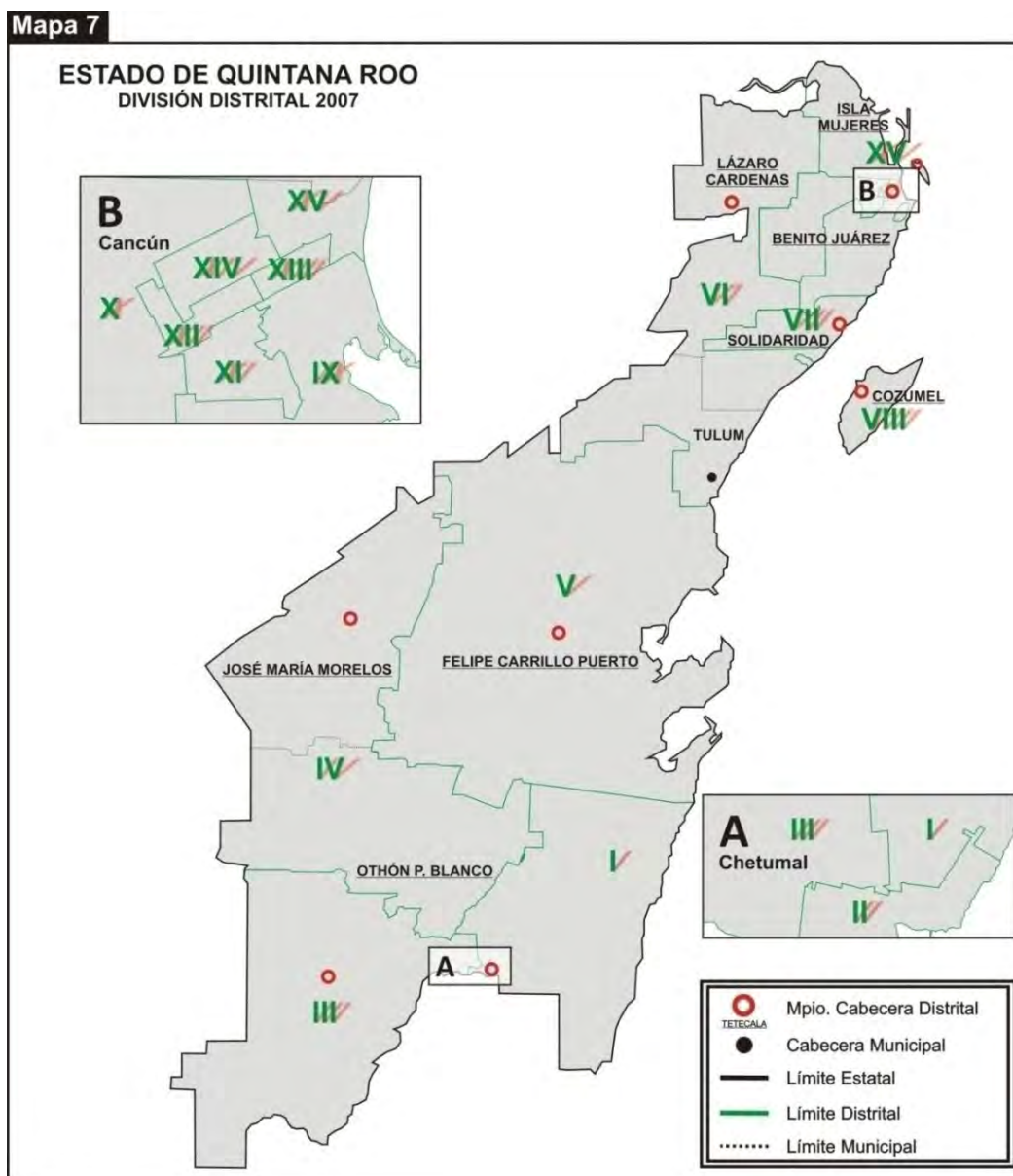
³⁷ Tabla 6, elaboración propia con información de: II Conteo de Población y Vivienda 2005, INEGI; <http://www.iegroo.org.mx/paginas/redistribucion/redistribucion.htm>.

X	Benito Juárez	80,728	1.38
XI	Benito Juárez	146,683	2.51
XII	Benito Juárez	98,313	1.69
XIII	Benito Juárez	94,091	1.61
XIV	Isla Mujeres	11,313	-0.19
XV	Lázaro Cárdenas	20,411	-0.35
TOTAL		874,963	

X	Benito Juárez	83,990	1.11
XI	Benito Juárez	90,364	1.19
XII	Benito Juárez	82,044	1.08
XIII	Benito Juárez	74,630	0.99
XIV	Benito Juárez	74,915	0.99
XV	Isla Mujeres	82,417	1.09
TOTAL		1'135,309	

* Población estimada en los distritos correspondientes a los municipios de Othón P. Blanco, Benito Juárez (2000 y 2005), Lázaro Cárdenas y Solidaridad (2005).

Veamos en el mapa 7³⁸ la representación gráfica de la redistribución 2005-2007 del estado de Quintana Roo.



³⁸ Mapa 7, elaboración propia con información de: II Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI; <http://www.ieqroo.org.mx/paginas/redistribucion/redistribucion.htm>; IFE, Cartografía digital: Condensado Estatal Secciona a nivel Nacional.

Es así que, por un lado, podemos concluir que diez de los quince distritos se encontraban sesgados, seis sobrerrepresentados y cuatro subrepresentados. Los casos extremos se presentan en el distrito XI Benito Juárez, donde la desviación era de 2.51, es decir el 150% arriba de la media distrital; el caso contrario es el distrito XIV Isla Mujeres, donde el rango sólo era de 0.19, con respecto a la media de 58,331.

Por otro lado, con la redistribución de 2005-2007 la mayoría de los casos son resueltos; observando que son cinco distritos los que presentan alguno de los sesgos; aún así creemos que no son de consideración. Los distritos I y IV, con cabecera en Othón P. Blanco, se encuentran por debajo del rango de +/- 15% con 0.79 de desviación; y el distrito IX Benito Juárez se encuentra subrepresentado con una desviación de 1.29, al igual que el XI, con la misma cabecera, y rango de 1.19.

Finalmente, los diputados distribuidos por el principio de la representación proporcional seguirían teniendo el mismo método de reparto, según el artículo 36 de la Ley Electoral: de acuerdo a la votación total que hayan obtenido los partidos políticos en todo el territorio estatal, considerando como mínimo el 2.5% de los sufragios.

Conociendo el contexto nacional de la redistribución –uno de los dos temas relevantes de este capítulo-, sobre todo los criterios que se utilizaron, tenemos un panorama general de los procesos realizados por el IFE. Es importante que se haga una revisión del rediseño de los distritos cada diez años, después de cada Censo de Población, evitando que la conformación de los distritos se mantenga estática; al respecto, en el acuerdo de aprobación del nuevo mapa electoral a nivel federal, se establece también que la vigencia de esta redistribución será para las elecciones de 2005-2006 y 2008-2009, por lo que entendemos que después del censo de 2010 se redefinirán los distritos del país de nueva cuenta.

Respecto al tema de la redistribución estatal, presentamos los puntos a favor y en contra que cada uno de los organismos electorales tuvo en las entidades que estudiamos: primeramente, la poca información que obtuvimos del proceso de Michoacán no impidió que explicáramos los pasos que se siguieron para alcanzar

los resultados positivos en el diseño de los distritos, sobre todo en el aspecto del equilibrio poblacional, que permitió recomponer los sesgos presentados antes del rediseño; en segundo lugar, la visible desigualdad poblacional de los distritos de Tabasco generada por una cuestión legal, nos muestra la importancia de considerar aspectos técnico-metodológicos para un proceso de redistribución electoral; y en tercer lugar, lo relevante del caso de Quintana Roo, pues resalta que los criterios para redistribuir están establecidos legalmente, de la misma forma, los resultados que a pesar no ser del todo eximidos de la presencia de sesgos, representan un avance a la anterior división territorial. Concluimos, que en el ejercicio llevado a cabo en Michoacán fueron determinantes los criterios técnico-metodológicos, contrariamente al realizado en Tabasco, donde las limitaciones legales hacen que su geografía electoral, la tornemos diseñada sin tomar en cuenta los sesgos electorales evidentes y que caracterizaron el inicio y final del proyecto que fue aprobado; en Quintana Roo, es importante todo el desarrollo del proceso que se apega a los criterios legales, así como los estudios técnicos realizados por una empresa ajena al IEQROO.

CAPÍTULO III

DIAGNÓSTICO DE LA REDISTRITACIÓN ACTUAL EN EL ESTADO DE MORELOS

Este es un capítulo fundamental para nuestra investigación, pues ahora entramos al plano en donde elaboraremos un esquema del sistema electoral de la entidad federativa sobre la que se centra la propuesta de este proyecto: el estado de Morelos. Para ello, dividimos el trabajo en dos partes para su estudio: primeramente, derivado de la Reforma electoral aprobada en el ámbito federal en 1996, hacemos un planteamiento sobre la transformación que experimentó el marco jurídico estatal –la Constitución y el Código Electoral locales-, para lo cual abordamos los preceptos relacionados con ésta investigación: el organismo electoral local principalmente y, sus facultades sobre la geografía electoral y la división distrital del territorio estatal. Posteriormente, analizaremos el proceso que siguió la última redistribución estatal, que fue una consecuencia directa de la reforma. Asimismo, conoceremos las instituciones que intervinieron, el proceso y los resultados de tal división territorial; finalmente, con datos geográficos, poblacionales, sociales, políticos y de las comunicaciones estatales actuales (hasta donde nos ha sido posible), examinaremos las características de los distritos electorales locales, con el fin de conocer la representatividad existente en las demarcaciones; dicha tarea sería el planteamiento inicial sobre la que se fundamentaría nuestra propuesta. Para concluir, elaboraremos un diagnóstico general con los distritos de la entidad que se contraponen al sentido igualitario del voto, es decir, demarcaciones poblacionalmente desiguales. En este aspecto tomaremos en cuenta los criterios técnico-metodológicos del IFE.

El estado de Morelos es una de las entidades de la República Mexicana con menor superficie territorial, pues sólo Tlaxcala es menor en área (excluyendo al D.F.); tiene una superficie de 4,941 km². Limita al norte con el Distrito Federal y el Estado de México; al este, con el estado de Puebla; al oeste, con los estados de México y Guerrero; y al sur, con Guerrero y parte de Puebla. Según el II Censo

de Población y Vivienda 2005 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), tiene una población de **1'612,899 habitantes** y una densidad poblacional de 326.43 hab./km², una de las mayores del país.

Fue en 1869 cuando se creó el estado, como respuesta “a consideraciones políticas, como la de restar fuerza al Estado de México y lograr un mejor equilibrio entre las entidades federativas. Otro de los objetivos era poner fin a la pretensión de los sureños de anexarlo al estado de Guerrero. Se erigió entonces una entidad soberana, un espacio político intermedio entre el Distrito Federal y Guerrero.”¹

Inicialmente el estado se dividió en siete distritos electorales: el *primer distrito* comprendía la municipalidad de Cuernavaca; el *segundo* las municipalidades de Xochitepec, Tlaltizapán y las secciones 13 y 17 de Cuernavaca; el *tercer distrito* electoral estuvo formado con las secciones 1ª y 3ª de las municipalidades de Morelos, de Ocuituco, del distrito de Morelos, las municipalidades de Zacualpan, y las secciones 1ª y 4ª de la municipalidad de Tetelilla del distrito de Jonacatepec, con cabecera en Cuautla; el *cuarto distrito* electoral estuvo formado por las secciones 14 y 27 de la municipalidad de Morelos, las municipalidades de Ayala, Yecapixtla, del distrito de Morelos las secciones 1ª y 3ª del municipio de Jantetelco y la 5ª y 11ª de la municipalidad de Tetelilla del distrito de Jonacatepec, teniendo como cabecera a Morelos; el *quinto distrito*, lo comprendieron las municipalidades de Tetecala, Puente de Ixtla, Amacuzac, Coatlán del Río y Mazatepec del distrito político de Tetecala, teniendo como cabecera a Tlaquiltenango; el *sexto distrito* lo comprendieron los municipios de Jojutla, Miacatlán y parte de Tlaquiltenango y de Tetecala las secciones 4ª y 9ª de las municipalidades de Jantetelco, de la primera y tercera de la municipalidad de Tepalcingo, teniendo como cabecera a Tlaquiltenango; el *séptimo distrito* lo comprendía todo el Distrito de Yautepec (Tlayacapan y Totolapan), y las secciones 4ª hasta 12ª de la municipalidad de Tepalcingo del distrito de Jonacatepec, teniendo como cabecera a Yautepec.²

¹ Alicia Hernández Chávez, *Breve Historia de Morelos*, México, FCE, Colmex, 2002, 1a. edición, p. 133.

² Valentín López González, *Morelos: Historia de su integración política y territorial 1200-1977*, Cuernavaca, s/editor, 2002, 3a. edición, pp. 56-57

A través de los años, se crearon los municipios de Tlaltizapán (1884), Atlatlahucan y Emiliano Zapata (1932), Temixco (1933), Tetela del Volcán (1937), Zacatepec (1938), y Temoac (1977).³

Actualmente, la geografía político-electoral del estado se encuentra de la siguiente manera: en la entidad se eligen, además del gobernador, 33 presidentes municipales, en la misma cantidad de municipios. El Congreso del Estado está integrado por treinta Diputados: dieciocho Diputados electos en igual número de Distritos Electorales según el principio de mayoría relativa y, doce Diputados electos según el principio de representación proporcional. A nivel Federal, en la entidad se eligen tres espacios para el Senado de la República –dos de mayoría y uno para la primera minoría-; con respecto a los Diputados Federales, la última redistribución federal, realizada por el Instituto Federal Electoral (IFE) entre 2004 y 2005, benefició a Morelos con un espacio más debido a su crecimiento poblacional, pues pasó de cuatro a cinco distritos electorales federales. El primer distrito electoral comprende parte del Municipio de **Cuernavaca**; el segundo distrito, la parte restante de Cuernavaca, y los municipios de **Jiutepec**, Temixco y Emiliano Zapata; el tercer distrito, lo componen los municipios de **Cuautla**, Atlatlahucan, Huitzilac, Ocuituco, Tepoztlán, Tetela del Volcán, Tlalnepantla, Tlayacapan, Totolapan y Yecapixtla; el cuarto distrito, se integra con **Jojutla**, Amacuzac, Coatlán del Río, Mazatepec, Miacatlán, Puente de Ixtla, Tetecala, Tlaquiltenango, Xochitepec y Zacatepec; y por último, el quinto distrito esta formado por **Yautepec**, Axochiapan, Ayala, Jantetelco, Jonacatepec, Tepalcingo, Tlaltizapán, Zacualpan y Temoac.⁴

3.1 La Reforma electoral estatal de 1996

Una vez aprobada la Reforma electoral en el ámbito Federal en el mes de agosto de 1996, comenzó la reestructuración del sistema electoral mexicano, ahí mismo se precisaba, por medio del artículo 116, el modelo que debían seguir las leyes estatales respecto a la organización de las elecciones –como lo mencionamos en el Capítulo II-; asimismo definía los plazos que debían observar

³ *Ibid.*, pp. 61-85

⁴ El nombre de los municipios en negritas corresponden a la respectiva cabecera de cada Distrito.

las legislaturas de los Estados para adecuar su marco constitucional y ley electoral local. Pero desde principios de año, el Congreso de Morelos había iniciado la organización de la reforma electoral estatal, pues en marzo de 1997 habría elección de alcaldes y diputados, siendo la primera entidad con proceso electoral. De tal forma, que al aprobarse la reforma electoral federal, a nivel local ya había un camino recorrido.⁵

3.1.1 Cambios al marco jurídico de la Entidad

La Reforma en materia electoral en Morelos, se orientó sobre dos aspectos principales: por un lado, la modificación de diversos artículos de la Constitución y por otro, la promulgación de un nuevo Código Electoral; observando siempre que se adecuaban a las características de los cambios constitucionales aprobados a nivel federal. Uno de los objetivos del dictamen de la reforma constitucional es: “determinar que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones..., gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones,”⁶ dando así la pauta para la creación de un organismo electoral con facultades plenamente justificadas constitucionalmente para organizar las elecciones estatales; tal premisa fue la esencia de la reforma.

Por lo que respecta a los cambios a la **Constitución del Estado** publicados en el Periódico Oficial el 30 de octubre de 1996, diremos que el incremento en el número de distritos electorales es tema central para nuestra investigación, toda vez que en el caso de los Diputados electos por mayoría relativa se incrementó de quince a dieciocho distritos, y los electos por el principio de representación proporcional de diez a doce (elegidos mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal, integrada por todo el territorio estatal); tales cambios fueron plasmados en el artículo 24 constitucional y, en consecuencia, se presentó la necesidad de un nuevo rediseño distrital.

⁵ En el cuarto y quinto párrafo del Artículo Segundo transitorio del Decreto Constitucional, se establecía que las reformas al artículo 116 no se aplicarían a las Constituciones y leyes electorales de los Estados cuyo inicio de su proceso electoral ocurra o haya ocurrido antes del 1º de enero de 1997, en este caso dispondrán de un año para hacerlo, todos los Estados que no se encuentren en esta situación, contarán con un plazo de seis meses. No obstante, el Congreso estatal decide hacer los cambios de inmediato.

⁶ Congreso del Estado de Morelos, *Semanario de los Debates*, Año 3, Periodo Extraordinario 2, Tomo 3, Número 24, México, H. Congreso del Estado, 22 de octubre de 1996, p. 5.

Las características del nuevo organismo electoral son plasmadas en el artículo 23 del Capítulo II sobre Instituciones y procesos electorales. La Comisión Estatal Electoral –institución hasta entonces encargada de la organización de las elecciones estatales-, fue sustituida por el Instituto Estatal Electoral (IEE), depositando en él los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad, objetividad y profesionalismo.

En la fracción IV del citado artículo 23 se señala que el órgano de dirección del IEE será el Consejo Estatal Electoral (CEE), compuesto por un Consejero Presidente y cuatro Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto, así como por el Secretario Ejecutivo del Instituto, representantes de partidos políticos y de los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, sólo con derecho a voz. Las dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado elegirán a los Consejeros, de entre las propuestas de los Grupos Parlamentarios.

Ante la profundidad de la transformación del sistema electoral de Morelos, generada por la Reforma electoral, era indiscutible la abrogación de la antigua Ley Electoral del Estado –vigente desde 1990-, para dar paso al nuevo **Código Electoral para el Estado de Morelos** (CEEM), publicado en el Periódico Oficial el 27 de noviembre de 1996.

El Código traduce de manera más profunda lo estipulado por la Constitución local. En el artículo 13 encontramos cómo se integran cada uno de los dieciocho distritos electorales de mayoría; en el 14 y 15 se asienta el procedimiento para la elección de los doce diputados de representación proporcional: existirá una circunscripción plurinominal, constituida por todo el territorio estatal, y se elegirán a través del sistema de lista estatal entre los partidos que obtuvieren más del 3% de la votación emitida, asentando ciertos requisitos para obtener dichas curules.

La reforma de 1996 atribuye al IEE la determinación de la integración por secciones de cada distrito electoral uninominal y de los municipios del territorio del estado. Dicha facultad recae en el Consejo Electoral, sin embargo en el resto del Código no se menciona el tema de nueva cuenta.⁷

⁷ En una serie de reformas al CEEM, publicadas en el Periódico Oficial el 2 de octubre de 1999, se decide fraccionar y cambiar el artículo 90, entre otros, resulta la novedad de que tal párrafo –con la facultad del

Con la reforma electoral de 2008 se establece en la fracción XLIII del artículo 106 del Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Morelos la facultad del CEE para “analizar la integración de los distritos electorales y proponer su reestructuración atendiendo a los criterios de seccionamiento electoral, accesibilidad ciudadana y densidad poblacional.”⁸ Esta reforma atiende un punto importante para esta investigación asentando de manera clara las facultades el IEEM para realizar la propuesta de división distrital del estado.

3.1.2 La redistribución estatal: proceso y resultados

Mencionamos anteriormente que dado el incremento de los distritos electorales, se había hecho necesaria la redistribución del territorio estatal. De esa manera, era indispensable la aprobación del Código Electoral –en el cual se contemplaba ya la integración de cada distrito–, pues el siguiente año habría elección de Diputados y Alcaldes; teniendo enfrente un rediseño que suponía debía realizarse a marchas forzadas, aunado a un Congreso con mayoría del partido oficial no avizoraban buenos augurios para el proceso. Según Octavio Jiménez Sánchez, hasta ese momento “los trabajos del diseño y organización del esquema distrital en la etapa de hegemonía priísta, atendieron más a una forma de control político y clientelar que a una disposición de equidad e imparcialidad de competencia democrática.”⁹ Si en el ámbito federal los procesos de redistribución de 1996 y 2004-2005 habían sido elaborados por un IFE con autonomía e independencia plena, facultado constitucionalmente para el diseño de la geografía electoral federal, en Morelos la historia sería otra.

En el Artículo 7º transitorio del Decreto de la reforma constitucional de 1996; en el texto de la Constitución estatal de entonces, se estipula que para llevar a cabo la distribución territorial de las demarcaciones se deben tomar en cuenta los datos de población del INEGI (del I Censo de Población de 1995).

CEE para determinar la integración de los distritos electorales-, es eliminado; en adelante, no se hace mención del tema en ningún lugar del Código.

⁸ Congreso del Estado de Morelos, *Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Morelos*, México, IEE, 2009, 1a. edición, p. 67.

⁹ Octavio Jiménez Sánchez, *Competitividad Electoral, Redistribución y Gobiernos Divididos en el Estado de Morelos, 1976-2003*, Tesis de Maestría, México, edición del autor, 2005, p. 132.

Ante una Comisión Electoral sin la confianza plena de los partidos políticos, el Congreso del Estado delegó la responsabilidad del proceso en la Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación, donde intervino la Comisión para la Reforma del Estado (creada a principios del año) y un “equipo técnico de especialistas” en el tema, así como representantes partidistas del estado. En el mapa 8,¹⁰ se presenta gráficamente la división distrital realizada en 1993 –que sólo se utilizaría para las elecciones de 1994–, su análisis es importante para entender el contexto sobre el que se realizaría la redistribución de 1996.

Mapa 8



¹⁰ Mapa 8, elaboración propia con información de: Censo de Población y Vivienda de 1995, INEGI; <http://www.ieemorelos.org.mx/>.

Como veremos más adelante la nueva redistribución solo afectaría al Municipio de Cuernavaca, aumentando a cuatro distritos; Jiutepec y Yautepec (junto a cinco municipios más), que fueron divididos en dos distritos; así como los distritos VI y VII, pasando Xochitepec del segundo al primero.

El 22 de octubre de 1996 fue presentada la propuesta de dicha redistribución a la consideración de los partidos políticos; el 26 de noviembre al Pleno del órgano Legislativo –junto con el proyecto del nuevo Código Electoral–, para segunda lectura, discusión y en su caso, aprobación. Cabe señalar que el 22 de agosto, fue publicada la reforma constitucional federal; el 30 de octubre, los cambios a la Constitución local y, el 26 de noviembre, se presenta en segunda lectura, junto con el proyecto del Código, la propuesta de redistribución, donde finalmente fueron aprobados.

La propuesta de aumentar distritos y, en consecuencia una redistribución, fue incluida como tema de los trabajos de la Comisión hasta principios de septiembre, desde esa perspectiva se puede apreciar que el proceso de rediseño distrital se aprobó en un debate de menos de tres meses, lo que se puede interpretar como una tarea que se realizó a marchas forzadas.

Durante la sesión del Pleno del Congreso del Estado donde se aprobó la división distrital, se generó un debate en torno a la integración municipal de los distritos V (Temixco y Emiliano Zapata), VIII (Tetecala, Coatlán del Río, Mazatepec y Miacatlán) y IX (Puente de Ixtla, Amacuzac y Xochitepec). Uno de los legisladores del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Juan Jaramillo Frikas, propuso que Xochitepec pasara a formar parte del distrito VIII, ya que mientras éste tenía 46,482 habitantes, el IX con una cifra de 107,555 presentaba una diferencia significativa; la propuesta fue aceptada –entregada por escrito–, y queda así: el distrito VIII con 87,139 habitantes y el distrito IX con 66,922.

El Diputado Antolín Escobar Cervantes, del Partido de la Revolución Democrática (PRD), presentó el caso del distrito V con problema similar, que integra los municipios de Temixco y Emiliano Zapata con una población de 137,740 personas; propuso incluir al segundo municipio al distrito Jiutepec Sur; señalando que “lo lógico hubiera sido que también a su propuesta hubiera acompañado la corrección de este Distrito tan poblado, que una propuesta técnica

con los mismos propósitos, conducirían a una lógica distribución en la que Temixco, pudiera comprender por sí mismo un sólo Distrito en razón de que cuenta con 87 mil 957 habitantes;¹¹ asimismo, denunció que la realización de tal modificación perjudicaría el acuerdo entre dos grupos parlamentarios; el Diputado Jaramillo respondió: “evidentemente que tiene razón el compañero..., negarlo sería tanto como pretender tapar el sol con un dedo, es cierto, esta propuesta de alguna manera obedece a un acuerdo que se toma, no quiero decir nombres para no descobijar, si es preciso lo haremos...”.¹²

La situación de sesgo electoral era evidente; en ese punto del debate, el proceso de rediseño distrital ya naufragaba entre intereses partidistas. Los partidos políticos con representación en el Congreso estatal se acusaron mutuamente de los beneficios y perjuicios que trae consigo la propuesta de la división territorial. Se evidencia la premisa mencionada anteriormente: “la sobrerrepresentación-subrepresentación distrital y el *gerrymandering*, son los principales sesgos que se pueden incurrir en el proceso; el primero provocado por el crecimiento poblacional y, el segundo *por la manipulación de quienes tienen el encargo de rediseñar un sistema distrital electoral*.”¹³

Más adelante, el Legislador del Partido Acción Nacional (PAN), Adrián Rivera Pérez, hizo uso de la palabra para hablar en contra de la propuesta para modificar la integración del distrito V, manifestando que no se encontraba sustentado en algún estudio técnico. Añadió que hubo un equipo técnico que realizó los estudios para integrar el proyecto de redistribución, donde convergieron elementos poblacionales y geográficos. La propuesta, respecto al Distrito V fue desechada por mayoría de votos. Los cambios a los distritos VIII y IX aprobados por mayoría. Ambos puntos fueron votados por los diputados del PRI y PAN.

El resultado final de la redistribución lo presentamos en la tabla 7, con datos poblacionales por Municipio y por Distrito, en la columna final, denominada porcentaje de desviación. Para calcular dicho porcentaje, dividimos la población total del estado, que en 1995 era de 1'442,662 habitantes, entre el número de

¹¹ Congreso del Estado de MORELOS, *Semanario de los Debates*, Año 3, Periodo Extraordinario 2, Tomo 3, Número 29, México, H. Congreso del Estado, 26 de noviembre de 1996, pp. 157-158.

¹² *Ibid.*, p. 158

¹³ Esta idea es expuesta en la parte introductoria del tema 1.4 del Capítulo I de esta investigación, p. 13.

distritos: 18, lo que resulta una población media por distrito de 80,147 habitantes, aplicando el porcentaje de desviación +/- 15%, un distrito debiera tener un máximo de 92,169 y un mínimo de 68,125 personas; con esos datos obtendremos el grado de desviación que se presenta en cada uno de los distritos electorales, donde un distrito sin sesgo de subrepresentación (+) o sobrerrepresentación (-) es aquel en que el resultado de dividir la población por distrito entre la población media distrital (80,147), y se encuentra entre el rango de 0.85 y 1.15%.

Tabla 7¹⁴

Dtto.	Municipio (s) de cada Distrito (Cabecera distrital en negrilla)	Población Municipal	Población por Distrito (Estimación)	Porcentaje de Desviación +/- 15%
I	Huitzilac	13,589	87,800	1.10
	Cuernavaca Norte			
II	Cuernavaca Oriente	316,782	78,858	-0.98
III	Cuernavaca Poniente		72,964	-0.91
IV	Cuernavaca Sur		90,749	1.13
V	Temixco		87,967	137,740
	Emiliano Zapata	49,773		
VI	Jiutepec Norte	150,625	72,729	-0.91
VII	Jiutepec Sur		77,896	-0.97
VIII	Tetecala	6,843	87,139	1.09
	Coatlán del Río	9,235		
	Mazatepec	8,071		
	Miacatlán	22,333		
	Xochitepec	40,657		
IX	Puente de Ixtla	51,099	66,922	-0.83
	Amacuzac	15,823		
X	Zacatepec	32,719	76,120	-0.95
	Tlaltizapán	43,401		
XI	Jojutla	51,800	81,643	1.02
	Tlaquitenango	29,843		
XII	Tepoztlán	26,503	78,537	-0.98
	Yautepec Poniente	79,108		
XIII	Yautepec Oriente	12,544	64,631	-0.81
	Atlalahucan	4,948		
	Tlalnepantla	11,864		
	Totolapan	8,201		
XIV	Cuatla Norte	142,446	74,403	-0.93
XV	Cuatla Sur		68,043	-0.85
XVI	Ayala	64,821	64,821	-0.81
XVII	Yecapixtla	33,578	71,370	-0.89
	Ocuituco	14,550		
	Tetela del Volcán	15,673		
	Zacualpan	7,569		
XVIII	Jonacatepec	13,164	90,297	1.13
	Axochiapan	28,908		
	Jantetelco	13,000		
	Tepalcingo	23,329		
	Temoac	11,896		
TOTAL		1'442,662	1'442,662	

¹⁴ Tabla 7, elaboración propia con información de: Censo de Población y Vivienda de 1995, INEGI; <http://www.ieemorelos.org.mx/>, Código Electoral para el Estado de Morelos.

Octavio Jiménez Sánchez, un estudioso del tema, realiza un esbozo comparativo muy acertado de lo que fue el proceso de la redistribución federal y el de Morelos, el cual considero oportuno transcribirlo tal cual:

La redistribución federal se hizo a través de una comisión técnica especial que gozó de autonomía y que, bajo criterios técnicos y estadísticos, y bajo un cuidadoso trabajo profesional, buscó ajustarse a los requerimientos de proporcionalidad *one man – one vote* [*un hombre, un voto*], y creando, con la vigilancia, participación y negociación de los partidos políticos, un nuevo esquema distrital que implicó un incremento en la competencia y competitividad electorales. En cambio, la redistribución de 1996 en Morelos se hizo a partir de la negociación directa de los partidos políticos en el seno de la Comisión para la Reforma del Estado, con base en las propuestas presentadas por cada partido en la mesa de negociación, pero sin reglas precisas y sin la participación de instituciones autónomas que garantizaran un trabajo técnico y profesional, libre de intereses particulares o pretensiones partidistas en su diseño. Cada partido recurrió a especialistas diversos para la asesoría, pero la decisión final quedó en manos de las partes negociantes. De hecho, la única regla a la cual trataron de ajustarse fue la del equilibrio demográfico. Ahora bien, cuando existe la ausencia de reglas precisas y de instituciones autónomas para redistribuir, da origen al *gerrymandering*, a su práctica y desarrollo, es decir, que la puerta está abierta para realizar arreglos, acomodados, recortes y adiciones, según el capital electoral de los actores involucrados.¹⁵

Para finalizar, es importante mencionar que para estimar la población por distrito nos apoyamos –en los siguientes ejercicios de esta investigación se hará de la misma forma-, en la fórmula diseñada por el IFE para obtener la población por sección electoral:

- I. Obteniendo la población total censal de 1990 [*último conteo*] por municipio.
- II. Obteniendo la población ciudadana del Padrón por secciones para el mismo municipio.
- III. Obteniendo la población total ciudadana del Padrón por municipio.
- IV. Dividiendo la población ciudadana del Padrón obtenida en el punto II entre la población ciudadana del Padrón del punto III. El cociente es el porcentaje de

¹⁵ Octavio Jiménez Sánchez, *op. cit.*, pp. 152-153.

la población ciudadana de la sección respecto a la población ciudadana del municipio que lo contiene; es decir, es el peso relativo que tiene la sección con respecto al municipio.

- V. Multiplicando el porcentaje obtenido en el punto IV por la población total del municipio obtenida en el punto I.¹⁶

Veamos gráficamente el cálculo de la estimación de la población seccional:

$$\frac{PES}{PET} = PPCPM \times PTM = PESE$$

DONDE:

PTM = POBLACIÓN TOTAL MUNICIPAL

PES = POBLACIÓN CIUDADANA POR SECCIÓN EN EL PADRÓN ELECTORAL

PET = POBLACIÓN TOTAL EN EL PADRÓN ELECTORAL

PPCPM = PORCENTAJE DE POBLACIÓN CIUDADANA RESPECTO A LA POBLACIÓN MUNICIPAL

PESE = POBLACIÓN ESTIMADA DE LA SECCIÓN ELECTORAL

3.2 Esquema actual de los distritos electorales

Después de la última redistribución realizada en el estado de Morelos en 1996, es decir hace 12 años, la población estatal se ha incrementado; el desarrollo heterogéneo de algunas regiones ha propiciado el desplazamiento de las personas a esos lugares, debido, por un lado, al creciente impulso de los conjuntos habitacionales –Cuernavaca, Xochitepec, Emiliano Zapata, Yautepec, Jojutla, Temixco, entre otros-, y por otro, al establecimiento de zonas de importante avance industrial, comercial y de turismo –Emiliano Zapata, Jiutepec, Cuautla, Yecapixtla, Tepoztlán y algunos más-; en suma, la dinámica poblacional trajo como consecuencia el incremento desigual del número de habitantes en los municipios y por ende, en los distritos electorales.

Hemos podido distinguir que los municipios que circundan a la capital morelense –Cuernavaca, que ha conservado su nivel de crecimiento a lo largo de 10 años, el cual fue de 33 mil habitantes-, son los que mayor incremento han tenido en el número de sus habitantes; Jiutepec aumentó a tal grado (30 mil habitantes en los mismos años), que amplió la diferencia poblacional que tenía con Cuautla, afianzándose en el segundo lugar estatal por el número de habitantes. Otro caso extraordinario es el de Emiliano Zapata (creció en casi 20

¹⁶ IFE, *La redistribución electoral Mexicana, 1996: Memoria*, México, IFE, 1997, Tomo I, p. 93

mil habitantes en el mismo periodo); si en 1995 se encontraba por debajo de la población de los municipios de Puente de Ixtla y Jojutla, actualmente la diferencia se acerca a los 15 mil habitantes por arriba de ellos. Existen otros casos, Xochitepec tuvo un crecimiento de 13 mil personas, Cuautla 18 mil; Temixco 11 mil; Tepoztlán 10 mil y, otros casos similares; todos en el mismo periodo de 1995 a 2005.¹⁷

A partir de lo anterior, es que se han ido presentando algunos sesgos electorales en la división distrital que, junto a los no resueltos en la redistribución de 1996 –como el caso del distrito V-, originaron la subrepresentación o sobrerrepresentación de algunos distritos electorales.

A partir de ese contexto, es como expondremos las características actuales que se presentan en la división distrital morelense.

3.2.1 La representatividad en el sistema electoral morelense

Citamos una vez más a Octavio Jiménez Sánchez, quien escribe que hasta la reforma de la Constitución estatal de 1974, en el artículo 24 se especificó que cada **distrito electoral de mayoría** debería tener 80 mil habitantes o una fracción mayor de 40 mil; cuatro años después una nueva reforma eliminaría dicho criterio. Y remarca, “es posible pensar que sobre esta base se llevaron a cabo los aumentos de distritos y las modificaciones al arreglo en años posteriores, sin hacer en cada momento reconfiguraciones totales en el territorio de la entidad, sólo aumentos de distritos, recortes y añadiduras.”¹⁸ Esa fue precisamente la experiencia, de acuerdo al procedimiento observado, de la redistribución electoral de Morelos en 1996.

A continuación, en la tabla 8 presentaremos el incremento en el número de distritos locales y, con relación a la población estatal, el número de habitantes que representan. En la columna de Población se encuentran los datos del número de habitantes de la entidad de 1980 a 2005; en las columnas restantes el año de la reforma electoral, el aumento de los distritos y la cantidad promedio de personas representadas en cada demarcación:

¹⁷ Cifras poblacionales arrojadas por el I Censo de Población de 1995 y el II Censo de Población y Vivienda de 2005, ambos del INEGI.

¹⁸ Octavio Jiménez Sánchez, *op. cit.*, p. 136.

Tabla 8¹⁹

Población	Año de la Reforma electoral (Distritos)		
	Población promedio representada en cada Distrito		
	1978 12 Distritos	1993 15 Distritos	1996 18 Distritos
1980 947,089	78,924		
1990 1'195,059	99,588	79,670	
1995 1'442,662		96,177	80,147
2005 1'612,899			89,605

En la tabla anterior vemos un rasgo distintivo que ha caracterizado cada reforma para aumentar el número de distritos electorales en el estado. Los habitantes representados en cada demarcación rondan sobre los 80 mil; si bien, el criterio del artículo 24 constitucional señalado en la parte inicial de este tema fue abrogado, éste siguió manteniéndose en la práctica en las sucesivas reformas donde se incrementaron los distritos de mayoría relativa. De tal forma, en 1996 con base al criterio del aumento poblacional, único criterio de peso, se acordó en forma unánime la necesidad de crear tres nuevos distritos electorales.²⁰

Si revisamos el número de habitantes que están representados en cada distrito electoral uninominal de algunos estados del país –de acuerdo a la población resultante del II Censo de Población y Vivienda 2005 del INEGI-, podemos asegurar que no existe una cifra homogénea que marque la pauta para establecer un parámetro al respecto. Por ejemplo, en el estado de Aguascalientes cada diputado (de los 18 de la entidad) representa a 59,190 personas en promedio; en Chiapas 178,894 hab. por cada uno de los 24 distritos; en Jalisco cada diputado (20 en total) representa 337,606 hab.; en Campeche cada legislador (21 curules) sólo representa 35,940 hab., cifra similar en Baja California Sur: 32,011 hab. en promedio por cada uno de los 16 diputados. Considerando sólo los escaños electos por el principio de la mayoría relativa.

Con relación a la distribución de las **diputaciones plurinominales**, ésta se lleva a cabo de acuerdo a la votación total que hayan obtenido los partidos políticos con registro local, con la integración de los candidatos en una lista estatal, donde todo el territorio estatal constituye una circunscripción única. Lo anterior encuentra fundamento en el artículo 21 del Código Electoral para el

¹⁹ Tabla 8, elaboración propia con información de: Censos de Población y Vivienda de 1980 y 1990, Censos de Población de 1995 y 2005 INEGI; Octavio Jiménez Sánchez, *op. cit.*, p. 130.

²⁰ Octavio Jiménez Sánchez, *op. cit.*, p. 144.

Estado de Morelos, “para la elección de Diputados (...), existirá una circunscripción plurinominal, constituida por toda la entidad, en la que serán electos doce Diputados según el principio de representación proporcional, a través del sistema de lista estatal...”.²¹

El problema reside en que los diputados electos de manera proporcional no representan ninguna región poblacional en particular. Es importante resaltar que las normas estatales no establecen la obligatoriedad de que un candidato enlistado en las diputaciones plurinominales tenga su lugar de residencia en algún municipio o región particular. Asimismo, las dirigencias de los partidos políticos –o los órganos internos colegiados- tienen libertad de integrar dichas listas; muchas veces los candidatos enlistados son representantes de las estructuras partidistas, y reflejan la fuerza de sus corrientes.

Tocante a lo anterior, Carlos Sirvent señala que al abrirse el sistema de representación proporcional en la década de los 70’s, trajo consecuencias negativas para los partidos pequeños, “cometieron el error reiterado de utilizar los espacios de la representación proporcional para colocar a sus cuadros burocráticos, que por su lejanía con el electorado no hubieran tenido otra forma de acceder a la Cámara de Diputados.”²² En la actualidad, esa es la característica principal que da origen a la integración de las candidaturas plurinominales de parte de los partidos políticos. Puede presentarse el caso de que los 12 candidatos que registre un partido político en la lista estatal, pudieran tener su residencia en un solo municipio, contrariando con ello el principio representativo, pues la distribución de los espacios plurinominales se realiza de acuerdo a la totalidad de los votos que haya obtenido el partido político en todo el estado.

A pesar de que las listas plurinominales sean integradas discrecionalmente por las dirigencias de los partidos políticos, el ideal del gobierno representativo debe anteponerse y tomar en cuenta que en Morelos existen al menos, tres regiones claramente identificables: la zona metropolitana de

²¹ Congreso del Estado de Morelos, *Código Electoral para el Estado de Morelos*, [en línea], México, 2007, Dirección URL: <http://www.congresomorelos.gob.mx/>, [consulta: agosto de 2007].

²² Carlos Sirvent, “Reformas electorales y representación política en México, 1910-2000”, en Sirvent, Carlos, (coord.), *Partidos políticos y procesos electorales en México*, México, UNAM-FCPyS, M.A. Porrúa, 2002, 1ra. edición, pág. 69.

Cuernavaca y los municipios conurbados; el municipio de Cuautla en la región oriente y, la localidad de Jojutla en la región sur-poniente; dichas regiones presentan características similares, tales como: integración comercial, político-social y geográfica. En el sistema actual, no existe una regionalización de las diputaciones plurinominales o listas con representantes de alguna zona específica.

Si analizamos el lugar de origen y/o residencia de los diputados electos por el principio de representación proporcional que integraron las Legislaturas 2003-2006 y 2006-2009 del Congreso del Estado de Morelos, es posible comprobar lo señalado anteriormente, para lo cual presentamos la tabla 9:

Tabla 9²³

Municipio	Diputados Plurinominales (DP) por Municipio		Total DP por Municipio 2003-2009
	2003-2006	2003-2009	
Axochiapan	1	0	1
Ayala	0	1	1
Cuernavaca	8	9	17
Jiutepec	1	0	1
Jojutla	1	1	2
Miacatlán	0	1	1
Temixco	1	0	1
Total Diputados	12	12	24

En consecuencia, podemos distinguir una clara sobrerrepresentación plurinominal del municipio de Cuernavaca, puesto que en las dos últimas legislaturas ha tenido ocho y nueve representantes por dicho principio; hecho que lo podemos explicar porque la mayoría de los cuadros políticos de los partidos tienen su residencia en la Capital del estado, lo que acarrea desigualdad representativa con el resto de los municipios-regiones restantes del territorio estatal.

Después de la revisión de la tabla 9, encontramos una de las justificaciones que nos permiten distinguir la distorsión que genera el actual sistema electoral que distribuye los espacios plurinominales. Al respecto, Sartori propone que “los sistemas de RP [*representación proporcional*] requieren distritos [*circunscripciones*] con varios representantes;”²⁴ de esa manera, el diseño electoral de Morelos, es decir, la circunscripción única, contrapone el ideal de la representación y su territorialidad –la igualdad del voto.

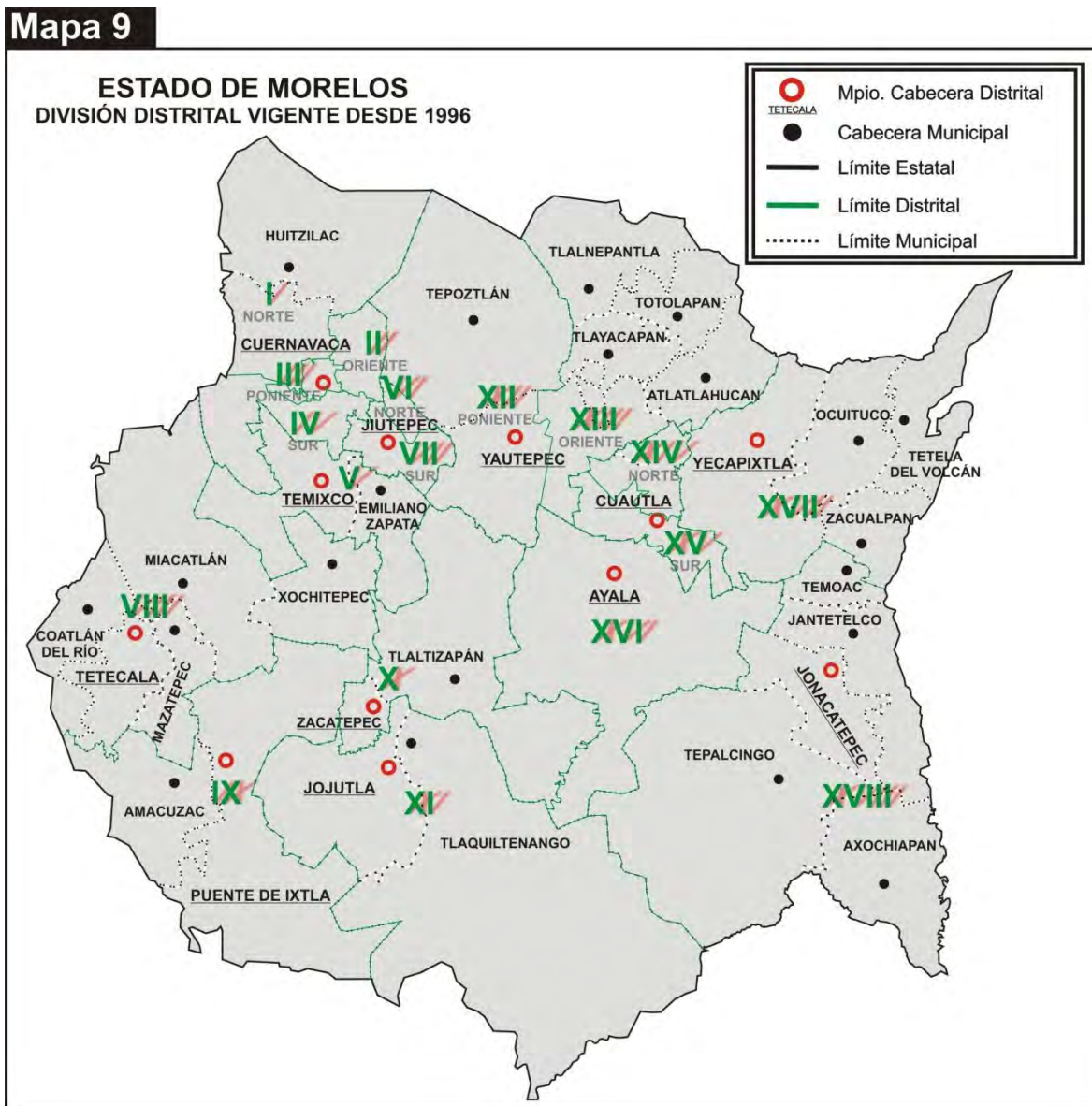
²³ Tabla 9, elaboración propia con información de: <http://www.congresomorelos.gob.mx> y páginas electrónicas de los partidos políticos con registro estatal.

²⁴ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 2001, 2da. edición, pág. 22

3.2.2 Diagnóstico general de la división territorial electoral

Como se menciona anteriormente, la dinámica poblacional estatal ha ocasionado que los municipios tengan crecimiento en el número de sus habitantes de manera diferenciada; con base en ello, es que estableceremos las características de la división distrital vigente.

Gráficamente, la distribución actual de los distritos electorales de Morelos podemos apreciarla en el mapa 9.²⁵



Para realizar el diagnóstico actual de la división territorial del estado de Morelos, elaboramos la tabla 10, donde a partir de diversos datos que enseguida

²⁵ Mapa 9, elaboración propia con información de: <http://www.ieemorelos.org.mx/>.

calcularemos, se tendrá un panorama de la población distrital y los sesgos electorales de los distritos.

Actualmente la población total del estado es de 1'612,899 habitantes (PE). Así pues, para obtener la población representada en los distritos electorales mencionados, dividiremos la población total estatal entre los 18 de distritos electorales locales (TDE). El resultado que arroja es la población media por distrito de 89,605 habitantes (PPD), de ello se deriva que éste resultado es el número de personas que debe integrar cada demarcación electoral. De esa manera, ya que resulta complicado integrar exactamente dicha población en una demarcación territorial, se aplica un margen de error de +/- 15%, permitiendo diferencias poblacionales entre los distritos, y se evita de una u otra manera, la sobrerrepresentación o subrepresentación en cada uno de ellos. Ese margen de error establece que en cada distrito la población representada debe estar, aproximadamente, en un máximo de 103,045 y un mínimo de 76,164 habitantes. Presentamos el cálculo realizado, en el gráfico siguiente:

$$\frac{PE}{TDE} = PPD = \frac{1'612,899}{18} = 89,605 \quad RD = \pm 15\% = POBLACIÓN DISTRITAL > 76,164 \text{ Y } < 103,045$$

$$RD = - 15\% = < 0.85\% = < 76,164 \text{ HABITANTES}$$

$$RD = + 15\% = > 1.15\% = > 103,045 \text{ HABITANTES}$$

DISTRITO CON POBLACIÓN MENOR QUE 76,164 = DISTRITO SOBRRERREPRESENTADO = MENOR

DISTRITO CON POBLACIÓN MAYOR QUE 103,045 = DISTRITO SUBREPRESENTADO = MAYOR

DISTRITO CON POBLACIÓN ENTRE 76,164 Y 103,045 = DISTRITO NORMAL

DONDE:

PE = POBLACIÓN ESTATAL = 1'612,899 HAB.

TDE = TOTAL DISTRITOS ESTATALES = 18

PPD = POBLACIÓN PROMEDIO DISTRITAL

RD = RANGO DE DESVIACIÓN

La tabla mencionada, ilustra el cálculo realizado. En ella se incluye el número de distrito, los municipios que lo integran y su cabecera, el total de secciones y la población tanto por municipio y como por distrito. Las cifras anotadas en las dos últimas columnas: el rango de desviación (RD) y el tamaño del distrito, es resultante del cálculo ilustrado. El RD, en la cual es posible apreciar el porcentaje de subrepresentación (+) o de sobrerrepresentación (-), es resultado de dividir la población de cada uno de los distritos entre la población promedio distrital (PPD): 89,605.

Los rangos que serán necesarios para interpretar el valor de la columna **RD** para demostrar el grado de sobrerrepresentación/subrepresentación son los siguientes: si $RD < 0.85$ el distrito será menor, es decir, estará sobrerrepresentado; si $RD =$ entre 0.85 y 1.15, será un distrito normal, ubicado dentro del margen promedio de representatividad señalado; y, si $RD > 1.15$ el distrito será mayor y estará subrepresentado. La clasificación (tamaño del distrito: menor=MN, normal=N o mayor=MY), la ubicaremos en última columna denominada **Tamaño**.

Tabla 10²⁶

Dtto.	Municipio (s) de cada Distrito (Cabecera distrital en negrilla)	Secciones por Municipio	Secciones por Distrito	Población Municipal	Población Distrital (Estimación)	RD. Rango de Desviación +/- 15%	Tamaño
I	Huitzilac	11	55	14,815	101,507	1.13	N
	Cuernavaca Norte						
II	Cuernavaca Oriente	205	50	349,102	95,466	1.07	N
III	Cuernavaca Poniente		50		68,003	-0.76	MN
IV	Cuernavaca Sur		61		98,941	1.10	N
	Temixco		42		63	98,560	167,624
	Emiliano Zapata	21	69,064				
VI	Jiutepec Norte	70	33	181,317	82,892	-0.93	N
VII	Jiutepec Sur		37		98,425	1.10	N
VIII	Tetecala	6	61	6,473	99,479	1.11	N
	Coatlán del Río	11		8,181			
	Mazatepec	7		8,766			
	Miacatlán	14		22,691			
	Xochitepec	23		53,368			
IX	Puente de Ixtla	32	43	56,410	71,769	-0.80	MN
	Amacuzac	11		15,359			
X	Zacatepec	26	53	33,527	78,300	-0.87	N
	Tlaltzapán	27		44,773			
XI	Jojutla	36	62	51,604	81,241	-0.91	N
	Tlaquiltenango	26		29,637			
XII	Tepoztlán	19	50	36,145	91,152	1.02	N
	Yautepec Poniente	31		84,513			
XIII	Yautepec Oriente	20	52	13,863	73,732	-0.82	MN
	Atlatlahucan	12		5,884			
	Tlalnepantla	4		14,467			
	Tlayacapan	9		10,012			
	Totolapan	7					
XIV	Cuautla Norte	91	45	160,285	86,108	-0.96	N
XV	Cuautla Sur		46	74,177	-0.83	MN	
XVI	Ayala	42	42	70,023	70,023	-0.78	MN
XVII	Yecapixtla	19	43	39,859	80,428	-0.90	N
	Ocuituco	10		15,357			
	Tetela del Volcán	8		17,255			
	Zacualpan	6		7,957			
XVIII	Jonacatepec	11	61	13,598	93,629	1.04	N
	Axochiapan	20		30,576			
	Jantetelco	8		13,811			
	Tepalcingo	16		23,209			
	Temoac	6		12,438			
TOTAL		907	907	1'612,899	1'612,899		

²⁶ Tabla 10, Elaboración propia con información de: Censo de Población y Vivienda de 1995, INEGI; <http://www.ieemorelos.org.mx/>, Código Electoral para el Estado de Morelos.

En el Anexo 1 elaboramos el mismo ejercicio calculado en esta tabla, pero utilizamos los datos de la lista nominal y el padrón electoral para realizar el cálculo y obtener la población promedio por distrito. En dicho anexo se excluye la distribución de las secciones electorales por municipio y por distrito.

3.2.3 Aplicación de los criterios del IFE sobre los distritos vigentes

Conviene, por último, realizar un ejercicio de análisis para presentar los distritos electorales locales discordantes, respecto a lo que establecen los diez criterios y consideraciones operativas utilizados para la formulación del proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales de la redistribución federal de 2004-2005.²⁷ Al respecto conviene hacer las siguientes puntualizaciones:

1. Este aspecto no aplica para una redistribución estatal.
2. La Constitución local sólo determina el número de distritos en que estará dividido el estado, por lo que este criterio no aplica.
3. Son seis distritos los que están sesgados poblacionalmente, pues su número de habitantes rebasa el porcentaje de desviación (PD); el V de Temixco (subrepresentado), y los distritos III-Cuernavaca, IX-Puente de Ixtla, XIII-Yautepec Oriente, XV-Cuautla Sur y XVI-Ayala, su PD es menor al límite del +/- 15% (sobrerrepresentados).

Podemos incluir en este criterio los cuatro distritos del municipio de Cuernavaca, los dos de los municipios de Jiutepec, Yautepec y Cuautla, pues aunque no rebasan el PD, no se encuentran equilibrados poblacionalmente.

4. Ninguno de los municipios morelenses tiene la suficiente población en comunidades indígenas como para constituir un distrito; en Puente de Ixtla, Tepoztlán y Tetela del Volcán, el 15.6%, 12.8% y 30.4%, respectivamente, se encuentra dentro de ese aspecto.
5. El distrito XVII integra al municipio de Zacualpan, el cual se encuentra distanciado del resto, sobre todo de la cabecera distrital Yecapixtla, a la que solo se puede llegar recorriendo una carretera que atraviesa el

²⁷ Cada uno de los criterios fue descrito en el Capítulo II, Tema 2.2, Subtema 2.2.2.

municipio de Tetela del Volcán y Ocuilco, aun así, el sesgo no es grave, pues el tiempo de recorrido no es de consideración al no rebasar el promedio de una hora.

6. Este criterio es respetado por la mayoría de los distritos electorales.
7. Todos los distritos del estado están integrados de acuerdo a las secciones que pertenecen a cada municipio.
8. En los distritos V, XII y XIII, es más factible que Temixco y Emiliano Zapata constituyan un solo distrito separadamente, en el primer caso, en los dos restantes Yautepec presenta la misma característica.
9. La cabecera municipal de los distritos VIII-Tetecala, XVIII-Jonacatepec y X-Zacatepec, se encuentra asentada en el municipio de menor población, contraviniendo claramente este principio.
10. Aunado a la contraposición del criterio 5, el distrito XVII también transgrede este aspecto, pues el lapso de traslado de Zacualpan a Yecapixtla, por los accidentes geográficos, lo hace dificultoso; no obstante, el tiempo –como lo mencionamos-, no es demasiado.

Hemos encontrado a lo largo del desarrollo de nuestra investigación, varias consideraciones que nos aclaran el panorama para comprender la situación actual en la que se encuentran los distritos electorales del estado de Morelos. Una de las lecciones que nos deja este análisis es que los criterios técnico-metodológicos que utilizó el IFE en los procesos de redistribución de 1996 y 2004-2005, no fueron el instrumento principal que utilizaron los distintos actores –léase Gobierno de Morelos, Congreso, Partidos Políticos, entre otros-, involucrados en el último diseño distrital efectuado en el estado. Tal herramienta sucumbió ante las negociaciones partidistas que perseguían la integración de distritos electorales donde estuvieran incluidos sus feudos político-electorales.

Por tanto, concluimos que los sesgos que hoy se presentan, son consecuencia de un arreglo político, más que de una herramienta científica mal aplicada.

CAPÍTULO IV

PROPUESTA DE UNA NUEVA REDISTRITACIÓN PARA EL ESTADO DE MORELOS

Para concluir esta investigación, en este Capítulo presentaremos nuestra propuesta de redistribución electoral para el estado de Morelos. Después de haber determinado durante los anteriores tres apartados el sustento teórico: desde los aspectos técnico-metodológicos de la redistribución, hasta experiencias vividas a nivel federal realizadas por el IFE y, los procesos llevados a cabo en el ámbito estatal, tanto en Michoacán y Tabasco, así como el último rediseño morelense; toca ahora desarrollar una alternativa de división distrital que de solución a las consideraciones negativas que planteamos en la penúltima parte. Así pues, hemos dividido el presente en cuatro temas que nos permitirán conocer los aspectos de nuestra propuesta. En primer lugar, expondremos la metodología del proceso, y tomando en cuenta algunos argumentos científico-teóricos y los razonamientos del IFE, delinearemos los criterios particulares para construir esta alternativa de rediseño. Será en el segundo y tercer puntos, donde presentaremos una alternativa de rediseño distrital estatal, por un lado, en cuanto a los distritos uninominales y por otro, del reparto de las diputaciones por el principio de la representación proporcional; en ambos casos, las características de cada demarcación y los lineamientos que justifiquen su integración. Para finalizar, distinguiremos los aspectos jurídicos relacionados con la aplicación de esta propuesta que tendrían que ser discutidos en una amplia reforma electoral.

Hemos considerado para presentar esta propuesta, algunos datos y herramientas que nos ayudarán a explicar cada uno de los puntos que sostendrán la viabilidad de nuestra idea, tales como: la población actual del Estado, para ello contamos con los resultados definitivos arrojados por el II Censo de Población y Vivienda de 2005 del INEGI; las cifras del Padrón electoral y la Lista Nominal por sección, actualizadas a mayo de 2006, que nos fueron proporcionadas por el IFE a través de su Sistema de Acceso a la Información (IFESAI); asimismo, un material de gran apoyo es el Atlas de Carreteras del Estado de Morelos de la Secretaría de

Comunicaciones y Transportes (SCT), obtenido de su sitio en Internet, junto a éste los cinco Planos Distritales Seccionales (de cada uno de los distritos electorales federales en que se divide el Estado) y el Condensado Estatal Seccional de la Entidad, ambos diseñados por el IFE; es también importante el programa de *Google Earth*, que nos permite visualizar mapas con imágenes de satélite. Este material será de imprescindible utilidad para conocer la división geográfico-electoral estatal.

4.1 Metodología del proceso

Existen valiosos estudios sobre la utilización de técnicas y metodologías para el diseño de distritos electorales elaborados en los últimos quince años, ampliados y profundizados paralelamente a la creación y desarrollo del IFE, y algunos más de experiencias en otros países. De esa forma, con base a esos estudios, criterios y aspectos operativos utilizados por el IFE en la redistribución de 2004-2005, desarrollaremos nuestra investigación.

Los criterios que utilizaremos se definirán tomando en cuenta diversas consideraciones fundamentales para lograr un rediseño lo más eficaz posible, tales como: a) equilibrio poblacional; b) factores geográficos, dentro de éste límites y dimensiones geográficas; y c) comunidades de interés y regionalización; según las características distritales que propone el IFE.

Un instrumento que ha venido fortaleciéndose a lo largo de los últimos años y que es de gran utilidad para el diseño de distritos electorales, es el denominado “integridad de comunidades” o “comunidades de interés”, que ha permitido una mayor homogeneidad entre las localidades/municipios de la demarcación pues su fin es agruparlas respetando su identidad social o cultural, asumiendo “que personas similares en términos políticos, económicos, demográficos y culturales viven cerca y, además, que dicha cercanía promueve vínculos de identidad.”¹ En este sentido, procurando respetar las fronteras

¹ Liliana López Levi, “Redistribución electoral en México: logros pasados y retos futuros”, [en línea], *Boletín del Instituto de Geografía*, núm. 61, México, Instituto de Geografía, UNAM, 6 de abril de 2006, Dirección URL: <http://www.igeograf.unam.mx/instituto/publicaciones/boletin/bol61/b61art7.pdf>, p. 103, [consulta: diciembre de 2007].

c) *Regiones plan*, éstas se construyen para organizar administrativamente un territorio, obedeciendo a criterios políticos y administrativos; las divisiones resultantes podemos llamarlas plan o de planeación. En este tipo de regiones las características naturales, económicas y sociales, tienen un papel secundario.

4.1.1 Análisis de los criterios del IFE

Los criterios y consideraciones operativas que se utilizaron en la formulación de los proyectos de división del territorio nacional en trescientos distritos electorales federales uninominales, fueron aprobados el 15 de julio de 2004, según el Acuerdo CG104/2004 del IFE. Para la exploración que realizaremos de dichos criterios, dejaremos de lado los puntos referentes a la redistribución que son aplicables solo a nivel federal, considerando los que competen para un proceso en el ámbito estatal. Cabe resaltar que hay algunos criterios que deben aplicarse tal como están establecidos, pues dependen de factores geográficos, poblacionales o político-administrativos.

Los criterios fueron jerarquizados en cuatro niveles:

- I. Criterios con requerimientos constitucionales, como son: equilibrio poblacional, y propiciar la participación de las localidades y comunidades indígenas,
- II. Criterios geográficos con el fin de preservar la integridad territorial,
- III. Criterios que resguarden los límites de las unidades político-administrativas, y
- IV. Criterios que efficienten la construcción de los distritos.³

A continuación desglosaremos el contenido de cada uno de los diez criterios del IFE:

1. Este criterio no se ajusta a un rediseño distrital estatal, ya que estipula que los distritos se integrarán con territorio de una sola entidad federativa.

2. Para la determinación del número de distritos por Estado se habrá de observar lo dispuesto en el artículo 53 constitucional; por ser un ordenamiento de índole federal y ésta propuesta de índole estatal, también lo dejaremos de lado.

³ IFE, *Acuerdo del Consejo General CG104/2004*, 15 de julio de 2004, México, IFE, 2004, pp. 14-15.

2.1 Se aplicarán los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda 2000 para establecer el número de distritos de cada entidad federativa, en este caso de cada municipio, o si los hubiere, si un municipio debe contener más de un distrito electoral.

2.2 Para garantizar el equilibrio poblacional de cada distrito, se utilizará el método conocido como “RESTO MAYOR una media”; consistente en:

- a) Calcular la media nacional (estatal) dividiendo la población del país (estado) entre el número de distritos que se distribuirán.
- b) Dividir la población de cada entidad federativa (municipio) entre la media nacional. A cada entidad federativa (municipio) 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 a dos. Se aplica la misma disposición del criterio 1.
- d) Asignar un distrito adicional a aquellas entidades federativas (municipios) que tuvieran los números fraccionarios mayores.

El cálculo para el reparto de escaños, “RESTO MAYOR una media” o fórmula de Saint Lagüe, es el método matemático más utilizado en este tipo de procesos, pues garantiza un mayor equilibrio poblacional.

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

3.1 Para salvaguardar la integridad municipal se permitirá que el margen de población de cada distrito en relación con el cociente de distribución tenga una variación tal que:

- a) En los casos en que el valor absoluto de la diferencia entre la media estatal y la nacional sea menor al 5%, el tamaño de cada distrito será igual a la media estatal permitiendo que difiera de este valor entre los límites de +/- 15% del valor de la media nacional.
- b) En los casos en que el valor absoluto entre la media estatal y la nacional difiera en más del 5% y en menos del 10%, sólo se permitirá una desviación del +/- 10% del valor de la media nacional.

3.2 Toda variación que rebase los límites señalados en el punto anterior, deberá justificarse.

3.3 En el caso que el distrito manifieste expansión demográfica, se procurará que la desviación sea en sentido negativo; en tanto que si el comportamiento demográfico es decreciente, entonces se procurará que la desviación sea de carácter positivo.

Consideramos que el límite de +/- 15% es un valor que se encuentra dentro un rango aceptable, lo más viable sería que los distritos no rebasarán el 0% de desviación, pero es difícil en este tipo de procesos igualar completamente la población representada en cada distrito por lo variado del número de habitantes de las localidades, así que se puede procurar el límite de desviación media señalado de mayor y menor a 15%; cabe resaltar que no existe un porcentaje definido en el que coincidan los estudiosos del tema. López Levi señala que algunos países como Nueva Zelanda “son rígidos en ello y permiten solo un 5% de desviación media. En Australia [*por ejemplo*] se ha establecido un límite de 10%, aunque en el pasado sus criterios permitían desviaciones mayores en distritos rurales con poca gente, y en Canadá se permite un 25%, salvo en casos excepcionales puede ser mayor.”⁴

4. Se procurará conformar distritos electorales con mayoría de población indígena. En todo caso se preservará la integridad territorial de las comunidades indígenas.

4.1 Se utilizará la información sobre localidades y municipios indígenas que proporcione la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNI).

En el estado de Morelos, según la CNI existe presencia relativa de población indígena en los municipios de Cuautla, Cuernavaca, Puente de Ixtla, Temixco, Tepoztlán, y Tetela del Volcán, siendo éste último el de mayor población indígena en la entidad con un 30.4% de sus habitantes, el resto no rebasa el 20%, por lo que se habrá de valorar en menor medida este criterio al momento de la determinación de los distritos.

⁴ Lilita López Levi, “Representación ciudadana y mala proporción en México”, en Carrillo Luvianos, Mario Alejandro, Sergio de la Vega Estrada y Alejandra Toscana Aparicio (Coords.), *Imagen Electoral de México, 1980-2002*, México, UAM-X, 2004, 1ra. edición, pp. 154-155.

5. Los distritos electorales tendrán continuidad geográfica tomando en consideración los límites político-administrativos y los accidentes geográficos, puesto que esta medida permite una mayor integración de los municipios y mayor movilidad en su interior.

6. En la delimitación de los distritos electorales se procurará obtener 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. Este criterio, junto con el anterior están estrechamente relacionados y ambos son complementarios; al procurar la delimitación geométrica de los distritos debemos partir de las características geográficas y de los límites municipales.

7. Para la integración de distritos se utilizará la distribución municipal y seccional vigentes. La unidad de agregación mínima será la sección electoral. No se cuenta con ningún elemento poblacional diferente a la sección, de tal manera que es necesario apoyarse en esa herramienta para una redistribución estatal; previamente debe realizarse el cálculo de la estimación del número de habitantes por sección electoral utilizando el método propuesto por el IFE, que expusimos en el Capítulo III.

8. Los distritos se constituirán preferentemente con municipios completos.

8.1 En los municipios con rango poblacional entre 0.85 y 1.15, se conformará con ellos un distrito.

8.2 Los municipios urbanos que no alcancen el 0.85 % referido y cuyas localidades urbanas se encuentren conurbadas, serán agrupadas preferentemente para conformar distritos con otros municipios con localidades urbanas con los que tenga contigüidad geográfica, adecuada accesibilidad en función de los accidentes geográficos y tiempo de traslados, preservando su integridad como comunidad.

a) Una localidad urbana, para una distritación, tendrá más de 15,000 habitantes, según el XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Se considerará un municipio urbano aquél que contenga al menos una localidad urbana y la totalidad del municipio tenga una población mayor del 50% de la media poblacional distrital establecida para el Estado.

b) Para evaluar la integridad como comunidad, se tomarán en cuenta las denominadas “mesorregiones” desarrolladas por Ángel Bassols Batalla.

8.3 En los municipios con población total mayor que la media estatal, se constituirá un distrito completo, la fracción territorial será agregada a los municipios colindantes, de preferencia urbanos, para formar otro distrito.

8.4 Un distrito creado a partir de fracciones municipales involucrará al menor número de municipios; sólo en casos de excepción, con la debida justificación técnica, se integrara con fracciones de hasta tres municipios.

Las determinaciones en cuanto a las características de los distritos con municipios completos están dentro de las características que son exigibles en la redistribución de un Estado, de tal manera que serán valoradas e integradas para la elaboración de los criterios de nuestra propuesta.

En cuanto al inciso b del punto 8.2, no podemos considerarlo por ser una clasificación elaborada en todo el territorio nacional, así que nos respaldaremos en las regiones que identificamos en el mapa 10; esta estrategia será de gran ayuda para regionalizar los distritos uninominales.

9. La cabecera distrital deberá ser la de mayor población, mejores vías de comunicación y servicios públicos, así como accesibilidad e intercomunicación con el resto de los municipios. En caso de existir dos o más localidades semejantes, y una de ellas sea, en la actualidad, cabecera distrital, prevalecerá esta última. Si la propuesta de rediseñar el territorio estatal conlleva a una renovación tajante de la geografía electoral, no deberá considerarse el segundo aspecto, es decir, no se debe tomar en cuenta ninguna característica actual de los distritos.

10. Para conformar los distritos, se procurará optimizar tiempos de traslado entre los recorridos en su interior, considerando su tamaño, su extensión y la distribución geográfica de sus localidades.⁵

4.1.2 Criterios técnico-metodológicos

No habiendo restricciones de carácter legal para la delimitación de distritos electorales locales, los criterios de nuestra propuesta estarán determinados de

⁵ IFE, *Acuerdo del Consejo General CG104/2004*, 15 de julio de 2004, México, IFE, 2004, pp. 15-18.

acuerdo al equilibrio poblacional, geografía e integridad territorial, así como a los límites político-administrativos.

De esa manera, para llevar a cabo esta propuesta de redistribución en el Estado de Morelos y con la finalidad de que este ejercicio se sustente en una adecuada metodología, el proceso para la determinación de los límites distritales deberá estar apegado a los siguientes criterios y consideraciones operativas:

Primero. Para establecer el número de distritos por municipio, así como la población promedio distrital, se habrán de utilizar los resultados poblacionales del II Censo de Población y Vivienda 2005. El cálculo se realizará de acuerdo al método conocido como “RESTO MAYOR una media” –fórmula de Saint Lagüe-, consistente en:

- a) Calcular la media distrital dividiendo la población de la entidad entre el número de distritos que se distribuirán.
- b) Dividir la población de cada municipio entre la media distrital. A cada municipio se le asigna un número de distritos igual a la parte entera que resulte de la división.
- c) Asignar un distrito adicional a aquellos municipios que tuvieran los números fraccionarios mayores.

Segundo. Se procurará el equilibrio demográfico de los distritos, partiendo de la premisa de que la diferencia de población de cada distrito, en relación con la media poblacional distrital será lo más cercana a cero.

- a) Con el fin de no contravenir el equilibrio poblacional, se establecerá un rango de desviación distrital de +/- 15%, aunque se debe proponer que dicho rango no se aleje demasiado de 0. Toda variación que rebase este límite deberá estar metodológicamente justificada.
- b) En caso que la tendencia demográfica sea paulatinamente creciente, se procurará que la desviación sea en sentido negativo; en tanto que si el comportamiento demográfico es decreciente, entonces se procurará que la desviación sea de carácter positivo.
- c) Se preservará la integridad territorial de las comunidades indígenas, con base en la información sobre localidades y municipios indígenas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNI).

Tercero. Los distritos electorales tendrán continuidad geográfica tomando en consideración los límites políticos-administrativos, accidentes geográficos y respetando obras viales de importancia. La distribución de los distritos se efectuará de norte a sur y de oeste a este.

Cuarto. En la delimitación de los distritos electorales se procurará obtener 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.

Quinto. Para la integración de distritos se utilizará la distribución municipal y seccional vigentes. La unidad de agregación mínima será la sección electoral. Para conocer la población total por sección, el cálculo se realizará de acuerdo con el método propuesto por el IFE (trascrito en el tema 3.1.2 del Capítulo III).

Sexto. Los distritos se constituirán preferentemente con municipios completos.

- a) En los municipios con rango poblacional entre 0.85 y 1.15, se conformará con ellos un distrito.
- b) Los municipios urbanos que no alcancen el 0.85 % referido y cuyas localidades urbanas se encuentren conurbadas, serán agrupadas preferentemente para conformar distritos con otros municipios con localidades urbanas con los que tenga contigüidad geográfica, adecuada accesibilidad en función de los accidentes geográficos y tiempo de traslados, preservando su integridad como comunidad. Una localidad urbana, para una distritación, tendrá más de 15,000 habitantes, según el II Censo de Población y Vivienda 2005.
- c) En los municipios con población total mayor que la media distrital, se constituirá un distrito completo, la fracción territorial será agregada a los municipios colindantes, de preferencia urbanos, para formar otro distrito.
- d) En un municipio donde, de acuerdo a su población, le corresponda más de un distrito, la división distrital en su interior se realizará agregando a una primera sección electoral, tantas unidades como sean necesarias hasta obtener una población lo más cercana al promedio distrital definido con anterioridad para cada demarcación.

Séptimo. La cabecera distrital deberá ser la de mayor población, mejores vías de comunicación y servicios públicos, así como de accesibilidad e intercomunicación con el resto de los municipios.

Octavo. Para conformar los distritos, se procurará optimizar tiempos de traslado entre los recorridos en su interior, considerando su tamaño, su extensión y la distribución geográfica de sus localidades. Tomando en cuenta el mapa 10 y dado que un distrito electoral es un ámbito espacial con determinadas características políticas, sociales, económicas, etc., en caso de que la integración de un distrito implique una nueva regionalización, ésta deberá ser justificada debidamente de acuerdo a los criterios señalados.

4.2 Propuesta de división de los distritos uninominales

Como lo señalamos al principio, el Estado de Morelos ha sido durante los últimos quince años, receptor de los flujos migratorios de Guerrero y el DF, principalmente; también, la dinámica poblacional en su interior, generada por el desarrollo económico de algunos municipios y el atraso de otros, ha originado por un lado, el crecimiento poblacional de la entidad, y por otro, el aumento dispar de los habitantes en los municipios beneficiados por el auge comercial e inmobiliario.

En consecuencia, a casi doce años de la última reforma electoral que devino en el incremento del número de distritos electorales y dado el aumento del número de habitantes del Estado, consideramos justificable nuestra propuesta para dividir el territorio estatal en veinte distritos uninominales, es decir, dos diputaciones más de las actuales representadas en el Congreso del Estado.

4.2.1 Delimitación de los distritos electorales

Primeramente realizaremos el cálculo para obtener la población media distrital, dividiendo el número de habitantes del Estado (1'612,899) entre los distritos electorales de nuestra propuesta (20), el resultado nos arroja una población promedio por distrito de 80,644.9 personas. Con este dato podemos continuar con el siguiente paso, valiéndonos del método de Saint Lagüe identificar en que municipios de los 33 de la entidad, por si solos les corresponden uno o

más distritos, para después agrupar los municipios restantes en los distritos que falten por distribuir. En el cuadro 2,⁶ dividiremos la media estatal de población por distrito entre la población municipal para conocer el total de distritos por municipio. Los municipios que resulten con uno o más distritos, y que sus decimales se encuentren por debajo del 0.85 del rango de desviación serán excluidos y agrupados con otros municipios para formar un distrito que se encuentre dentro del porcentaje de 0.85% al 1.15%.

Cuadro 2

Municipio	Población	Saint Lagüe	Entero	Decimales	Redondeo	Total de Distritos	Rango de desviación -0.85 a 1.15
Amacuzac	15,359	0.19045	0	0.19045	0	0	
Atlatlahucan	13,863	0.17190	0	0.17190	0	0	
Axochiapan	30,579	0.37918	0	0.37918	0	0	
Ayala	70,023	0.86829	0	0.86829	1	1	1
Coatlán del Río	8,181	0.10144	0	0.10144	0	0	
Cuautla	160,285	1.98754	1	0.98754	1	2	2
Cuernavaca	349,102	4.32888	4	0.32888	0	4	4
Emiliano Zapata	69,064	0.85640	0	0.85640	1	1	1
Huitzilac	14,815	0.18371	0	0.18371	0	0	
Jantetelco	13,811	0.17126	0	0.17126	0	0	
Jiutepec	181,317	2.24834	2	0.24834	0	2	2
Jojutla	51,604	0.63989	0	0.63989	1	1	
Jonacatepec	13,598	0.16862	0	0.16862	0	0	
Mazatepec	8,766	0.10870	0	0.10870	0	0	
Miacatlán	22,691	0.28137	0	0.28137	0	0	
Ocuituco	15,357	0.19043	0	0.19043	0	0	
Puente de Ixtla	56,410	0.69949	0	0.69949	1	1	
Temixco	98,560	1.22215	1	0.22215	0	1	1
Temoac	12,438	0.15423	0	0.15423	0	0	
Tepalcingo	23,209	0.28779	0	0.28779	0	0	
Tepoztlán	36,145	0.44820	0	0.44820	0	0	
Tetecala	6,473	0.08027	0	0.08027	0	0	
Tetela del Volcán	17,255	0.21396	0	0.21396	0	0	
Tlalnepantla	5,884	0.07296	0	0.07296	0	0	
Tlaltizapán	44,773	0.55519	0	0.55519	1	1	
Tlaquiltenango	29,637	0.36750	0	0.36750	0	0	
Tlayacapan	14,467	0.17939	0	0.17939	0	0	
Totolapan	10,012	0.12415	0	0.12415	0	0	
Xochitepec	53,368	0.66177	0	0.66177	1	1	
Yautepec	84,513	1.04796	1	0.04796	0	1	1
Yecapixtla	39,859	0.49425	0	0.49425	0	0	
Zacatepec	33,527	0.41574	0	0.41574	0	0	
Zacualpan	7,957	0.09867	0	0.09867	0	0	
TOTAL	1'612,899		9		7	16	11

20 Distritos

Media Estatal de Población por Distrito = 80,644.9

⁶ Cuadro 2, elaboración propia con información de: II Censo de Población y Vivienda 2005 y *Acuerdo del Consejo General CE/2003/014* del IEPCT.

Del ejercicio elaborado, concluimos que los municipios de Ayala, Cuautla, Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco y Yautepec, por su población pueden integrar un distrito electoral o más en su espacio territorial; sin embargo, de acuerdo a las necesidades del rediseño distrital, en cuanto al cumplimiento de los criterios, podrán conformar otro distrito con aquellos municipios con los cuales tenga contigüidad territorial para acercarse lo mayor posible al equilibrio poblacional.

El siguiente punto del desarrollo de nuestra propuesta será la delimitación de cada uno de los veinte distritos electorales; cabe señalar que no obstante que los municipios de Ayala, Emiliano Zapata, Temixco y Yautepec se les ha asignado un distrito –por su población pueden constituirlo por sí solos-, aun así pueden verse afectados para dividirlos y crear un distrito con municipios contiguos; el resto –Cuautla, Cuernavaca y Jiutepec-, pueden fraccionarse entre sí o formar un distrito con un municipio circunvecino, pero sólo si fuese necesario para equilibrar poblacionalmente a las demarcaciones electorales, para lo cual se considerará que son poblaciones urbanas.

De acuerdo a los criterios establecidos y el ejercicio realizado en el Cuadro 2, así quedaría conformada nuestra propuesta de división distrital para el estado de Morelos:

Distrito I. Estaría constituido por los municipios de Huitzilac (11 secciones: 412-422), Tlalnepantla (4 secciones: 703-706), Tlayacapan (9 secciones: 760-768) y Tepoztlán (19 secciones: 670-688), éste por ser el más poblado y mejor comunicado sería la cabecera distrital. Como se puede apreciar, el primer municipio⁷ fue separado del distrito de Cuernavaca, pues esta ciudad es netamente urbana; estos municipios son clasificados rurales de acuerdo a su índice de población rural, por ejemplo, en Tepoztlán el 17.66% de sus habitantes se dedica al sector primario, y Tlalnepantla con 73.87% tiene el mayor porcentaje dedicado a ese sector. Las actividades principales son las relacionadas con el comercio y labores derivadas del turismo.

⁷ La población municipal de Huitzilac es de 14,815, por lo que de acuerdo al inciso b del **Sexto** criterio, no es considerado urbano; página 90 de este trabajo.

Con esta propuesta los cuatro distritos correspondientes a Cuernavaca tienen mayor equilibrio poblacional y únicamente contienen secciones electorales –con características urbanas mayoritariamente homogéneas-, del mismo municipio, repartidas de la siguiente manera:

Distrito II. Denominado *Cuernavaca Norte*, se integraría con 44 secciones: 0188-0193, 0200-0218, 0231-0244, 0272, 0316, 0317, 0389 y 0390; y, entre otras, con las siguientes colonias: Pueblo de Ocoatepec, Santa María Ahuacatitlán, Tlaltenango, Plan de Ayala, Lomas de Chamilpa, Tetela del Monte y Buenavista.

Distrito III. *Cuernavaca Sur*, con las restantes 52 secciones: 0332-0344, 0348, 0350, 0351, 0353-0361, 0364-0388, 0612 y 0907; y las colonias: Satélite, Vicente Estrada Cajigal, Chapultepec, Acapantzingo, Lagunilla, Palmira, Lázaro Cárdenas, Chipitlán, San Antón, y algunas otras.

Para la determinación de los límites distritales en los municipios de la región sur-poniente del Estado, decidimos dividir los municipios que tradicionalmente se encuentran regionalizados: Miacatlán, Mazatepec, Tetecala y Coatlán del Río, para formar dos distritos, el primero clasificado como una región nodal con cabecera en Xochitepec (junto con los dos primeros municipios) y el segundo como región plan y secundariamente como nodal, en Puente de Ixtla (con los dos últimos y Amacuzac); siempre respetando lo que disponen los criterios Segundo, Tercero, Séptimo y Octavo. Con esta medida se pretende conformar dos distritos con la cabecera en el municipio más poblado, también estarán más equilibrados demográficamente.

Distrito IV. Integrado por los municipios de Xochitepec –cabecera distrital- (23 secciones: 776-798), Miacatlán (14 secciones: 555-568) y Mazatepec (7 secciones: 548-554); justificándose porque las comunicaciones entre la cabecera y el resto de los municipios se encuentra fluida y con infraestructura suficiente, además de que se encuentran integradas medianamente por medio del comercio y actividades relacionadas con el turismo.

Distrito V. Se encuentra delimitado con el territorio completo de Puente de Ixtla –cabecera distrital- (32 secciones: 579-610), Amacuzac (11 secciones: 1-11), Tetecala (6 secciones: 689-694) y Coatlán del Río (11 secciones: 86-96). Los

primeros dos municipios se encuentran regionalmente integrados comercial, cultural, política y socialmente, de transporte, así como de flujo de personas para actividades educativas. Los últimos municipios son integrados a este distrito en concordancia con el tipo de región plan, no obstante, cabe señalar que algunas de sus localidades –principalmente de Coatlán del Río-, tienen actividades comerciales y flujo de personas hacia la cabecera distrital, contando también con infraestructura en comunicaciones y medios de transporte accesibles que permite un tránsito fluido de personas y servicios.

El municipio de Temixco, a pesar de tener la población suficiente para formar un solo distrito electoral –rebasa el rango de desviación (+1.22)-, y Emiliano Zapata, al encontrarse en una situación similar –de forma contraria, al límite del rango (-0.85)-, según lo que establecen los criterios Segundo y Sexto, para equilibrarlos poblacionalmente optamos por diseñar un distrito con la fracción territorial poniente del primer municipio, con el resto y junto con todas las secciones del segundo, construir otro, siendo en el primero cabecera distrital Temixco y en el segundo Emiliano Zapata.

Distrito VI. Temixco, integrado con 34 secciones electorales del municipio: 0611, 0615-0619, 0621-0628, 0631-0633, 0635-0648 y 0651-0653. Se integra con las localidades y colonias del poniente del municipio, de las cuales mencionamos algunas: Centro, Alta Palmira, Lomas del Carril, Azteca, Rubén Jaramillo, 10 de Abril, Pueblos de Acatlipa, Cuentepec y Tetlama.

Distrito VII. *Cuernavaca Poniente*, con 65 secciones: 0219, 0228-0230, 0245-0251, 0265-0271, 0273-0280, 0292-0304, 0311-0315, 0318-0331, 0345-0349, 0352, 0362 y 0363. De las colonias que lo integran podemos citar: Vista Hermosa, Lomas de Cortés, Jiquilpan, Lomas de la Selva, Carolina, Pradera, Miraval, Teopanzolco, Gualupita, El Salto, El Vergel, Centro, Alta Vista, San Antón y Amatitlán.

Distrito VIII. *Cuernavaca Oriente*, con 44 secciones: 0194-0199, 0220-0227, 0252-0264, 0281-0291 y 0305-0310. Las colonias más pobladas que la integran son: Antonio Barona, U. H. Morelos, Ricardo Flores Magón, Ciudad Chapultepec y Pueblo Ahuatepec.

Distrito IX. Al igual que la demarcación anterior, Jojutla (36 secciones: 501-536) y Tlaquiltenango (26 secciones: 734-759) seguirían integrando un distrito, pues tal delimitación no infringe ningún criterio. Cabe destacar, que se encuentran regionalizados entre sí y prácticamente ya son municipios conurbados, también la gran mayoría de las actividades comerciales, sociales, culturales y de flujo de personas, son de Tlaquiltenango con el municipio de Jojutla, siendo éste aún la cabecera distrital.

En cuanto a los dos distritos que le corresponden a Jiutepec, se realiza una redistribución de las secciones electorales del municipio y en vista del crecimiento de sus habitantes una fracción menor de su territorio será integrada con una colonia conurbada (La Joya) y parte de la cabecera municipal de Yautepec para formar otro distrito; ésta fórmula nos permitirá un mayor equilibrio poblacional entre los distritos X, XI, XIV y XV.

Distrito X. *Jiutepec Norte*, con 31 secciones electorales: 0431-0455, 0458-0462 y 0470. Comprende las colonias: Otilio Montaña, Morelos, Tejalpa, CIVAC, entre otras. Esta región territorial del municipio se encuentra conformada por unidades habitacionales, así como la zona industrial del valle de Cuernavaca, y la colonia Tejalpa, una de las de mayor población.

Distrito XI. *Jiutepec Sur*, integrado por 27 seccionales: 0463-0464, 0466-0469, 0471-0486 y 0496-0500. Algunas de las colonias que lo integran son: Centro, Atlacomulco, U. H. Campestre, El Campanario y Calera Chica. La zona sur comprende en su mayor parte colonias populares y zonas habitacionales.

Distrito XII. Diseñado con el territorio total de Emiliano Zapata (21 secciones: 391-411), siendo éste la cabecera, y con las 8 secciones restantes de Temixco, que se encuentran conurbadas con el primer municipio: 0613, 0614, 0620, 0629, 0630, 0634, 0649 y 0650, correspondientes a las colonias: Fracc. Lomas de Cuernavaca, Fracc. Burgos de Cuernavaca, Fracc. Brisas de Cuernavaca, entre otras.

Distrito XIII. Queda conformado de la misma forma que la redistribución del estado en 1996, es decir, Tlaltizapán (27 secciones: 707-733) y Zacatepec (26 secciones: 869-894) formarían este distrito –con cabecera en el primero de ellos–,

pues a excepción del criterio Séptimo –ya resuelto-, no contraponen ningún otro criterio de nuestra propuesta.

Con los habitantes del municipio de Yautepec es posible constituir un distrito electoral, pero con sustento en el Sexto de los criterios optamos por dividirlo para unir una fracción a la región urbana que limita con Jiutepec y la otra, con los municipios de Atlatlahucan y Totolapan, cabe señalar que tal opción esta apegada al principio del equilibrio poblacional de los distritos, tomando en cuenta que en la actual redistribución estos municipios ya se encuentran integrados a Yautepec.

Distrito XIV. Esta demarcación comprendería las secciones electorales de *Yautepec Poniente* 0799-0801, 0804, 0805, 0810-0812, 0816, 0817 y 0819-0827, con las colonias: Vicente Estrada Cajigal, Rancho Nuevo, Alfredo V. Bonfil, La Joya (conurbada con el municipio de Jiutepec), Álvaro Leonel, Amador Salazar y Tetillas; así como las secciones de Jiutepec: 0456, 0457, 0465 y 0487-0495, que corresponden a las colonias: Paraíso, El Paraje, Independencia, Progreso, Jardín Juárez y López Portillo; estas colonias presentan contigüidad territorial con Yautepec, como ya se ha mencionado.

Distrito XV. El resto de las secciones de *Yautepec Oriente* corresponderían a este distrito: 0802, 0803, 0806-0809, 0813-0815, 0818 y 0828-0849, de las colonias: Barrios San Juan y Santiago, Emiliano Zapata, Centro, Santa Rosa, San Carlos, San Isidro, Pueblos Oacalco, Cocoyoc y Oaxtepec; así como todo el territorio de los municipios de Atlatlahucan (12 secciones: 12-23) y Totolapan (7 secciones: 769-775), es decir, sin Tlalnepantla y Tlayacapan que pasarían al Distrito I.

Distrito XVI. El municipio de Ayala, que conformaba un distrito, en esta propuesta quedaría con la misma delimitación y sus 42 secciones: 44-85.

La ciudad de Cuautla continuará dividido en sus dos anteriores distritos, pues aún no presentan sesgos que contravengan algunos de los criterios; únicamente, reintegramos dos secciones del distrito norte al del sur, con lo que se mejora el equilibrio poblacional de ambas demarcaciones.

Distrito XVII. Se conforma con las secciones de la parte norte del municipio de Cuautla: 0097-00129, 0131-0135, 0140, 0141 y 0182-0184;

comprendiendo las colonias: Lázaro Cárdenas, Año de Juárez, Casasano, Miguel Hidalgo, Cuautlixco, Emiliano Zapata, Peña Flores, Pueblo Tetelcingo y la localidad Calderón, entre otras.

Distrito XVIII. Las secciones del territorio sur de Cuautla integrarían este distrito: 0130, 0136-0139, 0142-0181 y 0185-0187; de las cuales sobresalen las siguientes colonias: Eusebio Jáuregui, Otilio Montaña, Niño Artillero, Morelos, Centro, Hermenegildo Galeana, Plan de Ayala, Gabriel Tepepa, Pablo Torres Burgos, Plan de Ayala, así como las localidades de Puxtla y Ex Hacienda El Hospital.

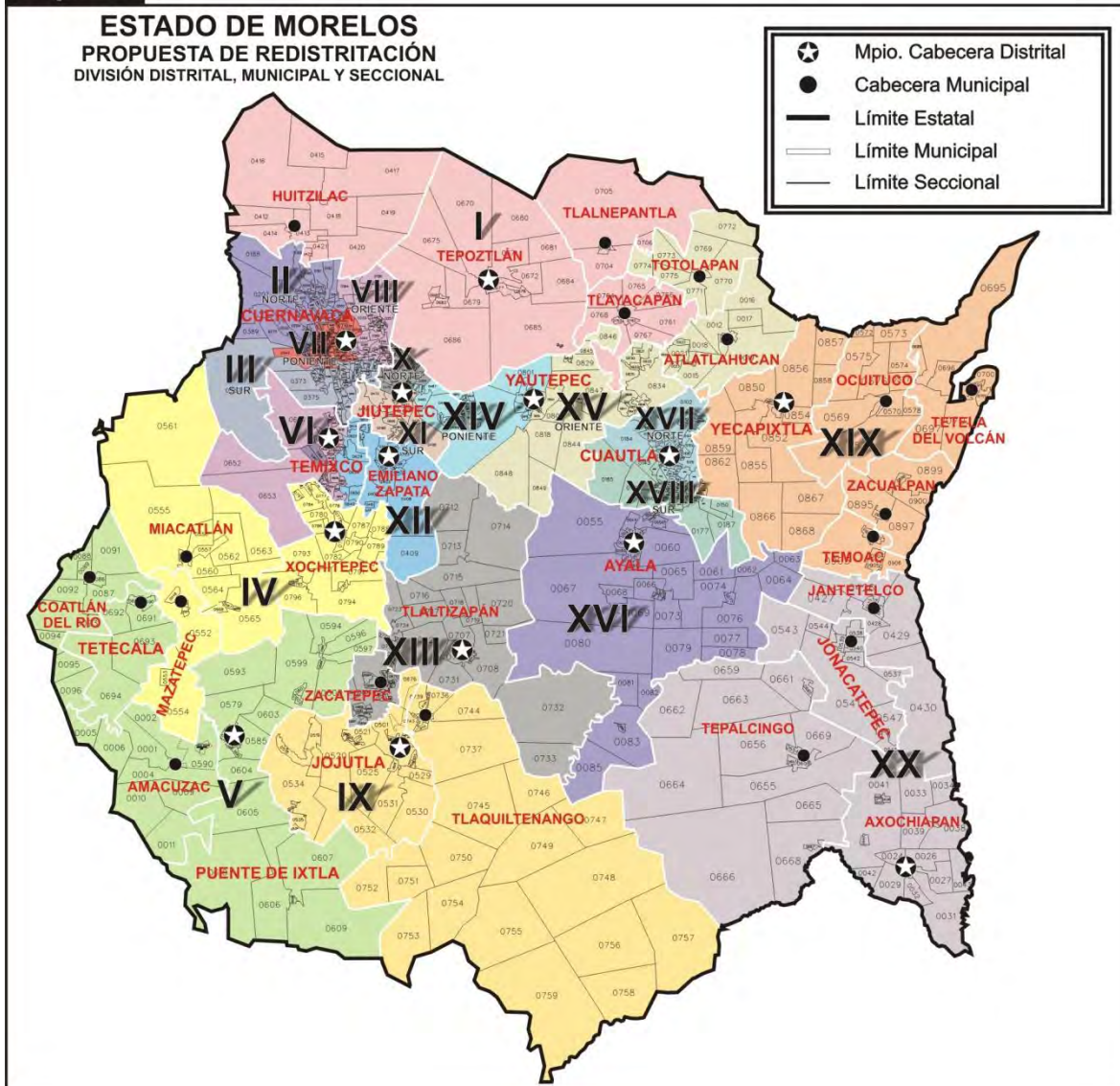
Distrito XIX. Estaría constituido con los municipios de Yecapixtla –cabecera- (19 secciones: 850-868), Ocuituco (10 secciones: 569-578), Tetela del Volcán (8 secciones: 695-702), Zacualpan (6 secciones: 895-900) y Temoac (6 secciones: 901-906). Este distrito sería el único de nuestra propuesta que no cumple con algunos de los criterios señalados. Se encuentra en el límite del porcentaje de desviación, asimismo, la comunicación con los municipios de Zacualpan y Temoac, es de difícil acceso por los accidentes geográficos de la región, aun así, el tiempo de traslado hacia la cabecera distrital es de máximo una hora, pues existen alternativas de vías de comunicación y se encuentran en buen estado. La principal justificante para conformarlo de esta manera es el Segundo criterio.

Distrito XX. Axochiapan (20 secciones: 24-43), cabecera distrital, Jantetelco (8 secciones: 423-430), Jonacatepec (11 secciones: 537-547) y Tepalcingo (16 secciones: 654-669) formarían el último de los distritos. Para este distrito hemos analizado el mapa 10 de las regiones, por lo que se encuentra debidamente integrado y los municipios se interconectan adecuadamente con la cabecera distrital, que es ahora el municipio más poblado.

Es de resaltar que las vías de comunicación en Morelos se encuentran en buen estado y existen una variedad de rutas carreteras que hacen la interconexión entre municipios accesible, además de que la infraestructura se encuentra en buen estado. Para confirmar lo anterior, se puede consultar el Atlas del estado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la siguiente dirección electrónica: <http://dgp.sct.gob.mx/fileadmin/Atlas/morelos.pdf>. Veamos

gráficamente esta propuesta en el mapa 11⁸, donde se puede apreciar la redistribución de esta propuesta.

Mapa 11



Enseguida, en la tabla 11, realizaremos un ejercicio comparativo para demostrar la viabilidad de esta propuesta de redistribución y donde es posible identificar el grado de sobrerrepresentación/subrepresentación. Al respecto, puede verse la tabla 10 del Capítulo III para hacer la comparación respectiva y notar los porcentajes de desviación (PD) de cada tabla, principalmente del proceso de redistribución de 1996 y nuestra propuesta.

⁸ Mapa 11, elaboración propia con información de: IFE, *Cartografía digital: Condensado Estatal Seccional a nivel Nacional*, [CD-ROM], México, IFE, Dir. de Cartografía Electoral. Mapas por cada distrito en el Anexo 2.

Tabla 11⁹

Distrito	Municipio (s) de cada Distrito (Cabecera distrital en negrilla)	Secciones	Secciones por Distrito	Población Municipal*	Población Distrital*	PD Porcentaje de Desviación +/- 15%	Tamaño
I	Tepoztlán	19	43	36,145	71,311	-0.88	N
	Huitzilac	11		14,815			
	Tlalnepantla	4		5,884			
	Tlayacapan	9		14,467			
II	Cuernavaca Norte	44	44	85,615	85,615	1.06	N
III	Cuernavaca Sur	52	52	89,497	89,497	1.11	N
IV	Xochitepec	23	44	53,368	84,825	1.05	N
	Mazatepec	7		8,766			
	Miacatlán	14		22,691			
V	Puente de Ixtla	32	60	56,410	86,423	1.07	N
	Amacuzac	11		15,359			
	Coatlán del Río	11		8,181			
	Tetecala	6		6,473			
VI	Temixco	34	34	82,714	82,714	1.03	N
VII	Cuernavaca Poniente	65	65	87,112	87,112	1.08	N
VIII	Cuernavaca Oriente	44	44	86,878	86,878	1.08	N
IX	Jojutla	36	62	51,604	81,241	1.01	N
	Tlaquiltenango	26		29,637			
X	Jiutepec Norte	31	31	74,068	74,068	-0.92	N
XI	Jiutepec Sur	27	27	72,545	72,545	-0.89	N
XII	Emiliano Zapata	21	29	69,064	84,910	1.05	N
	Temixco	8		15,846			
XIII	Tlaltizapan	27	53	44,773	78,300	-0.97	N
	Zacatepec	26		33,527			
XIV	Yautepec Poniente	19	31	37,205	71,912	-0.90	N
	Jiutepec	12		34,707			
XV	Yautepec Oriente	32	51	47,308	71,183	-0.88	N
	Atlatlahucan	12		13,863			
	Totolapan	7		10,012			
XVI	Ayala	42	42	70,023	70,023	-0.87	N
XVII	Cuatla Norte	43	43	160,285	81,386	1.01	N
XVIII	Cuatla Sur	48	48	160,285	78,899	0.98	N
XIX	Yecapixtla	19	49	39,859	92,866	1.15	N
	Ocuituco	10		15,357			
	Tetela del Volcán	8		17,255			
	Temoac	6		12,438			
	Zacualpan	6		7,957			
XX	Axochiapan	20	55	30,576	81,194	1.01	N
	Jonacatepec	11		13,598			
	Jantetelco	8		13,811			
	Tepalcingo	16		23,209			
	TOTAL	907	907	1,612,902	1,612,902		

* La población de distritos y municipios (o fracción) considerados urbanos, es estimada de acuerdo a la fórmula del IFE citada en el Capítulo III Tema 3.1.2. El dato se encuentra en negrilla.

El porcentaje de desviación (PD) resulta de dividir la población distrital entre la población promedio por distrito (80,644.9), considerando un rango de desviación entre -0.85 y +1.15, donde un distrito con PD 1.00 sería lo ideal. El Tamaño lo clasificamos como MN: Distrito sobrerrepresentado o PD menor; MY: Subrepresentado o PD mayor y N: Normal.

⁹ Tabla N° 11, elaboración propia con información de: II Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI; <http://www.ieemorelos.org.mx/>, Código Electoral para el Estado de Morelos.

Un punto que resaltamos de esta propuesta es que la mayoría de los distritos electorales se encuentran equilibrados demográficamente, diseñados de tal manera que se evita en lo posible contrariar alguno de los criterios; asimismo, el tiempo de traslado en su interior entre la cabecera distrital y los municipios es en promedio de una hora, y de menor tiempo en los distritos urbanos. Respecto a los municipios de Coatlán del Río, Tetecala, Mazatepec y Miacatlán –integrados regionalmente por su ubicación geográfica-, decidimos trazar los distritos IV y V e incluirlos en ellos, demarcaciones regionalizadas del tipo nodal o de planeación. Podemos notar que se sobrepuso el principio de la igualdad del voto, con ello se logra que cada escaño represente similar cantidad de habitantes o de electores.

4.3 Propuesta de las diputaciones plurinominales

Durante mucho tiempo se ha manifestado la inoperancia de la representación plurinomial; crítica que en los últimos años se ha acrecentado, sobre todo a partir de 1997, cuando las elecciones empezaron a ser más competitivas entre los partidos políticos.

José Antonio Crespo es muy puntual en sus aseveraciones sobre la representación plurinomial:

- Se dice: esos legisladores no son elegidos, por lo que no tienen la legitimidad suficiente. Sí son elegidos, pero bajo una fórmula distinta a la mayoría relativa: el voto determina cuántos plurinominales tocarán a cada partido. Son elegidos en circunscripciones amplias de representación proporcional.
- Se menciona también que no son representativos, sin embargo, surgen para mejorar la representatividad y pluralidad de la sociedad, al permitir que partidos pequeños con cierta presencia accedan al Congreso.
- Este método permite equiparar el porcentaje de votos que obtuvo cada partido con el porcentaje de curules que le corresponde; haciendo más fiel la representación ciudadana.
- Los diputados plurinominales que aparecen en los primeros lugares de las listas partidarias al tener asegurado su triunfo –dependiendo de los votos del partido-, no tienen que hacer campaña. Tampoco la necesitan hacer en esos términos los candidatos de sistemas puros de representación proporcional, lo que no los hace menos representativos ni menos democráticos. La

racionalidad de esa fórmula es que los partidos puedan asegurar la llegada de sus principales cuadros, que en sus distritos podrían perder por predominar ahí algún partido rival. Por lo cual, no me parece mal esa fórmula. Lo malo es que en México se ha desvirtuado dicha racionalidad y sustituido por otra en que se garantiza el arribo al Congreso de cuotas partidarias, amigos o parientes de políticos influyentes, líderes corporativos, artistas o deportistas que jamás han pisado la política, y otros lastres que evidentemente no servirán de nada a la vida legislativa (salvo para cobrar sus jugosos salarios, aguinaldos, bonos y viáticos, pues, como bien dice la publicidad del IFE, “ellos deciden en qué se gastan nuestros impuestos”).

- He leído que nuestro sistema de representación mixta es una más de nuestras aberraciones institucionales, que quizá cumplió una función transicional, pero ahora estorba más que ayudar. Algunos piensan que dicha fórmula es orgulloso (o penoso) invento nacional, cuando fueron los alemanes, en la segunda posguerra, quienes la concibieron para combinar los beneficios de ambas fórmulas, reduciendo sus respectivas distorsiones y desventajas. Que los gobiernos del PRI hayan utilizado esa fórmula con miras a prolongar la hegemonía de su partido, no significa que no funcione bien en democracias cabales y consolidadas.
- Por la mala imagen de los plurinominales o la incomprensión de su racionalidad democrática y representativa, muchos proponen su eliminación radical, para quedarnos sólo con los de mayoría relativa, cuya ventaja esencial es su mayor cercanía y comunicación (o probabilidad de ello) con sus representados en una demarcación delimitada (300 distritos). Por todo lo cual, además de reinstaurar la reelección consecutiva (con límites temporales), yo propondría mantener la representación proporcional (al menos 100, quizá sin derecho a reelección) y eliminar la cláusula de sobrerrepresentación (para mejor equiparar votos con curules). Pero también se podrían abrir las listas de plurinominales al electorado (es decir, los votantes pueden marcar a quién desean ver en la Cámara), para reducir el amiguismo en los partidos y el “pase automático” de los plurinominales, en cuyo caso esos candidatos podrían ser también sancionados o premiados en las urnas.¹⁰

¹⁰ José Antonio Crespo, “Los denostados plurinominales”, [en línea], México, *Excelsior*, 24 de abril de 2009, Dirección URL: <http://www.exonline.com.mx/diario/columna/579320>, [consulta: 02 de junio de 2009].

Es claro que el método de la representación proporcional en sí, no es una distorsión de los sistemas electorales, más bien, en concordancia con Crespo, la dureza de la crítica a los plurinominales se origina debido a “esa gran capacidad nuestra para desvirtuar arreglos institucionales que han funcionado aceptablemente bien en otras latitudes”.¹¹ En la actualidad muchos se preguntan a quien representan los plurinominales, pues no se ve el reflejo real de sus funciones y se tiene la percepción de que a quien representan es a los partidos políticos. Además, existe la idea generalizada de que el método de elección para integrarlos a las listas plurinominales se hace de manera discrecional al interior de las cúpulas partidistas en la mayoría de los casos y eso, difícilmente puede contrariarse al ver el papel de los legisladores electos por ese principio, no obstante, los legisladores de mayoría no hacen la diferencia.

Bajo esas premisas, esta propuesta alternativa consiste en dividir al Estado en dos circunscripciones plurinominales para el reparto de las doce curules por ese principio, donde los candidatos a elegir deberán tener su residencia en la que les corresponda; se repartirán seis en cada una de las mencionadas demarcaciones.¹² Dicha propuesta evitaría que el municipio de Cuernavaca tenga más de seis diputados plurinominales potenciales, con lo que estaríamos solucionando, en parte, el fenómeno planteado en la tabla 9. A su vez se fortalecería la legitimidad de los legisladores plurinominales al ser electos en dos fracciones territoriales.

Tal como señala Sartori, es necesario que en un sistema de representación proporcional los espacios a repartir se dividan en varias circunscripciones; en tal premisa situamos la viabilidad de esta propuesta para el estado de Morelos.¹³

Hemos determinado la distribución de seis escaños por cada unidad territorial, aplicando el criterio de Nohlen, de que una circunscripción con un número de curules de entre 6 y 9 es considerada mediana, según el efecto que tiene sobre la representación de los partidos políticos en el órgano legislativo,

¹¹ *Ibíd.*

¹² El método de reparto se realizará conforme a los criterios y fórmula de asignación establecidos en el Artículo 15 del Código Electoral para el Estado de Morelos, vigente actualmente.

¹³ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 2001, 2da. edición, pp. 22.

asimismo al reducir el tamaño de las circunscripciones electorales, se aumenta la desproporción entre votos y escaños.¹⁴

4.3.1 Esquema de las circunscripciones plurinominales

Para la conformación de las circunscripciones plurinominales se aplicaría el principio del equilibrio poblacional, manteniendo el porcentaje de desviación (PD) dentro del rango establecido de -0.85 a 1.15%; asimismo, en cada una de ellas se integrarían diez distritos uninominales con el territorio completo de los municipios que los conforman, tal como se muestra en la tabla 12.

Tabla 12¹⁵

PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN			SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN		
	Distrito	Población		Distrito	Población
	I	Tepoztlán		II	Cuernavaca Norte
	X	Jiutepec Norte		III	Cuernavaca Sur
	XI	Jiutepec Sur		IV	Xochitepec
	XIV	Yautepec Poniente		V	Puente de Ixtla
	XV	Yautepec Oriente		VI	Temixco
	XVI	Ayala		VII	Cuernavaca Poniente
	XVII	Cuautla Norte		VIII	Cuernavaca Oriente
	XVIII	Cuautla Sur		IX	Jojutla
	XIX	Yecapixtla		XII	Emiliano Zapata
	XX	Axochiapan		XIII	Tlaltizapán
PD -0.95		Total	PD +1.05		Total
		765,384			847,515

Cada circunscripción está diseñada respetando los criterios establecidos con anterioridad. La Primera Circunscripción comprende 19 municipios y diez distritos, abarcando el territorio de la región oriente y los altos de Morelos, la cabecera sería Jiutepec; la Segunda Circunscripción 14 municipios y misma cantidad de distritos, comprendiendo los municipios de la zona sur-poniente, con cabecera en Cuernavaca. Las cabeceras de las demarcaciones se encuentran ubicadas estratégicamente para ser el nodo terminal de las vías de comunicación de los municipios integrados, delineándolas con el fin de fraccionar el territorio estatal de norte a oriente, pues otra distribución se vería afectada por los accidentes geográficos y contravendría la igualdad poblacional.

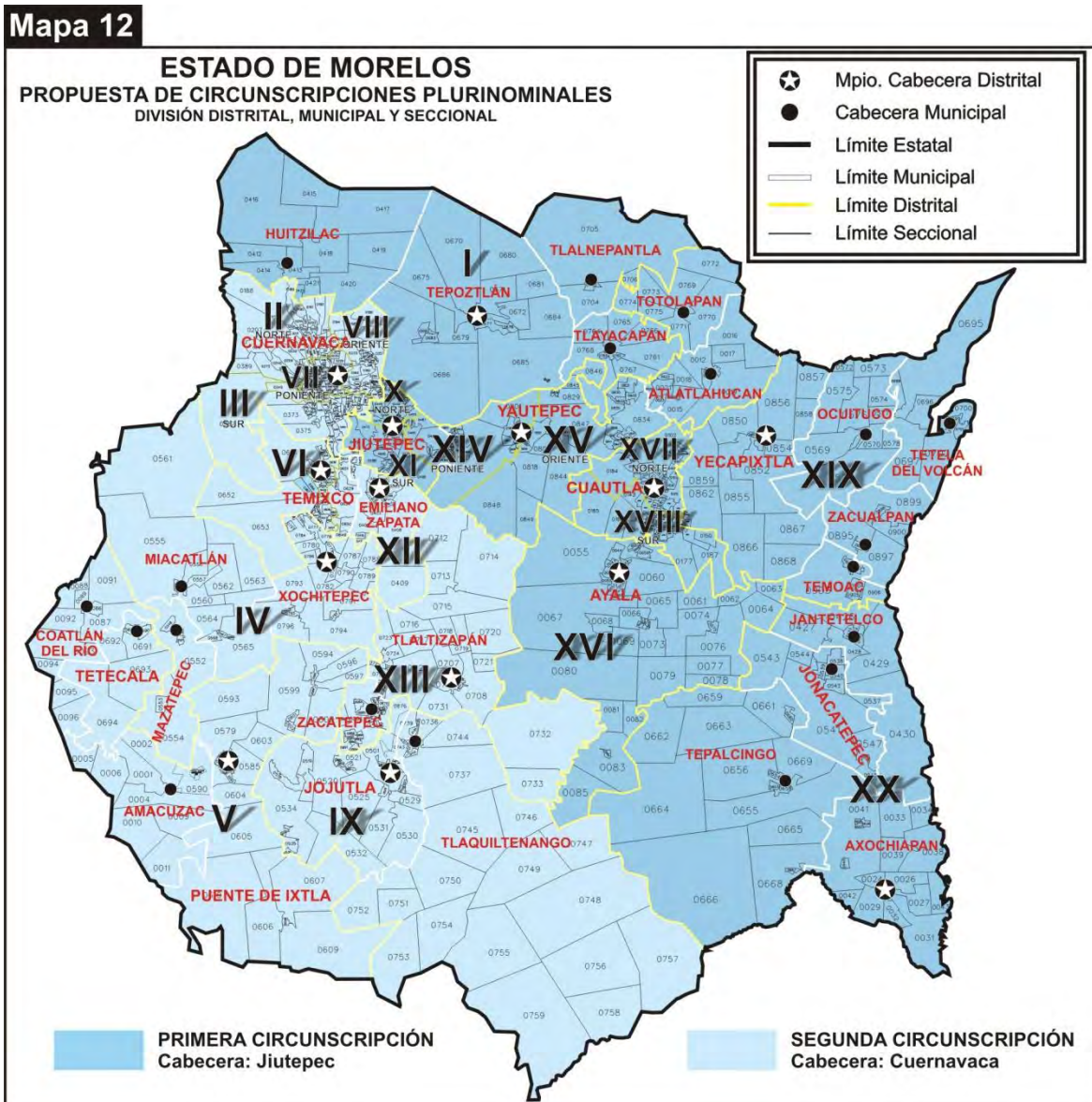
Atendiendo a nuestra regionalización estatal expuesta en el mapa 10, el diseño de las circunscripciones concentra las diferentes regiones entre sí; la

¹⁴ Según la regla de “cuanto más pequeña es la circunscripción electoral, menor es el efecto proporcional del sistema electoral; esto significa que disminuyen las posibilidades electorales de los partidos pequeños.” Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 2004, 3ra. edición, pp. 57-58.

¹⁵ Tabla 12, elaboración propia con información de: II Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI.

oriente con los municipios circundantes del norte del Estado y los que limitan con Puebla. La zona metropolitana con los de la zona sur-poniente y los municipios de Coatlán del Río, Tetecala, Mazatepec y Miacatlán. Como ya lo mencionamos, cabe resaltar que las comunicaciones están estructuradas de tal manera que todas convergen a las cabeceras regionales o hacia la capital del Estado.

En el mapa 12¹⁶ se muestra gráficamente el diseño de las circunscripciones.



¹⁶ Mapa 12, elaboración propia con información de: IFE, *Cartografía digital: Condensado Estatal Seccional a nivel Nacional*, [CD-ROM], México, IFE, Dir. de Cartografía Electoral.

4.4 Aspectos jurídicos de la propuesta

Para la puesta en práctica de nuestra propuesta, se enfrentan serias limitaciones jurídicas que requieren de una amplia reforma electoral que modifique la Constitución del Estado y el Código Electoral, en los aspectos relacionados con la integración del Legislativo estatal. En la Carta Magna estatal los cambios que se realizarían modificarían a los artículos 24 y 25 del Capítulo I, particularmente en lo referente al incremento de espacios legislativos a elegir de dieciocho a veinte diputaciones, y al método territorial para la distribución proporcional; en el Código Electoral los artículos 12, 13, 14 y 15, del Capítulo II, la reforma implicaría el incremento de curules y una nueva fórmula territorial para el reparto plurinominal. Es importante mencionar que en el artículo 13 se establece la integración de los distritos uninominales, por lo que en él se sustituiría la actual división por la de esta propuesta.

Ya mencionamos en el Capítulo III que el marco legal electoral de Morelos derivado de la reforma de 2008, establece las facultades jurídicas del Instituto Estatal Electoral Morelos para modificar la geografía electoral, particularmente analizar su integración y proponer una reestructuración; así pues, de acuerdo al proceso legislativo al Congreso del Estado le competiría realizar la reforma electoral para el incremento a veinte diputaciones y la modificación del reparto plurinominal y, en consecuencia, el órgano electoral se encargaría de presentar la propuesta de diseño de la división distrital uninominal y plurinominal ante el Congreso estatal.

La facultad del IEEM para cambiar la geografía electoral de Morelos, también encontraría sustento jurídico en la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 8/2002 de la SCJN que citamos en el Capítulo II; en el Quinto de sus considerandos se establece que si en el ámbito federal se expresa que el IFE es el encargado de la geografía electoral, se deduce que se “prevé en esencia las mismas reglas para el ámbito local”,¹⁷ y después de hacer un recuento de las

¹⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), *Acción de Inconstitucionalidad SCJN 8/2002*, 19 de marzo de 2002, [en línea], México, 2002, Dirección URL: <http://www.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/302/02000080.19.doc>, [consulta: noviembre de 2007].

reformas que derivaron en las actuales facultades y características del sistema electoral mexicano puntualiza:

Este Tribunal Pleno ha sostenido que las normas generales en materia electoral no son únicamente las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aun cuando estén contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como es, entre otros, la distritación o redistribución; por lo que, atendiendo a esta circunstancia y a las disposiciones constitucionales citadas, es dable concluir que es a la autoridad electoral, en el ámbito local, a la que corresponde determinar lo relativo a la geografía electoral, con las formalidades que prevea su régimen interior, por virtud de que es la encargada de la organización de los procesos electorales, los que, como se ha precisado, comprenden ese aspecto.¹⁸

Las negociaciones políticas han invadido todo el quehacer político. Durante el proceso de discusión para la eventual reforma electoral, necesaria para la realización de esta propuesta, existe el riesgo de que la tónica de los pactos entre partidos políticos para modificar las leyes electorales locales, asuman como sustento resultados electorales y prospectivas políticas, enfrentándose con el problema de una negativa al incremento de las diputaciones y la modificación del reparto plurinominal.

Así pues, los procesos políticos actuales se han convertido en un ardid de múltiples negociaciones políticas entre los partidos. En ese sentido esta propuesta se enfrenta a serias limitaciones que podrían socavar las herramientas técnico-metodológicas con que fue elaborada. Pero la trascendencia que puede generar en el sistema electoral morelense redundaría en una representación política más vinculada al territorio donde se lleva a cabo la elección y a una igualdad del sufragio en los distritos, vale recordar que la premisa “un hombre, un voto” fue la consigna principal para el diseño de esta alternativa de redistribución. Haría falta la conformación de un equipo de especialistas, como propone Nohlen: “para poner en práctica el principio de igualdad, se requieren comisiones independientes de los partidos, cuya función es observar el vínculo entre

¹⁸ *Ibíd.*

población y escaños, y proponer las reformas pertinentes”.¹⁹ Es así que una comisión plural integrada por las autoridades electorales, especialistas y de la sociedad, sería la indicada para realizar un proceso de redistribución.

4.5 Propósitos de la propuesta

Podemos situar los propósitos de una redistribución, desde dos puntos de vista:

1. El papel que juega el representante en la interacción con sus representados y las necesidades de la fracción territorial donde es electo.
2. Los mecanismos adecuados para la representación de los habitantes de un territorio determinado y la organización del sufragio para ese fin.

Respecto al primer punto, es necesaria la adecuación de las leyes y entramos a un plano donde la voluntad del individuo electo para representar las creencias y las preferencias de los electores de su distrito, así como las necesidades de sus habitantes, es un principio fundamental.

En ese sentido, lo que resta a las instituciones es reformular los dispositivos de control gubernamental, transparencia y rendición de cuentas, con el objeto de que la materialización de las insuficiencias sociales del ámbito territorial del distrito del representante, se conviertan en una realidad. Aprobar la reelección de legisladores podría ser una medida efectiva para una adecuada representación política de los cargos de elección popular, en este caso de los diputados.

Sobre el punto dos, es que se estructuran los propósitos esenciales de esta propuesta alternativa de redistribución para el estado de Morelos, que enumeramos enseguida:

- a) Equilibrar la población en cada uno de los distritos electorales, de acuerdo a la premisa “un hombre, un voto”. Se trata de equilibrar los distritos de tal manera que el número de habitantes sea lo más cercano a la población promedio distrital resultante y que el voto que se emita en

¹⁹ Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 2004, 3ra. edición, p. 54.

-
- las demarcaciones sea de un valor similar, lo cual es un punto importante para lograr el principio democrático de la igualdad del voto.
- b) Se persigue evitar que la distribución territorial de la población tenga sesgos partidarios, evitando que esta redistribución este determinada por motivos políticos que beneficien a un partido político en una elección. Los ciudadanos tendrán la certeza de que el diseño distrital es elaborado de acuerdo a consideraciones técnico-metodológicas y su voto tendrá la misma validez que en cualquier otro distrito –de acuerdo a la premisa citada en el primer propósito.
- c) Buscamos que el ciudadano reconozca la territorialidad de su representante político y la igualdad de su sufragio frente a otras demarcaciones, así que al integrar un menor número de habitantes en distritos más equilibrados poblacionalmente, será posible. Asimismo, la fracción geográfica de representación será menor, por lo que el representante podrá ubicar mejor el espacio territorial en el que fue electo.
- d) La homogeneización de la población integrada en los distritos es mayor, por lo que sus necesidades, características geográficas, sociales, políticas y económicas, tendrán características análogas para que el representante pueda reflejarlas mejor ante los órganos institucionales de gobierno.
- d) Finalmente, la territorialidad de las diputaciones de representación proporcional, en dos circunscripciones, permitirá que su elección tenga un matiz mayor de enlace con los electores –dícese legitimidad-, y el espacio que habitan, así como un área menor y específica de representatividad.

CONCLUSIONES

En la presente investigación realizamos el estudio de la redistribución en los ámbitos federal y estatal. El propósito por el que se decidió realizar la propuesta desarrollada radica en la importancia que tienen los distritos electorales de un sistema electoral para una adecuada y justa territorialidad de la representación política. Nos propusimos estudiar los procesos de redistribución en México, en algunos de los estados del país y en el propio estado de Morelos, así como indagar cual es la metodología apropiada para tener los mejores resultados, por lo que podemos concluir que los criterios y consideraciones operativas utilizados para la formulación del proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales de la redistribución federal de 2004-2005, elaborados por el IFE, son los que reúnen criterios metodológicos acordes a la imparcialidad con que se deben realizar ese tipo de procesos.

Como producto del análisis realizado a lo largo de nuestra investigación, se establecieron las condiciones para construir nuestra propuesta, la cual se presenta al final de nuestro trabajo.

Los fundamentos teóricos de una investigación son de gran importancia para elaboración de un marco conceptual de la misma, por esto, el **Capítulo I** contiene cada uno de los conceptos y categorías para llevar a cabo la redistribución, la cual se encuentra especificada en los sistemas electorales. Sobre la representación política concluimos, después de analizar algunos conceptos, que constituye el instrumento principal de los estados con forma de gobierno representativa, definida como la acción que vincula a un sujeto o conjunto de ciudadanos determinados territorialmente con otro, cuyo fin es simbolizar la voluntad general expresada en el voto.

El concepto de redistribución –considerado elemento básico de ésta investigación–, lo definimos como un proceso de distribución de los distritos electorales que son la dimensión territorial de la representación y donde se asienta un conglomerado social que determina en una elección la designación de un representante. También definimos los principales sesgos electorales: la sobrerrepresentación, subrepresentación y el *gerrymandering*.

A partir del segundo capítulo iniciamos conforme al método deductivo el estudio de los procesos de redistribución, primeramente en el ámbito federal y después estatal: los estados de Michoacán, Tabasco, Quintana Roo y Morelos, objeto de estudio de este trabajo.

En el **Capítulo II** tratamos las características actuales del sistema electoral y la redistribución electoral en México. La institución con la responsabilidad de organizar las elecciones en México es el IFE. Su fortalecimiento durante algunos años como órgano garante de autonomía e independencia en la organización de los procesos electorales, se debió a la participación activa de la mayoría de los actores políticos en el diseño de su marco legal.

Analizamos los dos procesos de redistribución electoral federal que ha realizado el IFE en sus 18 años de historia: 1996 y 2004-2005.

A partir de la redistribución de 1996 algunos estados se abocaron a rediseñar su geografía electoral. Esa experiencia nos acerca a conocer el proceso de forma más particular y que se relaciona con nuestra investigación. El **Capítulo II** también abordó la redistribución a nivel estatal, para lo cual analizamos los rediseños realizados en Michoacán, aprobado en 2001, en Tabasco en 2003 y en Quintana Roo en 2007.

En este apartado expusimos que según la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 8/2002 de la SCJN corresponde al organismo electoral de los estados (en éste caso, del Estado de México) determinar la geografía electoral correspondiente, puesto que ahí se resuelve que la autonomía e independencia son principios que deben preservarse en la autoridad electoral, y una redistribución es el caso.

En el **Capítulo III** realizamos un diagnóstico sobre la redistribución vigente en el estado de Morelos y el proceso mediante el que fue aprobada. Casi a la par de la reforma electoral del ámbito federal de 1996, en la entidad se llevó a cabo un proceso similar que produjo el incremento de quince a dieciocho distritos uninominales y de diez a doce de representación proporcional.

En los resultados del proceso identificamos los distritos sobrerrepresentados y subrepresentados en las demarcaciones territoriales de Morelos, consecuencia de un rediseño efectuado de manera rápida –el siguiente

año habría elecciones- y de alguna u otra forma, improvisada, pues era un ejercicio nuevo para las instituciones políticas y electorales de la entidad. Este apartado nos permitió conocer lo grave del caso, ya que la integración de algunos municipios en uno u otro distrito se decidió en un debate parlamentario.

Para finalizar esta investigación, en el **Capítulo IV** presentamos nuestra propuesta para mejorar la redistribución de los distritos del territorio estatal. Tomando como plataforma los criterios y consideraciones operativas utilizados por el IFE para la formulación del proyecto de división del territorio nacional en trescientos distritos de la redistribución de 2004-2005, conjuntamos los principales aspectos a considerar en un diseño a nivel estatal para elaborar los puntos que delinearán la distribución de los distritos de esta nueva redistribución, tanto los distritos uninominales como el reparto de las diputaciones plurinominales.

De esa manera, para finalizar presentamos a modo de conclusión general las siguientes cinco consideraciones:

Primera. El sistema electoral mexicano actual se ha consolidado a lo largo de los últimos dieciocho años, fue en la década de los noventas cuando se realizaron los cambios más profundos al marco electoral con una serie de reformas entre 1990 y 1996, incluyendo la creación del IFE y su férrea consolidación como un instituto ciudadano a lo largo de los años, convirtiéndolo en un ente institucional dotado de autonomía, imparcialidad, independencia, pero sobre todo garante de la confianza ciudadana y de los partidos políticos durante algunos años.

Para tal efecto, era una necesidad impostergable que el nuevo árbitro electoral transformara los instrumentos electorales existentes, es así que la redistribución electoral de 1996, cuyo proceso venía de años atrás, vino a ser un parteaguas y el principio para dar confiabilidad a la geografía electoral del territorio nacional, pues como lo afirma Nohlen para tener un sistema electoral confiable es necesario crear comisiones independientes de los partidos políticos que analicen el vínculo entre población y escaños, y en consecuencia elaboren las propuestas pertinentes.

El IFE vino a renovar la organización de las elecciones de manera tajante. No encontramos algún elemento que nos permitiera identificar algún sesgo político

en el proceso de redistribución de 1996. El proceso de 2004-2005, fue también un ejemplo de imparcialidad en el diseño de los distritos, incluso algunas de las impugnaciones de los partidos políticos no prosperaron. En este sentido nosotros sostenemos que estuvo impregnado de transparencia, puesto que solicitamos al área de transparencia del IFE los documentos relacionados con dicho proceso, y en todo momento fueron puestos a disposición, algo que en otros tiempos hubiese sido imposible.

Con base en un marco legal claro y preciso, desde la Constitución de la República hasta el COFIPE, el IFE tuvo el poder amplio para evitar alguna intromisión ajena en el rediseño de los distritos, lo cual fue recompensado con los resultados satisfactorios que se obtuvieron.

Segunda. Entrando a un plano local o estatal, una primer limitante para realizar una redistribución de forma independiente son las leyes de los estados. Hay cierta opacidad al respecto en algunos de ellos, pues no se define claramente la competencia legal de los organismos electorales estatales para reformar la geografía electoral de una entidad federativa. Con esta investigación, identificamos normas que no señalan claramente esa facultad; sin embargo, con base en interpretaciones del artículo 116 constitucional y a la Acción de inconstitucionalidad 8/2002 de la SCJN –mencionada en el Capítulo II-, un instituto electoral estatal tiene amplia autoridad para diseñar los distritos locales.

La redistribución del Estado de Michoacán fue elaborada, según argumentó el IEM, con base en los criterios del IFE, además de que el Código Electoral establece ciertos lineamientos para realizarla. A pesar de que siguieron existiendo algunos sesgos electorales en los distritos, concluimos que el proceso fue satisfactorio.

No obstante, en el estado de Tabasco la historia fue otra, el marco legal, limita categóricamente la realización de una redistribución basada en criterios técnicos, puesto que en el artículo 13 de la Constitución del Estado se señala que “ningún municipio tendrá menos de un distrito”; de esa forma, un municipio como Emiliano Zapata con 26,951 habitantes, es un distrito electoral, al igual que el municipio de Huimanguillo con una población de 158,573; ésta determinación se contrapone al criterio del equilibrio poblacional de los distritos.

Cabe señalar, que si bien el instituto electoral de ese estado tiene esa restricción legal para aplicar criterios técnico-metodológicos en el rediseño distrital, se encuentra dotado legalmente para realizar el proceso. La aplicación de tales criterios no está normado legalmente, como el caso michoacano, incluso ni en la misma Constitución y COFIPE, es así que la posibilidad de otros casos como el de Tabasco estará latente.

El estudio realizado al proceso de redistribución de Quintana Roo nos permite ubicarlo, con respecto al resto de las entidades examinadas, en un plano sobresaliente, pues se siguieron criterios definidos en la norma estatal electoral y corroboramos que los actores involucrados se apegaron a aspectos técnico-metodológicos. Si bien al final del rediseño hubo distritos subrepresentados o sobrerrepresentados; no obstante, consideramos que la redistribución 2005-2007 es positiva y debiera ser un ejemplo, sobretudo en cuanto a la metodología para futuros procesos de redistribución estatal.

Tercera. En el caso de Morelos, las leyes con poco claras. Si bien existió expresamente la facultad del IEE para determinar la geografía electoral de la entidad, en una nueva reforma electoral fue borrado del marco legal sin que haya encontrado un fundamento válido. Pero la reforma electoral de 2008 faculta de nueva cuenta al IEE para realizar la redistribución, estableciendo que por medio de un análisis podrá proponer una reestructuración de los distritos del estado, sin especificar criterios técnico-metodológicos a utilizar.

A nuestro juicio la redistribución en el Estado de Morelos de 1996, fue realizada *al vapor*, y los resultados de nuestra investigación lo demuestran, al igual que los efectos del proceso que dejaron algunos sesgos sin resolver. Afirmamos que una redistribución, tal como fue aprobada por la Legislatura de entonces, no se encuentra sustentada en criterios técnicos. Estos fueron sometidos ante un debate parlamentario entre los partidos políticos representados, a pesar de las argumentaciones de los legisladores, en el sentido de que sus propuestas estaban elaboradas por un “equipo técnico”. Creemos que los diputados tanto del PRI como del PAN, con resultados electorales a la mano, decidieron, con base en un arreglo político, la integración de los municipios en los distritos electorales, con la reticencia o rechazo del PRD.

Los distritos fueron aprobados aun cuando visiblemente presentaban cierto grado de sobrerrepresentación/subrepresentación, pero sobre todo con el sesgo del *gerrymandering*, aquel que es provocado por la manipulación indebida de quienes tienen el encargo de rediseñar un sistema distrital electoral, es decir, de integrar un distrito diseñado a modo, de tal manera que se encuentren agrupadas las regiones/localidades donde cuenta con votos electorales uno u otro partido político.

Cuarta. Con esta alternativa de redistribución se busca que exista una mayor representatividad en los distritos y fortalecer el vínculo entre población y escaños, para tal fin elaboramos las herramientas técnicas necesarias que nos permitirán enfocar nuestra tarea con el principio rector de la representación política: la igualdad del voto.

Sabemos que la discusión pública sobre el incremento de espacios legislativos está centrada del lado contrario, por disminuirlos, sobre todo en el ámbito federal; no obstante, proponemos que sean veinte los distritos electorales locales que se justifican con base en los argumentos ya sustentados en el Capítulo IV. Respecto a la propuesta del reparto plurinominal, esta se enfoca centralmente en vincular los diputados emanados de dicho principio con una fracción territorial en particular. Es conveniente mencionar que con esta idea nos enfrentamos a una tradición política de los partidos para incluir en las listas a quien a ellos convenga, sin importar su residencia, pero lo que se pretende con esta propuesta fortalecería el vínculo en cuestión.

El marco electoral actual, ha clarificado las facultades del IEE para realizar una redistribución, por lo que eso significa un aporte fundamental para esta propuesta y en principio, un buen punto de partida.

Un quehacer inicial es una reforma electoral que adecúe las leyes para efectos de realizar esta redistribución, aunque hay que advertir que se corre el riesgo de que las negociaciones políticas de dicho proceso se privilegien por sobre el carácter metodológico y técnico, y por ende imparcial, que perseguimos con esta propuesta.

Quinta. Recién se aprobó la reforma electoral a nivel federal –centrada principalmente a regular la difusión de las campañas electorales, la propaganda de

partidos políticos, candidatos y representantes populares, así como el financiamiento de los partidos políticos-, en Morelos las fuerzas políticas se abocaron a debatir diversas alternativas de reforma. En mayo de 2008, los grupos parlamentarios de oposición en el Congreso estatal –PRD, Nueva Alianza, PRI, PVEM y Convergencia-, se reunieron para debatir la propuesta de reforma electoral del Ejecutivo estatal, Marco Antonio Adame Castillo, concluyendo que “resulta limitada en virtud de que no contempla muchas de las propuestas de manera particular del PRD, como por ejemplo la redistribución en donde puedan abrirse más distritos, la disminución de las diputaciones plurinominales...”.¹ Los puntos señalados dan muestras de que existía la posibilidad de corregir sesgos del pasado, sin embargo, veremos que no fructificaron.

Más adelante, en agosto, en una negociación entre PAN y PRD se elimina la posibilidad de un proceso de redistribución, el cual sólo tenía la intención de incrementar un distrito para distribuirlo entre los municipios de Temixco y Emiliano Zapata, sin que hubiere un rediseño profundo; los líderes de ambos partidos Oscar Sergio Hernández Benítez y Juan Ángel Flores Bustamante, respectivamente, así como el Secretario de Gobierno estatal, Sergio Álvarez Mata, concuerdan que una redistribución electoral en este momento es inadecuada. Señalamos en el Capítulo III que la redistribución de 1996 en Morelos, naufragó en el debate parlamentario. A 12 años, la aprobación para iniciar un nuevo proceso tiene el mismo fin.

Para finales de septiembre se consensa la reforma electoral, dejando de lado una redistribución –que según las conclusiones de esta propuesta es convenientemente necesaria-, según el dirigente de Convergencia, Jaime Álvarez Císneros, “ya no existía tiempo para un proceso así, por lo que el asunto se quedará entre los pendientes, por la sobrerrepresentación o subrepresentación que actualmente hay en algunos distritos electorales locales.”²

Reafirmamos. El gran riesgo que corre un nuevo proceso de redistribución electoral en el estado de Morelos, es la intromisión de los partidos políticos. Ante

¹ Israel Mariano, “Promoverán reforma electoral alterna”, [en línea], México, *El sol de cuernavaca*, 09 de mayo de 2008, Dirección URL: <http://www.oem.com.mx/elsoldecuernavaca/notas/n691478.htm>, [consulta: 09 de mayo de 2008].

² Andrés Lagunas, “Construye Congreso reforma con partidos”, [en línea], México, *El sol de cuernavaca*, 24 de septiembre de 2008, Dirección URL: <http://www.oem.com.mx/elsoldecuernavaca/notas/n864402.htm>, [consulta: 24 de septiembre de 2008].

ello, el organismo electoral estatal tiene en sus manos llevar a cabo un proceso de redistribución imparcial, independiente y apegado a herramientas técnico-metodológicas, claro está si se aprobara realizar el ejercicio en los años siguientes.

ANEXOS

Anexo 1

Para realizar el ejercicio plasmado en la tabla 13, utilizaremos el número de electores de la lista nominal (LN) y padrón electoral (PE), actualizados al mes de mayo de 2006; la primera, con 1'175,546 ciudadanos enlistados y el segundo, con 1'181,686 empadronados. Enseguida se obtiene la población representada en los distritos electorales locales, de la división del número de ciudadanos en lista y padrón del estado entre los 18 de distritos electorales locales. El resultado que arroja será nuestro total de electores promedio por distrito (EPD); para el PE es de 65,649 ciudadanos y de 65,308 para la LN, de lo cual se deriva que ese resultado es el número de ciudadanos que debe integrar cada demarcación electoral. De esa manera, como lo hemos venido señalando, resulta complicado integrar exactamente dicho número de ciudadanos en una demarcación territorial, por lo que se aplica un margen de error de +/- 15%, permitiendo diferencias poblacionales entre los distritos, evitando de una u otra manera, la sobrerrepresentación o subrepresentación en cada uno de ellos. Ese margen de error establece que en cada distrito el número de ciudadanos representados debe estar entre los siguientes rangos: LN, en un máximo de 75,104 y un mínimo de 55,512 ciudadanos; PE, en un máximo de 75,497 y un mínimo de 55,802 electores.

La tabla mencionada, ilustra el cálculo realizado. En ella se incluye el número de distrito, los municipios que lo integran y su cabecera. Las cifras anotadas en las dos últimas columnas: el rango de desviación (RD) y el tamaño del distrito, es resultante del cálculo ilustrado. El RD, donde es posible apreciar el porcentaje de subrepresentación (+) o de sobrerrepresentación (-), es resultado de dividir la población de cada uno de los distritos entre los EPD: para el PE de 65,649 ciudadanos y de la LN de 65,308.

Los rangos que serán necesarios para interpretar el valor de la columna **RD** para demostrar el grado de sobrerrepresentación/subrepresentación son los siguientes: si $RD < 0.85$ el distrito será menor, es decir, estará sobrerrepresentado;

si RD = entre 0.85 y 1.15, será un distrito normal, ubicado dentro del margen promedio de representatividad señalado; y, si RD>1.15 el distrito será mayor y estará subrepresentado. La clasificación (tamaño del distrito: menor=MN, normal=N o mayor=MY), la ubicaremos en última columna denominada **Tamaño**.

Tabla 13¹

Dtto.	Municipio (s) de cada Distrito (Cabecera distrital en negrilla)	Padrón Electoral		Lista Nominal		RD. Rango de Desviación +/- 15%	Tamaño
I	Huitzilac	10,239	78,833	10,190	78,391	1.20	MY
	Cuernavaca Norte						
II	Cuernavaca Oriente	276,222	75,536	274,654	75,113	1.15	N
III	Cuernavaca Poniente		53,806		53,485	-0.82	MN
IV	Cuernavaca Sur		78,286		77,855	1.19	MY
V	Temixco		67,007		106,278	66,517	105,495
	Emiliano Zapata	39,271	38,978				
VI	Jiutepec Norte	129,436	59,174	128,715	58,851	-0.90	N
VII	Jiutepec Sur		70,262		69,864	1.07	N
VIII	Tetecala	5,443	72,252	5,418	71,803	1.10	N
	Coatlán del Río	7,795		7,747			
	Mazatepec	6,789		6,753			
	Miacatlán	17,132		17,047			
	Xochitepec	35,093		34,838			
IX	Puente de Ixtla	40,814	53,035	40,633	52,795	-0.81	MN
	Amacuzac	12,221		12,162			
X	Zacatepec	27,591	60,809	27,469	60,544	-0.93	N
	Tlaltizapán	33,218		33,075			
XI	Jojutla	42,460	65,212	42,302	64,975	-0.99	N
	Tlaquiltenango	22,752		22,673			
XII	Tepoztlán	23,097	64,067	22,925	63,669	-0.97	N
	Yautepec Poniente	62,947		62,616			
XIII	Yautepec Oriente	11,305	53,973	11,191	53,642	-0.82	MN
	Atlatlahucan	4,003		3,975			
	Tlalnepantla	10,537		10,487			
	Tlayacapan	6,151		6,117			
	Totolapan						
XIV	Cauatla Norte	118,823	63,834	118,401	63,634	-0.97	N
XV	Cauatla Sur		54,989		54,767	-0.84	MN
XVI	Ayala	49,919	49,919	49,715	49,715	-0.76	MN
XVII	Yecapixtla	26,284	53,343	26,172	53,116	-0.81	MN
	Ocuituco	10,379		10,346			
	Tetela del Volcán	10,751		10,699			
	Zacualpan	5,929		5,899			
XVIII	Jonacatepec	10,157	68,078	10,120	67,832	1.04	N
	Axochiapan	22,050		21,962			
	Jantetelco	10,138		10,092			
	Tepalcingo	17,425		17,374			
	Temoac	8,308		8,284			
TOTALES		1,181,686		1,175,546			

En el ejercicio realizado, se establece el mismo RD para la LN y el PE, ya que los resultados no tienen diferencias considerables, así que se opta por colocar el mismo. De esa manera, utilizando los datos del Padrón Electoral y la Lista

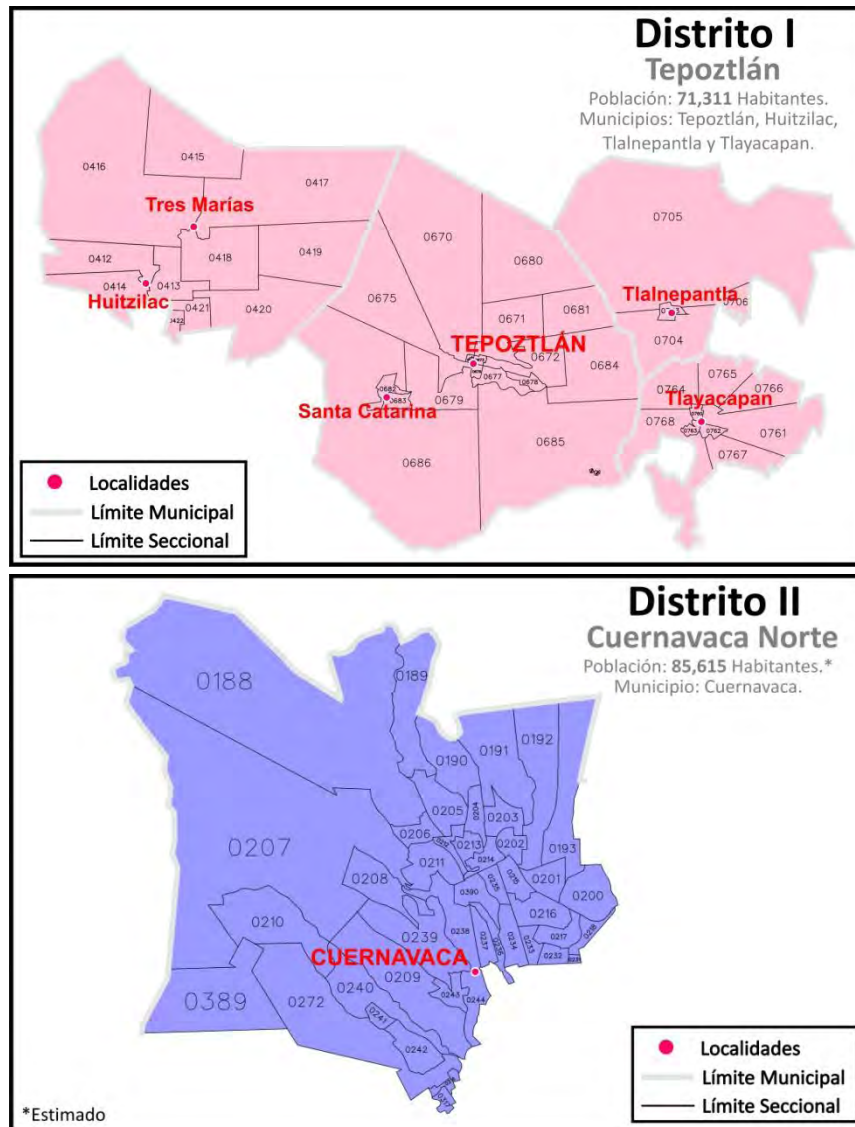
¹ Tabla 10, Elaboración propia con información de: Padrón Electoral y Lista Nominal, corte a mayo de 2006. Respuesta a solicitud de información. IFE.

Nominal, notamos que la presencia de sesgos electorales en los distritos de la geografía electoral del estado de Morelos es importante. Del análisis que hacemos, se desprende que utilizando los datos de los electores, serían tres los distritos subrepresentados y seis los que presentan el sesgo de la subrepresentación.

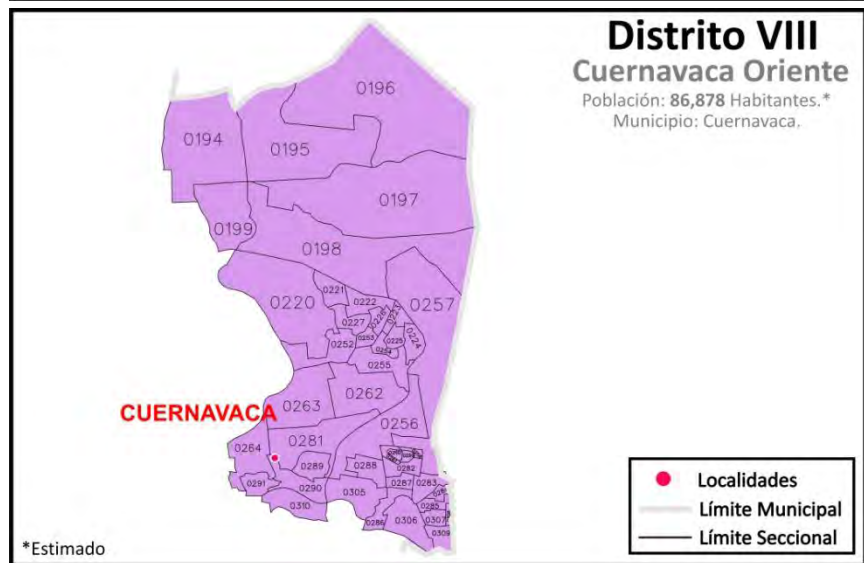
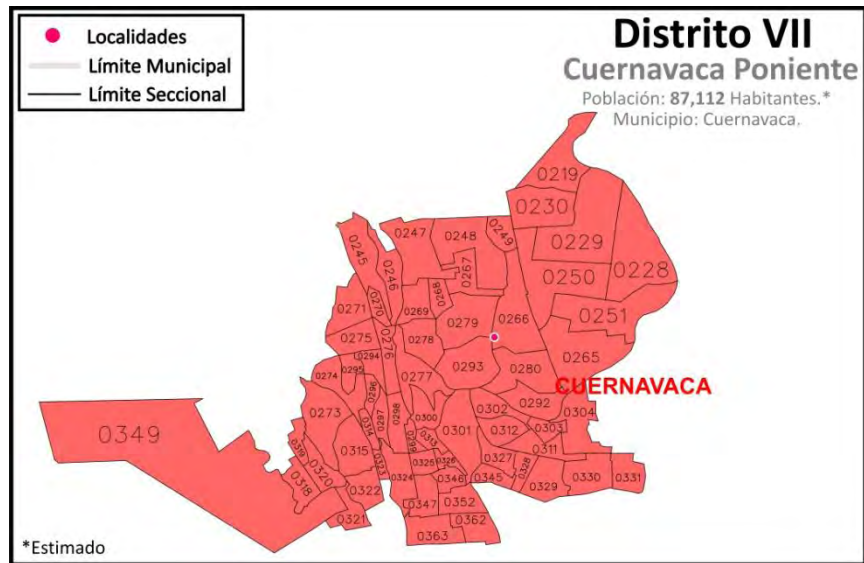
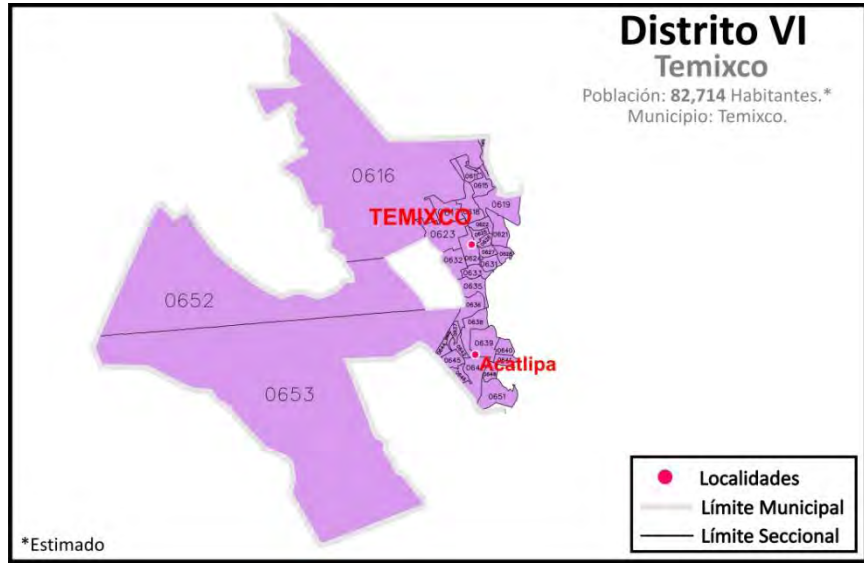
Adicionalmente, con el ejercicio realizado en la tabla 13 también se sustenta la viabilidad de esta propuesta alternativa de redistribución para el estado de Morelos.

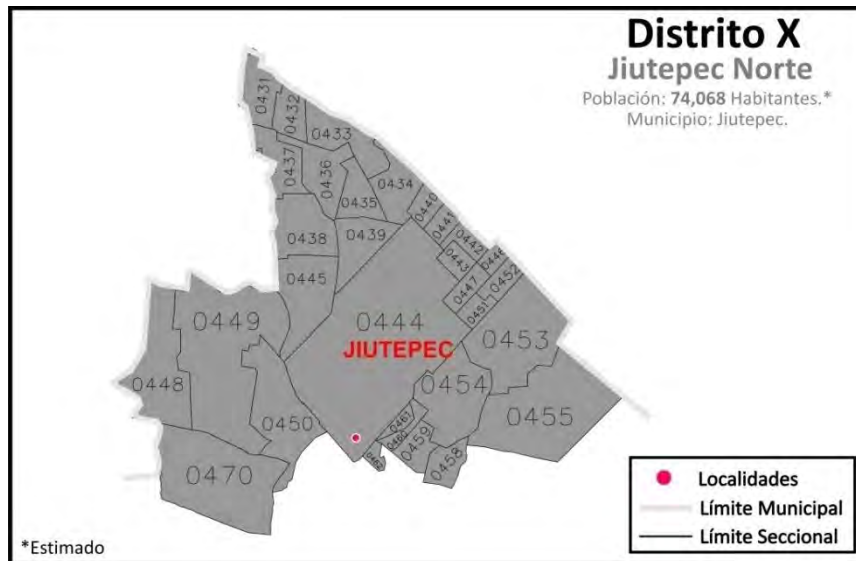
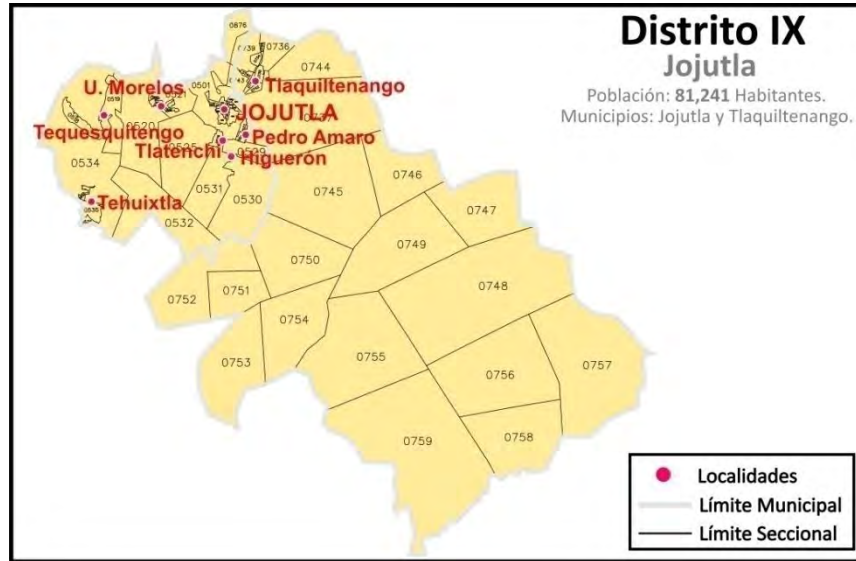
Anexo 2

Mapas de cada uno de los distritos electorales con los municipios que los integran, así como las principales localidades en su interior.²

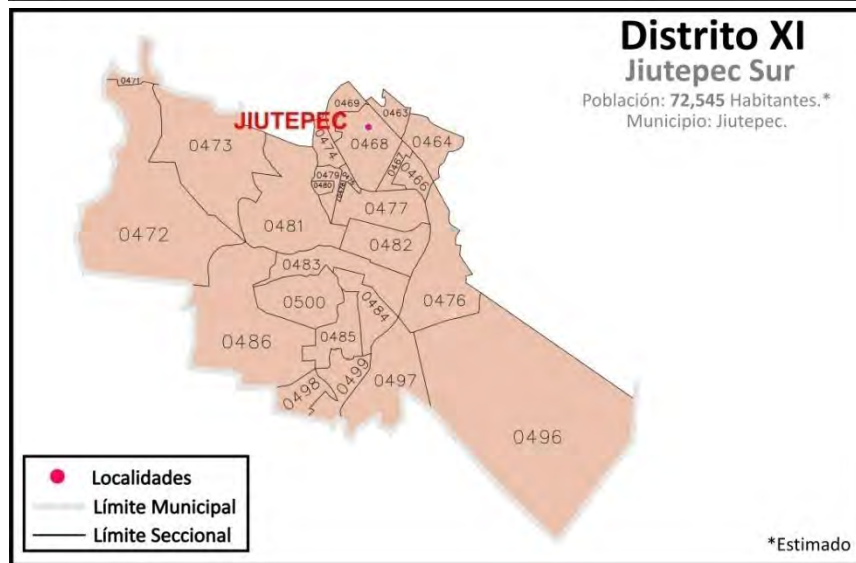


² Mapas del Anexo 2, elaboración propia con información de: IFE, *Cartografía digital: Condensado Estatal Seccional a nivel Nacional*, [CD-ROM], México, IFE, Dir. de Cartografía Electoral; SCT, Mapa del estado de Morelos, [en línea], www.sct.gob.mx, México, SCT; IEEM, Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Morelos, México, 2009.

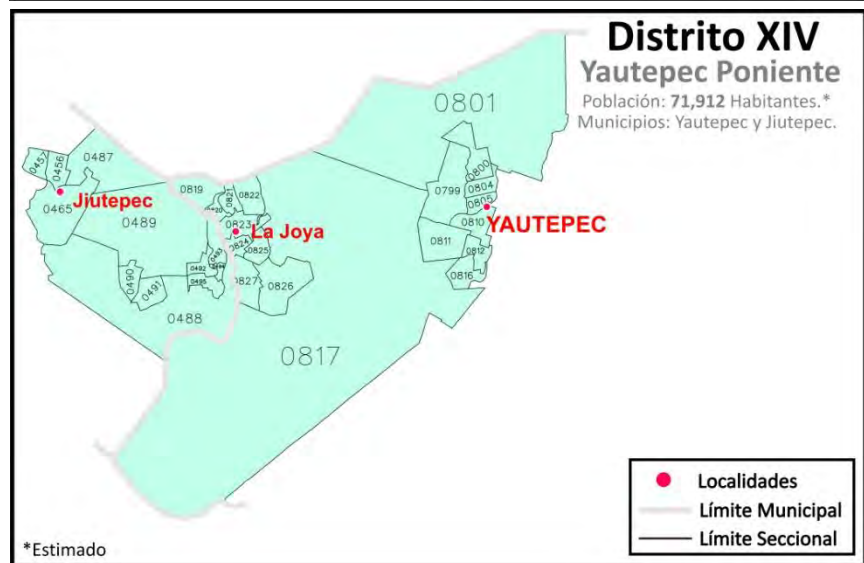
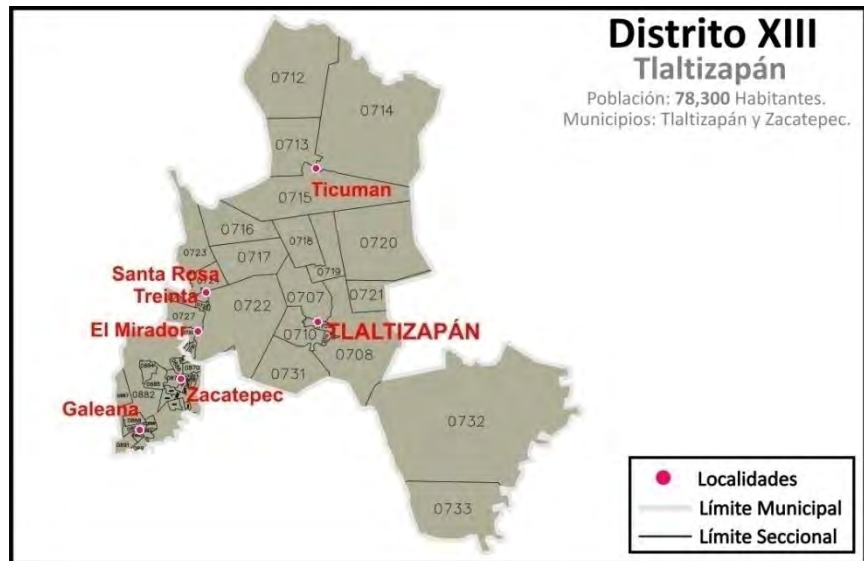
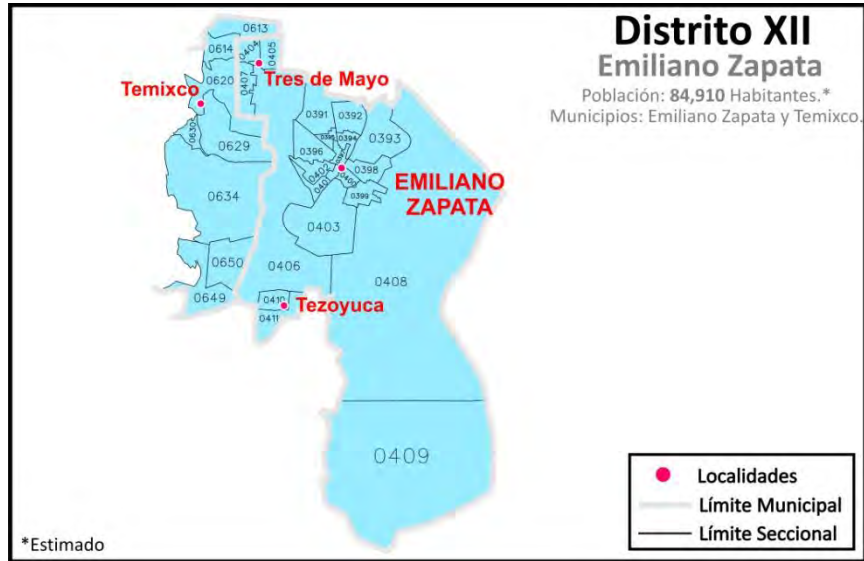


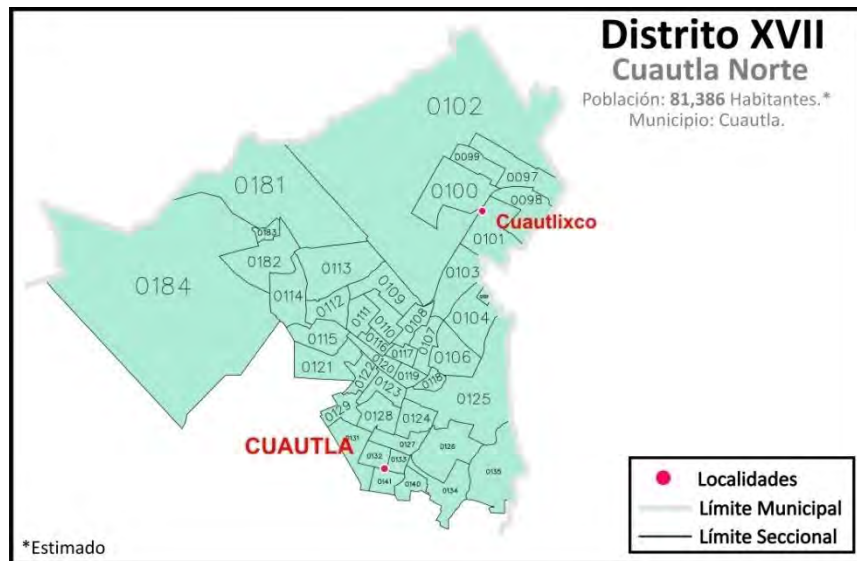
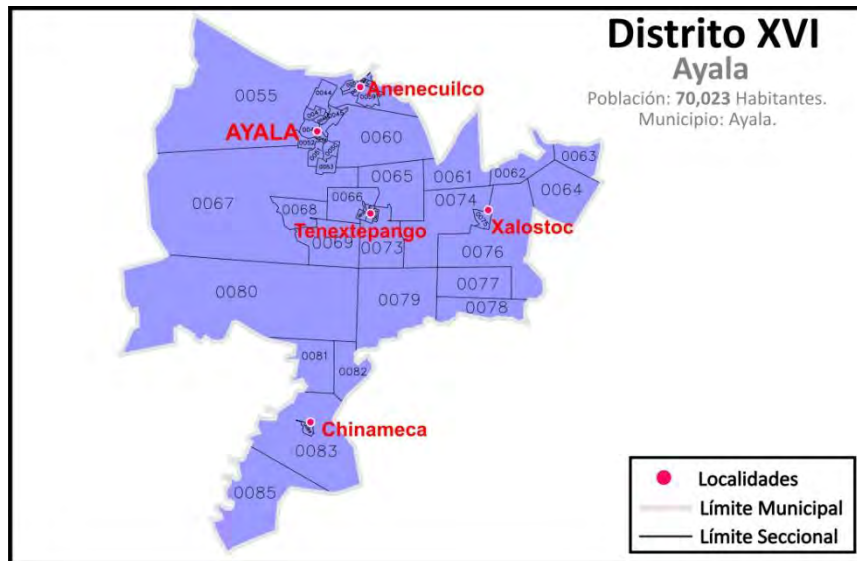
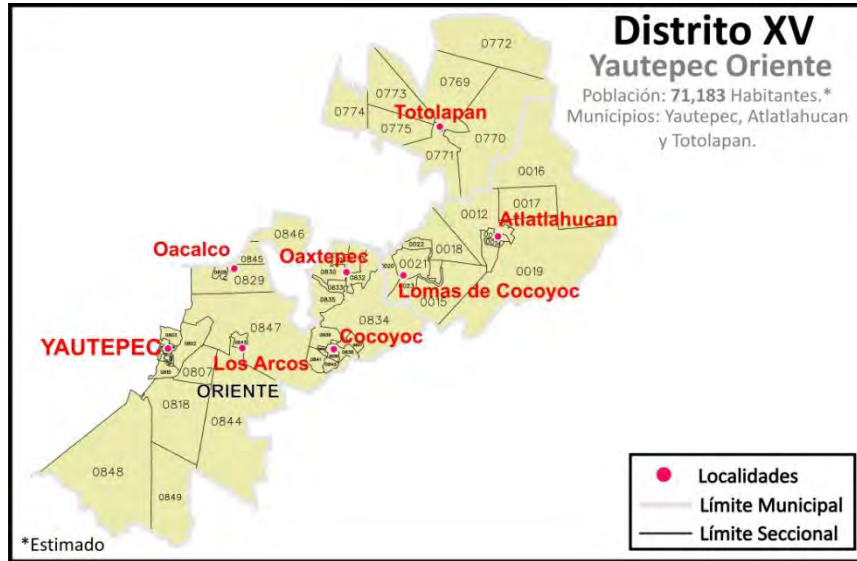


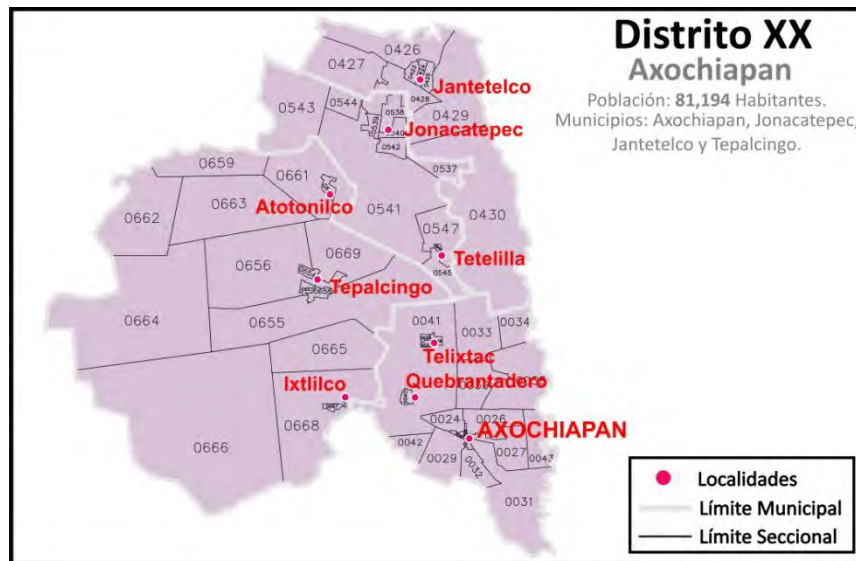
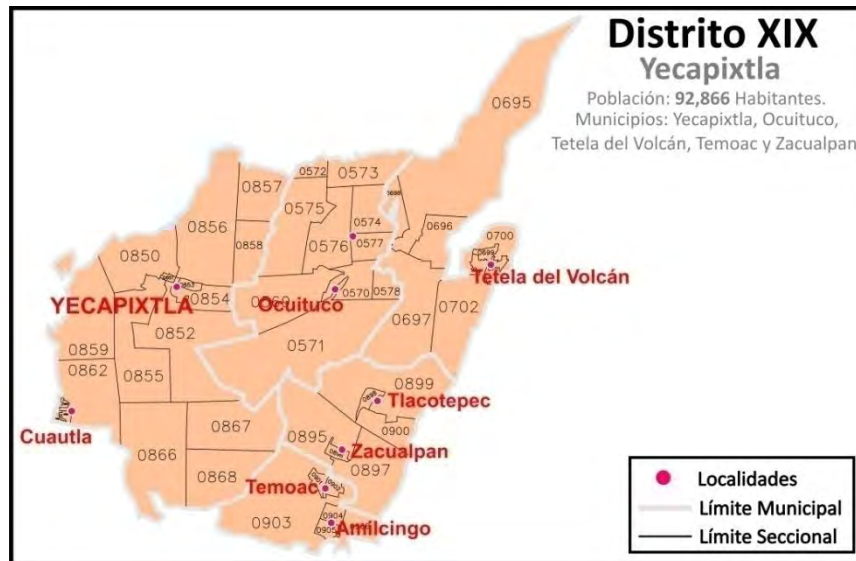
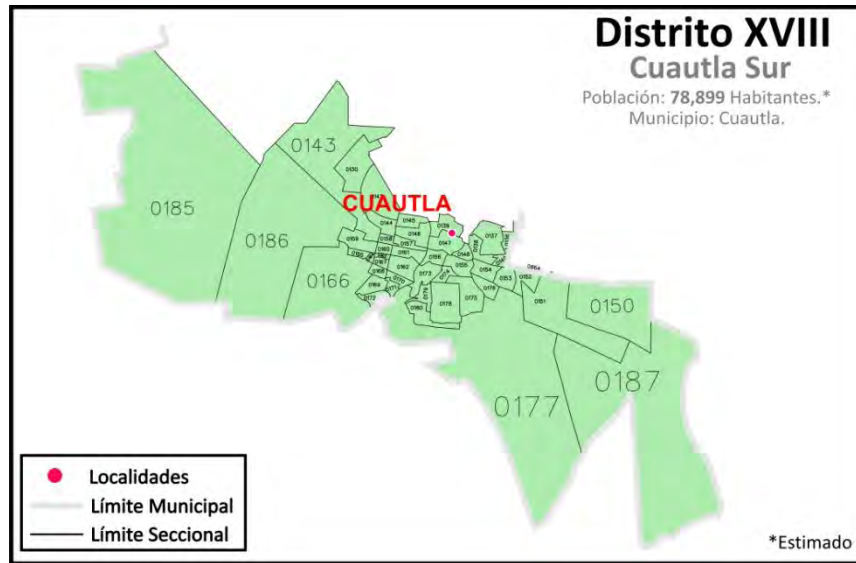
*Estimado



*Estimado







BIBLIOGRAFÍA

- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2000, 2a. edición, 560 pp.
- Cámara de Diputados, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, [en línea], México, 2006, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/>, [consulta: marzo-junio de 2007].
- , *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], México, 2009, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/>, [consulta: marzo-junio de 2007, abril de 2009].
- Congreso del Estado de Morelos, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos*, [en línea], México, 2007, Dirección URL: <http://www.congresomorelos.gob.mx/>, [consulta: agosto de 2007].
- , *Semanario de los Debates*, Año 3, Tomo 3, Número 24, Cuernavaca, H. Congreso del Estado, 22 de octubre de 1996.
- , *Semanario de los Debates*, Año 3, Tomo 3, Número 29, Cuernavaca, H. Congreso del Estado, 26 de noviembre de 1996.
- Congreso del Estado de Quintana Roo, *Constitución Política del Estado de Quintana Roo*, [en línea], México, 2008, Dirección URL: <http://www.congresoqroo.gob.mx/>, [consulta: octubre de 2008].
- , *Ley Electoral de Quintana Roo*, [en línea], México, 2007, Dirección URL: <http://www.congresoqroo.gob.mx/>, [consulta: octubre de 2008].
- Congreso del Estado de Tabasco, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco*, [en línea], México, 2008, Dirección URL: <http://www.congresotabasco.gob.mx/>, [consulta: enero de 2009].
- , *Ley Electoral del Estado de Tabasco*, [en línea], México, 2008, Dirección URL: <http://www.congresotabasco.gob.mx/>, [consulta: enero de 2009].
- Crespo, José Antonio, “Los denostados plurinominales” [en línea], México, *Excelsior*, 24 de abril de 2009, Dirección URL: <http://www.exonline.com.mx/diario/columna/579320>, [consulta: 02 de junio de 2009].
- Escandón Martínez, Covadonga y Liliana López Levi, “Aspectos teórico-metodológicos en torno al proceso de redistribución electoral”, *Argumentos*, núm. 38, México, UAM-Xochimilco, Abril, 2001, pp. 71-90.
- , “Integridad de comunidades y redistribución urbana”, [en línea], *Política y Cultura*, núm. 19, México, UAM-Xochimilco, Primavera 2003, Dirección URL: <http://polcul.xoc.uam.mx/~polcul/pyc19/03-cova.pdf>, [consulta: noviembre de 2007].
- Gómez Tagle, Silvia, “De política, geografía y elecciones”, en Gómez Tagle, Silvia y María Eugenia Valdés (Coords.), *La geografía del poder y las elecciones en México*, México, IFE/Plaza y Valdés, 2000, 316 pp.

- Hernández Chávez, Alicia, *Breve Historia de Morelos*, México, FCE, Colmex, 2002, 1a. edición, 247 pp.
- Ibarrola Omaña, Paulina, "Acceso a la Información (versión para imprimir)" [en línea], 10 de noviembre de 2005, Dirección URL: <info@iem.org.mx>, [consulta: 14 de noviembre de 2005], archivo del mensaje: ad_orlando@hotmail.com.
- Instituto Electoral de Michoacán (IEM), *Código Electoral del Estado de Michoacán*, [en línea], México, 2007, Dirección URL: <http://www.iem.org.mx/>, [consulta: junio de 2007].
- , *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo*, [en línea], México, 2007, Dirección URL: <http://www.iem.org.mx/>, [consulta: junio de 2007].
- , *Memoria del Proceso Electoral de 1998*, [en línea], México, IEM, 1999, Dirección URL: <http://www.iem.org.mx/>, [consulta: junio de 2007].
- Instituto Electoral de Quintana Roo (IEQROO), *Antecedentes de la redistribución*, [en línea], México, IEQROO, 2005, Dirección URL: <http://www.ieqroo.org.mx/paginas/redistribucion/antecedentes.pdf>, [consulta: octubre de 2008].
- , *Acuerdo del Consejo General. Estudio técnico de la redistribución*, [en línea], México, IEQROO, 09 de junio de 2005, Dirección URL: <http://www.ieqroo.org.mx/paginas/redistribucion/redistribucion.htm>, [consulta: octubre de 2008].
- , *Acuerdos del Consejo General. Cronograma de la redistribución*, [en línea], México, IEQROO, 31 de julio y 19 de diciembre de 2006, 31 de enero de 2007, Dirección URL: <http://www.ieqroo.org.mx/paginas/redistribucion/redistribucion.htm>, [consulta: octubre de 2008].
- , *Acuerdo del Consejo General. Diseño conceptual de la redistribución*, [en línea], México, IEQROO, 04 de septiembre de 2006, Dirección URL: <http://www.ieqroo.org.mx/paginas/redistribucion/redistribucion.htm>, [consulta: octubre de 2008].
- , *Acuerdo del Consejo General. Metodología de la redistribución*, [en línea], México, IEQROO, 11 de diciembre de 2006, Dirección URL: <http://www.ieqroo.org.mx/paginas/redistribucion/redistribucion.htm>, [consulta: octubre de 2008].
- , *Acuerdo del Consejo General. Ajuste a la metodología de la redistribución*, [en línea], México, IEQROO, 12 de enero de 2007, Dirección URL: <http://www.ieqroo.org.mx/paginas/redistribucion/redistribucion.htm>, [consulta: octubre de 2008].
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco (IEPCT), *Acuerdo del Consejo General CEE/2003/002*, [en línea], México, IEPCT, 29 de enero de 2003, Dirección URL: http://www.iepct.org.mx/S_2003/enero/A_002.pdf, [consulta: junio de 2007].
- , *Acuerdo del Consejo General CEE/2003/003*, [en línea], México, IEPCT, 14 de marzo de 2003, Dirección URL:

- http://www.iepct.org.mx/S_2003/marzo/marzo14/CE-2003-003%20%20PRORROGA%20TERMINO%20DISTRITACION.pdf, [consulta: junio de 2007].
- , *Acuerdo del Consejo General CE/2003/014*, [en línea], México, IEPCT, 28 de marzo de 2003, Dirección URL: http://www.iepct.org.mx/S_2003/marzo/marzo28/AC_014.pdf, [consulta: junio de 2007]. **Anexos:**
- Límites de los distritos electorales de los municipios
http://www.iepct.org.mx/S_2003/marzo/marzo28/Anexo.pdf
 Comunidades y secciones por distrito electoral
http://www.iepct.org.mx/S_2003/marzo/marzo28/Continuacion%20Anexo.pdf
- Instituto Estatal Electoral de Morelos (IEEM), *Código Electoral para el Estado de Morelos*, Cuernavaca, IEE, 1997, 1a. edición, 150 pp.
- , *Código Electoral para el Estado de Morelos*, Cuernavaca, IEE, 2000, 1a. edición, 120 pp.
- , *Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Morelos*, Cuernavaca, IEE, 2009, 1a. edición, 210 pp.
- , *Resultados de la elección de Diputados de MR y Ayuntamientos, y Diputados de RP*, [en línea], México, IEEM, Dirección URL: <http://www.ieemorelos.org.mx/PaginaWeb/Proceso2006/index.html>, [consulta: noviembre de 2006].
- Instituto Federal Electoral (IFE), *Acuerdo del Consejo General CG07/2002*, [en línea], México, IFE, 30 de enero de 2002, Dirección URL: <http://www.ife.org.mx/>, [consulta: abril-mayo de 2007].
- , *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva JGE59/2004*, [en línea], México, IFE, 13 de abril de 2004, Dirección URL: <http://www.ife.org.mx/>, [consulta: abril-mayo de 2007].
- , *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva JGE120/2004*, [en línea], México, IFE, 8 de julio de 2004, Dirección URL: <http://www.ife.org.mx/>, [consulta: abril-mayo de 2007].
- , *Acuerdo del Consejo General CG104/2004*, México, IFE, 15 de julio de 2004, 21 pp.
- , *Acuerdo del Consejo General CG28/2005*, [en línea], México, IFE, 11 de febrero de 2005, Dirección URL: <http://www.ife.org.mx/>, [consulta: abril-mayo de 2007].
- , *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva JGE101/2005*, [en línea], México, IFE, 28 de septiembre de 2005, Dirección URL: <http://www.ife.org.mx/>, [consulta: abril-mayo de 2007].
- , *Acuerdo del Consejo General CG192/2005*, [en línea], México, IFE, 30 de septiembre de 2005, Dirección URL: <http://www.ife.org.mx/>, [consulta: abril-mayo de 2007].

- , *Cartografía digital: Condensado Estatal Seccional a nivel Nacional*, [CD-ROM], México, IFE, Dirección de Cartografía Electoral, Junio de 2005, [consulta: abril-mayo de 2007].
- , *Catálogo de Municipios y Distritos a nivel Nacional*, [CD-ROM], México, IFE, Dirección de Cartografía Electoral, Agosto de 2005, [consulta: abril-mayo de 2007].
- , *La redistribución electoral Mexicana, 1996: Memoria*, México, IFE, 1997, Tomo I, 210 pp.
- , *La redistribución electoral Mexicana, 1996: Memoria*, México, IFE, 1997, Tomo II, 666 pp.
- , *Proceso Electoral Federal 2006: Reportes de cómputos distritales*, [en línea], México, IFE, Dirección URL: <http://www.ife.org.mx/>, [consulta: noviembre de 2006].
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *II Censo de Población y Vivienda 2005. Perfil sociodemográfico de Quintana Roo*, México, INEGI, 2008, 94 pp.
- Instituto Nacional de Estudios Políticos (INEP), *Diccionario electoral*, [en línea], México, INEP, Dirección URL: <http://www.inep.org/content/section/9/174>, [consulta: noviembre de 2006].
- Jiménez Sánchez, Octavio, *Competitividad Electoral, Redistribución y Gobiernos Divididos en el Estado de Morelos, 1976-2003*, Tesis de Maestría, [CD-ROM], México, edición del autor, 2005, 280 pp. [consulta: agosto-septiembre de 2007].
- Lagunas, Andrés, "Construye Congreso reforma con partidos", [en línea], México, El Sol de Cuernavaca, 24 de septiembre de 2008, Dirección URL: <http://www.oem.com.mx/elsoldecuernavaca/notas/n864402.htm>, [consulta: 24 de septiembre de 2008].
- Lijphart, Arend, *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel, 2000, 1ra. edición, 315 pp.
- López González, Valentín, *Morelos: Historia de su integración política y territorial 1200-1977*, Cuernavaca, s/editor, 2002, 3a. edición, 95 pp.
- López Levi, Liliana, "Redistribución electoral en México: logros pasados y retos futuros", [en línea], *Boletín del Instituto de Geografía*, núm. 61, México, Instituto de Geografía, UNAM, 6 de abril de 2006, Dirección URL: <http://www.igeograf.unam.mx/instituto/publicaciones/boletin/bol61/b61art7.pdf>, pp. 99-113, [consulta: noviembre de 2007].
- , "Representación ciudadana y mala proporción en México", en Carrillo Luvianos, Mario Alejandro, Sergio de la Vega Estrada y Alejandra Toscana Aparicio (Coords.), *Imagen Electoral de México, 1980-2002*, México, UAM-X, 2004, 1ra. edición, pp. 153-160.
- Mariano, Israel, "Promoverán reforma electoral alterna", [en línea], México, El Sol de Cuernavaca, 09 de mayo de 2008, Dirección URL:

- <http://www.oem.com.mx/elsoldecuernavaca/notas/n691478.htm>, [consulta: 09 de mayo de 2008].
- , "Evitarán los diputados eliminar plurinominales", [en línea], México, El Sol de Cuernavaca, 19 de agosto de 2008, Dirección URL: <http://www.oem.com.mx/elsoldecuernavaca/notas/n691478.htm>, [consulta: 19 de agosto de 2008].
- Mill, John Stuart, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, México, Ed. Gernika, 1991, 1ra. edición, 408 pp.
- Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 2004, 3ra. edición, 518 pp.
- Pacheco, Guadalupe, *Caleidoscopio Electoral: Elecciones en México*, México, IFE, UAM, FCE, 2000, 1ra. edición, 460 pp.
- Pensamiento, Daniel, "Impugna PRI el proyecto; detectan inconsistencias", periódico *Reforma*, año 12, núm. 4074, sección "Nacional", México, viernes 11 de febrero, 2005.
- Reyes del Campillo Lona, Juan; Ernesto Ramos Mega, "Geografía de la representación y sesgo partidario en México", *El Cotidiano*, [en línea], año/vol. 20, núm. 131, México, UAM-Azcapotzalco, mayo junio 2005, Dirección URL: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/325/32513105.pdf>, [consulta: enero de 2007].
- Reynoso, David, "Distritos electorales y representación bicameral en México", *Revista Mexicana de Sociología*, año LXVI, num. 3, México, UNAM/IIS, julio-septiembre, 2004.
- , *Votos ponderados, sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital*, México, Cámara de Diputados-LIX Legislatura/FLACSO/Porrúa, 2004, 1ra. edición, 264 pp.
- Reyes Guerrero, Carmen y Liliana López Levi, "Redistribución electoral 1996: el diseño de una solución", en Carrillo Luvianos, Mario Alejandro, Sergio de la Vega Estrada y Alejandra Toscana Aparicio (Coords.), *Imagen Electoral de México, 1980-2002*, México, UAM-X, 2004, 1ra. edición, pp. 161-171.
- Rodríguez Iozano, Amador, *Lo claroscuro de la representación política*, México, UNAM/IIJ/Senado de la República LVI Legislatura, 1996, 1ra. edición, 223 pp.
- Sáenz López, Karla, *Sistema Electoral Mexicano*, México, Editorial Trillas, 2003, 1ra. edición, 247 pp.
- Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, 1ra. edición, 368 pp.
- , *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 2001, 2da. edición, 248 pp.
- Shepsle, Kenneth A. y Mark S. Bonchek, *Las formulas de la política*, México, Taurus, CIDE, 2005, 1a. edición, pp. 471.

Secretaría de Gobernación, *Sistema Nacional de Información Municipal*, [CD-ROM], versión 7.0, México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), enero de 2007, [consulta: enero-agosto de 2007].

Sirvent, Carlos, “Reformas electorales y representación política en México, 1910-2000”, en Sirvent, Carlos, Coord., *Partidos Políticos y Procesos Electorales en México*, México, FCPyS-UNAM, M. A. Porrúa, 2002, 1ra. edición, pp. 61-127.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), *Acción de Inconstitucionalidad SCJN 8/2002*, 19 de marzo de 2002, [en línea], México, 2002, Dirección URL: <http://www.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/302/02000080.19.doc>, [consulta: junio-diciembre de 2007].

Vilalta y Perdomo, Carlos J., “Los procesos de distritación electoral y el uso del criterio de comunidad de interés”, en *Estudios demográficos y urbanos*, num. 1(49), vol. 17, México, Colmex, enero – abril, 2002.

-----, *Una propuesta alternativa a la distritación electoral mexicana de 1996: hacia un ejercicio de regionalización política*, Tesis de Maestría, México, Edición del autor, 1997, 108 pp.

Weber, Max, *Economía y sociedad*, Madrid, FCE, 2002, 2da. edición, 1247 pp.

Zuckerman, Leo, “¿Redistritación ‘salamándrica’?”, [en línea], México, *El Universal Online*, 11 de agosto de 2004, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/23396.html>, [consulta: 31 de octubre de 2006].

Páginas de Internet

- Cámara de Diputados. <http://www.diputados.gob.mx>
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas. <http://www.cni.gob.mx>
- Congreso del Estado de Morelos. <http://www.congresomorelos.gob.mx>
- Congreso del Estado de Quintana Roo. <http://www.congresoqroo.gob.mx/>
- Diario El Sol de Cuernavaca. <http://www.elsoldecuernavaca.com.mx>
- Diario El Universal en línea. <http://www.eluniversal.com.mx>
- Gobierno del estado de Michoacán. <http://www.michoacan.gob.mx>
- Gobierno del estado de Quintana Roo. <http://www.qroo.gob.mx>
- Gobierno del estado de Tabasco. <http://www.tabasco.gob.mx>
- Instituto Electoral de Michoacán. <http://www.iem.org.mx>
- Instituto Estatal Electoral de Morelos. <http://www.ieemorelos.org.mx>
- Instituto Electoral de Quintana Roo. <http://www.ieqroo.org.mx/>
- Instituto Electoral de Quintana Roo. Redistritación electoral 2005-2007. <http://www.ieqroo.org.mx/paginas/redistritacion/redistritacion.htm>
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco. <http://www.iepct.org.mx>

-
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. <http://www.ifai.org.mx>
 - Instituto Federal Electoral. <http://www.ife.org.mx>
 - Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. <http://www.inegi.gob.mx>
 - Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Mpal. <http://www.inafed.gob.mx>
 - Secretaría de Gobernación. <http://www.segob.gob.mx>
 - Sistema de Acceso a la Información del IFE (IFESAI). <https://ifesai.ife.org.mx/ifesai/>
 - Sistema de Solicitudes de Información. <http://www.sisi.org.mx>
 - Sistema Estatal de Información, Geografía y Estadística. Quintana Roo. <http://seplader.seige.qroo.gob.mx/>
 - Suprema Corte de Justicia de la Nación. <http://www.scjn.gob.mx>
 - Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco. <http://www.azc.uam.mx>
 - Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco. <http://www.xoc.uam.mx>