

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**“EL IDEAL DEMOCRÁTICO DE LA IGUALDAD DEL VOTO Y EL MARCO
GEOELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. LA REDISTRITACIÓN LOCAL
2001-2002”**

Tesis que presenta

LEOPOLDO MADRIGAL RODRÍGUEZ

**para obtener el grado de Licenciado en Ciencia Política y Administración
Pública (Ciencia Política)**

Director de Tesis: Dr. Francisco Javier Jiménez Ruiz

Junio, 2005



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

A Dios, porque a pesar de mí mismo, siempre me brinda una segunda oportunidad.

A mi madre, por su amor que me demuestra todos los días.

A mi padre, por las palabras que me han inspirado a través de mi vida.

A mis hermanos, por los momentos que han estado conmigo cuando más los necesité.

A Angélica, Araceli, Margarita, Osmily, Ángel, Eduardo y Lenin, por la fortuna de haberlos conocido.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, porque refrendó mis convicciones de que sí es posible un mundo mejor y que las heridas, con el tiempo, sanan.

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, en cuyas aulas disfruté del sagrado privilegio del conocimiento y la reflexión.

Al Dr. Francisco Javier Jiménez Ruiz, que más que un profesor ha sido un amigo, y quien me mantuvo de pie durante varios años al recordar sus sabias palabras.

A todos esos rostros y nombres de gente maravillosa, que en lo poco o en lo mucho, hicieron posible que sea lo que soy.

“El estudio más digno de la política no es el hombre sino las instituciones”.

John Plamenatz

El estudio de la política es intrínseco al estudio del género humano, de allí que aún estemos lejos de escribir el capítulo final.

ÍNDICE

	Pag.
ÍNDICE	1
INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO 1. LOS CONCEPTOS BÁSICOS.	9
1.1. La igualdad del voto como característica de los regímenes democráticos modernos.	9
1.2. La circunscripción como origen de representación.	15
1.2.1. La geografía de la representación.	18
1.2.2. La organización distrital.	19
1.3. Las principales desviaciones geoelectorales.	23
1.3.1. El <i>Malapportionment</i> .	24
1.3.2. El <i>Gerrymandering</i> .	25
CAPÍTULO 2. EL PERFIL DEMOGRÁFICO DEL DISTRITO FEDERAL.	28
2.1. El comportamiento poblacional del Distrito Federal.	28
2.1.1. La natalidad y la mortalidad (crecimiento natural).	31
2.1.2. Los movimientos migratorios (crecimiento social).	33
2.1.3. Las viviendas del Distrito Federal en el 2000.	36
2.1.4. Composición demográfica delegacional en el Distrito Federal, año 2000.	36
2.1.5. Las viviendas por delegación, 2000.	38
2.2. Proyección de la población que alcanzó el nivel de ciudadanos en 2001-2003.	39
CAPÍTULO 3. LA CONFORMACIÓN GEOELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL 1978-2000.	46
3.1. Antecedentes.	46
3.1.1. El marco geoelectoral de 1978.	52
3.1.2. De la Asamblea de Representantes a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.	56
3.1.3. La redistribución de 1996.	57

3.2.	El Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).	61
3.2.1.	La correlación en la representación legislativa a raíz de la elección de 2000.	65
3.2.2.	Elaboración de la metodología de distritación.	67
CAPÍTULO 4. EL PROCESO DE DISTRITACIÓN LOCAL 2001-2002.		69
4.1.	El problema de las secciones electorales.	69
4.2.	Marco de Referencia de la aplicación de la metodología de redistribución en el Distrito Federal.	73
4.2.1.	Estimación poblacional de las secciones electorales.	76
4.2.2.	Diagnóstico demográfico de los 40 distritos electorales uninominales de 1996-2000.	80
4.3.	Desarrollo de los procedimientos para la distribución de los distritos electorales.	83
4.4.	Métodos empleados para la agrupación de las secciones electorales.	91
4.4.1.	El Sistema de Agrupamiento de Secciones Electorales (SASE).	92
4.4.2.	Procedimiento manual de agrupación de secciones electorales.	95
4.4.3.	Recorridos en campo para verificar los perímetros de la propuesta del nuevo ámbito territorial.	95
4.5.	Presentación y aprobación del proyecto de configuración del nuevo ámbito territorial de los 40 distritos electorales uninominales.	96
CONCLUSIONES.		100
BIBLIOGRAFÍA.		104

INTRODUCCIÓN

Etimológicamente, democracia significa "poder" (*krátos*) del "pueblo" (*démos*). Los griegos, de cuya lengua derivó el vocablo, la distinguían de otras formas de gobierno: aquella en la que el poder pertenece a uno solo, "monarquía" en sentido positivo, "tiranía" en sentido negativo, y aquella en la que el poder pertenece a pocos, "aristocracia" en sentido positivo, "oligarquía" en sentido negativo. El significado general ha permanecido sin cambios durante siglos, si bien entre nuestros escritores políticos de los siglos XV y XVI se usaba fundamentalmente la expresión latina "gobierno popular", diferente del "principado" y del "gobierno de los notables". También hoy se entiende por democracia la forma de gobierno en la que el pueblo es soberano. Desde la Antigüedad, la democracia ha sido contrapuesta a los otros regímenes con base en el principio de la igualdad. No por casualidad en sus orígenes el sinónimo de democracia es "*isonomía*", que significa igualdad ante la ley.

La democracia de los modernos se distingue de la de los antiguos por la manera en que el pueblo ejerce el poder: directamente, en la plaza o *ágora* entre los griegos, en los *conzitia* de los romanos, en el *arengo* de las antiguas ciudades medievales, o indirectamente, a través de representantes, en los Estados modernos.

Los Estados democráticos están gobernados bajo la forma de la democracia representativa, sólo en algunos casos combinada con elementos de democracia directa, como el referéndum. En una democracia representativa el individuo generalmente no es el que decide; casi siempre es tan sólo un elector. En cuanto tal realiza su tarea normalmente solo, un *singulus*, en una casilla separado de los demás sujetos. El día de la elección, es decir, del evento constitutivo de la forma de gobierno representativo, no existe pueblo alguno como ente colectivo: sólo hay muchos individuos cuyas determinaciones son contadas, una por una, y sumadas. Los procesos democráticos requieren de prácticas que den fundamento a la relación del Estado con los ciudadanos, a fin de que estos últimos estén adecuadamente representados. Además, es importante fortalecer la transparencia,

así como la determinación de las reglas que garanticen la representatividad de todos los ciudadanos. Un voto, un ciudadano, es el principio de equidad que debe sustentar la ecuación de los órganos de representación con que cuenta el país. Cuando este principio no se cumple, se requiere la realización de acciones que tiendan a conseguirlo. Distritos con un número similar de personas garantizan el principio de igualdad, sin embargo, cuando esto no ocurre es necesario realizar una nueva conformación de los distritos electorales que tome como base la última información disponible.

Durante décadas, la conformación geoelectoral del Distrito Federal estuvo marcada por un desajuste frecuente entre la población de los distritos electorales, lo que ocasionaba que se vulnerara el principio de la equidad e igualdad en el ejercicio del sufragio, es decir, que mientras en algunos distritos altamente poblados se elegía un representante al poder legislativo, en otros con un nivel muy bajo de población se elegían también representantes del mismo nivel, con el mismo grado de funciones y atribuciones, pero con muy irregulares niveles de representatividad.

La presente investigación pretende insertarse en el análisis de la distritación llevada cabo por el Instituto Electoral del Distrito Federal durante los años 2001 y 2002, actividad que presupuso salvar los obstáculos y limitaciones de la redistribución llevada a cabo por el Instituto Federal Electoral durante el año de 1996, siendo ésta la principal referencia inmediata de un ejercicio que pretendió actualizar el presupuesto democrático de la igualdad en la emisión del sufragio y del nivel de representación ya mencionado por parte de los integrantes del poder legislativo local.

La dinámica demográfica que ha observado el Distrito Federal en los últimos años, muestra el rápido crecimiento poblacional observado en las delegaciones del sur, entre las que se encuentran Xochimilco, Tláhuac, Milpa Alta y Tlalpan. En estas delegaciones la población de los distritos ha crecido en forma acelerada, mientras que Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc y Benito Juárez tiene crecimientos negativos, producto del envejecimiento de su población y de la disminución acelerada en los niveles de la fecundidad, situación que como se verá, resultó en la desproporción

poblacional de los distritos electorales locales que conformaron estas delegaciones hasta el año 2000.

La teoría democrática moderna señala conceptos básicos e indispensables para identificar ciertos regímenes como democráticos o no, y uno de estos conceptos básicos, entre muchos otros, es la efectividad del sufragio. El sufragio se identifica como la manifestación individual que tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva acerca de los asuntos políticos. A su vez, el sufragio debe reunir varios requisitos para ser considerado como legítimo y en los sistemas electorales democráticos, válido para desembocar en una efectiva representación, particularmente en el poder legislativo.

Otro de los principios que la democracia moderna dicta, es la conveniencia de lograr equilibrio poblacional en los ámbitos territoriales donde se lleva a cabo la competencia política para elegir al poder legislativo. El mecanismo ideal para conservar la proporcionalidad en el voto, es la revisión periódica del espacio geográfico y el número de habitantes de los distritos electorales.

Llevar a la práctica este ejercicio implica analizar, de preferencia bajo un marco normativo preestablecido, los factores demográficos, físicos y socioculturales que se manifiestan en su interior, para ajustar con regularidad su configuración. Con ello, el valor del voto emitido por cada ciudadano debe tender a ser semejante entre las fracciones territoriales. La equidad en la geografía de los electores (distritos electorales) es fundamental para la competencia política, porque permite asegurar la igualdad de los votos, para de esta manera, lograr que cada voto tenga un peso equivalente en la determinación de la composición de la representación política para cumplir así con el principio de “un hombre, un voto”.

Si los representantes populares de un mismo rango (diputados) no tienen un número equivalente de electores detrás de ellos, se rompe una regla de oro de la democracia, afectando la legitimidad del propio sistema político.

Más allá del número de ciudadanos en cada distrito electoral, la geografía de los electores define también a quiénes abarca, pues al determinar las fronteras de dichos distritos coloca en cada uno de ellos a ciudadanos con ciertas características sociodemográficas; son los habitantes de un área urbana, o de una

zona rural, de un barrio obrero o de un barrio residencial, es decir, los contornos de los distritos electorales no solamente tiene que ver con el número de los habitantes que agrupa una demarcación electoral, sino también con el perfil de los ciudadanos que quedan allí agrupados.

Eventualmente, en el contexto de un sistema de partidos bien implantado, en el que la población tiene ya cierta identificación partidaria, la distritación puede agrupar también a bastiones partidarios claramente identificados, lo cual permite hablar de distritos de izquierda o de derecha, o de distritos que respaldan a un partido A o a un partido B. La confección de una geografía equilibrada de los electores y sin sesgos que favorezcan a una fuerza política u otra depende, en primer lugar, de quién es la autoridad facultada para determinar la distritación y los criterios que guían dicho ejercicio.

Una determinada manera de agrupar los ciudadanos puede favorecer a un partido político en particular, al incrementar o disminuir el peso que dentro de un distrito tenga algún grupo social o político específico. Dicho de otra manera, la forma específica de trazar fronteras distritales puede concentrar o fragmentar la base social de un partido, potenciando o minimizando sus posibilidades de triunfo. Un cierto trazo de las fronteras distritales puede adherir o desprender a una franja territorial en donde se concentran electores con cierta preferencia política, y con ello favorecer o perjudicar a algún partido político.

En México, la discusión alrededor de la geografía de los electores empezó a cobrar importancia a partir de que las elecciones empezaron a disputarse, ya fuera simplemente porque se cuestionaban los resultados, ya porque efectivamente se competía.

En el marco de la llamada reforma política de 1977, el modelo conceptual de distritación se modificó al pasar de calcularse sobre la base de una cierta población, -250 mil habitantes detrás de cada escaño-, lo cual hacía que cada cierto tiempo el número de escaños en la Cámara de Diputados se incrementara, para establecerse un número fijo de distritos electorales de mayoría, entre los que se acomodaría la población. Es decir, antes era la población la que definía qué número de distritos, y por tanto de escaños en la Cámara de Diputados, a partir de

1979 se estableció el número fijo de 300 distritos de mayoría entre los que se distribuye a la población, y que por tanto, pueden ir modificando la cantidad de habitantes que abarcan de acuerdo con los incrementos demográficos.

En el ámbito del Distrito Federal, que es el objeto de esta investigación, se debe señalar que en 1978, al establecerse el número fijo de distritos electorales de mayoría en el país, se le asignaron 40 distritos de mayoría de carácter federal, que se mantuvieron intactos hasta 1996 en que los movimiento demográficos hacia el Estado de México hicieron que la Ciudad de México solamente alcanzara 30 distritos electorales federales. En el plano local, desde 1988 en que se constituyó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (**ARDF**), éste ha contemplado 40 distritos.

El debate sobre la distritación electoral en el Distrito Federal no comenzó a darse en sentido estricto, sino hasta el inicio de los años 90, cuando la disparidad entre los distritos electorales empezaba a ser cada vez más evidente y preocupante, ya que la diferencia extrema era de 10 a 1, pues mientras que un distrito en la Delegación Cuauhtémoc tenía 50 mil habitantes, uno que se correspondía con la delegación de Milpa Alta abarcaba una población de 500 mil habitantes.

No obstante la evidente desproporción entre los distritos, de cara a la elección presidencial de 1994, los partidos políticos acordaron no redistribuir sino hasta 1996, en que por primera vez dicho ejercicio estaría a cargo del Instituto Federal Electoral (**IFE**).

A partir de 1996 y hasta el proceso electoral del año 2000, el marco geográfico electoral empleado para renovar a los integrantes de la naciente Asamblea Legislativa del Distrito Federal (**ALDF**) fue definido por el IFE.

Dicha Asamblea, que surgió de la gran reforma política de 1996, se transformó para convertirse en una instancia con facultades legislativas. Al mismo tiempo, como producto de esta reforma, se reconoció el derecho de los ciudadanos de la capital para elegir al Jefe de Gobierno, así como a los titulares de las 16 Delegaciones políticas en que se divide el Distrito Federal.

En la redistribución de 1996 realizada por el IFE, los cambios a la geografía electoral se aplicaron paralelamente en los distritos federales y locales. En ésta, el

número de diputados federales representantes de la Ciudad de México se redujo en 10 (de 40 a 30), mientras que en lo local el número de diputados uninominales, porque así lo disponía la norma, continuó siendo 40.

Esta misma geografía de los distritos se utilizó en las elecciones constitucionales locales del año 2000, cuando se eligió a la segunda legislatura de la Asamblea Legislativa de Distrito Federal. En esta ocasión el organismo responsable de organizar los comicios fue el Instituto Electoral del Distrito Federal, creado apenas en 1999.

El Instituto Electoral del Distrito Federal (**IEDF**) tiene, entre otras, la competencia exclusiva de atender de manera "integral y directa" lo relacionado con la geografía electoral. Esta determinación está normada tanto por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (**EGDF**) como por el Código Electoral del Distrito Federal (**CEDF**).

Sin embargo, mientras se definían y fortalecían las atribuciones y funciones de las instituciones propias del Distrito Federal, el estado de los distritos electorales uninominales seguía siendo de una acentuada diferencia de población, menos marcada que durante el inicio de los años 90, pero aún se requería de una nueva distritación que proporcionara soporte operativo a la equidad del sufragio en el Distrito Federal, actividad que se llevó a cabo desde que finalizó el Proceso Electoral Local del 2000 y se concluyó en 2002 con la aprobación del nuevo marco geográfico del Distrito Federal por parte del Consejo General del IEDF (**CGIEDF**), y que se utilizó por primera vez en el Proceso Electoral Local del año 2003.

En este contexto se circunscribe esta investigación, en el análisis de la aplicación del proceso de distritación local en el Distrito Federal por parte del IEDF y su pertinencia y efectividad para alcanzar el ideal democrático moderno de la equidad en la emisión del voto para los ciudadanos de la capital de país.

CAPÍTULO 1. LOS CONCEPTOS BÁSICOS.

1.1. La igualdad del voto como característica de los regímenes democráticos modernos.

Los ideales políticos no siguen una trayectoria lineal ni predeterminada, son el producto de diversas concepciones del individuo como ente asimilador del entorno, en un primer momento, y como productor de los patrones de organización social, histórica y económica en que se desarrolla, en un momento postrer.

Es importante partir de diversas premisas para encausar la discusión sobre la naturaleza de los regímenes democráticos modernos, sus pilares metodológicos, políticos, así como sus marcos técnicos, para de esta manera, estar en condiciones de analizar las particularidades de tales regímenes.

Cuando Polibio afirmó que *"la constitución (entiéndase forma de gobierno) de un pueblo debe considerarse como la primer causa del éxito o del fracaso de toda acción"*¹, estaba dando la pauta para esta discusión histórica sobre la función de los regímenes como garantes del sustento de la colectividad política, esto es, los ciudadanos y/en sus estructuras de expresión y participación.

Pero sobre las funciones de los regímenes, y más aún, de sus estructuras, se encuentran los ideales que les dan sustento, esto es, las concepciones de perfectibilidad aún antes de que éstos cobren realidad histórica.

Así, mientras que un ideal político en la antigua Atenas era la ciudadanía libre en un cuerpo socio-político libre² (la *polis*), en las democracias liberales contemporáneas un ideal entre muchos viene a ser la regulación del conflicto y el respeto absoluto.³

Si asumimos que los ideales políticos evolucionan de acuerdo a la historia y naturaleza social, bien vale la pena hacer un recorrido, que más bien es una comparación formal, entre los ideales políticos clásicos (los de la ciudad-estado) y

¹ *Apud.* BOBBIO, Norberto. **La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político.** 2ª Edic. FCE, México, 2001. p.44.

² Véase SABINE, George H. **Historia de la teoría política.** 2ª Edic. FCE, México, 1963. p. 21 y 26.

³ En palabras de Tourain: *"La vida política regula el conflicto, pero también la conjunción de los cambios y el respeto absoluto, moral y no social, de la libertad humana..."* TOURAINE, Alain. **Igualdad y diversidad. Las nuevas tareas de la democracia.** FCE, México, 1998. p. 83.

los contemporáneos, sin dejar de lado algunas otras visiones de estos ideales para después abocarnos al estudio de un ideal central en las democracias liberales: la igualdad civil, y más específicamente, la igualdad del voto.

Los ideales clásicos entrañaban, entre otros, los siguientes elementos: la vida común armónica, la justicia, la creencia en la discusión pública de todos los asuntos políticos, la virtud, el conocimiento, la inteligencia, la estabilidad, la seguridad, la razón, y en este sentido conviene señalar dos elementos pilares en el sistema político de valores griego, a saber: la libertad y el respeto a la ley.

Estos valores originales se pueden dividir en dos grupos muy generales: los sociales y los individuales. Los primeros obedecían al deber con la unidad política, mientras que los segundos se relacionan con los sistemas de virtudes que hacían posible encumbrar éstos en la fuente original, el grupo como promotor de los deberes y derechos. Así, los derechos del ciudadano no son atributos de una personalidad privada y perenne, sino la respuesta a su posición dentro de la colectividad.

En este sentido, es de destacar que la figura política por excelencia en esta unidad social original es la figura del ciudadano como eje del discurso político, y por ende, de las estructuras políticas.

Por lo que respecta al problema de la democracia griega (siglos VI al IV a.C.), recordemos que ésta era vista claramente como una forma de gobierno que encerraba muchos conflictos, pues tenía una inestabilidad evidente⁴, o traía consigo un contrasentido a su esencia, es decir, la libertad llevada al exceso⁵. La democracia no representa un ideal, o al menos, en sentido filosófico se le asigna apenas un lugar (bastante aparte) en las formas de gobierno ideales. La democracia clásica no aparece como un sistema de gobierno prescriptivo⁶, ya que en el mejor de los casos era un gobierno positivo simple, que podía ser fusionado con otros para alcanzar un gobierno mixto (en Aristóteles), o en el peor era una

⁴ Para Aristóteles "...el problema de la democracia consiste en unir el poder popular con una administración inteligente y no es posible tener ésta en una asamblea grande." SABINE, George H. **Op. cit.** p.91. La contribución de Aristóteles a la caracterización de la democracia permite establecer (para futuras investigaciones) el principio de la diferencia de clase como diferencia original con otras formas de gobierno. El gobierno negativo de los muchos.

⁵ Esta visión se la debemos a Platón, quien veía en la democracia la mejor de sus formas malas de gobierno, y la peor en sus formas buenas.

⁶ Véase FINLEY, Moses I. **El nacimiento de la política**, Ed. Grijalbo, México, 1990. pp. 95-96

forma deplorable de gobierno (en Polibio), así, cada teórico político señalaba su ideal de forma de gobierno, desde la Monarquía hasta la *Politeia* o gobierno mixto. La idea de la democracia sufre un cambio sustantivo en tanto se modifican las interrelaciones políticas, de esta manera, para Jean Bodino (1576) la democracia o régimen popular se materializa en la concepción de que el pueblo o su mayoría reunida en Asamblea tiene el poder soberano.

Es en Giambattista Vico (1720-1723) donde la idea de la democracia evoluciona de tal suerte que adquiere prenociones de modernidad al sostener la característica democrática de los derechos políticos.⁷

En la evolución de las ideas, si estamos atentos a la premisa del siglo XVIII de que el contrato social otorga cuerpo al sistema de valores políticos y de interrelaciones sociales, estamos en condiciones de señalar las características de los ideales liberales.⁸

Estos ideales democráticos descansan sobre la idea de régimen electoral, concepto ligado al liberalismo político, y cuyos preceptos son las bases de la doctrina democrática contemporánea.

La credibilidad en/de los valores democráticos modernos, como la igualdad, libertad, seguridad, estabilidad, la existencia de pesos y contrapesos del poder, la legitimidad, etc., permiten que un Estado desarrolle las estructuras necesarias para llevar a cabo estos mismos ideales a la práctica, tanto en la legislación, como en las instituciones responsables de vincular a la sociedad con el proceso de participación que permite la expresión de la voluntad popular.⁹

En este marco de valores, la celebración de comicios, y la paulatina ampliación del derecho al sufragio en estos comicios, han sido los ejes rectores del desarrollo democrático de las sociedades, ya no sólo estratos económico-sociales.

Con la evolución de los sistemas de vinculación entre la participación social y los órganos estatales, se llegó a la creación de los sistemas electorales en el marco

⁷ "...son condiciones del gobierno popular la paridad de los sufragios, la expresión libre de las opiniones y el acceso equitativo de todos a todos los honores, sin excluir a los más altos, en razón del censo, o sea, del patrimonio..." Apud. BOBBIO, Norberto. **Op. Cit.** p 109.

⁸ El liberalismo, como origen de los sistemas democráticos liberales, tiene su origen en el silo XVIII y se reafirma en el XIX.

⁹ Véase CRESPO, José Antonio. **Elecciones y democracia.** IFE, México, 1997 (Col. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, N° 5). p.47.

de los regímenes democráticos, que introdujeron valores pragmáticos más específicos en los ideales generales democráticos.

Retomando las ideas primigenias de Vico en lo concerniente a la obtención de los derechos políticos, los sistemas electorales democráticos encumbran la igualdad jurídica como prioridad de la sociedad, perfeccionada en la ciudadanía, y el sufragio universal, que se erige como el elemento institucional decisivo para la estructuración de las preferencias del electorado y de los sistemas de partidos políticos.¹⁰

Asimismo, la paulatina extensión en varios ámbitos del derecho al sufragio trajo consigo la formalización procedimental de los medios de representación, en tanto derechos políticos,¹¹ y en este aspecto resulta interesante reparar en que el derecho al voto es uno de los elementos de identificación de la colectividad, por ello con frecuencia se le niega a los extranjeros, concepto presente desde la antigüedad clásica hasta nuestros días.

Dentro de la modernidad democrática, y para dimensionar el peso que tiene el sufragio en la determinación de directrices socio-políticas, y sin dudas, el ideal democrático de la igualdad del voto, conviene reflexionar en el elemento paralelo que justamente trajo consigo el advenimiento de los sistemas democráticos contemporáneos, a saber: la democracia representativa. En la democracia representativa toma forma el conjunto de valores de los pesos y contrapesos del poder, concepto en que profundizamos a continuación.

Es en el momento de la elección cuando los representados (votantes), conceden autoridad a sus representantes; pero, esta autorización que otorgan a los representantes, los votantes a los elegidos está limitada en el tiempo hasta el siguiente proceso electoral, de allí que la representación deba ser lo más efectiva posible, deber en que juegan un papel trascendente las instituciones encargadas de lograr esta efectiva representación.

Si bien es cierto que a través de la historia la representación política ha tenido poco que ver con la democracia y la libertad, también es cierto que en el esquema

¹⁰ Véase NOHLEN, Dieter. **Sistemas electorales y partidos políticos**. FCE, México, 1994. p. 9.

¹¹ Véase MARTÍNEZ SILVA, Mario y R. Salcedo Aquino. **Diccionario electoral 2000**. Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., México, 1999. p. 250.

de la división de poderes, el elemento de representación más amplio que ha descansado en el objetivo del sufragio, ha sido alcanzar la representación en el cuerpo designado para la discusión y elaboración de las leyes de una sociedad, esto es, en un sistema democrático.

La representación se transformó en uno de los "Derechos del Hombre" con las revoluciones francesa y norteamericana, y fue a través de ellas que este concepto se vinculó al de representación popular y llegó a encarnarse en las instituciones democráticas.

La representación tiene un significado identificable, aplicado en diferentes formas a contextos diferentes. Para el caso que ocupa esta investigación, la representación toma su noción de "hacer presente otra vez" al electorado ante los órganos estatales, a saber, el Poder Legislativo.

El tema de las elecciones en el ideal de la igualdad ocupa una importancia capital. La igualdad al sufragio preestablece que es la sociedad la que legitima una acción o una decisión, es por eso que la ampliación de la base electoral permite que el cuerpo que representa tenga mayor legitimidad.¹²

Estos axiomas de ejercicio del sufragio me permite discutir sobre dos momentos, o dos instancias en el mecanismo electoral: la diferencia entre el *derecho ejercido* del voto y la efectiva concreción de la *igualdad* del voto.

En la mayoría de los regímenes democráticos contemporáneos se establece en la legislación el derecho a emitir el voto para renovar, ya sea el Poder Legislativo local o nacional, o ya sea el Poder Ejecutivo local o nacional¹³, sin embargo, la dimensión estructural del voto ejercido puede no constituirse en un voto igualitario, es posible que se aplique en todas sus fases procedimentales el precepto de "una persona, un voto", pero es posible también que no sean todos los votos iguales para la renovación de los poderes mencionados. Es en este punto donde nos encontramos con otro mecanismo inherente a los sistemas electorales: la geografía electoral, muy particularmente, a la división territorial para alcanzar la

¹² "En los regímenes democráticos, las elecciones cumplen una función más...promover una sucesión del poder pacífica y ordenada. Es decir, las elecciones democráticas permiten mantener, al menos de manera más clara y más continua que en los regímenes no democráticos, la estabilidad política y la paz social." CRESPO, José Antonio. **Op. Cit.** p. 25.

¹³ En algunas legislaciones este derecho al voto se extiende para renovar algunas estructuras del poder Judicial.

igualdad efectiva del sufragio individual, tema que se abordará un poco más adelante.

En este análisis sobre la igualdad del sufragio cabe destacar el siguiente párrafo de Horacio Crespo:

*"...el sector de la población con derecho a sufragar debe ampliarse a toda la población adulta, sin tomar en cuenta criterios de sexo, raza, religión, clase social, instrucción o costumbres. En la medida que estos criterios sirvan para restringir el derecho a participar en las elecciones, se generará menor legitimidad para las autoridades y en esta medida, habrá menos probabilidades de mantener la estabilidad política."*¹⁴

El párrafo anterior ofrece un amplio panorama de lo que ha significado alcanzar la igualdad del sufragio y su traducción en la efectividad de la representación en tanto actitud política activa de una sociedad.

En este sentido, conviene resaltar que, aún y cuando los regímenes democráticos contemporáneos establecen el derecho del sufragio para toda su población adulta, existen sociedades altamente desarrolladas donde este principio adquiere un sesgo muy importante, tal es el caso de los Estados Unidos en lo que se refiere a la renovación del Poder Ejecutivo, donde se sigue eligiendo un Colegio Electoral que se asume como el cuerpo elector definitivo en la elección presidencial, pasando por alto el principio de igualdad, y que aún cuando no es objetivo de esta investigación comparar sistemas electorales, conviene hacer la reflexión sobre la ambivalencia de los principios democráticos de la igualdad del voto en algunas estructuras electorales.¹⁵

Por otra parte, se debe reflexionar en que para llegar al sufragio universal, se tuvo que recorrer un largo camino durante el cual, en la mayoría de los países hoy democráticos, se limitó el ejercicio de los derechos políticos a favor de grupos.

Dentro de estas limitaciones a favor de grupos mencionaremos, las que se configuraron por estimaciones económicas, en las que se condicionaba el

¹⁴ CRESPO, José Antonio. **Op. Cit.** p. 23

¹⁵ "...todos los países democráticos han asumido que el axioma "una persona, un voto" significa realmente que todos los votos tiene el mismo valor y que el voto popular es el que debe determinar al vencedor en las elecciones. La realidad que ha quedado evidente es que el destino del país más poderoso del mundo no puede estar a expensas de una disputa fundamentada en una institución arcaica como el Colegio Electoral. Un diseño electoral del siglo XVIII no tiene nada que hacer funcionando en los albores del siglo XXI". AGUIRRE, Pedro. **El fin del paradigma: las elecciones presidenciales en Estados Unidos del año 2000**. Ed. Fundación por la Socialdemocracia de las Américas, México (Col. Estudios de convergencia, serie partidos y elecciones). P.18.

otorgamiento del derecho a votar mediante la comprobación de un ingreso determinado; y aquellos que no acreditaban una determinada renta anual, no eran registrados en los padrones electorales, quedando por tanto sin posibilidades de votar.

En otros casos, por razones que se decían educativas, dieron como resultado que se negara el voto a analfabetas.

También por motivos racistas, en ciertos países no se les reconocía el derecho de voto a miembros de ciertos grupos como judíos o los negros.

Por valoraciones ideológicas, que impedían sufragar a grupos de personas que no comulgaban con los intereses del partido en el poder, como sucedió con los protestantes, comunistas o judíos.

También por razones de sexo, que se basaron en una supuesta ineptitud de las mujeres para las cuestiones políticas.

Una vez superadas estas limitaciones funcionales, el reto de la democracia representativa contemporánea es configurar las formas necesarias para hacer que los votos sean efectivamente iguales en peso, particularmente a través de la geografía electoral, en la renovación del Poder Legislativo.¹⁶

1.2. La circunscripción como origen de representación.

En sentido gramatical, los conceptos de distrito y circunscripción hacen referencia por igual a divisiones territoriales adoptadas en un marco geográfico determinado con fines electorales o de representación.

La delimitación de los distritos electorales es comúnmente asociada con los sistemas electorales pluralistas o mayoritarios. Ambos sistemas tienden a depender fuertemente, si no exclusivamente, de los distritos uninominales. Estos distritos pueden ser rediseñados periódicamente para reflejar los cambios en la población. Ambos sistemas también comparten un elemento fundamental del porqué su confianza en los distritos uninominales: el número de asientos que los

¹⁶ En este sentido, vale la pena señalar la reflexión que sobre la modernidad democrática señala Sabine, en el sentido que *"...puede sostener(se) honestamente que estos principios (los de las democracias liberales), parcialmente realizados en el gobierno democrático en la culminación de su órbita, son lo mejor que ha creado la sabiduría de la tradición democrática..."* SABINE, George H. **Op. cit.** p. 662.

partidos políticos reciben depende no solamente de la proporción de votos por éstos recibidos, sino que también dependen de la procedencia de los votos.

Los límites de los distritos electorales deben ser trazados de manera tal que los distritos sean relativamente iguales en términos de población. La igualdad poblacional de los distritos le permite a los electores tener un voto del mismo peso en la elección de representantes. Si, por ejemplo, un representante es elegido en un distrito que tiene el doble de la población que otro, los electores en el distrito más grande tendrán la mitad de la influencia que los electores del distrito pequeño. Los distritos electorales que varían mucho en su población, violan un principio central de la democracia: todos los electores deben ser capaces de emitir un voto de igual peso o fuerza.

Tradicionalmente se ha distinguido al distrito como el ámbito territorial en el cual se elige a un solo representante, concibiéndolo por definición como uninominal, y a la circunscripción como la porción del territorio en la cual se elige a varios representantes, por lo que es necesariamente plurinominal.

A menos que se indique lo contrario, para fines de esta investigación se hablará de distrito como término indistinto de circunscripción, entendiendo esta última como uninominal, por ser objetivo de estudio el marco de distribución poblacional en estos ámbitos de elección.

En sentido amplio, en lo que corresponde al distrito (o circunscripción) uninominal ligado al origen de la representación en el Poder Legislativo, Lijphart señala que *"dado el predominio de las circunscripciones uninominales, el número de distritos en todos los sistemas electorales mayoritarios es bastante grande, siendo, de hecho, en la mayoría de los casos igual o casi igual al tamaño de la Asamblea..."*¹⁷, asimismo, la magnitud de la circunscripción se define como el número de representantes que se eligen en un distrito (circunscripción).¹⁸

La circunscripción electoral es la unidad de conversión de los sufragios en escaños, normalmente sobre la base territorial, así, la circunscripción electoral es,

¹⁷ LIJHPART, Arend. **Sistemas electorales y sistemas de partidos**. Tr. De Fernando Jiménez Sánchez. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994 (Col. Estudios Políticos). p. 58.

¹⁸ Cfr. Ibid. p. 44.

sin ninguna duda, uno de los elementos esenciales del sistema electoral que han configurado los regímenes democráticos contemporáneos.

Desde el punto de vista de su estructura el aspecto esencial que debe ser analizado al hablar de las delimitaciones electorales es el de los efectos que la opción por una u otra de las formas posibles de dividir el territorio tiene en el cumplimiento del principio democrático que exige un valor igual de los sufragios: el principio de la igualdad del voto. Este principio obliga a que el voto de cada ciudadano tenga una incidencia similar en la configuración de la representación, con independencia de la circunscripción en la que ejerza su derecho.

La distribución de los electores busca satisfacer varios propósitos, de los cuales destaca el de vincular una parte de la población ciudadana asentada en una porción del territorio determinado con un cierto número de representantes a elegir, de tal modo que cada curul represente en la medida de lo posible la misma cantidad de habitantes. De esta manera se logra que cada voto emitido tenga el mismo valor, al servir siempre para elegir un número similar de representantes, lo que constituye una forma de concretar el principio que nos ocupa, el de la igualdad.¹⁹

La cantidad de votantes en un distrito repercute de manera directa en la efectividad de la representación, y esto no solo en un distrito electoral definido, sino en la relación con otros distritos, siendo esta relación integral la que se manifiesta en los órganos de representación, en este sentido, es verdad que *"...el votante está limitado desde el punto de vista del distrito..."*²⁰, pero también que la geografía electoral afecta el origen distrital de la representación, y estos mecanismos de interacción son esenciales para el orden democrático.

La geografía electoral es, de este modo, la geografía de las elecciones, de los sistemas electorales, de la delimitación de las divisiones electorales y de la asignación de asientos legislativos.

En particular, la geografía electoral es una rama de la ciencia política que estudia la distribución territorial de los sufragios, bajo el supuesto de que dicha distribución

¹⁹ El principio de representación equilibrada tiene una variable independiente, que es el número de representantes del Poder Legislativo en la estructura política. Véase *Ibidem.* p. 47.

²⁰ SARTORI, Giovanni. **Op. Cit.** p. 50.

esconde y a la vez revela pautas sociodemográficas de distribución de las preferencias electorales.

El concepto de distrito electoral ha cambiado a través del tiempo, particularmente en cuanto a su sentido de magnitud. Así, mientras que antes del establecimiento de los Estados Nacionales los territorios estaban reducidos a la Ciudad-Estado como un todo, o a la extensión de las regiones de los imperios, o a la extensión del territorio de influencia del señor feudal²¹, donde las divisiones electorales eran difusas o cambiantes, o únicas, una vez establecidos los derechos políticos extendidos y el surgimiento de colectividades nacionales complejas y heterogéneas, se fue fortaleciendo la noción de la separación de poderes. Y mientras que se establecían los denominados Poderes Ejecutivos, cobraron un valor primordial los Poderes Legislativos, representantes del contrapeso popular con el Ejecutivo.

Al crecer la población en los Estados Nacionales, se volvió necesario distribuirla a través de unidades territoriales que, con el paso del tiempo, se volvieran en un elemento adecuado de distribución uniforme y equitativa del peso del voto en la renovación del Poder Legislativo, ya fuese nacional o local.

1.2.1. La geografía de la representación.

Este subnivel de la geografía electoral se aboca a la delimitación de las áreas político-electorales y analiza el problema de la representatividad que tiene las mismas.

La geografía de la representación es producto de la geografía de las votaciones y de la influencia de los factores geográficos en el voto.

El problema es básicamente condensar millones de votos en unos cuantos representantes²², de una manera efectiva para que la voluntad de cada grupo social se vea reflejada en la toma de decisiones del Poder Legislativo nacional o

²¹ Asimismo, la evolución del concepto de distrito ha ido de la mano con el concepto mismo de sufragio, pues mientras que el sufragio era exclusivo o de los hombres, o de los reyes, o de los nobles, la propia extensión de este derecho se iba ampliando o disminuyendo, según la estructura organizativa social, política y, por supuesto, económica.

²² "...en elecciones por mayoría relativa...el grado de desproporcionalidad tiende a crecer cuando el tamaño de la cámara legislativa disminuye..." LIJPHART, Arend. **Op. cit.** p. 47.

local. Y es justamente para lograr este objetivo que el sistema político se ha organizado espacialmente en distritos electorales.

1.2.2. La organización distrital.

La delimitación de distritos uninominales tiene muchas ventajas. Las tres más citadas son: sencillez, estabilidad y fortaleza de los vínculos entre los representantes elegidos y sus electores. Cada una de estas ventajas puede ser importante dependiendo del contexto social y político en el cual se configuran los distritos. Las elecciones celebradas en distritos uninominales tienden a ser muy fáciles de entender para los electores, especialmente en conjunto con las reglas de votación por pluralidad y mayoría. La sencillez puede representar una ventaja significativa en países con altos índices de analfabetismo.

Los distritos uninominales le brindan a los electores una fuerte representación de sus intereses. Los electores cuentan con un solo representante de distrito fácilmente identificable, a quien pueden recurrir para que sirva a sus intereses. También tienen un solo representante del distrito a quien pueden responsabilizar para que proteja los intereses del electorado. Esto puede tener un efecto positivo en las percepciones de los electores sobre la eficacia de la política, lo que puede a su vez incrementar los niveles de votación. La eficacia política y los índices de participación en las elecciones son dos ingredientes muy importantes para la legitimidad de un sistema, lo cual puede ser muy importante para las nuevas democracias emergentes.

El ajuste de los límites distritales puede tener consecuencias significativas, no solo para los legisladores que los representan, sino también para los individuos y las comunidades que los integran. En última instancia, la selección de los límites distritales influye en el resultado de las elecciones y en la composición partidista de las legislaturas.

La distritación es un problema político-territorial, para el cual se parte de la necesidad de clasificar al espacio geográfico.

Aunque la clasificación resultante sea con un objetivo político, cada una de las regiones debe reflejar las características geográficas, económicas, sociales y culturales de la comunidad que las habita.

La necesidad de redelimitar periódicamente los distritos electorales se debe al carácter dinámico de la sociedad y de los lugares que ocupa. Las estructuras regionales cambian constantemente, algunas crecen, otras desaparecen, aumenta la accesibilidad, se desarrollan los medios de comunicación, entre otros. Todo ello ejerce presión sobre las diferentes zonas. Cada uno de estos cambios deben incorporarse al actualizar las áreas para que éstas conserven su carácter representativo.

A pesar de los constantes cambios geográficos, es necesario considerar que la idiosincrasia de la población y las identidades entre grupos sociales son menos dinámicos.

La conformación del territorio en áreas político-electorales es una tarea que enfrenta una serie de retos y problemas. Uno de ellos es el que se deriva del tamaño y complejidad de las sociedades modernas, lo cual dificulta la transformación e las voluntades individuales en una voluntad colectiva mayoritaria. En los años 50 del siglo XX, en varias universidades de Estados Unidos, Inglaterra y Canadá, se manifiesta una inquietud por incorporar el conocimiento científico al campo de la investigación geográfica. Como consecuencia de este proceso, los estudiosos de la geografía incursionan en la aplicación de modelos matemáticos como parte de las metodologías de la investigación geográfica.

En los primeros años, los métodos estadísticos utilizados en otras ciencias como la psicología y la física fueron ampliamente aplicados en los estudios urbanos y regionales. A esta primera etapa se le conoce como la Revolución Cuantitativa de la Geografía.

Este movimiento dentro de la geografía tuvo diversos efectos. Los geógrafos se iniciaron en el conocimiento de la matemática y la estadística, se abrieron nuevos campos de investigación y se obtuvieron algunos resultados.

Las críticas teórico-filosóficas a uso de estos métodos científicos en la investigación geográfica surgieron como reacción a lo novedoso de estas

corrientes de conocimiento. La principal crítica se deriva de la falta de resultados satisfactorios y en muchos casos de la complejidad de interpretación de los mismos. Esto se debía fundamentalmente a que los modelos matemáticos utilizados habían sido diseñados para representar fenómenos que no eran esencialmente geográficos. En el ámbito filosófico, se calificaba a algunos casos a esta escuela geográfica de "positivista". Esto se debía básicamente al desconocimiento e algunos geógrafos de la época de los fundamentos de la Filosofía de la Ciencia.

En una segunda etapa que se inicia en la década de los 70, geógrafos en colaboración con estadísticos y matemáticos desarrollan modelos donde el paisaje geográfico está explícitamente incorporado. De esta manera, se responde a algunas de las críticas planteadas y se logran avances importantes en el modelaje matemático de la geografía.

El análisis espacial comprende el conocimiento derivado de la Revolución Cuantitativa de la Geografía así como los desarrollos de los últimos cuarenta años y los que se desarrollan en la actualidad. El análisis espacial lo podemos definir como el conjunto de conocimientos, metodologías y procedimientos que se utilizan en el estudio y la investigación geográfica.

Retomemos el factor poblacional en el análisis de la distritación y su peso en los procesos de elección. Los cambios en ésta por el crecimiento natural o por las corrientes migratorias, provocan cambios en la distribución del poder político, así como en las actitudes y orientaciones políticas, pues es frecuente que los inmigrantes modifiquen el comportamiento político tradicional de colonias, ciudades y estados antes habitados exclusivamente por sus nativos.

Con el avance de proceso de instauración de la ciudadanía moderna, la inscripción en un determinado fragmento poblacional y el cumplimiento de determinados requisitos legales, propició que esta condición social de ciudadano lo hiciera convertirse paulatinamente en elector.²³

²³ Véase MARTÍNEZ SILVA, Mario y R. Salcedo Aquino. **Diccionario electoral 2000**. Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., México, 1999. p. 286.

La democracia moderna se ha organizado sobre el supuesto de la división territorial, esto es un hecho, lo interesante en lo que se refiere esta parte del mecanismo de representación legislativa recae en que las legislaciones electorales son actos nutridos por los procesos tecnológicos de asignación de circunscripciones, basados también en los cauces legales que permiten la incorporación de variables históricas y variables geográficas.

La asignación de distritos se ha basado también en un sistema de valores diferenciado en relación con los grandes ideales democráticos. Esto significa, en el ideal que nos ocupa, que a raíz del gran ideal de la igualdad del voto, se ha creado una estructura de microvalores aplicables en los procedimientos técnicos que dan pie a la construcción del original, verificable a través de la eficacia de su implementación.

Estas herramientas operacionales constituyen esa gran vinculación entre concepto y procedimiento. La igualdad del voto arroja, así, grandes retos en la operación de las herramientas señaladas párrafos arriba.

La capacidad de actuación electoral por parte de los ciudadanos se materializa en el ejercicio del sufragio dentro del territorio específico donde es ejercido, sin embargo, el marco geoelectoral no determina la eficiencia de un determinado sistema político, en este sentido, así como los regímenes democráticos ofrecen la lucha contra la desigualdad jurídica y política, tienen el gran reto de lograr que el marco teórico que sustenta los procedimientos de expresión popular, se sostenga en el tiempo y en el espacio.²⁴

Hay un elemento más que se debe destacar en el estudio de los mecanismos con los que cuentan los regímenes democráticos contemporáneos para lograr el ideal de la representación igualitaria, y es el tema de las circunscripciones plurinominales en los sistemas mixtos de representación.

Algunos sistemas mixtos de gobierno parten de la premisa de que *“...los sistemas con distritos electorales de un solo representante también pueden producir el desmembramiento de un sistema político en segmentos locales y resultar en*

²⁴ Véase TOURAINE, Alain. **Op. cit.** p. 87.

*políticas localistas*²⁵, es decir, los sistemas mayoritarios o de distritos uninominales, además de que pueden encerrar en sí mismas la desigualdad del voto de sus electores, traen consigo la imposición de la mayoría sobre los grupos minoritarios. Es por eso que se crean también sistemas plurinominales con circunscripciones más grandes²⁶, para poder representar, con algunas exigencias legales, a estos grupos mayoritarios. Resulta obvio que en las elecciones del poder Ejecutivo, este tipo de sistema electoral presenta su imposibilidad de aplicación por su misma naturaleza (“el que gana, gana todo”), sin embargo, en lo que respecta al Legislativo es de primordial importancia y de debate constante. Las circunscripciones plurinominales pueden variar de características geográficas, aunque desde siempre han estado en el centro de grandes polémicas sobre el mecanismo de su implementación, particularmente en la perspectiva de la igualdad de la representación que genera.

1.3. Las principales desviaciones geoelectorales.

La delimitación de los distritos y circunscripciones presenta serios problemas técnicos y políticos. Si bien pueden servir como referencia criterios históricos, geográficos, administrativos y de otra índole, la densidad de población constituye el elemento fundamental para delimitarlos.

La creación de circunscripciones electorales (distritos) ha sido históricamente un arma de control político sobre la elección del Poder Legislativo en las sociedades sobre los bastiones electorales de oposición al régimen, esto es, la desviación estructural formal del sistema electoral, que ha obedecido a intereses políticos identificables y asumidos.

En este sentido, existen diversos medios de alterar la geografía electoral para alcanzar los fines ilegítimos de manipular los procesos electorales de origen. Así, las desigualdades geográficas contienen generalmente sesgos de orden político.²⁷

Un solo país puede ser subdividido en diferentes tipos de configuraciones de distritos y diferentes resultados electorales son posibles a partir desde esa

²⁵ SARTORI, Giovanni. **Op. Cit.** p. 91.

²⁶ Que en ocasiones abarcan todo el país o todo en territorio donde se lleva a cabo la elección.

²⁷ “*Perversions demográficas*”.

delimitación , aún si el modelo de votación permanece constante, la designación de la autoridad de límites y el poder garantizado a esta autoridad son muy importantes.

En el siglo XIX los distritos, casi en todas partes, fueron trazados por las legislaturas. Los legisladores provenientes del partido político mayoritario, fueron a menudo tentados para promulgar los planes de distritación que favorecieron a sus candidatos a costa de los candidatos de los otros partidos. La delimitación o redistribución, es un proceso que llega bajo un creciente ataque a las tendencias o inclinaciones partidistas.

1.3.1. El *Malapportionment*.

Iniciemos con una definición precisa de lo que significa el *Malapportionment*:

*"En sistemas de circunscripciones uninominales, la distribución desproporcionada de escaños significa que los distritos tienen un número sustancialmente desigual de votantes...el Malapportionment puede favorecer sistemáticamente a uno o más partidos, contribuyendo así a una desproporcionalidad. La distribución de escaños suele tomar la forma de una sobrerepresentación rural o regional..."*²⁸

El fenómeno del *Malapportionment* se refiere al caso en el cual los distritos tiene un número desigual de población o electores. El sesgo referido es común a casi todas las legislaturas.

Generalmente se presenta favoreciendo a las comunidades rurales, es decir un voto rural en muchas ocasiones vale más que un voto urbano.

Algunos argumentan que el *Malapportionment* es un mal necesario debido a las dificultades administrativas que resultarían de áreas rurales demasiado grandes, además estas tendrían una mayor probabilidad de aglutinar grupos de población disímiles entre sí.²⁹

Existen varias formas de cuantificar la mala proporción (*Malapportionment*). Una es la medida de extremidad y consiste en hacer una razón entre los datos de las áreas con mayor y las que tienen menor población.

²⁸ LJJPHART, Arend. **Op. cit.** pp. 50.

²⁹ "...las buenas intenciones no deben aprovechar malos medios (ya que) las fronteras distritales que intencionalmente predeterminan a los ganadores están muy cerca de ser fraudes..." SARTORI, Giovanni. **Op. Cit.** pp. 35-36.

Una segunda es midiendo la desviación estándar, es decir, comparando cada distrito con el valor del promedio.

La tercera forma de cuantificación es realizando medidas que utilizan la distribución acumulativa.

Este tipo de comparación se realiza construyendo gráficas de frecuencia acumulada. Para ello se ordenan las áreas de mayor a menor y se representa la proporción de la representación total contra la población total (o la de ciudadanos). A la línea que conecta estos puntos se le llama “curva de Lorenzo”.

En el caso de México, la aplicación del *Malapportionment* se mantuvo constante a través de la sobrerrepresentación del PRI a través de sus áreas rurales del norte y sureste del país en contraposición de la presencia opositora en la áreas urbanas de estas regiones, en otras palabras, existía una importante desproporcionalidad entre las áreas rurales demasiado grandes, a pesar de tener poca población, en contraposición del aglutinamiento geoelectoral urbano, en donde se elegía sólo a un representante por muchos más votantes que en las zonas rurales, donde se elegía a un representante con muchos menos votantes inscritos en los padrones electorales.

Esta desviación electoral se corrigió con la instauración del sistema electoral mixto, en donde los diputados y senadores designados por el principio de representación proporcional constituyeron, geoelectoralmente, el freno en la praxis de la sobre y subrepresentación, no sólo partidista, sino poblacional dentro del sistema.

1.3.2. El *Gerrymandering*.

Por la profundidad y uso frecuente de este término, vale la pena iniciar describiendo lo que se conoce como “el juego de la salamandra”.

El nombre del juego se remonta a 1812, cuando el gobernador del Estado de Massachussets, en Estados Unidos, Elbridge Gerry, aprobó el plan de sus correligionarios políticos, que concentraba a los rivales federalistas en unos cuantos distritos y diseñaba un peculiar distrito, de forma alargada y sinuosa, para asegurarse en él un escaño.

Un periodista del diario Boston Globe observó que la forma de ese distrito parecía una salamandra, y pronto su jefe de redacción tuvo una ocurrencia mejor: “¿Salamander? no, llamémosle mejor *Gerrymander*”. El nombre perduró, y desde entonces describe cualquier distrito electoral de fronteras poco naturales, pensado para favorecer artificialmente al partido que lo diseñó.

El *Gerrymandering*, o *efecto salamandra*, es el esfuerzo de diseñar un distrito para sacar ventaja de los patrones de votación. Se trata de agrupar deliberadamente en un distrito, conforme a las tendencias electorales, a las secciones que tradicionalmente han favorecido a este partido con su voto y de separar en distintos distritos a los que han votado por el oponente, de modo que en el primer caso se propicie el triunfo del partido en el gobierno y en el segundo, la derrota de la oposición; se perpetua así a un partido en el poder.

Las principales técnicas para hacer el *Gerrymandering* son las siguientes:

- a) Creando un distrito, de forma irregular, que busca grupos aislados de apoyo a un partido y los amalgama para obtener un sitio, en donde dicho partido tiene una minoría.
- b) Creando distritos compactos, concentrando los votos de la oposición en pocos espacios legislativos, convirtiendo una parte de sus votos en excesivos.
- c) Creando distritos quebrados, diluyendo a la oposición de forma que quede como una minoría logrando desperdiciar muchos de sus votos.
- d) No cambiando las fronteras por muchos años, con lo cual se crea el *Malapportionment* al cambiar la distribución espacial de la población.

El *Gerrymandering* es una forma de abuso electoral mucho más complicado que el *Malapportionment* y más difícil de comprobar.

Una medida relacionada con lo compacto de un distrito puede apoyar la idea de una ausencia de abuso electoral, sin embargo existe la posibilidad de hacer *Gerrymandering* de forma compacta.

Gracias al perfeccionamiento de la vigilancia técnica y política en los mecanismos de configuración o reconfiguración territorial de los distritos electorales, las

desviaciones de estos, si bien siguen presentes, se pueden evitar con mayor eficiencia y eficacia.

Durante la época del dominio priísta sobre las estructuras políticas y electorales en nuestro país, los trazados de los distritos electorales obedecían esencialmente a diluir los votos por la oposición en el norte del país, así como amalgamar los votos priístas que estaban muy esparcidos en las zonas rurales del sur y oriente en distritos que compitieran contra la amalgama de ciudadanos que se encontraban en las áreas urbanas.

En el Distrito Federal, la existencia del *Gerrymandering* se manifestó durante muchos años obedeciendo a la cuarta técnica descrita sobre esta desviación electoral, es decir, al no cambiar las fronteras geoelectorales por muchos años, esencialmente en las delegaciones del centro y sur de la capital. Cabe recordar que han sido justamente estas dos zonas las que han experimentado la movilidad poblacional más acrecentada del país en los últimos años.

CAPÍTULO 2. EL PERFIL DEMOGRÁFICO DEL DISTRITO FEDERAL.

2.1 El comportamiento poblacional del Distrito Federal.

La pérdida de atracción de la ciudad de México para los habitantes del resto de la nación es evidente: a fines de los años cincuenta, al Distrito Federal llegaban las corrientes más numerosas de 19 estados; ocho lustros más tarde sólo llegaba a la capital del país la procedente del Estado de México y es ahora la región de donde parte el contingente más grande que reciben 11 estados.

Catorce de cada mil mexicanos mudan anualmente su residencia cruzando los límites municipales

Además de la proporción de migrantes interestatales (0.85%), otro 0.56 por ciento que trasladaron su residencia de un municipio a otro dentro del mismo estado entre 1995 y 2000, con lo cual, 14 de cada mil mexicanos mudan anualmente su residencia cruzando los límites municipales dentro o fuera de la entidad.

La mayoría de los municipios (1 327 de 2 443) presentan bajas tasas medias anuales -positivas o negativas- de migración neta (de -0.5 a 0.5% anual), es decir, se encuentran en equilibrio migratorio, una séptima parte (368) exhibe ganancias netas superiores a 0.5 por ciento, y la tercera parte restante (748) presenta tasas negativas mayores a 0.5 por ciento.

La movilidad intrametropolitana concentra casi la tercera parte de la migración intermunicipal.

El ejemplo más claro lo constituye la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). Aunque en 38 de las 54 delegaciones y municipios que la componen hubo ganancia positiva, de manera global la urbe presentó una pérdida neta de casi 136 mil personas entre 1995 y 2000, porque del total de 2.1 millones de inmigrantes intermunicipales y 2.2 millones de emigrantes, 1.53 millones cambiaron de domicilio dentro de la ZMCM.

De los 6.8 millones de migraciones intermunicipales que se registraron en el quinquenio previo al censo de 2000, casi la tercera parte (30.1% o 2 millones) tuvo lugar entre municipios de la misma zona metropolitana, con 22.4 por ciento concentrado en la ZMCM.

De los cincuenta flujos intermunicipales más cuantiosos, sólo ocho no fueron movimientos intrametropolitanos.

De los 42 restantes que sí lo fueron, la mayoría se concentró en la ZMCM (31) y en menor grado en la zona metropolitana de Monterrey (7) y en la de Guadalajara (3); el otro se registró en la zona metropolitana de Cuernavaca.

Vale la pena señalar que la estimación de natalidad del Distrito Federal arroja un perfil poblacional que no había hasta hace apenas dos décadas. Estas afirmaciones las comprobaremos conforme avance el desarrollo del presente capítulo.

A nivel nacional, como ya se ha mencionado en el primer capítulo de esta investigación, a través del tiempo los índices de fecundidad generalizados se han reducido de una manera paulatina y muy marcada.

Tasa global de fecundidad, México 1976-2002

Indicador	1976	1981	1987	1992	1996	2000	2001	2002
Tasa global de fecundidad	5.7	4.4	3.8	3.2	2.8	2.4	2.3	2.3

FUENTE: Para 1976: SPP-IISUNAM. *Encuesta Mexicana de Fecundidad*, 1976. México, D.F. 1979.
 Para 1981: CONAPO. *Encuesta Nacional Demográfica*, 1982. México, D.F. 1985.
 Para 1987: SSA. *Encuesta Nacional sobre Fecundidad y Salud*, 1987. México, D.F. 1989.
 Para 1992: INEGI. *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica*, 1992. Aguascalientes, Ags. 1994.
 Para 1996: INEGI. *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica*, 1997. Aguascalientes, Ags. 1999.
 Para 2000-2002: CONAPO. *Proyecciones de la Población de México*, 2000-2030. México, D.F. 2002.

Asimismo, en lo que se refiere a la natalidad, también los niveles de crecimiento se han visto disminuidos conforme ha pasado el tiempo.

Tasa de natalidad, México 1990-2002

Indicador	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Tasa de natalidad	28.0	27.4	26.8	26.2	25.6	25.0	24.4	23.7	23.0	22.3	21.1	20.5	19.9

FUENTE: Para 1990-1994: CONAPO. *Situación demográfica del estado de Aguascalientes*, 1996. México, D.F. 1996.
 Para 1995-1999: CONAPO. *Proyecciones de la Población de México, 1995-2050*. México, D.F. 1998.
 Para 2000-2002: CONAPO. *Proyecciones de la Población de México, 2000-2030*. México, D.F. 2002.

Conocer las características de la población de la Ciudad de México permite prever la magnitud de los alcances de la distritación realizada por el IEDF durante los años de 2001-2002.

De esta manera, el perfil que se presentará en las siguientes páginas ofrece una aproximación a las cuestiones demográficas más sobresalientes en la entidad. Entre estas, destacan; el número de la población residente en la Ciudad de México, así como su composición por sexo y edad, en especial los grupos de 18 años en adelante, la cantidad y distribución de viviendas, los nacimientos, las defunciones y la migración, registrados en el Distrito federal; con base en los resultados definitivos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Asimismo, se indica la estimación de los habitantes de 18 años y más en el Distrito Federal consignados a principios del año 2002.

El Distrito Federal, en el 2000, fue la segunda entidad más poblada de la República Mexicana con una población de 8 millones 605 mil 239, sólo superada por el Estado de México.³⁰ De dicha cantidad 4 millones 494 mil 754 son mujeres, (52.2%) y 4 millones 110 mil 485 son hombres (47.7%), lo que equivale a un índice de masculinidad de 91.4 hombres por cada 100 mujeres. La edad mediana de la población es de 27 años; en el caso de los hombres es de 26 años y en las mujeres de 27.

La pirámide poblacional del Distrito Federal, en el 2000, presenta una reducción de la base, un ensanchamiento de los grupos intermedios, y un lento adelgazamiento de los grupos de edad más avanzada.

De los 8 millones 605 mil 239 habitantes, 5 millones 848 mil 583 son mayores de 18 años, cantidad equivalente a 68%; en tanto que los restantes 2 millones 756 mil 386 tienen de 0 a 17 años de edad. De estos últimos, 50.5% son hombres y 49.5% mujeres.

Entre la población de edad ciudadana, predominan las mujeres con 3 millones 129 mil 575, equivalente a 53.5%; mientras que los ciudadanos de sexo masculino registran 2 millones 719 mil 278, 46.5% del total.

³⁰ INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda. 2000. Resultados definitivos.

Los grupos de mayor participación porcentual dentro de la población en edad ciudadana están entre los 20 y 30 años, destaca el grupo de 25 a 29 años que es el que tiene el mayor nivel de participación.

Del análisis de la pirámide de la población de 18 años y más se desprende que conforme se incrementa la edad, disminuye el número de habitantes, especialmente a partir de los 45 años, y en el mismo sentido es claro que la población ha entrado en una fase de lento envejecimiento, ya que se observa una reducción en las generaciones de menor edad, un incremento de las que se encuentran en etapa laboral, especialmente las personas mayores de 18 años y, en particular, el importante porcentaje de personas de 65 años y más (8.7%). De ellas destacan las mujeres con 5.2% de la población de 18 años y más.

Con el fin de exponer las causas del comportamiento poblacional registrado en el Distrito Federal, a continuación se realiza un breve análisis sobre los aspectos demográficos más importantes, con el fin de tener en perspectiva este elemento en el marco de la distribución electoral.

2.1.1. La natalidad y la mortalidad (crecimiento natural).

Como resultado de las políticas de planificación familiar instrumentadas desde hace tres décadas, el número de nacimientos que se registran en el país ha disminuido notablemente. El Distrito Federal ha reproducido tal comportamiento, ya que en 1990 se registraron 233 mil 828 nacimientos y para 1999 la cifra bajó a 180 mil 953.

Por su parte, la tasa bruta de mortalidad del Distrito Federal, durante el periodo 1990-1999, ha registrado una escasa disminución en algunos años y en otros un crecimiento marginal. Así, mientras que en 1990, existieron 4.9 fallecimientos por cada mil habitantes, para el año 2000 la cifra fue de 4.2 por cada mil. En términos de volumen, en 1990 fallecieron 44 mil 697 personas que tenían como residencia habitual el Distrito Federal, en tanto que para 1999 la cifra se incrementó marginalmente a sólo 46 mil 584 fallecimientos. El comportamiento de ambas variables se observa en el siguiente cuadro.

Nacimientos y defunciones generales por residencia habitual del fallecido en el Distrito Federal, 1990-1999

Año	Nacimientos	Defunciones ³¹
1990	233,828	44,697
1991	222,105	45,175
1992	224,702	45,301
1993	220,978	45,271
1994	219,872	45,657
1995	196,252	46,581
1996	186,885	46,454
1997	191,341	46,863
1998	190,748	46,760
1999	180,953	46,584
Tasa de crecimiento (1990-1999)	-2.53	0.41

Fuente: INEGI. Estadísticas sociodemográficas básicas, 1990-1999. 1 de diciembre de 2001.

Mientras los nacimientos presentan una tasa de crecimiento de -2.5% durante la década de los noventa, las defunciones registran una tasa de 0.4% . Así, al mismo tiempo que la primera variable decrece, la segunda manifiesta un crecimiento estacionario, lo cual explica en gran parte, el proceso de envejecimiento de la población en el Distrito Federal. Lo anterior se confirma al comprobar que la brecha entre nacimientos y defunciones ha disminuido durante los últimos diez años.

Por otra parte, en la estimación de la tasa de fecundidad para el año 2002, encontramos que el Distrito Federal cuenta con la tasa más baja de todo el país.

Tasa global de fecundidad por entidad federativa, 2002

Entidad Federativa	Tasa (%)
Aguascalientes	2.5
Baja California	2.2
Baja California Sur	2.2
Campeche	2.4
Coahuila de Zaragoza	2.3
Colima	2.1
Chiapas	2.6
Chihuahua	2.3
Distrito Federal	1.8
Durango	2.4
Guanajuato	2.4
Guerrero	2.8

³¹ Incluye las ocurridas por causa no especificada.

Entidad Federativa	Tasa (%)
Hidalgo	2.3
Jalisco	2.3
México	2.1
Michoacán de Ocampo	2.3
Morelos	2.2
Nayarit	2.3
Nuevo León	2.1
Oaxaca	2.6
Puebla	2.4
Querétaro de Arteaga	2.3
Quintana Roo	2.3
San Luis Potosí	2.4
Sinaloa	2.3
Sonora	2.3
Tabasco	2.3
Tamaulipas	2.2
Tlaxcala	2.3
Veracruz de Ignacio de la Llave	2.2
Yucatán	2.2
Zacatecas	2.4
Tasa Nacional	2.3

FUENTE: CONAPO. *Proyecciones de la Población de México, 2000-2030*. México, D.F. 2002.

2.1.2. Los movimientos migratorios (crecimiento social).

Durante la década de los noventa, el Distrito Federal registró un saldo negativo en cuanto a población migrante. En el periodo 1990-1995, el saldo neto migratorio fue negativo en 521 mil 319 personas; esto es, llegaron 537 mil 923 personas y salieron el doble: un millón 059 mil 242 individuos. En otras palabras, la Ciudad de México registró un saldo neto migratorio de -6.2% durante el periodo mencionado. Para el periodo 1995-2000 el Distrito Federal consolidó su transformación de entidad con fuerte atracción de población a otra con alto nivel de expulsión. En efecto, junto con Durango, Zacatecas y Oaxaca, el Distrito Federal es una de las entidades que mantuvieron un saldo neto migratorio negativo elevado. En el año 2000 se registró un porcentaje de población inmigrante de 5.3% y un porcentaje de población migrante de 10.9%. Al comparar las entradas contra las salidas, el saldo neto migratorio de la entidad resultó ser de -5.7%, el más alto del país.

Tasas de inmigración, emigración y migración neta por entidad federativa, promedio total 1995-2000

Entidad Federativa	Tasa de inmigración (%)	Tasa de migración (%)	Tasa de migración neta (%)
Aguascalientes	1.1	0.5	0.6
Baja California	2.5	0.7	1.8
Baja California Sur	2.5	0.9	1.6
Campeche	1.2	1.0	0.2
Coahuila de Zaragoza	0.8	0.7	0.1
Colima	1.4	1.0	0.5
Chiapas	0.3	0.6	-0.3
Chihuahua	1.2	0.4	0.8
Distrito Federal	0.9	2.1	-1.2
Durango	0.6	1.1	-0.4
Guanajuato	0.5	0.4	0.1
Guerrero	0.4	1.1	-0.7
Hidalgo	0.9	0.8	0.1
Jalisco	0.6	0.5	0.1
México	1.3	0.8	0.5
Michoacán de Ocampo	0.6	0.6	0.0
Morelos	1.3	0.8	0.5
Nayarit	1.0	1.0	0.0
Nuevo León	0.8	0.4	0.4
Oaxaca	0.5	1.0	-0.4
Puebla	0.6	0.7	-0.1
Querétaro de Arteaga	1.7	0.6	0.8
Quintana Roo	3.7	1.1	2.7
San Luis Potosí	0.5	0.7	-0.2
Sinaloa	1.0	1.1	-0.2
Sonora	0.9	0.6	0.3
Tabasco	0.6	1.0	-0.4
Tamaulipas	1.5	0.6	0.8
Tlaxcala	1.0	0.6	0.3
Veracruz de Ignacio de la Llave	0.5	1.3	-0.8
Yucatán	0.6	0.6	0.0
Zacatecas	0.6	0.8	-0.2
Tasa Nacional	0.9	0.9	0.0

FUENTE: INEGI. Cálculos propios con base en los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Tabulados básicos. Aguascalientes, Ags. 2001.

Cabe recordar que una forma de confirmar las cifras de población que se registran en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, para el caso del Distrito Federal y que han sido analizadas hasta el momento, está relacionada con la denominada ecuación compensadora.³²

³² Una fórmula demográfica básica utilizada para estimar el cambio total de la población entre dos fechas dadas, o para estimar cualquier componente desconocido del movimiento de población a partir de otros componentes conocidos. La

Al aplicar la ecuación compensadora, se detectó que el crecimiento natural en el Distrito Federal fue de un millón 608 mil 095; en el caso del crecimiento social registró una pérdida de un millón 003 mil 213.

Si a la población que existía en 1990 se le agrega el crecimiento natural y social, se obtendrá la población que para el año 2000 existió en el Distrito Federal. El resultado de ello es 8 millones 840 mil 848 individuos.

Al comparar la cifra manejada por los resultados definitivos del citado Censo y el resultado obtenido mediante la ecuación compensadora, existe una diferencia de 235 mil 609. Tal diferencia se explica por dos factores. El primero tiene que ver con la población emigrante de cinco años o menos que no es captada en el saldo negativo migratorio, dado que para obtener la cifra únicamente se refiere a la población según lugar de residencia cinco años antes. El otro factor está relacionado con la emigración hacia el exterior que tampoco se capta en el cuestionario censal de la migración. Con todo, el dato obtenido por medio de la ecuación compensadora, es aproximado al que ofrece el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, y por tanto, es posible argumentar que existe un alto nivel de certeza en los datos proporcionados por dicho instrumento censal.

En términos globales, al análisis de los factores que inciden en el crecimiento poblacional del Distrito Federal durante los noventa, reafirma:

- a) *“Que la población de la entidad tiende, en el corto plazo, a una menor presencia de los grupos de edad mayores de 15 años, producto de la disminución de la tasa de natalidad.*
- b) *Un fortalecimiento, en el corto plazo, de los grupos que se encuentran entre los 16 y 30 años de edad y, de manera consecuente,*
- c) *Un lento envejecimiento poblacional en el mediano y largo plazo.”³³*

El proceso de distritación llevado a cabo por el Instituto Electoral del Distrito Federal permitió distribuir de la manera más homogénea posible a la población del Distrito Federal, sin embargo, no solo se refirió a una distribución global poblacional, sino a un elemento previo también de primordial importancia: la distribución de las viviendas.

ecuación compensadora abarca todos los componentes del movimiento de población: nacimientos, defunciones, inmigración y emigración.

³³ INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. **Estudio técnico para determinar la viabilidad o no de conformar instrumentos electorales propios.** IEDF, México, 2003. p. 38.

2.1.3. Las viviendas del Distrito Federal en el 2000.

En el Distrito Federal existen 2 millones 132 mil 413 viviendas.³⁴ El número de habitantes promedio por vivienda es 4.03. De dicho universo, 2 millones 131 mil 410 son particulares y están ocupadas por 8 millones 561 mil 469 personas; en términos relativos en este tipo de vivienda se encuentra el 99.5% de la población total que habita la entidad, mientras que el 0.5% restante habita en vivienda colectiva. Cabe recordar que esta incluye aquellas viviendas destinadas al alojamiento de personas que por motivos de asistencia, salud, educación, religión, etc., deben cumplir con reglamentos de convivencia y comportamiento.³⁵

En promedio existen 2.7 personas de 18 años o más en cada una de las viviendas del Distrito Federal. Ello se traduce en que habiten en las viviendas casi tres ciudadanos por cada cuatro habitantes. La distribución de la población ciudadana entre viviendas particulares y colectivas es similar a la presentada en la población global.

Viviendas habitadas, sus ocupantes y promedio de habitantes por tipo de vivienda en el Distrito Federal, 2000

Entidad, tipo y clase de vivienda	Viviendas habitadas	Ocupantes	Promedio e habitantes por vivienda	Promedio de habitantes de 18 años y más por vivienda
Distrito Federal	2'132,413	8'605,239	4.0	2.7
Vivienda particular	2'131,410	8'561,469	4.0	2.7
Vivienda colectiva	1,003	43,770	43.6	29.1

Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Resultados definitivos.

2.1.4. Composición demográfica delegacional en el Distrito Federal, 2000.

El Distrito Federal presenta una distribución poblacional heterogénea, esto es, existen delegaciones altamente pobladas y otras con escasa población. A pesar de que durante los últimos 10 años la tasa de crecimiento poblacional de la entidad fue de 0.4%, en su interior, hay delegaciones con un importante

³⁴ INEGI. Op. Cit.

³⁵ INEGI. “Glosario de términos” en *Tabulados básicos del Distrito Federal correspondientes al XII Censo General e Población y Vivienda, 2000.*

incremento poblacional y otras que presentan un fenómeno inverso. Así, por ejemplo, la delegación Milpa Alta registra una tasa de crecimiento poblacional de 4.3%, la más alta de la entidad, y en contraste, la delegación Cuauhtémoc registra una tasa de -1.4%

Población total y tasas de crecimiento por delegación, 1990-2000

Delegación	Censo General de Población y Vivienda		Tasas de crecimiento (%)
	1990	2000	
Coyoacán	640,066	640,423	0.01
Iztacalco	448,322	411,321	-0.86
Gustavo A. Madero	1'268,068	1'235,542	-0.26
Xochimilco	271,151	369,787	3.17
Cuajimalpa de Morelos	119,669	151,222	2.38
Tlalpan	484,866	581,781	1.85
Benito Juárez	407,81	360,478	-1.23
Miguel Hidalgo	406,868	352,640	-1.43
Milpa Alta	63,654	96,773	4.31
Tláhuac	206,700	302,790	3.92
Cuauhtémoc	595,960	516,255	-1.44
Iztapalapa	1'490,499	1'773,343	1.77
Álvaro Obregón	642,753	687,020	0.67
Venustiano Carranza	519,628	462,806	-1.16
Azcapotzalco	474,688	441,008	-0.74
Magdalena Contreras	195,041	222,050	1.31
Distrito Federal	8'235,744	8'605,239	0.44

Fuente: INEGI. XI y XII Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000. Resultados definitivos.

Para el año 2000, Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón se convirtieron en las delegaciones más pobladas; la cantidad de habitantes de las tres delegaciones representa 43% de los 8 millones 605 mil 239 habitantes del Distrito Federal,³⁶ mientras que, por otra parte, existen delegaciones con escasa

³⁶ El predominio de las mujeres en estas delegaciones es congruente en el resultado global de la entidad, en tanto su participación es superior al 50% de la población registrada. Asimismo, respecto al índice de masculinidad, destacan las delegaciones Benito Juárez y Miguel Hidalgo. En el primer caso, el índice es de 80.18%, esto es, existen 80 hombres por cada 100 mujeres; en la segunda delegación la relación es de 83 hombres por cada 100 mujeres. Por el contrario, en las delegaciones Milpa Alta y Xochimilco la relación entre hombres y mujeres es más equilibrada, 98% y 96.78%, respectivamente.

Población según delegación por sexo e índice de masculinidad, 2000

Delegación	Población Total			Índice de masculinidad
	Total	Hombres	Mujeres	
Azcapotzalco	441,008	210,101	230,907	90.99
Coyoacán	640,423	300,429	339,994	88.36
Cuajimalpa de Morelos	151,222	71,870	79,352	90.57
Gustavo A. Madero	1'235,542	595,133	640,409	92.93
Iztacalco	411,321	196,000	215,321	91.03

población, entre ellas se encuentran Milpa Alta, Tláhuac y Cuajimalpa de Morelos. El caso extremo es Milpa Alta con 96 mil 773 habitantes, sólo 1% del total e los habitantes con los que cuenta el Distrito Federal.

2.1.5. Las viviendas por delegación, 2000.

La distribución de viviendas habitadas en el Distrito Federal refleja los movimientos y tendencias de la población. Así, e las 2 millones 132 mil 413 viviendas que existen en la entidad, la mayoría se encuentra en las delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón y Coyoacán. Las cuatro delegaciones poseen 49.0% de las viviendas existentes en la Ciudad de México. Por otra parte, las delegaciones con la menor cantidad de las viviendas son Milpa Alta y Cuajimalpa de Morelos, ambas por debajo de 50 mil viviendas habitadas. Es pertinente mencionar que en estas delegaciones se ha registrado el mayor incremento porcentual poblacional durante los últimos diez años, lo cual permite prever que la construcción y habitación de vivienda al interior de tales delegaciones crecerá en los próximos años.

Población y viviendas habitadas por delegación y promedio de habitantes por vivienda, 2000.

Delegación	Población	Viviendas habitadas	Promedio de habitantes por vivienda
Azcapotzalco	441,008	110,722	4.0
Coyoacán	640,423	164,990	3.9
Cuajimalpa de Morelos	151,222	34,048	4.4
Gustavo A. Madero	1'235,542	298,142	4.1
Iztacalco	411,321	99,601	4.1

Delegación	Población Total			Índice de masculinidad
	Total	Hombres	Mujeres	
Iztapalapa	1'773,343	864,239	909,104	95.06
Magdalena Contreras	222,050	106,469	115,581	92.12
Milpa Alta	96,773	47,898	48,875	98.00
Álvaro Obregón	687,020	327,431	359,589	91.06
Tláhuac	302,790	147,469	155,321	94.94
Tlalpan	581,781	280,083	301,698	92.84
Xochimilco	369,787	181,872	187,915	96.78
Benito Juárez	360,478	160,409	200,069	80.18
Cuauhtémoc	516,255	241,750	274,505	88.07
Miguel Hidalgo	352,640	160,132	192,508	83.18
Venustiano Carranza	462,806	219,200	243,606	89.98
Distrito Federal	8'605,239	4'110,485	4'494,754	91.45

Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Resultados definitivos.

Delegación	Población	Viviendas habitadas	Promedio de habitantes por vivienda
Iztapalapa	1'773,343	407,618	4.4
Magdalena Contreras	222,050	52,811	4.2
Milpa Alta	96,773	21,562	4.5
Álvaro Obregón	687,020	165,252	4.2
Tláhuac	302,790	70,485	4.3
Tlalpan	581,781	142,178	4.1
Xochimilco	369,787	83,365	4.4
Benito Juárez	360,478	115,975	3.1
Cuauhtémoc	516,255	150,405	3.4
Miguel Hidalgo	352,640	96,809	3.6
Venustiano Carranza	462,806	118,450	3.9
Distrito Federal	8'605,239	2'132,413	4.0

Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Resultados definitivos.

El promedio de habitantes por vivienda, en 14 de las 16 delegaciones está entre 4.0 y 4.5. Únicamente en Benito Juárez y Cuauhtémoc el promedio se acerca a tres personas por vivienda. Las delegaciones del oriente y sur de Distrito Federal, si bien registran un número promedio de habitantes por vivienda similar al del total de la Ciudad de México, con las que mantendrán un incremento en los próximos años, dado que son las más pobladas de la entidad.

2.2. Proyección de la población que alcanzó el nivel de ciudadanos en 2001-2003.

Se debe considerar que en el momento del levantamiento del XII Censo General de Población y Vivienda en febrero de 2000, había habitantes que tenían 16 o 17 años, o bien que hubo personas de 17 años y más que salieron de la entidad, así como otras que llegaron y otras más que fallecieron durante los años 2000-2002.

Lo anterior significa que la población de 18 años y más que se registró a principios del 2000 no puede ser, en términos de volumen, la misma del año 2002 o del 2003: el tiempo, las defunciones y la movilidad de la población modifica constantemente el monto poblacional registrado en un determinado momento.

Para obtener la estimación global de la población de 18 años y más se aplican las tasas e crecimiento de la migración y de las defunciones presentadas en los últimos diez años, entre otras consideraciones demográficas.

Se plantea en forma de supuesto, que el saldo neto migratorio en el periodo 1995-2000, para la población de 17 años y más de edad, es idéntico al que registró la población total, esto es, -5.7%.³⁷

Especto a las defunciones, se procede a calcular la tasa de crecimiento de los fallecimientos de la población de 17 años y más de edad, en el periodo 1990-1999. De manera consecuente se aplica dicha tasa a los habitantes de 17 años y más para los años 2001-2003.

Los aspectos esbozados permiten ofrecer un sencillo planteamiento algebraico que aproxima la cifra de habitantes de 18 años y más en el 2002-2003, convirtiéndose en el universo máximo de personas que contarán con el derecho al sufragio de forma inmediata, objetivo central por el que se llevó acabo la distribución en el proceso de distritación 2001-2002.

Con base en la aplicación de la ecuación que estima la población de 18 años y más, se calcula que para 2001 el gran grupo de población tendría un incremento absoluto de 54 mil 615 personas, equivalente a una variación porcentual de 0.9%, mientras que para el periodo 2002-2003 se incrementaría en 44 mil 224 personas, una variación porcentual de 0.68%, menor a la anterior.

Para el periodo 2002-2003 se estima que existen 5 millones 947 mil 692 personas de 18 años y más de edad en el Distrito Federal, distribuidas en los 40 distritos electorales uninominales locales.

En otro orden de ideas, por lo que respecta a la desviación permitida del $\pm 15\%$ contemplada en el Código Electoral del Distrito Federal para realizar la distribución en los distritos electorales uninominales locales, de debe señalar que este lineamiento legal lo definió como un rango permisible, al prever la dificultad de distribuir a los habitantes de la Ciudad de México de manera homogénea entre los distritos electorales que se trazaron.

En este sentido, es importante destacar que, a través de las proyecciones de crecimiento natural y social a través del tiempo, se puede apreciar que la

³⁷ Es factible que la migración del grupo de 17 años y más podría ser más dinámica que la registrada en los habitantes de 0 a 16 años de edad debido a las condiciones físicas, la búsqueda de oportunidades de empleo y desarrollo personal presentes de manera intensa en el primer grupo señalado; sin embargo, se carece de datos confiables que detallen la migración por edad desplegada o grupos de edad. Por lo anterior, se supone que el saldo neto migratorio de los individuos de 17 años y más es idéntico al registrado por la población total en el periodo 1995-2000.

distribución lleva a cabo por el IEDF permitirá otorgar el grado de equilibrio necesario para garantizar que los grupos de población con el grado de ciudadanos logren que su sufragio se mantenga en proporción al crecimiento de su territorio electoral (sección y distrito).

Proyección básica del crecimiento poblacional en los próximos años en los distritos electorales

Distrito	Delegación	Desviación poblacional	Experimentará crecimiento en los próximos años
I	Gustavo A. Madero	2.50	Mínimo
II	Gustavo A. Madero	-3.15	Mínimo
III	Azcapotzalco	6.55	Mínimo
IV	Gustavo A. Madero	-3.54	Mínimo
V	Azcapotzalco	-1.55	Mínimo
VI	Gustavo A. Madero	-13.60	Mínimo
VII	Gustavo A. Madero	-8.32	Mínimo
VIII	Gustavo A. Madero	0.43	Mínimo
IX	Miguel Hidalgo	-1.78	Mínimo
X	Cuauhtémoc	-1.55	Mínimo
XI	Venustiano Carranza	8.15	Mínimo
XII	Venustiano Carranza	6.98	Mínimo
XIII	Cuauhtémoc	6.30	Mínimo
XIV	Cuauhtémoc-Miguel Hidalgo	0.93	Mínimo
XV	Iztacalco	-1.25	Relativo
XVI	Iztacalco	-7.55	Relativo
XVII	Benito Juárez	12.49	Mínimo
XVIII	Álvaro Obregón	9.10	Mínimo
XIX	Iztapalapa	-10.51	Mínimo
XX	Álvaro Obregón-Benito Juárez	6.42	Mínimo
XXI	Álvaro Obregón-Cuajimalpa e Morelos	14.56	Mínimo
XXII	Iztapalapa	4.01	Mínimo
XXIII	Iztapalapa	-8.59	Mínimo
XXIV	Iztapalapa	10.77	Mínimo
XXV	Álvaro Obregón	14.63	Mínimo
XXVI	Iztapalapa	-3.29	Mínimo
XXVII	Coyoacán	-11.98	Relativo
XXVIII	Iztapalapa	11.09	Mínimo
XXIX	Iztapalapa	10.07	Mínimo
XXX	Coyoacán	1.67	Relativo
XXXI	Coyoacán	8.01	Relativo
XXXII	Iztapalapa	10.74	Relativa
XXXIII	Magdalena Contreras	3.22	Marcado
XXXIV	Milpa Alta-Tláhuac	-10.46	Marcado

Distrito	Delegación	Desviación poblacional	Experimentará crecimiento en los próximos años
XXXV	Tláhuac	-3.81	Relativo
XXXVI	Xochimilco	-14.76	Marcado
XXXVII	Tlalpan	-10.44	Marcado
XXXVIII	Tlalpan	-7.53	Marcado
XXXIX	Xochimilco	-13.35	Marcado
XL	Tlalpan	-11.59	Marcado

Fuente: DEREDEF con información de INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Resultados definitivos.

La tabla anterior muestra que los distritos que se encuentran en las delegaciones del sur tienen, en general, los sesgos de población más cercanos al límite inferior, esto significa que al crecer la población se acercarán hacia el sesgo 0, y así paulatinamente mientras más experimenten crecimientos poblacionales, el sesgo se acercará hacia los límites superiores.

Por lo que respecta a los distritos que se encuentran en las delegaciones del centro y norte del Distrito Federal, en general se puede encontrar el efecto contrario, esto es, paulatinamente la población cesa en el incremento o experimenta crecimientos negativos, de esta forma, los distritos se encuentran en los sesgos superiores, cercanos al 15%.

La movilidad de la población a través del tiempo ha hecho que a través del tiempo, el Distrito Federal haya requerido actualizaciones, no sólo de sus límites administrativos, las cuáles datan desde 1898, sino de sus límites electorales, hacia e exterior y hacia el interior

El próximo mapa representa la distribución distrital del Distrito Federal con el que se llevaron a cabo las Elecciones Constitucionales Locales de los años 1997 y 2000, así como el Proceso Plebiscitario del año 2002, en él se observa cómo de manera recurrente algunos distritos electorales abarcaban más de una delegación y viceversa, como una delegación abarcada varios distritos electorales.

La nueva conformación electoral del Distrito Federal favorece, asimismo, que los cambios poblacionales sean proyectados y atendidos por las instancias responsables de la operación especializada, en este caso, la electoral, por parte de los órganos desconcentrados del IEDF.

Distritos Electorales, 1996-2002



FUENTE: DEREDF 2000-2001.

Finalmente, la distritación realizada en el Distrito Federal en los años 2001-2002 por el Instituto Electoral del Distrito Federal, permitirá a los ciudadanos de la Ciudad de México, además del ejercicio efectivo del sufragio universal, libre y

secreto, hacer más cercano el ideal democrático contemporáneo de la igualdad del voto.

En palabras de Tourain:

*"...la completa separación entre el principio moral de igualdad y las diferencias culturales, sociales y personales concretas señala la tarea de la modernidad..."*³⁸

Al haber analizado el proceso de distritación desde la óptica técnica política, podemos apreciar el panorama de una función esencial, no sólo para la conformación de las estructuras democráticas, sino de la interrelación entre estas estructuras y la población, origen de los sistemas democráticos.

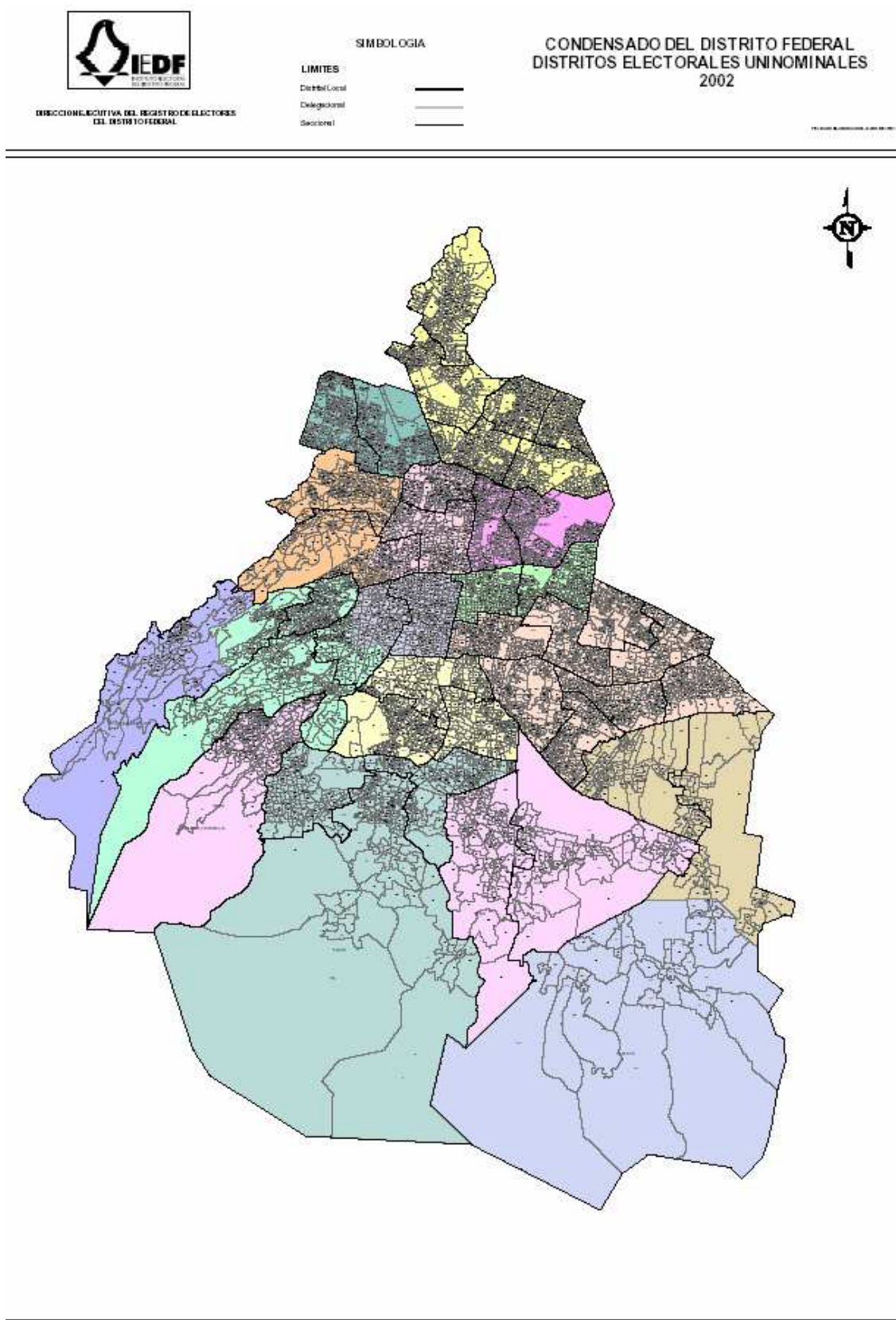
*"...generalmente cualquier teoría de las formas de gobierno presenta dos aspectos: uno descriptivo y otro prescriptivo. En su función descriptiva el estudio de las formas de gobierno se resuelve...en una clasificación de los diversos tipos de constitución política que de hecho...se presentan a la vista del observador...sin embargo...generalmente se plantea otro problema, que es el de indicar...cuál de las formas de gobierno es buena, cuál mala, cuál mejor y cuál peor...en una palabra la de prescribir..."*³⁹

Los sistemas democráticos occidentales han elegido los sistemas representativos como la forma más adecuada de alcanzar el adecuado reflejo de la sociedad en la toma de decisiones estructurales, y estos sistemas, a su vez, necesitan instrumentos e instituciones que apliquen estos instrumentos. En este contexto, la labor de la distritación adquiere una importancia no menor, en tanto que es una actividad no sólo técnica, sino que encierra un gran contenido y consecuencias políticas.

En el siguiente mapa se observará, por último, la nueva conformación distrital del Distrito Federal en el ámbito local. Esta nueva conformación geoelectoral acerca las estructuras hacia los objetivos institucionales en un primer momento, y hacia los grandes objetivos democráticos, en un último momento.

³⁸ TOURAINE, Alain. **Op. Cit.** p. 83

³⁹ BOBBIO, Norberto. **Op. Cit.** p.9.



FUENTE: DEREDF 2002.

CAPÍTULO 3. LA CONFORMACIÓN GEOELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL 1978-2000.

3.1. Antecedentes.

Las características que se desarrollan en cada uno de los aspectos de los procesos electorales parten de una consideración específica del contexto social y político en que se producen las normas jurídicas que deben regularlos.

El principio de la representación en México se establece en la Constitución Política a través del voto libre, secreto, directo y universal⁴⁰, el cual está organizado en función de territorios que varían dependiendo del ámbito de competencia, es decir, si es local, estatal o federal. A partir de lo anterior existen votaciones para elegir presidente de la República, senadores, diputados federales, gobernador y autoridades de los ayuntamientos, así como diputados locales y Jefe de Gobierno en el caso del Distrito Federal, a cada uno de los cuales les corresponde una geografía electoral, sin embargo, debido a las características particulares del Distrito Federal, éste ha recorrido un derrotero muy diferente al resto del país, particularmente en materia política y electoral, consecuencia de la aplicación del sistema político centralista y presidencialista del país, predominantemente a partir de la segunda mitad del siglo XIX y acrecentado a todo lo largo del siglo XX.

En 1928, por iniciativa del presidente electo Álvaro Obregón, se modificó la fracción VI del artículo 73 constitucional. La nueva redacción encomendaba el gobierno del Distrito Federal al Presidente de la República, quien lo ejercería por medio del órgano o los órganos que la ley reglamentaria determinara, al mismo tiempo que suprimía el régimen municipal de la capital que perduraba hasta el momento. La ley respectiva se encargó de concretar el órgano, al que denominó Departamento del Distrito Federal (DDF), al frente del cual estableció un "jefe" nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. A partir de ese momento los ciudadanos de la entidad que registró el mayor crecimiento

⁴⁰ Artículo 41, Base I. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

poblacional, urbano, cultural, etc., estarían al margen de los procesos electorales locales.⁴¹

Los diputados por mayoría relativa se eligen con la idea de que van a representar a una región, por lo que el proceso de distritación o redistribución consiste en la delimitación de dicha zona.

La delimitación de los distritos y circunscripciones en nuestro país, desde siempre ha presentado serios problemas técnicos y políticos. Si bien pueden servir como referencia criterios históricos, geográficos, administrativos y de otra índole, lo cierto es que la densidad de población constituye el elemento fundamental para determinarlos, en este sentido, la base geográfica para las elecciones en México ha sido conformada no sólo a partir del interés por alcanzar una mejor representación y de la agregación de los intereses de los habitantes, sino que ha respondido a los cambios demográficos en nuestro país en general y en nuestra ciudad en lo particular, específicamente a las migraciones y la concentración de la población en las zonas urbanas.

A lo largo de la historia electoral de México, la representación ciudadana ante las cámaras ha tenido múltiples efectos, entre los que se pueden mencionar la poca pluralidad partidista, el abstencionismo electoral, la falta de sistematización en la conformación de distritos electorales y la falta de credibilidad del sistema político electoral. Sin embargo, poco a poco se han ido logrando grandes avances en la materia y se han mejorado gran cantidad de aspectos, los cuales se han hecho patentes, sobre todo en la última década. Lo anterior ha llevado a procesos cada vez más aceptados por los diferentes partidos políticos y por la sociedad civil, aunque esto no implica que no se deba (y pueda) seguir trabajando en mejorar el proceso.

De manera más específica, la representación político-geográfica debe considerar que el territorio no es un elemento estático, es decir, que el crecimiento y la dinámica demográfica originan cambios en la distribución espacial de la población, lo que hace conveniente que, para evitar sesgos electorales, se

⁴¹ BECERRA, Pablo J. "La legislación electoral del Distrito federal", en **Polis '98. Anuario del Departamento de Sociología de la UAM-Iztapalapa**. UAM. México. 1999. p. 99.

realicen procesos de redistribución en forma periódica. Asimismo, es necesario reconsiderar los criterios y metodologías para incorporar tanto las nuevas propuestas como cambios político-culturales de la sociedad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1917 (en concordancia con su antecesora de 1857), establece a la democracia representativa como la forma de gobierno de nuestro país⁴²; en particular, deja el poder legislativo federal en manos de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores⁴³; los diputados deben elegirse en función de distritos electorales para representar dichos territorios, mientras que a los senadores se les elige por estado de la Federación.

Por lo que respecta al Distrito Federal, el artículo 122 constitucional señala a la Asamblea Legislativa como el órgano depositario de la función legislativa local.

Durante la mayor parte del siglo XX, la tarea de redistribución recayó en los gobernadores, congresos locales, jefes políticos, autoridades municipales y ayuntamientos. El diseño de los distritos se hacía manualmente, frente a un conjunto de mapas impresos y sin seguir un procedimiento organizado; simplemente se agregaban y/o quitaban áreas a los distritos, recalculando las poblaciones correspondientes tras cada cambio. El único criterio oficial para llevar a cabo la redistribución era el de población. Sin embargo, la falta de sistematización al delimitar las áreas electorales hacía que el proceso fuera susceptible de subjetividad y de las limitaciones implícitas de los actores responsables, ocasionando factores muy visibles de los fenómenos de *Malapportionment* o *Gerrymandering*, de manera más evidente. Además, los procedimientos de redistribución federales no se documentaron sino hasta los ejercicios de 1978⁴⁴ y 1996, o hasta 2001-2002, en el caso de la distritación del Distrito Federal.

Además de estas consideraciones técnicas generales, también se debe mencionar el elemento estrictamente político del marco geoelectoral mexicano, pues desde el término de la Revolución en 1917, hasta entrada la década de los

⁴² Artículo 40. *Íbid.*

⁴³ Artículo 50. *Íbid.*

⁴⁴ Instituto Federal Electoral, *Reforma política*. IFE. México. 1979.

años 30, el sistema político estuvo caracterizado por un multipartidismo excesivamente atomizado y una predominancia del ámbito local compuesto principalmente por partidos locales pequeños, organizados en muchas ocasiones para una sola elección y desechos con la mayor facilidad al término de ésta. Los partidos y las leyes electorales giraban alrededor de los grandes caciques y caudillos regionales. Igualmente, la vigilancia electoral se encontraba en manos y para beneficio de esos personajes.

En 1933, tras la formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), se llevó a cabo el primer proceso de reforma electoral de la post-revolución. Las medidas que se tomaron en ese momento son la disolución de los partidos adherentes (partidos locales pequeños) y la centralización gradual de las instancias electorales. Y aunque este proceso de centralización⁴⁵ sirvió para evitar la excesiva atomización partidista y, en cierto sentido, para terminar con intereses regionales, detuvo la evolución del incipiente sistema de partidos rumbo a un sistema competitivo.

Este proceso de centralización quedó terminado para el año de 1946. En ese año se promulga la Ley Federal Electoral y quedan plenamente centralizadas la organización y la vigilancia de los comicios federales.⁴⁶

En 1953 se modificó el texto constitucional y se precisó la igualdad política de las mujeres y hombres nacionales.

La tercera reforma importante se da en el año de 1963, en que se abre levemente la representación opositora en el Congreso. La reforma otorgaba cinco diputados a aquellos partidos políticos que rebasaran el 2.5% de la votación nacional emitida. Además, por cada punto porcentual adicional, se les asignaba un diputado más hasta 20. Si este número de diputados fuese rebasado por la vía de mayoría relativa, las prerrogativas de representación proporcional quedaban anuladas automáticamente. Además, la misma ley establecía que se perderían

⁴⁵ Que se dio en principio con el surgimiento del PNR, posteriormente con el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y finalmente con el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

⁴⁶ Se debe recordar que desde abril de 1928, el gobierno del Distrito Federal estuvo a cargo del Presidente de la República, que lo ejercía a través de un Jefe del Departamento del Distrito Federal, con lo que se suprimieron los derechos político-electorales de los habitantes del Distrito Federal en el nivel local por varias décadas. Véase MARVÁN LABORDE, Ignacio. "La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal mexicano" en **Revista Cuestiones Constitucionales. Revista mexicana de Derecho Constitucional**. IJ-UNAM, México (N° 4 enero-junio), 2001. p. 59.

aquellos lugares en el Congreso que no fueran ocupados por sus respectivos partidos, lo que debilitaba la tendencia antisistema de muchos de los partidos de oposición.

Se puede atribuir la debilidad opositora a las condiciones del sistema político de México en ese momento. Cabe recordar que a pesar de que existiera una verdadera oposición, esta era considerablemente débil. La concentración casi total de las tendencias políticas al interior de un solo partido hacía que las diferencias políticas se dirimieron al interior de éste, y no entre todos los partidos. Esto se reflejaba en un sistema electoral poco competitivo.

La separación entre el sistema de partidos y el sistema electoral sólo tiene sentido desde un punto de vista analítico, porque a fin de cuentas el desarrollo de los partidos y las reglas electorales están en una interacción constante. Cuando un partido controla el Congreso por largo tiempo, sin que otros tengan oportunidades de competir, el mayoritario puede modificar las leyes para crear los mecanismos que le permitan reproducir su fuerza y evitar el desarrollo de los demás. Por ello es incorrecto decir que un sistema de partido hegemónico se explica por el hecho de que los otros partidos son muy débiles, ya que eso es sólo la mitad de la explicación, dado que se podrían fortalecer más rápidamente en un sistema realmente democrático, gracias a su participación electoral y sobre todo con el reconocimiento de sus triunfos.

El sistema electoral mexicano se sustentó en la existencia de un partido fuerte, que en sus orígenes fue legítimo, y varios partidos minoritarios que no tenían oportunidad de acceder al poder por la vía electoral, por eso se puede afirmar que no había alternancia. Giovanni Sartori hace una distinción entre los sistemas de partido hegemónico en los que no hay oportunidad de triunfo para ningún otro partido, y los sistemas de partido predominante en que el más fuerte gana, pero los triunfos de los otros serán reconocidos porque existen garantías para el ejercicio de la democracia electoral; el sistema mexicano se caracterizaba por ser un sistema de partido hegemónico en transición a un sistema predominante. El complemento del sistema está en las facultades extraordinarias de que disfrutaba el titular del Poder Ejecutivo, porque, entre otras cosas, el presidente en turno

había sido al mismo tiempo el dirigente de hecho del partido mayoritario, lo que le permitía ejercer las funciones de gran elector al designar a los candidatos que más probablemente resultarían triunfadores, y ser quien promovía las iniciativas de ley exitosas, puesto que contaba con la mayoría de votos en el Congreso.

Desde 1946 hasta 1996 la estabilidad del sistema político se sustentó, en parte, en el control de algunos aspectos clave, de tal suerte que las elecciones se podían celebrar con regularidad sin poner en riesgo el dominio priísta (Partido Revolucionario Institucional [PRI]), ni crear conflictos muy graves con las fuerzas de oposición, a pesar de que en forma recurrente se cuestionaba la transparencia de los procesos electorales, tanto como la legitimidad de los gobernantes electos. Los aspectos del sistema electoral que podrían considerarse más importantes desde esta perspectiva, constituían los siguientes:

a) Los actores electorales. La exigencia del registro de los partidos y la prohibición de que participen partidos locales en elecciones federales, o candidatos independientes, son mecanismos que se erigían como baluartes de control de la oposición electoral.

b) Las autoridades electorales. El control de la organización y la calificación de las elecciones y todo lo que tiene que ver con lo contencioso electoral, permitía manipular y en algunos casos modificar los resultados de las elecciones.

c) El cómputo de los votos. Las reglas para dicho cómputo: en primer lugar la exactitud con que se cuentan los votos a favor de cada partido, y los principios que rigen el cómputo, sea el principio de mayoría, o las fórmulas plurinominales, favorecerían indiscutiblemente al partido mayoritario.

d) Las condiciones para la competencia. La falta de equidad en la competencia electoral debido a que el PRI podía hacer uso discrecional de los recursos y tenía un acceso privilegiado a los medios de comunicación masiva.

e) Las limitaciones a los derechos políticos de los ciudadanos. El hecho de que vivir en una entidad o las grandes carencias de la población en educación, acceso a información, trabajo, transporte, conocimiento de la lengua nacional

(español), limitaban (y en gran medida aún limitan) la participación política de sectores sociales importantes.

El reformismo electoral que inició en 1946, pocas veces puso en riesgo la hegemonía priísta; al contrario, se creaban las condiciones mínimas para conservar a los partidos de oposición en la arena electoral, sin perder el control sobre los comicios. La reforma política de 1977 significó un parteaguas en estos procesos porque modificó dos reglas muy importantes del sistema de control electoral: a) dio la posibilidad de admitir a nuevos partidos políticos, y b) introdujo el principio de representación proporcional en el Congreso.

Como consecuencia de las paulatinas reformas a la legislación electoral, y de las redistribuciones elaboradas con base al número de habitantes por distritos uninominales, el Distrito Federal ha experimentado cambios significativos en el número de éstas unidades geoelectorales, pasando de abarcar 12 distritos en 1946, a 19 distritos en 1952, a 24 distritos en 1961 y a 27 distritos en 1973⁴⁷, en un criterio estrictamente poblacional, al no existir límite en la integración de los órganos legislativos federales o locales hasta 1978, además que estos últimos aún no existían.

Finalmente, conviene señalar que el marco geoelectoral del Distrito Federal, que estuvo unido a la legislación electoral federal hasta 1987-1988, experimenta cambios sustanciales solo a partir de las profundas reformas de 1996.

3.1.1. El marco geoelectoral de 1978.⁴⁸

La reforma electoral iniciada en 1977 estableció en rango constitucional que el número de distritos uninominales sería fijo, de 300, y que su demarcación territorial debía determinarse sobre la base del resultado obtenido de dividir la población total del país entre el número establecido de distritos. De esta manera se aseguró, por una parte, que la Cámara de Diputados se integrara con un número no variable de diputados electos en los distritos uninominales por el

⁴⁷ Véase PESCHARD, Jacqueline. "Notas en torno a la competencia política" en INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. **Memoria del ciclo de mesas redondas Competencia Política, Geografía Electoral y Registro de Población**. IEDF, México, 2003. p. 199.

⁴⁸ La división del territorio de la República Mexicana en 300 Distritos Electorales Uninominales para Elecciones Federales se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 1978.

principio de mayoría relativa y, por otra, que se preservara una "clave de representación" sustentada en que cada diputado representara a un número similar de habitantes.

Tomando en consideración la división política del territorio nacional, así como los flujos migratorios y el constante aumento del número de habitantes del país, las reformas a la Constitución (en su artículo 53 específicamente) señalaban que la distribución de los 300 distritos uninominales se hiciera por entidad federativa sobre la base del último censo general de población, sin que en ningún caso un estado pudiera elegir menos de dos diputados de mayoría. Esto entrañó en la práctica que la geografía de los distritos debiera modificarse cada diez años cuando se conocieran los datos censales.

Sin embargo, no fue sino hasta 1996 que se modificó la geografía electoral del país, y del Distrito Federal, desde aquella reforma electoral de 1977-1978.⁴⁹

Por lo que atañe a las circunscripciones plurinominales, éstas se crearon también en 1977 al introducirse en la legislación la elección de diputados por el principio de representación proporcional. Originalmente se atribuyó a la máxima autoridad del país (la Comisión Federal Electoral, dependiente de la Secretaría de Gobernación) la determinación del número y ámbito territorial de las circunscripciones; se establecieron primero tres, luego cuatro y finalmente cinco.

Como se ha señalado, dentro de las reformas electorales de 1977-1978, la redistribución consideró el número de habitantes como criterio cuantitativo de distribución, mientras que desde el punto de vista cualitativo se observaron tres factores: los sociales, los geográficos y los de comunicación. Para el primero se procuró no dividir colonias, rancherías, ranchos o cualquier localidad con el objeto de que los habitantes de éstas no quedaran separados del resto de las personas con las que convivían. En el aspecto geográfico se procuró que los distritos no quedaran separados por lo que los responsables mal llamaron "accidentes naturales" que dificultaran el proceso electoral; se procuró que la cabecera

⁴⁹ La configuración distrital a nivel federal, resultado de las proyecciones de población para 1979 calculadas por la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), en base a los censos generales de población precedentes, se mantuvo vigente para las elecciones federales de 1979, 1982, 1985, 1988, 1991 y 1994, y no tuvo modificaciones basadas en los datos arrojados por los censos poblacionales de 1980 y 1990.

distrital quedara unida a través de vías de comunicación con todos los municipios integrantes del distrito, así como que estos últimos pudieran comunicarse entre sí (considerando las posibilidades de la infraestructura de comunicación). Además, se intentó “no partir municipios para formar distritos electorales, salvo en los casos en que por el número de habitantes se hizo necesaria esa partición”.⁵⁰

En esta primera gran reforma electoral, se establece la máxima desviación poblacional permitida entre los distritos federales uninominales ($\pm 15\%$) elemento retomado después por la legislación electoral federal y local del Distrito Federal para llevar a cabo subsecuentes procesos de distritación y redistribución.

Es importante destacar que la estimación poblacional realizada por la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto para la redistribución de 1977-1978 consideraba la proyección de crecimiento en los flujos migratorios y el índice de crecimiento nacional para esa fecha (1978) y lo proyectaba hasta el año de 1990, incluyendo por supuesto, al Distrito Federal.

Cabe recordar que el Distrito Federal, durante toda la década de los 70 y buena parte de los años 80 experimentó la tasa de crecimiento más alta del país, por lo que se le asignaron 40 distritos electorales uninominales federales, que perduraron desde 1978 hasta 1996, cuando se realizó la más reciente experiencia de redistribución electoral federal, sin embargo, a partir de finales de los años 80 esta situación cambió radicalmente, registrándose un despoblamiento del Distrito Federal en términos generales y un crecimiento en la población de diversos estados de la República, por este motivo, de los 40 distritos electorales federales de 1978-1994, para 1996 se redujo a 30 por haber claros sesgos de población en relación con el resto de las entidades de la Federación.

En la siguiente tabla se enlistan los 40 distritos electorales federales resultantes del proceso de distritación de 1978 en el Distrito Federal, con el número de distritos que ya se encontraban fuera del rango de sesgo permitido por la legislación electoral para 1996 ($\pm 15\%$).

⁵⁰ Instituto Federal Electoral. **Op. cit.** p. 32.

Estado que guardaba la configuración distrital federal de 1978 hasta antes de la redistribución de 1996 emprendida por el IFE en el Distrito Federal

Distrito	Población	Desviación		Desviación fuera del rango ($\pm 15\%$)
		Absoluta	Porcentaje	
01	89,059	-116,835	-56.75	Sí
02	109,549	-96,345	-46.79	Sí
03	109,266	-96,628	-46.93	Sí
04	108,642	-97,252	-47.23	Sí
05	90,513	-115,381	-56.04	Sí
06	92,387	-113,507	-55.13	Sí
07	102,885	-103,009	-50.03	Sí
08	139,330	-66,564	-32.33	Sí
09	102,310	-103,584	-50.31	Sí
10	354,804	148,910	72.32	Sí
11	105,067	-100,827	-48.97	Sí
12	105,439	-100,455	-48.79	Sí
13	100,617	-105,277	-51.13	Sí
14	130,495	-75,399	-36.62	Sí
15	212,280	6,389	3.10	No
16	123,807	-82,087	-39.87	Sí
17	129,992	-75,902	-36.86	Sí
18	104,373	-101,521	-49.31	Sí
19	130,897	-74,997	-36.43	Sí
20	169,313	-36,581	-17.77	Sí
21	248,093	42,199	20.50	Sí
22	329,312	123,418	59.94	Sí
23	375,147	169,253	82.20	Sí
24	592,565	386,671	187.80	Sí
25	211,315	5,421	2.63	No
26	424,282	218,388	106.07	Sí
27	478,568	272,674	132.43	Sí
28	236,680	30,786	14.95	No
29	116,988	-88,906	-43.18	Sí
30	139,934	-65,960	-32.04	Sí
31	185,648	-20,246	-9.83	No
32	103,834	-102,060	-49.57	Sí
33	79,853	-126,041	-61.22	Sí
34	175,246	-30,648	-14.89	No
35	111,552	-94,342	-45.82	Sí
36	150,717	-55,177	-26.80	Sí
37	171,776	-34,118	-16.57	Sí
38	378,643	172,749	83.90	Sí
39	148,510	-57,384	-27.87	Sí
40	966,076	760,182	369.21	Sí
Total	8'235,765			
Media	205,894			

Fuente: Elaborado con información de CORONA, Rodolfo y otros. Informe sobre la metodología para la redistribución que presenta el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de la Redistribución al Consejo General del Instituto Federal Electoral (Primera Parte). IFE, México, 1996. pp.82-83.

De la tabla anterior se pueden extraer varias conclusiones, entre ellas la enorme desproporción que había entre los distritos electorales federales en el Distrito Federal después de la reforma de 1978, que se fue agravando conforme avanzaba el tiempo y las características demográficas de la Ciudad de México y del país en su conjunto, y que sólo se pudieron subsanar a través de otra profunda reforma electoral.

Es importante destacar que el marco geoelectoral del Distrito Federal desde 1928 hasta 1996 estuvo irremediamente atado al marco federal, tanto por la falta de autoridades locales con ese carácter o por la falta de definición legal que otorgase a la capital del país elementos propios para llevar a cabo estos procesos de participación y de elaboración de elementos técnicos y operativos para alcanzar estos fines. Es por eso que al hablar del marco geográfico electoral del Distrito Federal hasta este momento, se debe referenciar de manera obligada el marco general del país. Sin embargo estarían en puerta diversos cambios que dotarían a la Ciudad de México de marcos electorales propios, iniciando por el problema de la representación.

3.1.2. De la Asamblea de Representantes a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Con base en los resultados de las consultas populares realizadas por el gobierno federal desde mediados de 1986, el 28 de diciembre de ese año, el presidente de la República envió una iniciativa al Congreso de la Unión para que los capitalinos tuvieran una Asamblea de representación ciudadana propia. La iniciativa consistía, entre otras cosas, en seguir manteniendo la situación jurídica y política del Distrito Federal como sede de los Poderes Federales; ratificar el principio constitucional de que el gobierno capitalino corresponde al jefe del Ejecutivo; y conservar en el Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo que se relaciona con el Distrito Federal.

Se propuso adicionar a la fracción VI del artículo 73 constitucional las bases 2ª, 3ª y 4ª y, se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual

inició funciones en octubre de 1988. Así, en 1987 se creó una Asamblea que se encargaba de emitir bandos y reglamentos, de hacer trabajo de gestoría y participar en el nombramiento de magistrados del Tribunal e iniciar leyes ante el Congreso de la Unión.

Sin embargo, inicialmente sus facultades se redujeron a la materia reglamentaria y a la vigilancia en la administración pública de la capital, pero no así a la materia legislativa.

A principios de los años noventa la reforma política produjo diversos cambios para la Asamblea. En 1993 se crea la figura de elección indirecta para el Jefe de Gobierno; la Asamblea tendría facultades para aprobar la ley de ingresos y el presupuesto. Al mismo tiempo, la capital seguiría sin una Constitución local, y en su lugar el Congreso de la Unión expediría un Estatuto de Gobierno. En materia de gobernabilidad, las reformas constitucionales de 1993 fueron las más importantes para esta instancia, pues inició el procedimiento legal para que a la Asamblea se le dotara de facultades legislativas necesarias para convertirla en un órgano legislativo local, semejante a cualquiera de los Estados de la República.⁵¹

El 26 de julio de 1994, por decreto del Congreso de la Unión, la Ciudad de México pasó a ser una "entidad federativa" y el 15 de noviembre de 1994, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Gobierno de Distrito Federal, la Asamblea se constituyó como órgano de gobierno local, junto al jefe del Distrito Federal y al Tribunal Superior de Justicia. Así, con la ampliación de facultades, la asamblea de Representantes se reestructuró renombrándose como Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

3.1.3. La redistribución de 1996.

Para el Distrito Federal es trascendente la reforma electoral de agosto de 1996, pues gracias a ella los ciudadanos de esta entidad capital pueden, otra vez, elegir a las autoridades locales y contar con leyes e instituciones electorales propias, pues dejan ya de intervenir las autoridades electorales federales en la

⁵¹ Véase **Diario Oficial de la Federación** del 25/10/1993.

organización de los comicios locales del Distrito Federal, y de igual manera el órgano jurisdiccional federal, cabe destacar que antes de esta reforma, las reglas para la elección de la Asamblea de Representantes, convertida después en Asamblea Legislativa, y del Jefe de Gobierno, estaban contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Libro Octavo) y en reglas transitorias del mismo.

La reforma electoral de 1996 modifica el artículo 122 constitucional para dotar de nuevas características jurídico-políticas al Distrito Federal, entre las que se encuentran las siguientes:

- a) Las elecciones de un Jefe de Gobierno, titular de la administración pública local, con lo que ya no se tendrá dependencia de la administración pública federal; la atribución a éste de las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, la intervención en proceso legislativo local mediante la presentación de iniciativas, la facultad de realizar observaciones a las leyes que le envíe el órgano legislativo local y la promulgación y publicación de las mismas.
- b) La Institución de una Asamblea Legislativa con mayores facultades, ya que se le asignó la función de regular sobre las elecciones locales de la entidad, a partir de 1998, y sobre responsabilidades de los servidores públicos de los órganos encargados de la función judicial del fuero común, registro público de la propiedad y de comercio, servicios de seguridad prestados por empresas privadas y las materias civil y penal a partir de 1999.
- c) La elección directa de los titulares de los órganos político- administrativos en las demarcaciones territoriales en que se divida el territorio del Distrito Federal, los cuales habrán de sustituir en el año 2000 a las actuales Delegaciones Políticas del Distrito Federal.

Sin embargo, se establecieron diversos artículos transitorios para la conformación del marco geoelectoral del Distrito Federal para la elección de 1997, en la que sería la última participación de la instancia electoral federal (IFE) en la conformación del marco de elección de la Ciudad de México. Se señalan a

continuación algunos párrafos del artículo decimoquinto transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996:

"En términos de lo establecido en el artículo octavo transitorio del decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 22 de agosto de 1996, para la elección en 1997, del Jefe de Gobierno y de los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se aplicarán, en lo conducente y siempre y cuando no se opongan a lo previsto en el presente decreto, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el "Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establece la nueva demarcación territorial de los cuarenta distritos electorales uninominales en que se divide el Distrito Federal para la elección de miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal por el principio de mayoría relativa, y bases para establecer la organización electoral para la elección de que se trata, con vistas al Proceso Electoral de 1997", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 1996. En tal razón, la organización y desarrollo de las elecciones referidas, de conformidad con lo dispuesto en el libro octavo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, será responsabilidad de los Órganos Desconcentrados a nivel local y distrital del Instituto Federal Electoral correspondientes al Distrito Federal, según sus respectivas competencias y funciones..."

...

"En virtud de la no correspondencia numérica y geográfica entre los treinta distritos electorales federales uninominales para la elección de diputados de mayoría relativa al Congreso de la Unión con los cuarenta distritos electorales en que también se divide el Distrito Federal para la elección del mismo número de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por el principio de mayoría relativa, y de que la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberá tener como base la votación que se deposite en los 40 distritos electorales locales en que se divide el Distrito Federal, dichas elecciones se organizarán bajo las siguientes bases:

A.- Se establecerán, con carácter temporal, 40 consejos distritales locales en el Distrito Federal, para efectos de realizar tareas y actividades vinculadas con el proceso electoral para la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal y diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuyo ámbito de jurisdicción corresponderá a cada uno de los 40 distritos electorales en que se divide el Distrito Federal para esta elección..."

Se debe visualizar en perspectiva el alcance de la distritación que llevó a cabo el IFE en el Distrito Federal.

Para el mismo año de 1996 el Instituto Federal Electoral alcanza plena autonomía con respecto al Poder Ejecutivo Federal y llega al grado de ciudadanía

necesario para otorgar a los procesos electorales la certeza que otorga la legitimidad.

Desde 1993 el IFE estaba llevando a cabo un proceso de distritación nacional para reasignar los 300 distritos electorales federales con base en un modelo de equilibrio poblacional actualizado con el censo de población y vivienda de 1990. Sin embargo, en el Distrito Federal, se enfrentaba al problema de reducir de 40 a 30 distritos electorales federales mientras se tenía que cumplir con la norma legal de mantener los 40 distritos electorales locales uninominales.⁵²

Esta disyuntiva se salvó gracias al tratamiento que se le dio al Distrito Federal como un solo núcleo poblacional, a diferencia de los Estados de la Federación, donde a su interior se identificaron los municipios como origen de distribución.

La redistribución de 1996 elaborada por el IFE se elaboró, a diferencia de los procesos anteriores, con base en criterios constitucionales, aunados a acuerdos del Consejo General del 23 de enero de 1996, en lo que se refiere a la metodología para la reconfiguración de los 300 distritos uninominales federales y los 40 distritos uninominales locales en el Distrito Federal. En términos generales, lo anterior supuso la conformación de distritos contiguos compactos, cuya población no se desviara $\pm 15\%$ respecto de la población meta, salvo en los casos de excepción.

También para esta redistribución se incorporó al proceso un marco teórico-metodológico sustentado en el conocimiento científico; específicamente, se utilizó el análisis espacial como centro del proceso y un sistema de información geográfica como apoyo, además de las necesarias consideraciones de identidad cultural, vías de comunicación y tiempos de traslado. Siguiendo este enfoque, el Registro Federal de Electores aplicó un modelo heurístico para generar diversos planes de redistribución basados en el valor del voto, la compacidad, la contigüidad y el respeto de las fronteras municipales y estatales.⁵³

⁵² Cabe recordar que desde los tiempos de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el órgano legislativo local se compone de 40 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 26 por el principio de representación proporcional, y así quedó establecido tanto en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal como en el Código Electoral del Distrito Federal.

⁵³ Este método en particular dificultó el proceso de redistribución en el Distrito Federal, pues a todo el conjunto poblacional se le consideró como un solo cuerpo, al no considerarse a las delegaciones como equivalentes a municipios.

En términos del enfoque metodológico, la experiencia de redistribución de 1996 consideró los avances científico-tecnológicos de la época.

3.2. El Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

En 1993 se llevó a cabo una reforma más a la Constitución, para permitir la promulgación de un Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que permitiera normar las relaciones políticas en esta ciudad. Así, en 1994, el Congreso de la Unión expidió el primer Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Asimismo, como ya se mencionó, la reforma constitucional de mediados de 1996 tuvo un enorme impacto en las estructuras de gobierno de la ciudad. Se incrementaron las facultades de la Asamblea Legislativa que ahora está integrada por Diputados, no con Representantes, con atribuciones suficientes para crear y modificar los ordenamientos legales que norman la vida cotidiana de los capitalinos. Además, se determinó que a partir de 1997 y el año 2000, respectivamente, el Jefe de Gobierno y los responsables de las demarcaciones políticas que la conforman serán electos por voto universal, secreto y directo.

En julio de 1997, los capitalinos elegimos a los Diputados de la Asamblea Legislativa y al Jefe de Gobierno, en un ejercicio ciudadano de gran participación y sentido democrático.

En noviembre de 1997, La I Legislatura de la ALDF aprobó y envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal la cual fue aprobada y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997.

El Jefe del Gobierno del Distrito Federal, Cuauhtémoc Cárdenas, convocó desde su toma de posesión el 5 de diciembre de 1997 a los diversos actores políticos de la Ciudad de México para que participaran en la reforma política, necesaria para completar el objetivo de dotar de facultades plenas a los ciudadanos del Distrito Federal, tanto desde el punto de vista político como en el jurídico-institucional.

Fue por esas razones que se instaló en el mes de febrero de 1998, la Mesa Central de la Reforma Política para el Distrito Federal, que se subdividió en tres

mesas para abordar los siguientes temas: elaboración del Código Electoral del Distrito Federal; elaboración de una nueva Ley de Participación Ciudadana; y aspectos jurídico-políticos del DF.

Integraban la mesa central autoridades del Gobierno del Distrito Federal, así como los cinco partidos políticos que obtuvieron representación parlamentaria en la I Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1997-2000): PRI, PAN, PRD, PT Y PVEM.

En cada una de las tres mesas de trabajo hubo un coordinador que era a la vez un alto funcionario del Gobierno del Distrito Federal. Asimismo, cada uno de los cinco partidos políticos nombró a un representante. La secretaría técnica de cada una de las mesas estuvo a cargo de ciudadanos reconocidos sin filiación partidista.

Las tres mesas de trabajo laboraron desde febrero hasta octubre de 1998, presentaron sus resultados a la Asamblea Legislativa para que los diputados locales elaboraran iniciativas de ley, que a su vez fueron aprobadas por el pleno durante el periodo ordinario de sesiones, celebrado entre septiembre y diciembre de ese año.

La Ley de Participación Ciudadana fue aprobada en noviembre de 1998, y el Código Electoral en diciembre.

Dicha ley consta de 112 artículos y seis transitorios, incluye nueve instrumentos de participación ciudadana: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, unidades de quejas y denuncias, difusión pública y recorridos del titular del órgano político administrativo de la Demarcación Territorial, actualmente conocido como Delegado.

La Ley señala que los órganos de representación vecinal serán los Comités Vecinales electos, mediante voto secreto, universal y directo; utilizando el padrón electoral y la credencial del Instituto Federal Electoral. Electos por planilla, los coordinadores serán aquellos que obtengan la mayor votación. El comité vecinal quedará integrado de manera proporcional de acuerdo con la votación que

obtenga cada planilla. El método para asignar las posiciones de cada planilla será el del resto mayor.⁵⁴

Por su parte, el Código Electoral del Distrito Federal agrupa lo que concierne al proceso electoral y a los medios de impugnación y queja que corresponden al Tribunal Electoral. Consta de siete libros, 277 artículos y trece artículos transitorios. Este Código es la base jurídica para la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal, que a partir de su creación el 5 de enero de 1999 (fecha en que se publicó el Código en la Gaceta Oficial del Distrito Federal) se constituyó como el único encargado de organizar todo tipo de elecciones y consultas en la Ciudad de México, tales como las de Jefe de gobierno, Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Jefes Delegacionales, plebiscitos, referéndums, etcétera.⁵⁵

Una de las novedades de este Código es que eliminó la dualidad de poderes al no existir la Junta General Ejecutiva, como ocurre en el Instituto Federal Electoral: se trata de hacer una institución más ágil y más ejecutiva en su funcionamiento.

Otra novedad que contiene el Código es que puede anularse una elección si uno de los candidatos de los partidos políticos contendientes rebasó los toques de financiamiento para las campañas, entre otros.

Las atribuciones del Consejo General del IEDF en materia de geografía electoral local se encuentran en la base V del artículo 60 del Código Electoral, que señala:

"V. Determinar la división del territorio del Distrito Federal en distritos electorales uninominales, y fijar dentro de cada uno de los Distritos Electorales el domicilio que les servirá de cabecera, de acuerdo a los criterios establecidos en este Código;"

Asimismo, en el artículo 92 se establece la integración y el funcionamiento de los Comités Técnicos y de Vigilancia del Registro de Electores, cuyas principales características son las siguientes:

“...
I. De su integración:

⁵⁴ Las elecciones de los Comités Vecinales se celebraron el 4 de julio de 1999 y fueron las primeras elecciones organizadas por el Instituto Electoral del Distrito Federal. Estos comités tomaron posesión el 1 de agosto de 1999.

⁵⁵ Con fecha 11 de marzo de 1999, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucionales los Consejos que sustituirían a las Delegaciones Políticas y 35 artículos más del Código Electoral del Distrito Federal, por lo que se llevó a cabo la adecuación del Código Electoral, publicándose una primera reforma al mismo el 30 de septiembre de 1999 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y una segunda el 15 de octubre del mismo año.

a) Serán presididos por el Director Ejecutivo del Registro de Electores del Distrito Federal, o en su caso, por los Directores Distritales del Registro de Electores;

b) Tendrán un Secretario designado por el Presidente; y

c) Los partidos políticos deberán acreditar oportunamente a sus representantes ante los respectivos Comités Técnicos y de Vigilancia del Registro de Electores, los que podrán ser sustituidos en todo momento.

...

II. Los Comités Técnicos y de Vigilancia del Registro de Electores tienen las atribuciones siguientes:

...

e) Conocer de los trabajos que la Dirección Ejecutiva del Registro de Electores del Distrito Federal realice en materia de geografía electoral y actualización cartográfica;

...

III. Los Comités Técnicos y de Vigilancia del padrón Electoral formarán un equipo de apoyo técnico, integrado por un coordinador que será el Secretario Técnico del Comité Técnico y de Vigilancia y un representante por cada partido político, con calificación técnica en las áreas de estadística, actuaría, informática o de demografía, podrán ser sustituidos en todo momento.

El equipo de apoyo técnico tendrá a su cargo las tareas siguientes:

a) Análisis de las actividades que a mediano y largo plazo debe de desarrollar la Dirección Ejecutiva del Registro de Electores con relación a sus programas, definiendo los conceptos de los mismos;

b) Revisar la planeación y proponer en su caso las modificaciones de las áreas de cartografía, revisión documental, consolidación de la base de datos, operativo de campo, capacitación, informática, seguimiento, actualización y comunicación;

...

d) Diseñar la metodología para los trabajos de supervisión que desarrollen los Comités Técnicos y de Vigilancia;

e) Analizar, supervisar, evaluar y auditar el desarrollo y avance de los programas de la Dirección Ejecutiva del Registro de Electores en sus aspectos de consolidación cartográfica, verificación documental, verificación de campo, listado de homonimias, tablas de inconsistencias y su corrección, generación de cintas magnéticas, instalación y funcionamiento de módulos, avances de ciudadanos que obtuvieron su credencial, incidencias, actualización del Padrón Electoral, creación de la base de imágenes y su utilización;

f) Analizar los catálogos de cartografía básicos de secciones y localidades para su cotejo con la información del Padrón Electoral y las listas nominales de electores;

...

j) Auditar la correspondencia entre la Distritación, la delimitación territorial de las secciones electorales y los productos cartográficos que comprendan el número de ciudadanos previstos en este Código;..."

Al inicio de sus funciones, el IEDF operó con el marco geoelectoral local del año de 1996 elaborado por el IFE expreso para la elección de 1997, por lo que el

instituto local aún no contaba con un marco geográfico distrital actualizado por sí mismo, por lo que durante la elección Constitucional del año 2000, se utilizó por última vez el trazo distrital con el que se llevó a cabo la elección local de tres años antes, con todas sus complejidades de desproporción entre los distritos locales.

3.2.1. La correlación en la representación legislativa a raíz de la elección de 2000.

En la elección del año 2000 el Distrito Federal se encontraba con una situación de distribución poblacional bastante diferente a la que tenía en el último censo de 1990, en este lapso de tiempo (10 años), la población de las delegaciones y distritos del centro de la ciudad se encontraban en un proceso de despoblamiento mientras que las delegaciones y los distritos del sur presentaban un proceso sostenido de poblamiento, es decir, si bien los flujos migratorios de los estados del país al Distrito Federal habían disminuido considerablemente, al interior de la capital del país los flujos migratorios y niveles de fecundidad habían adoptado características únicas.

En la siguiente tabla se puede apreciar el grado de desproporción que existía en el Distrito Federal por distrito electoral en la elección del año 2000, en relación a la media poblacional de la capital del país.

Grado de desproporción entre los distritos electorales del Distrito Federal, 2000

Distrito electoral local	Población estimada	Desviación	
		Absoluta	Relativa
I	235,011	19,880	9.2
II	180,051	-35,080	-16.3
III	182,858	-32,273	-15.0
IV	191,490	-23,641	-11.0
V	166,173	-48,958	-22.8
VI	203,422	-11,709	-5.4
VII	183,472	-31,659	-14.7
VIII	171,707	-43,424	-20.2
IX	201,040	-14,091	-6.5
X	186,636	-28,495	-13.2

Distrito electoral local	Población estimada	Desviación	
		Absoluta	Relativa
XI	166,067	-49,064	-22.8
XII	199,008	-16,123	-7.5
XIII	214,233	-898	-0.4
XIV	173,594	-41,537	-19.3
XV	162,642	-52,489	-24.4
XVI	205,590	-9,541	-4.4
XVII	121,434	-2,697	-1.3
XVIII	198,887	-16,244	-7.6
XIX	181,975	-33,156	-15.4
XX	231,613	16,482	7.7
XXI	178,503	-36,628	-17.0
XXII	269,508	54,377	25.3
XXIII	258,651	43,520	20.2
XXIV	244,034	28,903	13.4
XXV	276,725	61,594	28.6
XXVI	174,443	-40,688	-18.9
XXVII	232,834	17,703	8.2
XXVIII	197,074	-18,057	-8.4
XXIX	259,498	44,367	20.6
XXX	194,609	-20,522	-9.5
XXXI	254,203	39,072	18.2
XXXII	207,631	-7,500	-3.5
XXXIII	247,398	32,267	15.0
XXXIV	222,050	6,919	3.2
XXXV	189,044	-26,087	-12.1
XXXVI	302,790	87,659	40.7
XXXVII	270,656	55,525	25.8
XXXVIII	237,076	21,945	10.2
XXXIX	282,867	67,736	31.5
XL	257,742	42,611	19.8
TOTAL	8'605,239		

Fuente: DEREDEF con base en: IFE-RFE. Estadístico del Padrón del Distrito Federal. Corte del 25 de mayo de 2000; INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Resultados definitivos

Estos niveles de desproporción hacían necesaria un proceso de redistribución de la población al interior de los distritos electorales que, a la vez que permitirían que el IEDF diseñara insumos propios del marco geoelectoral, permitiesen acercarse más al ideal de la igualdad del voto para los ciudadanos capitalinos, de esta forma, después de la elección del 6 de julio de 2000 el IEDF, a través de órganos técnicos, directivos y de vigilancia, diseño la metodología que permitiría elaborar el nuevo marco distrital de la Ciudad de México.

3.2.2. Elaboración de la metodología de distritación.

La primera etapa de la metodología consistió en el trabajo desarrollado, durante 10 meses, en el seno del Comité Técnico Especial de Asesoría en Materia del Registro de Electores (CTEAMRE), cuyo objetivo central fue elaborar un documento metodológico que orientara, paso a paso, las actividades técnicas, de gabinete y campo, para llevar a cabo la definición del ámbito territorial de los distritos electorales uninominales. Dicha actividad se inició a finales de 2000 y concluyó a mediados de 2001.

Con esta mecánica de elaboración colectiva, entre los partidos políticos y la autoridad electoral, se construyó una metodología a partir de propuesta técnicas que se fueron analizando entre los miembros del CTEAMRE.

En la metodología se plasmó la interpretación del marco jurídico electoral, los conceptos técnicos, geográficos y estadísticos, así como el orden en que se aplicarían los cinco criterios dispuestos en la norma electoral⁵⁶. Al respecto, cabe señalar que previamente la Dirección Ejecutiva del registro de Electores del Distrito Federal (DEREDF) había elaborado un documento para determinar el número de distritos electorales uninominales en que se debía dividir el Distrito Federal (40), el cual sirvió después de referencia obligada para el diseño metodológico de la distritación.

Si bien la interpretación del marco legal determinaba las características a incluir en el ejercicio de distritación, ello no era suficiente. Había que convencer a los actores políticos de que la aplicación del marco normativo no tendría sesgos o crearía las desviaciones electorales ya descritas con anterioridad. Esto requirió de un análisis demográfico preliminar sobre la situación de los distritos electorales que estuvieron vigentes hasta el proceso electoral del año 2000.

Adicionalmente, había que definir las herramientas estadísticas que se utilizarían en la estimación de la población de los 40 distritos uninominales, y su posterior

⁵⁶ Artículo 16 del Código Electoral del Distrito Federal: "El ámbito territorial de los distritos electorales uninominales se determinarán mediante la aprobación de los miembros del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, de acuerdo a los criterios siguientes: a) Se dividirá el número de ciudadanos de acuerdo al último Censo General de Población entre el número de distritos electorales uninominales; b) Se procurará que las Delegaciones abarquen distritos completos; c) Se deberán considerar aspectos geográficos, de vías de comunicación y socioculturales; d) La forma de los distritos deberá responder al criterio de compacidad; y e) La diferencia de población respecto de un distrito y otro, una vez aplicado el criterio del inciso a) del presente artículo, no podrá ser su variación mayor o menor de quince por ciento."

distribución entre las delegaciones. Para ello, el acuerdo técnico fue el de tomar como base la unidad mínima de la geografía electoral que corresponde a la sección electoral⁵⁷, para que, a partir de la estimación de la población por sección se construyera la estimación total por distrito.

Asimismo, en la metodología se esbozaron los conceptos geográficos, de vías de comunicación y socioculturales a considerar en la construcción de los límites distritales. El documento también incluyó, a petición de los partidos políticos, la realización de recorridos de campo, para conocer el trazo preliminar de los distritos que se obtuvieran en gabinete; este aspecto les permitiría identificar anticipadamente los límites que se propondrían en el proyecto de distritación. Para atender esta sugerencia, la metodología preestableció el tratamiento a las propuestas de modificación de estos recorridos, y los conducentes para su revisión e inclusión.

En la última parte de la metodología se incluyó la ruta institucional para la entrega del proyecto de nuevo ámbito territorial para conocimiento y, en su caso, aprobación del Consejo General del IEDF.

Al aprobarse la metodología por el Consejo General, lo que siguió fue la aplicación de la misma, eje central de esta investigación, por lo que en las siguientes páginas se explica a detalle el mecanismo seguido por el IEDF para la conformación de los nuevos 40 distritos electorales uninominales del Distrito Federal.

⁵⁷ Artículo 17 del Código Electoral del Distrito Federal: *"La Sección Electoral es la fracción territorial de los Distritos Electorales para la inscripción de los ciudadanos en el Catálogo General de Electores, Padrón Electoral y Listas Nominales de Electores.*

Cada sección tendrá como mínimo 50 electores y como máximo 1,500. Cuando las secciones electorales se encuentren fuera de este rango la Dirección Ejecutiva del Registro de Electores del Distrito Federal procederá a realizar los ajustes pertinentes, asimismo, al revisar la división territorial de los distritos uninominales, actualizará el rango de población de las secciones electorales.

Las secciones electorales se constituirán dentro de los límites de las colonias o localidades. La manzana constituirá la base geográfica de las secciones electorales."

CAPÍTULO 4. EL PROCESO DE DISTRITACIÓN LOCAL 2001-2002

4.1. El problema de las secciones electorales.

Para la integración de los distritos se necesitan supuestos técnicos que permitan la agregación de grupos de personas con una referencia geográfica común, con el fin de garantizar al menos, la unidad geográfica, es decir, es necesario que uno de estos supuestos para integrar los distritos se refiera a la selección de grupos de personas, escogidas mediante referencias geográficas.

Por otra parte, los procesos mediante los cuales se determinan las áreas geográficas de la delimitación espacial a las que se hizo referencia en un principio, se orientan fundamentalmente por el principio de igualdad de la población residente, de tal manera que el voto de cada ciudadano tiene el mismo valor proporcional independientemente del lugar donde se ubique su domicilio, lo que se traduciría de manera ideal en que cada representante ante el órgano correspondiente de gobierno, represente al mismo número de personas.

El problema que se identifica con el criterio de agrupamiento de “grupos de personas”, es que ya no es posible establecer de manera estricta el criterio de igualdad de población.

Antes de entrar al análisis y descripción técnica del proceso de distritación emprendido por el Instituto Electoral del Distrito Federal conviene realizar un análisis sobre un inconveniente que, en sí mismo, constituyó una gran prueba de fuego para los esfuerzos de apegarse a los criterios jurídicos del marco geoelectoral local, los procedimientos técnicos y, de este modo, realizar una metodología que permitiese abordar el proceso de distritación en su gran marco institucional. Este inconveniente fue (y lo es aún) el problema de las secciones electorales.

La sección electoral constituye, después de la manzana, la base de la división geoelectoral de los distritos electorales, y por este motivo, antes de consolidar un proceso de “distritación” se debe llevar a cabo una adecuada metodología de distribución dentro de estas células territoriales distritales.

De esta forma, se llega a la inferencia de que las desviaciones geográficas de los distritos tienen su origen precisamente en desviaciones primarias dentro de las secciones electorales.

Como se mencionó en el capítulo precedente, uno de los objetivos del proceso de distritación en el Distrito Federal consistía en actualizar el criterios plasmado en el inciso e) del artículo 16 del Código Electoral del Distrito Federal en el sentido que la diferencia de los distritos resultantes del proceso de reagrupación geoelectoral no excediera el límite del 15 por ciento hacía el extremo superior o inferior de la media poblacional de todos los distritos, sin embargo, al realizar el análisis de la misma célula de donde partiría esta actualización, resultó que infinidad de secciones electorales rebasan esta media descrita en el cuerpo normativo del procedimiento.

Y es justamente en este punto en que el origen del problema para lograr el equilibrio demográfico de la distritación está en la forma en cómo se integran o construyen los distritos, que es a través de "conglomerados de individuos" que viven en determinada "unidad geográfica de agrupamiento"⁵⁸, e independientemente del modelo de construcción que se proponga, el primer problema que se presenta, se refiere a la selección de la unidad geográfica con la que se iniciará el proceso de agrupamiento, llamada también sección "semilla".

Es preciso recordar que, si bien es cierto la responsabilidad de llevar a cabo la conformación del marco geoelectoral del Distrito Federal, corresponde de manera exclusiva al IEDF, la conformación de la base territorial de ellas (la sección electoral), es una atribución exclusiva del IFE, de allí la necesidad de contar con un análisis profundo de los mecanismos técnicos más adecuados para aplicar y poder dar cumplimiento a los mandatos jurídicos sobre las características que debe cumplir el marco geoelectoral local, sin afectar y, más aún, tomando como "semillas" las secciones existentes⁵⁹, con todo y su desactualización evidente.

⁵⁸ También llamada sección electoral.

⁵⁹ Aquí es importante señalar que las secciones no son en ningún sentido unidades permanentes, al contrario, en tanto unidades geográficas que por su naturaleza sufren modificaciones constantes, se precisa también actualizarlas. Lo que aquí se afirma es que el IEDF tuvo que trabajar sobre las secciones existentes, pues la actualización de estas unidades territoriales es un procedimiento que aún se encuentra hoy (2005) en proceso de consolidación para ponerlo en marcha por parte del órgano federal (IFE).

Así, el IEDF recurrió al análisis de las mejores alternativas para solucionar los obstáculos que representaba trabajar con unidades territoriales que acusaban un desajuste poblacional que podría repercutir en la formación, a su vez, de distritos electorales irregulares y/o desproporcionados.

En principio, el IEDF recurrió a la figura de secciones contiguas para poder otorgar compacidad a unidades geográficas que de haber permanecido incolumnes no la tendrían, es decir, en lugar de trabajar en el agregado de cada sección de forma individual para cada distrito, se trabajó en grupos de secciones, aplicando los criterios que marca la norma. Así, el reto entonces era la utilización de un modelo de agrupamiento que permitiese el resultado óptimo.

Cabe destacar que la configuración de un distrito electoral uninominal puede ser tan variada como posibilidades y unidades geográficas se tomen en cuenta para su agrupación y trazo. En este supuesto, en el Distrito Federal se contaría con un abanico de, al menos, 5 mil 535 posibilidades y sus combinaciones múltiples para la conformación de los distritos electorales uninominales.

A continuación, mencionaremos las diferencias entre los dos principales métodos utilizados por el IEDF para resolver los problemas de combinación de secciones - el heurístico y el meta heurístico-, y que fueron necesarios para encontrar la forma más adecuada de cumplir con el adecuado trazo de los espacios geográfico electorales⁶⁰.

Un modelo heurístico es un procedimiento o proceso repetible que conduce a la solución de algún problema experimental con base en rasgos característicos específicos. Este tipo de modelos se fundamenta en procedimientos matemáticos demostrables, consiguen sus resultados a partir de la experiencia y su programación acepta un número limitado de criterios a aplicar, lo que representa su principal desventaja. Por su construcción los programas heurísticos no alcanzan siempre el mejor de los resultados, pero sí producen un buen resultado.

⁶⁰ Cabe destacar que dentro del modelo metaheurístico se insertan las cuatro herramientas técnicas y matemáticas que también fueron revisadas para solventar los problemas de agrupamiento de secciones, de acuerdo a la metodología, a saber: 1) de Algoritmos Genéticos (Genetic Algorithmic), 2) el procedimiento Greedy Randomized Adaptive Search Procedures (GRASP), 3) el Templado Simulado (Simulated Annealing), y 4) de Búsqueda Tabú (Tabu Search); mientras que por el lado de los modelos heurísticos se revisó el Modelo Heurístico utilizado por el IFE en 1996. Tales herramientas no son descritas en esta investigación, debido a la importancia primaria de describir el proceso que siguió el IEDF finalmente en el trazo del marco geoelectoral del Distrito Federal.

Por su parte, los procedimientos meta-heurísticos son métodos que están diseñados para resolver problemas más específicos y de mayor complejidad en donde los modelos heurísticos no son suficientes. Los modelos meta-heurísticos proporcionan un marco general para crear nuevos algoritmos híbridos que permiten la integración de un mayor número de variables, en consecuencia, su programación se vuelve más compleja.

Para una mayor comprensión de ambos modelos es necesario definir algunos aspectos generales o componentes que se utilizan en su medición:

Semilla de agrupamiento: Es la unidad geográfica en torno a la cual se propone comenzar a agrupar el resto de las unidades para integrar un distrito electoral. La determinación de la semilla puede ser de manera aleatoria o determinista, el modelo sólo acepta una u otra de éstas. En el caso de la distritación local para el Distrito Federal se considera que la unidad geográfica de agrupamiento equivale a una sección electoral.

Vecindad por punto o vecindad por frontera: Este criterio se refiere a las dos formas de definir los puntos vecinos de una sección electoral. Las secciones por punto de una sección x son todas aquellas que coinciden territorialmente con ésta, al menos en un punto. Las secciones vecinas por frontera tiene la cualidad anterior pero, además, comparten al menos un segmento de línea en el límite de una delegación o de un grupo de secciones (refiérase a los límites de todo el distrito federal).

Criterios de agrupamiento: Son aquellas condiciones que permiten sumar las secciones electorales de manera informática o manual, las cuales, en su fase de construcción, deberían dejar evaluar la mejor solución para agrupar dichas secciones. Entre estas condiciones pueden mencionarse la compacidad, los aspectos geográficos, las vías de comunicación y los aspectos socioculturales. Para utilizar un modelo de agrupamiento automatizado es necesario seleccionar sólo algunas de las condiciones seleccionadas, ya que los criterios geográficos y socioculturales son muy amplios y difíciles de cuantificar.

Forma de crecimiento: Se refiere al método seleccionado para ir agregando las secciones electorales a un conjunto ya integrado y, entre éstas, se consideran dos formas de agregación:

- De crecimiento central.- Dado el conjunto x de secciones ya agrupadas, se agregan al conjunto todas aquellas secciones vecinas y se sigue de la misma manera hasta alcanzar la meta poblacional fijada.
- De crecimiento por mejor vecino.- Dado el conjunto x de secciones ya agrupadas, se agregan al conjunto todas aquellas secciones que tengan más puntos de vecindad con x o, en su caso, aquellas que cumplan con más criterios de agrupamiento, es decir, mientras una sección tenga más puntos comunes con el conjunto, será *mejor vecino* del mismo.

Las variables que el IEDF tuvo que ponderar para identificar el método de agrupamiento de secciones electorales para aplicarse en el Distrito Federal estuvieron dadas por la cantidad de información de cada sección electoral⁶¹, así como por la necesidad de que los resultados pudieran ser verificables y transparentes para los partidos políticos e instancias involucradas en la redistribución.

4.2. Marco de Referencia de la aplicación de la metodología de redistribución en el Distrito Federal.

La aplicación de la metodología aprobada para la nueva conformación de los distritos electorales uninominales locales requirió precisar los alcances del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) en materia de distritación e interpretar los criterios técnicos establecidos en la ley.

Así, se observó que el fundamento jurídico que determina cuál es la instancia competente para realizar la conformación territorial de los distritos electorales locales se establece en los artículos 37 y 127 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF) y en los artículos 16 y 60 del Código Electoral del Distrito Federal (CEDF).

El artículo 37 del EGDF dispone que:

⁶¹ Población, secciones electorales vecinas por frontera y respeto en la medida de lo posible de los límites delegacionales.

"La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará por 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa... La demarcación territorial de los distritos se establecerá como determine la ley."

El artículo 127 define las facultades del IEDF y entre ellas menciona que:

"...El Instituto Electoral del Distrito Federal tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de los partidos políticos, al padrón y lista de electores..."

Por otra parte, el CEDF precisa tanto la instancia facultada para aprobar el ámbito territorial de los distritos electorales uninominales, como los criterios que se deben cumplir para efectuar estas tareas. Así, el artículo 16 del Código en su primer párrafo establece:

"El ámbito territorial de los distritos electorales uninominales se determinará mediante la aprobación de los miembros del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, de acuerdo a los criterios siguientes:

- a) Se dividirá el número de ciudadanos de acuerdo al último Censo General de Población entre el número de distritos electorales uninominales;*
- b) Se procurará que las Delegaciones abarquen distritos completos;*
- c) Se deberán considerar aspectos geográficos, de vías de comunicación y socioculturales;*
- d) La forma de los distritos deberá responder al criterio de compacidad; y*
- e) La diferencia de población respecto de un distrito y otro, una vez aplicado el criterio del inciso a) del presente artículo, no podrá ser su variación mayor o menor de quince por ciento."*

El CEDF en su artículo 60, fracción V faculta al Consejo General del IEDF para:

"Determinar la división del territorio del Distrito Federal en distritos electorales uninominales, y fijar dentro de cada uno de los Distritos Electorales el domicilio que les servirá de cabecera, de acuerdo a los criterios establecidos en este Código."⁶²

Teniendo en cuenta las disposiciones anteriores, el siguiente paso consistió en interpretar los criterios contenidos en el artículo 15 del CEDF, con el fin de determinar la secuencia de aplicación de los incisos del citado artículo.

Los cinco criterios establecidos en dicho artículo se clasificaron de acuerdo con su carácter imperativo y potestativo.

⁶² Para conocer el conjunto de atribuciones del Consejo General del IEDF, véase el artículo 60 del CEDF.

Se detectaron cuatro criterios de carácter imperativo:

- a) *Se dividirá el número de ciudadanos de acuerdo al último Censo General de Población entre el número de distritos electorales uninominales;*
- c) *Se deberán considerar aspectos geográficos, de vías de comunicación y socioculturales;*
- d) *La forma de los distritos deberá responder al criterio de compacidad; y*
- e) *La diferencia de población respecto de un distrito y otro, una vez aplicado el criterio del inciso a) del presente artículo, no podrá ser su variación mayor o menor de quince por ciento.*

Y un criterio de carácter potestativo, en los términos siguientes:

- b) *Se procurará que las Delegaciones abarquen distritos completos;*

Considerando lo anterior, se dispuso que la aplicación de estos criterios se realizara en el mismo orden en que se presentan en el citado artículo, con excepción del inciso e); ya que éste se interpretó como un indicador que, durante el proceso de configuración del ámbito territorial, interactúa con todos los demás criterios a manera de contador del monto poblacional acumulado.

En este sentido, el inciso e) rigió en todo el desarrollo de la aplicación de la metodología y se dio cumplimiento al quedar la población final de los distritos dentro del rango estipulado en el CEDF.

Por lo tanto, el primer criterio que se aplicó fue el poblacional –inciso a)-. Después, se aplicó hasta donde fue posible el criterio de integrar distritos completos al interior de las delegaciones –inciso b)-. En el caso de que éste no se cumpliera, se realizó un análisis de los aspectos estadísticos, geográficos, socioculturales y cartográficos a efecto de agrupar delegaciones con el propósito de que los distritos electorales que en éstas se hubieran conformado, se ajustaran al criterio de diferencia poblacional respecto al factor de distribución, de $\pm 15\%$. El siguiente criterio que se tomó en cuenta en orden de aplicación fue el considerar aspectos geográficos, de integración sociocultural y vías de comunicación –inciso c)-. El cuarto criterio considerado correspondió a la intención de que la figura de los distritos fuera lo más cercana posible a un polígono regular –inciso d)-, condición supeditada a la forma de las secciones electorales y de las delegaciones. Finalmente, el resultado de aplicar los criterios anteriores, se confrontó de nuevo

con el margen de $\pm 15\%$ de diferencia de población entre los 40 distritos. Esto último, en virtud de que el CEDF lo definió como un rango permisible, al prever la dificultad de distribuir a los habitantes de la Ciudad de México de manera homogénea entre los distritos electorales uninominales que se trazaron.

4.2.1. Estimación poblacional de las secciones electorales.

Previo al diagnóstico demográfico de los distritos electorales uninominales se realizó una estimación del número de habitantes por sección electoral. La cuantificación era relevante en virtud de que las secciones constituyen la fracción territorial para la inscripción de ciudadanos en el padrón electoral⁶³, y, en el marco de la metodología aprobada por el Consejo General del IEDF, ésta es la unidad poblacional esencial para efectuar la nueva delimitación de los distritos electorales uninominales.

La información que se utilizó para desarrollar la estimación poblacional fue:

- Número de habitantes por sexo, según delegación, grupos de edad y edad desplegada (información obtenida de los resultados definitivos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000)
- Estadístico del padrón electoral del Distrito Federal por sexo y grupos de edad según sección electoral.⁶⁴

Los procedimientos numéricos aplicados se pueden descomponer en tres etapas:

- a) Una previa, en la que se adecuó la información a las necesidades del procedimiento, en virtud de que, a diferencia del padrón electoral, el censo de población sí considera a personas cuya edad no se especifica o se desconoce.⁶⁵
- b) En una segunda etapa se aplicó la formulación matemática establecida en la metodología, con el fin de obtener la estimación de la población de

⁶³ Artículo 17 del CEDF.

⁶⁴ En la metodología aprobada se plantea que la fecha de corte puede corresponder a tres momentos. Se determinó utilizar la del 25 de mayo de 2000 en razón del mayor grado de depuración alcanzado en víspera de las elecciones constitucionales del 2000, y porque con este corte se imprimieron las listas nominales utilizadas para éstas.

⁶⁵ El censo de población 2000 reportó casi 129 mil habitantes del Distrito Federal de edad no especificada, mismos que en cada delegación representan el 1 y 3% de su población total. La mayor parte de estos individuos corresponden a una estimación de 109,304 personas que el INEGI consideró como habitantes de las 27,326 viviendas en las que el censo no captó información de sus ocupantes.

18 años y más por sexo que reside en cada sección electoral; la cual posteriormente se sumó a la población estimada de 0 a 17 años de la correspondiente sección electoral.

- c) Y una tercera etapa en la que se corrigieron los errores por redondeo y que, en última instancia, tuvo como objetivo el que la suma de las poblaciones de las secciones electorales de cada delegación reprodujera exactamente el valor tabulado en el censo de población.

Cabe señalar respecto a la primera etapa de trabajo, que la repartición de la población de edad no especificada, entre todas las edades, es un procedimiento común en demografía, y se consideró para el desarrollo del procedimiento de la redistribución para evitar, una vez más, desfases cuantitativos y, en consecuencia, cualitativos, en la cantidad de habitantes proyectados no solo en los distritos resultantes, sino de origen en las secciones electorales. Su aplicación se hizo necesaria para conservar la consistencia de los siguientes procedimientos.

En términos generales dicho mecanismo consistió en lo siguiente: para cada delegación y sexo se distribuyó la cantidad de habitantes de edad no especificada entre todos los grupos de edad, conforme a la participación porcentual de cada grupo en la delegación, que previamente se calculó exclusivamente con la población de la que sí se conoce su edad, es decir, que excluyó a la población de edad no especificada.⁶⁶

La segunda etapa de este procedimiento, en la que propiamente se realiza el cálculo, se divide en dos partes: la estimación e habitantes de 18 y más años y la estimación de los habitantes menores de edad, según se establece en la siguiente expresión matemática:

$$\text{Población estimada} = \text{Población estimada 18 años y más} + \text{Población estimada 0 a 17 años}$$

⁶⁶ Para clarificar lo señalado se podría plantear un ejemplo: si en una delegación hay 3000 mujeres de edad no especificada y el grupo de mujeres de 20 a 24 años representa el 10% de todas las personas de este sexo que sí indicaron cuál era su edad, entonces al total de mujeres de este grupo se debe sumar el 10% de las 3000 de edad desconocida; es decir, a la cantidad tabulada en el censo para este grupo de edad y sexo se añadieron 300 mujeres. Se debe señalar que este ajuste a los grupos de edad y sexo no alteró la cantidad total de personas que residen en cada delegación y que aparece tabulada en el censo de población.

Para obtener la primera parte, es decir, la población estimada de 18 años y más de edad se requirió, en primera instancia, calcular para cada delegación los 22 factores por sexo y grupo de edad (correspondientes a los 11 grupos de edad y los dos sexos) conforme a la fórmula:

$$\text{Factor sexo, grupo de edad } e = \frac{\text{Población Censal sexo, grupo de edad } e}{\text{Padrón sexo, grupo de edad } e}$$

Aunque para agilizar los 352 cálculos correspondientes a las 16 delegaciones, se empleó una hoja de cálculo, como ilustración de este procedimiento considérese a los hombres de 19 a 20 años de edad de la delegación Azcapotzalco.

El cociente de los 8,076 hombres de estas edades tabulados por el censo entre los 6,395 ciudadanos de las mismas edades registrados en el padrón electoral de la delegación, resulta en un factor de 1.2629.

$$\text{Factor Hombres, 18 a 19 años} = \frac{8,076}{6,395} = 1.2629$$

De manera análoga se pueden obtener los 22 factores de cada una de las 16 delegaciones del Distrito Federal, aunque como se mencionó, en la práctica éstos se obtuvieron mediante el uso de una hoja de cálculo.

Una vez que se contó con los 22 factores de cada delegación, se obtuvo la estimación del número de habitantes de 18 y más años de edad de cada delegación, según la siguiente expresión matemática:

$$\text{Población estimada 18 años y más} = \sum_{\text{Sexo}=1}^2 \sum_{e=1}^{11} (\text{Factor Sexo, grupo de edad } e * \text{Padrón Sexo, grupo de edad } e)$$

Continuando con el ejemplo anterior, en la sección electoral 1 ubicada en la delegación Azcapotzalco, el factor de 1.2629 para los hombres de 18 a 19 años implicó que los 20 ciudadanos de estas edades registrados en su correspondiente padrón electoral, produjeran una estimación de 25.26 personas de estas edades en dicha sección electoral. El efecto completo de la suma de las estimaciones obtenidas para los 22 grupos de edad de ambos sexos resultó en que los 945 ciudadanos registrados en el padrón electoral de esta sección permitieran estimar que los residentes de 18 y más años en la misma, ascienden a 805.12 personas.

La otra parte del cálculo, la estimación de la población de 0 a 17 años en cada sección electoral, se basó en la siguiente fórmula:

$$\text{Población estimada 0 a 17 años, sección } k = (\text{Participación \% sección } K * \text{Población deleg. 0 a 17 años})$$

Esencialmente ésta señala que, en cada delegación, la población total de 0 a 17 años se debe distribuir entre cada una de sus secciones electorales, de acuerdo con la participación porcentual de éstas en el padrón electoral de toda la demarcación.

Como ilustración de los cálculos realizados considérese la misma sección electoral 1. Ésta registró en su padrón electoral a 954 ciudadanos de los 362, 277 de toda la delegación Azcapotzalco, por lo que participa con el 0.26% del total. Dado que en Azcapotzalco vivían según la información ajustada del censo, 131,438 menores de edad, a la sección electoral 1 correspondieron 342.85 habitantes de 0 a 17 años de edad.

$$\text{Población estimada 0 a 17 años, sección 1} = (0.0026 * 131438) \cong 342.85$$

Según la expresión matemática inicial de procedimiento, la suma de estos 342.85 habitantes menores de edad con los 805.12 mayores de edad, arroja una estimación conjugada de 1,147.97 habitantes en la misma:

$$\begin{aligned} \text{Población estimada} &= \text{Población estimada 18 años y más} + \text{Población estimada 0 a 17 años} \\ \text{Población estimada 1} &= 805.12 + 342.85 = 1,147.97 \end{aligned}$$

Esos cálculos se desarrollaron en forma idéntica para las 5,535 secciones electorales en que se divide el Distrito Federal.

La generalización de estos cálculos a las 5,535 secciones electorales de la entidad, permitió estimar el número de habitantes por sección electoral de la Ciudad de México.

La última etapa de la estimación consistió en convertir los números fraccionarios estimados de cada sección en números enteros. De esta manera, siguiendo con el mismo ejemplo, los 1,147.97 habitantes estimados de la sección 1 se redondearon a 1,148.

La realización del redondeo señalado introdujo un problema que, aunque de importancia relativamente menor, impedía recuperar la cantidad exacta de habitantes tabulada por el censo para cada delegación. Por ello se llevó a cabo un ajuste manual al redondeo que garantizara que la suma de la población estimada de todas las secciones de una delegación, fuera idéntica al dato tabulado en el censo de población.⁶⁷

El resultado final de la estimación poblacional por sección electoral proveyó de una herramienta que permitía que en las etapas subsecuentes en la aplicación de la metodología las operaciones de agregación de secciones electorales fuera consistente, ya que:

- La suma de las secciones electorales de cada delegación reproduce exactamente la población total tabulada por el censo de población para esta última.
- La suma de las 5,535 secciones electorales del Distrito Federal representa exactamente la población tabulada por el censo de población para esta entidad.

4.2.2. Diagnóstico demográfico de los 40 distritos electorales uninominales de 1996-2000.

El diagnóstico demográfico de los 40 distritos electorales uninominales permitió detectar la cantidad de distritos fuera del rango de $\pm 15\%$. Éste se desarrolló con base en la estimación poblacional por sección electoral.

Obtener la desviación poblacional que presentaban los distritos electorales empleados hasta el proceso del año 2000, requirió calcular el promedio de su población, a través de dividir la población total del Distrito Federal entre los 40 distritos existentes, con base en la información del censo 2000.

La fórmula empleada para calcular la población promedio por distrito fue la siguiente:

⁶⁷ Aún en la delegación Benito Juárez, donde el error por redondeo fue mayor, éste sólo fue del orden de una persona por cada 25,000. Lo anterior implicó que en 15 secciones electorales de esta delegación la estimación poblacional correspondiente se ajustara en una persona al menos.

$$\text{Población promedio por Distrito} = \frac{\text{Población total}}{\text{Número de Distritos}}$$

También fue necesario calcular la desviación poblacional mediante la siguiente expresión matemática:

$$\text{Desviación poblacional distrital } j = \left[\left(\frac{\text{Pob. Estimada Distrito } j}{\text{Promedio distrital}} \right) - 1 \right] * 100$$

Con base en la aplicación de las fórmulas anteriores, se logró construir un cuadro que describe la desviación poblacional de los 40 distritos electorales uninominales:

Desviación poblacional de los Distritos Electorales Locales, 2000

Distrito electoral local	Población estimada			Desviación	
	Hombres	Mujeres	Total	Absoluta	Relativa
I	116,110	118,901	235,011	19,880	9.2
II	85,235	94,816	180,051	-35,080	-16.3
III	87,120	95,738	182,858	-32,273	-15.0
IV	91,000	100,490	191,490	-23,641	-11.0
V	78,901	87,272	166,173	-48,958	-22.8
VI	98,641	104,781	203,422	-11,709	-5.4
VII	87,159	96,313	183,472	-31,659	-14.7
VIII	81,633	90,074	171,707	-43,424	-20.2
IX	97,141	103,899	201,040	-14,091	-6.5
X	86,575	100,061	186,636	-28,495	-13.2
XI	77,540	88,527	166,067	-49,064	-22.8
XII	95,123	103,885	199,008	-16,123	-7.5
XIII	100,241	113,992	214,233	-898	-0.4
XIV	82,706	90,888	173,594	-41,537	-19.3
XV	73,186	89,456	162,642	-52,489	-24.4
XVI	96,305	109,285	205,590	-9,541	-4.4
XVII	10,826	110,608	121,434	-2,697	-1.3
XVIII	94,174	104,713	198,887	-16,244	-7.6
XIX	79,418	102,557	181,975	-33,156	-15.4
XX	111,400	120,213	231,613	16482	7.7
XXI	80,991	97,512	178,503	-36,628	-17.0
XXII	129,234	140,274	269,508	54,377	25.3
XXIII	125,185	133,466	258,651	43,520	20.2
XXIV	118,895	125,139	244,034	28,903	13.4
XXV	136,293	140,432	276,725	61,594	28.6
XXVI	78,811	95,632	174,443	-40,688	-18.9
XXVII	111,200	121,634	232,834	17,703	8.2
XXVIII	93,920	103,154	197,074	-18,057	-8.4
XXIX	127,459	132,039	259,498	44,367	20.6
XXX	91,326	103,283	194,609	-20,522	-9.5
XXXI	123,186	131,017	254,203	39,072	18.2

Distrito electoral local	Población estimada			Desviación	
	Hombres	Mujeres	Total	Absoluta	Relativa
XXXII	97,229	110,402	207,631	-7,500	-3.5
XXXIII	122,021	125,377	247,398	32,267	15.0
XXXIV	106,469	115,581	222,050	6,919	3.2
XXXV	89,510	99,534	189,044	-26,087	-12.1
XXXVI	147,469	155,321	302,790	87,659	40.7
XXXVII	133,595	137,061	270,656	55,525	25.8
XXXVIII	112,897	124,179	237,076	21,945	10.2
XXXIX	136,058	146,809	282,867	67,736	31.5
XL	127,303	130,439	257,742	42,611	19.8
TOTAL	4'110,485	4'494,754	8'605,239		

Fuente: DEREDF con base en: IFE-RFE. Estadístico del Padrón del Distrito Federal. Corte del 25 de mayo de 2000; INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Resultados definitivos

En el cuadro anterior se observa que en el 2000 existían 18 distritos uninominales fuera del rango establecido ($\pm 15\%$), así como dos distritos que se encontraban en los límites, inferior y superior. Es decir, que registraban una desviación poblacional de 15.0% con respecto a la media.

Los distritos electorales locales que en el 2000 registraron la mayor desviación poblacional fueron: el XXXVI (en la delegación Tláhuac) con el 40.7%, el XXXIX (en las delegaciones Xochimilco-Tlalpan) con el 31.5%, el XXV (en la delegación Iztapalapa) con el 28.6%, el XXXVII (en las delegaciones Milpa Alta-Xochimilco) con el 25.8%, el XXII (en las delegaciones Cuajimalpa de Morelos-Alvaro Obregón) con el 25.3%, el XV (en las delegaciones Miguel Hidalgo-Alvaro Obregón) con el -24.4%, el V (en las delegaciones Azcapotzalco-Alvaro Obregón) y el XI (en la delegación Miguel Hidalgo) con -22.8% cada uno de ellos y el XIV (en la delegación Cuauhtémoc) con -19.3%. En tanto que los que estaban en los límites eran el III (en la delegación Azcapotzalco) y el XXXIII (en la delegación Iztapalapa) con -15% y 15%, respectivamente.

Es de destacar que los distritos que estaban por encima del rango de desviación se distribuían en las delegaciones el sur y oriente de la ciudad. El caso contrario de los distritos que estaban por abajo del rango, se ubicaban en las delegaciones del centro y norte de Distrito Federal.

4.3. Desarrollo de los procedimientos para la distribución de los distritos electorales.

En este apartado se detalla el procedimiento mediante el cual se distribuyeron los 40 distritos electorales uninominales en cada una de las delegaciones del Distrito Federal. Para tal efecto se desarrollan los procedimientos establecidos en la metodología para la distritación. Asimismo, se exponen los pasos realizados para agrupar a las delegaciones que, por su monto poblacional, no hubieran alcanzado por lo menos un distrito, o los distritos que le correspondieran no hubieran permitido que todos sus distritos quedaran dentro del rango poblacional establecido.

El primer paso para lograr la asignación de distritos consistió en determinar el factor de distribución, el cual se obtuvo mediante la división de la población total del Distrito Federal entre el número de distritos electorales uninominales:

$$\text{Factor de distribución} = \frac{\text{Población total del Distrito Federal}}{\text{Número de Distritos Electorales Locales}}$$

Para efectuar el cálculo se tomó el dato de la población total que reside en el Distrito Federal, según los resultados definitivos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000 (8'605,239 habitantes), así como el número de distritos uninominales en que se divide el Distrito Federal (40). El factor de distribución que se obtuvo fue el siguiente:

$$\text{Factor de distribución} = \frac{8'605,239}{40} = 215,131$$

Posteriormente el factor obtenido se utilizó para determinar el cociente simple de cada una de las 16 delegaciones del Distrito Federal. El procedimiento consistió en dividir la población total de cada delegación entre el factor de distribución, lo que implicó la utilización de la siguiente fórmula:

$$\text{Cociente simple de la delegación } j = \frac{\text{Población total de la delegación } j}{\text{Factor de distribución}}$$

El valor del factor de distribución (215,131 habitantes) y la población total por delegación, se emplearon para la obtención del cociente simple correspondiente a cada delegación.

Cociente simple por delegación

Delegación	Población	Factores de distribución	Cociente simple
Azcapotzalco	441,008	215,131	2.05
Coyoacán	640,423	215,131	2.98
Cuajmalpa de Morelos	151,222	215,131	0.70
Gustavo A. Madero	1'235,542	215,131	5.74
Iztacalco	411,321	215,131	1.91
Iztapalapa	1'773,343	215,131	8.24
Magdalena Contreras	222,050	215,131	1.03
Milpa Alta	96,773	215,131	0.45
Álvaro Obregón	687,020	215,131	3.19
Tláhuac	302,790	215,131	1.41
Tlalpan	581,781	215,131	2.70
Xochimilco	369,787	215,131	1.72
Benito Juárez	360,478	215,131	1.68
Cuauhtémoc	516,255	215,131	2.40
Miguel Hidalgo	352,640	215,131	1.64
Venustiano Carranza	462,806	215,131	2.15
Distrito Federal	8'605,239	215,131	40.0

Fuente: DEREDEF con base en INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Resultados definitivos.

Después de obtener el cociente simple para cada delegación, se realizó una distribución de los distritos.

Después de dividir la población de la delegación entre el factor de distribución y obtener el cociente simple, se separó éste último, en su parte entera y parte fraccionaria.

Cociente simple, parte entera y fraccionaria según delegación, 2002

Delegación	Cociente simple	Parte entera	Parte fraccionaria
Azcapotzalco	2.05	2	0.05
Coyoacán	2.98	2	0.98
Cuajmalpa de Morelos	0.70	0	0.70
Gustavo A. Madero	5.74	5	0.74
Iztacalco	1.91	1	0.91
Iztapalapa	8.24	8	0.24
Magdalena Contreras	1.03	1	0.03
Milpa Alta	0.45	0	0.45
Álvaro Obregón	3.19	3	0.19

Delegación	Cociente simple	Parte entera	Parte fraccionaria
Tláhuac	1.41	1	0.41
Tlalpan	2.70	2	0.70
Xochimilco	1.72	1	0.72
Benito Juárez	1.68	1	0.68
Cuauhtémoc	2.40	2	0.40
Miguel Hidalgo	1.64	1	0.64
Venustiano Carranza	2.15	2	0.15
Distrito Federal	40.0	32	8

Fuente: DEREFD con base en INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Resultados definitivos.

La parte entera, generada con el procedimiento anterior, determina la cantidad de distritos electorales uninominales que de manera directa correspondieron a cada delegación. En consecuencia, a Iztapalapa se le asignaron directamente ocho distritos, a Gustavo A. Madero cinco distritos, a Álvaro Obregón tres y al resto de las delegaciones entre cero y dos distritos. En otras palabras, después de calcular cuántas veces cabe el factor de distribución en la población por delegación, y asignar así un número determinado de distritos en las delegaciones a través del cociente de distribución, se asigna tantos distritos más como cercano al entero superior aparezca en el resultado de la división previa.

Por medio de esta asignación directa se repartieron 32 distritos electorales uninominales entre 14 delegaciones. Hasta este punto, quedaban ocho distritos por distribuir y dos delegaciones (Cuajimalpa de Morelos y Milpa Alta) que por su monto poblacional no alcanzaron a obtener de forma directa un distrito electoral. Posteriormente, se ordenó de mayor a menor la parte fraccionaria y se asignaron en dicho orden, uno a uno, los ocho Distritos restantes.⁶⁸

Cociente simple, parte entera y fraccionaria ordenadas por resto mayor, 2002

Delegación	Parte entera	Parte fraccionaria	Asignación por resto mayor
Coyoacán	2	0.98	1
Iztacalco	1	0.91	1
Gustavo A. Madero	5	0.74	1
Xochimilco	1	0.72	1
Cuajimalpa de Morelos	0	0.70	1
Tlalpan	2	0.70	1

⁶⁸ Como se aprecia en la tercera columna del cuadro presentado sólo hay un dato en las primeras ocho delegaciones, en virtud de que ahí se completa la asignación por resto mayor, de los ocho Distritos no asignados directamente.

Delegación	Parte entera	Parte fraccionaria	Asignación por resto mayor
Benito Juárez	1	0.68	1
Miguel Hidalgo	1	0.64	1
Milpa Alta	0	0.45	
Tláhuac	1	0.41	
Cuauhtémoc	2	0.40	
Iztapalapa	8	0.24	
Álvaro Obregón	3	0.19	
Venustiano Carranza	2	0.15	
Azcapotzalco	2	0.05	
Magdalena Contreras	1	0.03	
Distrito Federal	32	8.00	8

Fuente: DEREDF con base en INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Resultados definitivos.

Las delegaciones con un distrito más fueron Coyoacán, Iztacalco, Gustavo A. Madero, Xochimilco, Tlalpan, Cuajmalpa, Benito Juárez y Miguel Hidalgo.

A partir de la asignación directa y por resto mayor de la parte fraccionaria se logró una distribución preliminar de los distritos electorales uninominales entre las delegaciones.

Distribución inicial de distritos electorales uninominales con base en la parte entera del cociente simple y resto mayor

Delegación	Distribución de distritos electorales uninominales		Total de distritos asignados
	Asignación directa	Por resto mayor	
Coyoacán	2	1	3
Iztacalco	1	1	2
Gustavo A. Madero	5	1	6
Xochimilco	1	1	2
Cuajmalpa de Morelos	0	1	3
Tlalpan	2	1	1
Benito Juárez	1	1	2
Miguel Hidalgo	1	1	2
Milpa Alta	0		0
Tláhuac	1		1
Cuauhtémoc	2		2
Iztapalapa	8		8
Álvaro Obregón	3		3
Venustiano Carranza	2		2
Azcapotzalco	2		2
Magdalena Contreras	1		1
Distrito Federal	32	8	40

Fuente: DEREDF con base en INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Resultados definitivos.

De esta forma, se completó la distribución de los 40 distritos electorales ente 15 delegaciones. No obstante, la asignación aún no cumplía con los criterios establecidos en el CEDF y de la metodología aprobada, ya que Milpa Alta, por el tamaño de su población, no alcanzaba al menos un distrito electoral local. Por tal motivo, fue necesario aplicar el procedimiento estadístico para agrupar delegaciones y recalcular la desviación poblacional para los 40 distritos electorales.

En términos generales, el procedimiento aplicado consistió en identificar las delegaciones vecinas de aquella con falta de asignación de un distrito y sumar sus partes fraccionarias.

Del resultado de sumar la parte fraccionaria de la delegación Milpa Alta con la de cada una de sus vecinas, se escogió la agrupación en la que la suma de sus partes fraccionarias fuera la más próxima a la unidad.

Dado que la delegación en cuestión tiene límites con Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, se sumaron las partes fraccionarias de cada una de ellas con la de la delegación Milpa Alta.

Sumatoria de las fracciones del cociente simple de la delegación Milpa Alta y sus delegaciones vecinas

Delegación	Sumatoria de las partes fraccionarias	Diferencia respecto a la unidad (1-x)
Milpa Alta-Tláhuac	0.86	0.14
Milpa Alta-Tlalpan	1.15	-0.15
Milpa Alta-Xochimilco	1.17	-0.17

Fuente: DEREDF con base en INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Resultados definitivos.

El cuadro anterior refleja que la agrupación Milpa Alta con Tláhuac presentó la menor diferencia respecto a la unidad, por ello se escogió este binomio de delegaciones para agruparlas estadísticamente.

El siguiente paso consistió en sumar la población de ambas delegaciones –a las que en adelante se consideró como un solo grupo- y repetir todo el procedimiento de asignación desde el principio. Así, se determinó, nuevamente, el cociente simple por delegación y se separó para conseguir la parte entera y la fraccionaria;

se ordenaron las delegaciones de acuerdo con la parte fraccionaria de mayor a menor y se asignaron, conforme al resto mayor, los distritos faltantes.⁶⁹

Distribución de distritos electorales uninominales con base en la parte entera del cociente simple y resto mayor

Delegación	Distribución de distritos electorales uninominales		Total de distritos asignados
	Asignación directa	Por resto mayor	
Coyoacán	2	1	3
Iztacalco	1	1	2
Milpa Alta-Tláhuac	1	1	2
Gustavo A. Madero	5	1	6
Xochimilco	1	1	2
Cuajimalpa de Morelos	0	1	1
Tlalpan	2	1	3
Benito Juárez	1	1	2
Miguel Hidalgo	1		1
Cuauhtémoc	2		2
Iztapalapa	8		8
Álvaro Obregón	3		3
Venustiano Carranza	2		2
Azcapotzalco	2		2
Magdalena Contreras	1		1
Distrito Federal	32	8	40

Fuente: DEREDF con base en INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Resultados definitivos.

El siguiente paso consistió en detectar las diferencias porcentuales entre la población de los distritos electorales correspondientes a cada delegación, y el factor de distribución, para verificar que su desviación poblacional no estuviera fuera del rango de $\pm 15\%$ establecido en el inciso e) del artículo 16 del CEDF.

Para calcular la desviación poblacional, se retomó el factor de distribución y se utilizó como divisor de la población correspondiente a cada distrito. Este último dato, la población por distrito, se obtuvo de dividir la población de cada delegación entre el número de distritos que le fueron asignados. La desviación poblacional, se calculó a través de la siguiente fórmula:

$$\text{Desviación poblacional} = ((\text{Pob}_{\text{distrito } j} / \text{factor distribución}) - 1) * 100$$

⁶⁹ Al agrupar Milpa Alta con Tláhuac, se resolvió la problemática de la primera delegación. Después de este agrupamiento, todas las delegaciones alcanzaban por lo menos un Distrito Electoral Uninominal.

Población total 2000, número de distritos asignados por delegación, población y desviación poblacional de cada distrito electoral uninominal

Delegación o grupo de delegaciones	Población	Número de distritos asignados	Población promedio de cada distrito uninominal	Desviación poblacional
Azcapotzalco	441,008	2	220,504	2.50
Coyoacán	640,423	3	213,474	-0.77
Cuajmalpa de Morelos	151,222	1	151,222	-29.71
Gustavo A. Madero	1'235,542	6	205,924	-4.28
Iztacalco	411,321	2	205,661	-4.40
Iztapalapa	1'773,343	8	221,668	3.04
Magdalena Contreras	222,050	1	222,050	3.22
Milpa Alta-Tláhuac	399,563	2	199,782	-7.13
Álvaro Obregón	687,020	3	229,007	6.45
Tlalpan	581,781	3	193,927	-9.86
Xochimilco	369,787	2	184,894	-14.06
Benito Juárez	360,478	2	180,239	-16.22
Cuauhtémoc	516,255	2	258,128	19.99
Miguel Hidalgo	352,640	1	352,640	63.92
Venustiano Carranza	462,806	2	231,403	7.56
Distrito Federal	8'605,239	40	215,131	

Fuente: DEREDEF con base en INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Resultados definitivos.

El cuadro anterior muestra que, de haber concluido la asignación en este momento, habrían cuatro delegaciones y de cuatro a seis distritos electorales uninominales, cuya configuración arrojaría una desviación poblacional fuera del rango establecido: Cuajmalpa de Morelos con un distrito, Benito Juárez con uno o dos distritos, Cuauhtémoc con uno o dos distritos, y Miguel Hidalgo con un distrito. En consecuencia, se procedió a fusionar las delegaciones para que su agrupación permitiera solucionar las diferencias en la desviación poblacional de los distritos. Para tal efecto se buscaron alternativas de agrupamiento entre las delegaciones con distritos fuera de rango y sus delegaciones vecinas. Para todas las agrupaciones delegacionales resultantes se aplicó el procedimiento descrito con anterioridad. Es decir, se calculó el cociente simple, se dividió en parte entera y fraccionaria, se ordenó por resto mayor, se reasignó el número de distritos y se calculó la nueva desviación poblacional.

Población total 2000, número de distritos asignados por delegación, población y desviación poblacional de cada distrito electoral uninominal

Delegación o grupo de delegaciones	Población	Cociente simple	Distritos asignados en forma directa y por resto mayor	Población promedio por distrito electoral uninominal	Desviación poblacional
Coyoacán	640,423	2.98	3	213,474	-0.77
Iztacalco	411,321	1.91	2	205,661	-4.40
Milpa Alta-Tláhuac	399,563	1.86	2	199,782	-7.13
Gustavo A. Madero	1'235,542	5.74	6	205,924	-4.28
Xochimilco	369,787	1.72	2	184,894	-14.06
Tlalpan	581,781	2.70	3	193,927	-9.86
Benito Juárez-Cuajimalpa de Morelos-Álvaro Obregón	1'198,720	5.57	5	239,744	11.44
Iztapalapa	1'773,343	8.24	8	221,668	3.04
Venustiano Carranza	462,806	2.15	2	231,403	7.56
Azcapotzalco	441,008	2.05	2	220,504	2.50
Miguel Hidalgo-Cuauhtémoc	868,895	4.04	4	217,224	0.97
Magdalena Contreras	222,050	1.03	1	222,050	3.22
Distrito Federal	8'605,239		40	215,131	

Fuente: DEREDEF con base en INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Resultados definitivos.

En la agrupación mostrada en la tabla anterior se puede observar que todos los grupos de delegaciones registraron una desviación poblacional dentro del rango establecido. Con esta distribución se podrían integrar distritos electorales uninominales con una desviación menor al $\pm 15\%$.⁷⁰

Esta propuesta no excluyó la realización de otras alternativas, pues era factible que los partidos políticos presentaran otras posibilidades de formación de grupos para su análisis y discusión, siempre y cuando se resolviera la asignación de todos

⁷⁰ Desde la perspectiva estadística y de la aplicación de la metodología aprobada, esta agrupación resultaba la más convenientes, pues presentaba las siguientes características: Nueve delegaciones sin agrupar; al interior de estas nueve delegaciones, se distribuyen 29 Distritos; siete delegaciones forman tres grupos; y once Distritos se distribuyen en estas siete delegaciones.

los 40 distritos electorales uninominales y la desviación poblacional establecida en el artículo 16 de Código Electoral.⁷¹

4.4. Métodos empleados para la agrupación de las secciones electorales.

Definida la asignación del número de distritos por delegación y las agrupaciones de delegaciones, el paso a seguir fue iniciar el trazo o dibujo de cada uno de los 40 distritos electorales uninominales.

En esta fase de la distritación, se utilizaron dos métodos de agregación de secciones electorales: uno automatizado y otro completamente manual. El método automatizado, denominado Sistema de Agrupamiento de Secciones Electorales (SASE), se ejecutó para todas las delegaciones y grupos delegacionales, mientras que la aplicación del procedimiento manual se efectuó únicamente donde la representación gráfica de dicho sistema no permitió incorporar los aspectos geográficos, de vías de comunicación y socioculturales en el trazo de los distritos electorales.

Distritos generados a través de SASE y delimitación manual

Delegación o grupo	SASE	Proceso manual
Gustavo A. Madero	6	0
Azcapotzalco	2	0
Miguel Hidalgo-Cuauhtémoc	4	0

⁷¹ En este sentido, el PRD solicitó se aplicaran los procedimientos estadísticos para un segundo ejercicio de agrupación, considerando en un solo paso la fusión de las cuatro delegaciones con la mayor desviación poblacional (Cuajimalpa de Morelos, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo), resultando así su propuesta con 10 delegaciones sin agrupar, al interior de estas se distribuirían 32 Distritos, seis delegaciones conformarían dos grupos (Milpa Alta-Tláhuac y Cuajimalpa de Morelos-Benito Juárez-Miguel Hidalgo-Cuauhtémoc), ocho Distritos se distribuirían en estas seis delegaciones. Esta propuesta también mostraba una desviación poblacional dentro del rango establecido del $\pm 15\%$ como la elaborada por la DEREDEF, por lo que se procedió a la comparación entre ambas, tomando en cuenta los aspectos estadísticos y el análisis de colindancias entre delegaciones.

Por lo que respecta al análisis estadístico, se obtuvo que las diferencias entre ambas propuestas eran menores, por lo que el análisis más exhaustivo se centró en la revisión cartográfica de los espacios delegacionales involucrados, así, el enfoque se concentró en los aspectos de las colindancias entre las posibles demarcaciones territoriales a agrupar.

Lo anterior permitió evaluar si las zonas o espacios geográficos, donde las delegaciones agrupadas comparten fronteras, eran compatibles por las vías de comunicación que las une y por las características socioculturales de las delegaciones involucradas. Los aspectos considerados en el análisis cartográfico de las zonas de colindancia de las delegaciones agrupadas fueron: 1) La identificación de las vías de comunicación, particularmente las de primer y segundo orden, que permiten el tránsito entre las delegaciones colindantes; 2) El reconocimiento de las barreras geográficas existentes, tales como ríos, cerros, barrancas, cañadas, volcanes, bosques, canales, lagos y puentes; y 3) La identificación de los aspectos socioculturales relevantes en las zonas de colindancia.

Una vez hechos los análisis señalados, éstos se sometieron a discusión, evaluación y votación por parte de los representantes técnicos de los partidos políticos el 28 de febrero de 2002. Así, en virtud de que para la mayoría de los representantes técnicos, en la propuesta original de la DEREDEF las colindancias entre las delegaciones agrupadas no tenían barreras geográficas que impidieran la comunicación entre los Distritos, ésta fue aprobada para realizar el proceso de agrupación de secciones electorales para asignar los nuevos Distritos Electorales Uninominales.

Delegación o grupo	SASE	Proceso manual
Venustiano Carranza	2	0
Iztacalco	2	0
B. Juárez-Cuajimalpa de M.-Álvaro Obregón	0	5
Iztapalapa	0	8
Coyoacán	0	3
Magdalena Contreras	1	0
Milpa Alta-Tláhuac	2	0
Xochimilco	0	2
Tlalpan	3	0

Fuente: DEREDF.

4.4.1. El Sistema de Agrupamiento de Secciones Electorales (SASE)⁷²

En los meses previos a la instrucción del Consejo General del IEDF de aplicar la metodología aprobada, la DEREDF desarrolló un sistema informático que posibilitó agregar secciones electorales de acuerdo con los criterios de población, de respeto a los límites delegacionales y de crecimiento de norte a sur y de oeste a este.

Durante la fase de concepción del sistema se analizaron diversos algoritmos que podrían ser utilizados para el agrupamiento de las secciones electorales. Se concluyó que la opción más viable para la secuencia de agregación de secciones (en tanto es un problema espacial) era mediante coordenadas, en un plano cartesiano, con la aplicación de un cálculo para identificar el centroide de cada sección electoral. Así, se generó un algoritmo que permitió, en un principio, una integración automática y estadística de los distritos.

Este procedimiento de agregación de secciones constituyó una expresión matemática de las secciones electorales verificable y reproducible por cualquier instancia. Mientras que el concepto de mejor vecindad se interpretó como “aquella sección que posee la mayor extensión fronteriza con respecto a la sección semilla”⁷³, en el SASE la mejor vecindad para la agregación de secciones se

⁷² Los representantes técnicos de los partidos políticos acordaron en la mesa de trabajo del 6 de febrero de 2002, la conveniencia de su utilización para facilitar la integración de secciones electorales. Este método quedó registrado ante el Instituto Nacional de Derechos de Autor con el número 03-2002-022112431500-01.

⁷³ Es la sección electoral inicial en torno a la cuál se realiza la agrupación progresiva de las secciones electorales que integran a cada Distrito Electoral.

tradujo como aquella sección que tiene su centroide más cercano al centroide de la sección inicial.

Esta variación con las pruebas efectuadas ofreció ventajas en términos de la compacidad en la representación gráfica (plano) del SASE y de la ruta de agrupación, al posibilitar que la incorporación de secciones se ejecutara con la secuencia preestablecida, es decir, mediante un crecimiento de norte a sur y de oeste a este.

Entre las características relevantes del sistema destacan:

- Selecciona automáticamente o manualmente, la sección electoral que se ubica más al norte de cada delegación o grupo (sección semilla).
- Agrupa secciones electorales para delimitar distritos al interior de la delegación o grupos de delegaciones que se señalen en el CEDF.
- Distribuye el total de secciones correspondientes a cada delegación o grupo, respetando el rango de $\pm 15\%$ de desviación poblacional establecido en el CEDF
- Genera bitácoras que permiten verificar la agregación de secciones, una a una, lo que permite reproducir el ejercicio en forma manual, por cualquier interesado, y
- Permite representar dichos resultados en planos.⁷⁴

Con el propósito de incorporar a los resultados del SASE los otros criterios legales y procedimentales en la definición del trazo de los distritos, se tradujo la agregación de secciones en planos y se confrontó visualmente dicha representación con otros materiales cartográficos que describen delimitaciones de colonias, vialidades y accidentes geográficos. Esto para retomar los criterios en cuanto a considerar éstos aspectos para la nueva conformación distrital del Distrito Federal. Cualquiera de éstos pudo tener mayor relevancia, dependiendo del

⁷⁴ Para que el resultado del sistema cumpliera con los criterios legales y dispuestos en el mecanismo aprobado, a la representación gráfica se le tendrían que incorporar lo relativo a las vías de comunicación, los aspectos socioculturales, las barreras geográficas y el criterio de compacidad. Este criterio se interpreta como la figura geométrica lo más cercana posible a un polígono regular. En este marco, a DEREDEF presentó el SASE a los partidos políticos y se enfatizó que el sistema sólo cumplía con lo señalado para la distribución estadística de Distritos, la desviación poblacional y el respeto de los límites delegacionales. Asimismo, que este sistema se aplicaría como punto de partida para agregar secciones considerando los criterios estadísticos, sin tomar en cuenta aspectos geográficos, de vías de comunicación y socioculturales, propios de cada delegación o grupo delegacional.

territorio, en la elaboración de la propuesta de configuración de los nuevos límites distritales.⁷⁵

Los criterios empleados en la incorporación de los aspectos geográficos, de las vías de comunicación y socioculturales a la representación gráfica del SASE fueron de orden técnico⁷⁶ que arrojaron una primera representación de la nueva configuración de 22 distritos electorales locales. Estos distritos corresponden a 10 delegaciones distribuidas en ocho espacios geográficos: Gustavo A. Madero (seis), Azcapotzalco (dos), Miguel Hidalgo-Cuauhtémoc (cuatro), Venustiano Carranza (dos), Iztacalco (dos), Magdalena Contreras (uno), Milpa Alta-Tláhuac (dos) y Tlalpan (tres).

⁷⁵ En cada delegación o grupo se revisaron los siguientes aspectos: 1)La ubicación geográfica de los Distritos generados automáticamente (con respecto a las coordenadas norte-sur y oeste-este); 2)Los aspectos geográficos de cada delegación, ya que las condiciones geográficas de la Ciudad de México obligan a diferenciar el impacto de ésta en cada delegación, por ello, uno de los factores del análisis consistió en detectar si la geografía era un factor condicionante para el nuevo trazo de los Distritos Electorales, ya que ésta característica puede dificultar la accesibilidad en alguno o varios de los Distritos; 3)Las vías de comunicación por las que atraviesan los límites distritales (de primer orden, segundo o tercer orden); 4)La delimitación de los aspectos socioculturales entendidos como las colonias, pueblos o barrios; y 5)En su caso, los Distritos Electorales que se comparten entre delegaciones.

⁷⁶ Tales criterios fueron los siguientes: a)Se inició con la delegación o grupo delegacional ubicado más al norte del Distrito Federal; b)Se identificó si los accidentes o barreras geográficas de cada delegación incidirían en la delimitación de los Distritos al constituirse como obstáculos para la comunicación al interior de las delegaciones (la imagen satelital utilizada para esto fue la referencia geográfica generada por Geosfera A.C.); c)Se analizaron las vialidades de primer, segundo y tercer orden por delegación o grupo, mediante una comparación con un plano que representaba dichas vialidades, contra el plano generado por el SASE, con elementos únicamente estadísticos y matemáticos (coordenadas y centroide de sección) por delegación o grupo; d)Se identificaron aquellas secciones electorales que, en su caso, producían un trazo zigzagueante en la representación del SASE y en virtud de ello mostraban límites irregulares, así como las secciones más cercanas entre el límite generado por el sistema y la vialidad de primer y segundo orden, también más cercana; e)Se analizó, en su caso, la existencia de colonias divididas en el resultado del SASE, por los límites del Distrito generados automáticamente. Las herramientas empleadas para tal efecto fueron los planos de Distritos Electorales Federales. De igual forma, en la detección de aspectos socioculturales sobresalientes por delegación o grupo delegacional, se destacó de manera especial lo relativo a las tradiciones y/o aspectos históricos que identifican a los grupos poblacionales con áreas geográficas específicas; f)Se iniciaron, con base en los criterios anteriores, los ajustes a la representación gráfica del SASE con los Distritos que se localizaron más al norte y en el extremo que presentaba mayores irregularidades; g)Se enfatizó la utilización de vialidades de primer y segundo orden para la definición del límite distrital. En el Distrito Federal las vialidades de primer orden, normalmente delimitan colonias, en virtud de su longitud y se manifiestan como líneas sin cambios bruscos de dirección; h)Se consideraron de manera secuencial para definir los límites distritales, tramos largos de vías de primer, segundo y tercer orden, con el objeto de darle compacidad a los Distritos y evitar, en la medida que la figura de las secciones lo permitiera, límites zigzagueantes; i)Se procuró eliminar o disminuir la existencia de colonias pueblos divididos con los límites distritales; j)En caso de que el límite propuesto dividiera colonias se dio prioridad al criterio de compacidad, es decir, se buscó que la forma geométrica definida por el perímetro de los Distritos se asemejara, en lo posible, a un polígono regular; k)Con cada movimiento de secciones para definir un límite distrital, se recalculó la desviación poblacional con el fin de verificar que se respetara el rango de $\pm 15\%$; l)En los casos en que algún límite trazado por vialidades de primer y segundo orden afectaba la desviación poblacional, se retomaron las vías de tercer orden para continuar con dicho dibujo; m)Al concluir el trazo de un Distrito, se continuó con el adyacente localizado más al norte y así, sucesivamente, hasta delimitar la totalidad de los Distritos del grupo o delegación; n)Al finalizar la delimitación del primer Distrito al interior de una delegación o grupo, sus fronteras se retomaron como límites del Distrito en proceso de integración, para garantizar la contigüidad que implícitamente debían tener los Distritos; o)En ningún caso el trazo del límite distrital consideró la división de secciones electorales, en virtud de que el procedimiento y la legislación disponen la utilización de la sección electoral como base para integrar los Distritos; y p)Los criterios anteriores se aplicaron por delegación o grupo delegacional y al finalizar el trazo de la totalidad de los Distritos Electorales al interior del espacio delegacional correspondiente, se repitieron de manera secuencial con la siguiente delegación o grupo de éstas localizado más al norte, hasta concluir todas las delegaciones o grupos.

4.4.2. Procedimiento manual de agrupación de secciones electorales.

En las seis delegaciones en que las barreras físicas, las vialidades y la delimitación de las colonias de alguna delegación o grupo impidieron utilizar la propuesta del SASE como punto de partida, el trazo de los distritos se realizó de manera manual para el total de distritos de la delegación. Este se inició con la identificación de la sección electoral semilla respectiva.⁷⁷

Con la aplicación de los criterios este método se utilizó para conformar 18 de los 40 distritos de la Ciudad de México, en seis delegaciones que corresponden a cuatro grupos o espacios geográficos. Estas delegaciones son: Iztapalapa (ocho), Benito Juárez-Cuajimalpa de Morelos-Álvaro Obregón (cinco), Coyoacán (tres) y Xochimilco (dos).

La propuesta de delimitación de los distritos electorales, generada a partir de los métodos manual y automático, se integró por 40 distritos electorales uninominales, distribuidos en 12 grupos de delegaciones (nueve delegaciones y tres grupos).

4.4.3. Recorridos en campo para verificar los perímetros de la propuesta del nuevo ámbito territorial.

El siguiente procedimiento en la distritación consistió en realizar recorridos en campo para validar y, en su caso, corregir nomenclatura, la accesibilidad, la dirección y el tipo de vialidades utilizadas en la definición de los perímetros distritales correspondientes a la propuesta elaborada por la DEREDF.⁷⁸

Del trabajo en campo se obtuvieron los siguientes resultados: 78 precisiones de nomenclatura de calles del perímetro de los distritos involucrados en la propuesta, 93 precisiones en los tramos de descriptivos e rasgos físicos y/o culturales y tres casos de ajustes en límites que involucran a cinco distritos, y que básicamente se fundamentaron en evitar problemas de accesibilidad.

⁷⁷ Los criterios para incorporar los aspectos de vías de comunicación y socioculturales son similares, tanto para los Distritos delimitados a través del SASE como para los integrados por el proceso manual, retomando éste último la sección semilla de aquél.

⁷⁸ Los criterios técnicos que se consideraron para los recorridos en campo fueron los siguientes: a) Empezar los recorridos en la sección y el tramo ubicado más al noroeste, y proseguir al este, en el sentido de las manecillas del reloj, cuidando la identificación exacta de las vialidades y rasgos físicos, así como los rumbos geográficos; b) Revisar únicamente los tramos de las secciones electorales que tenían fronteras con el perímetro distrital propuesto. Se destacó que debía haber coincidencia exacta con los límites de sus Distritos colindantes; y c) Plasmar los ajustes en el plano delegacional y en el croquis seccional del Distrito propuesto.

A partir de lo anterior, se generó la propuesta de integración de los distritos por la DEREDEF, en la que se incluyeron los aspectos geográficos, de vías de comunicación y socioculturales. Dicha versión se presentó a los representantes técnicos de los partidos políticos en el CTEAMRE.⁷⁹

4.5. Presentación y aprobación del proyecto de configuración del nuevo ámbito territorial de los 40 distritos electorales uninominales.

Los trabajos de distritación se iniciaron el 6 de febrero de 2002⁸⁰. A partir de esa fecha se tuvieron nueve reuniones de trabajo en el CTEAMRE. Dicha instancia aprobó la propuesta el 14 de mayo de 2002 y fue enviada a la Comisión del Registro de Electores (CRE) del Consejo General del IEDF el mismo día, ésta la aprobó el 3 de junio de 2002. Posteriormente, la CRE remitió al Consejo General del IEDF el documento con el proyecto de configuración del nuevo ámbito territorial de los distritos para ser sometida a su aprobación, y así, en la sesión del 13 de junio de 2002, el Consejo General decidió su aprobación.⁸¹

Estadística básica de la conformación de distritos electorales aprobada por el Consejo General del Instituto Electoral de Distrito Federal el 13 de junio de 2002

Distrito	Secciones electorales	Población	Desviación poblacional
I	136	220,510	2.50
II	165	208,362	-3.15
III	184	229,221	6.55
IV	144	207,511	-3.54
V	163	211,787	-1.55
VI	121	185,865	-13.60
VII	151	197,231	-8.32
VIII	141	216,063	0.43
IX	154	211,301	-1.78
X	151	211,784	-1.55
XI	167	232,669	8.15
XII	170	230,137	6.98
XIII	175	228,684	6.30

⁷⁹ Comité Técnico Especial de Asesoría en Materia del Registro de Electores. Las atribuciones y composición del Comité se detallan en el artículo 92 del CEDF.

⁸⁰ En cumplimiento del acuerdo del Consejo General del IED del 31 de enero de 2002.

⁸¹ Es de destacar que en el nuevo ámbito geoelectoral del Distrito Federal la nomenclatura de varios Distritos cambiaron, por ejemplo, mientras que en la distritación utilizada en el año 2000 el Distrito XXXVII correspondía a la delegación Milpa Alta-Xochimilco, en la distritación 2001-2002 corresponde a la delegación Tlalpan. Esto no afecta la designación de las secciones electorales ni las densidades poblacionales.

Distrito	Secciones electorales	Población	Desviación poblacional
XIV	180	217,126	0.93
XV	157	212,434	-1.25
XVI	142	198,887	-7.55
XVII	169	242,004	12.49
XVIII	143	234,705	9.10
XIX	107	192,528	-10.51
XX	172	228,943	6.42
XXI	135	246,456	14.56
XXII	137	223,765	4.01
XXIII	110	196,655	-8.59
XXIV	146	238,310	10.77
XXV	156	246,612	14.63
XXVI	110	208,048	-3.29
XXVII	127	189,348	-11.98
XXVIII	140	238,995	11.09
XXIX	127	236,797	10.07
XXX	130	218,715	1.67
XXXI	146	232,360	8.01
XXXII	126	238,245	10.74
XXXIII	147	222,050	3.22
XXXIV	88	192,619	-10.46
XXXV	89	206,944	-3.81
XXXVI	81	183,386	-14.76
XXXVII	110	192,667	-10.44
XXXVIII	125	198,922	-7.53
XXXIX	93	186,401	-13.35
XL	120	190,192	-11.59

Fuente: DEREDEF con base en INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Resultados definitivos.

De esta manera quedó conformado el nuevo marco geoelectoral del Distrito Federal que fue utilizado durante el Proceso Electoral del 2003, cuyo entorno demográfico, alcances y perspectivas constituyeron el ejemplo institucional de suma de esfuerzos técnicos, científicos, procedimentales y políticos con el propósito de cumplir con la norma jurídica que debe dar sustento a la unión entre ideales democráticos y practicidad del método para dar sustancia al sufragio.

En esta parte final del trabajo presentado, no se puede dejar de lado una reflexión que exige la consecuencia política del esfuerzo técnico de una redistribución como la realizada en el Distrito Federal.

Como se sabe, los partidos políticos desarrollan clientelas políticas a través del tiempo y de los intereses geoestratégicos que les dan sustento, de esta forma se

crean estrategias de intereses colectivos que van de la mano con la composición geográfica de lo que denominamos circunscripciones o distritos electorales.

En el Distrito Federal la estrategia común de los partidos políticos está enfocada hacia los votantes de las zonas que se identifican con su presencia comprobada. En el caso del PRI, en las aún zonas rurales del sur que rodean el conglomerado urbano; en el caso del PAN las zonas que históricamente han indicado mayores niveles económicos y educativos, esencialmente el norponiente de la capital; y en el caso del PRD su presencia en casi todo el territorio del Distrito Federal con altos niveles de votación y también con altos niveles de organización social.

Esta breve semblanza en términos generales se refleja, naturalmente, en los niveles de representación alcanzados por cada partido político antes y después de la redistribución local.

¿La redistribución 2001-2002 modificó las clientelas políticas de los partidos políticos dentro del Distrito Federal? La respuesta se puede obtener en las conductas electorales de los ciudadanos de la capital durante los dos grandes referentes que se tiene hasta el momento: uno de ellos es la elección del año 2000 y otro es la elección celebrada en el año 2003. En estas elecciones se puede apreciar un elemento importante, para no confundirnos con los resultados esenciales, a saber: en las elecciones del año 2000 se registró a nivel nacional, incluido el Distrito Federal, el peso de la figura de Vicente Fox como candidato a la Presidencia de la República, lo que empujó a su partido y al PVEM a tener una alta representación en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a través de los diputados de representación proporcional, mientras que en el año 2003 se vivió en el Distrito Federal el peso de la figura del Jefe de Gobierno, lo que permitió a su partido alcanzar la mayoría absoluta en la Asamblea.

Históricamente la capital del país ha sido la entidad más antipriísta del país, eso se da por descontado, pero ¿cómo explicar el comportamiento electoral del Distrito Federal sin caer en análisis de coyuntura?, se puede salvar el problema no sólo comparando las elecciones inmediatas registradas en los *pre* y *pos* redistribución, sino en la reflexión que arroja los vínculos electorales de los partidos por sí mismos al interior de la capital del país, en otras palabras, nos debemos hacer la

pregunta: ¿se modificaron o no las tendencias del voto de forma sustantiva por la modificación al trazo de los distritos electorales o por las ofertas políticas de los partidos? Esta pregunta se responde con mayor claridad que la original: no se modificó la simpatía por algún partido político debido a la redistribución, sino por las coyunturas políticas propias de cada elección. Esto permite entonces afirmar que un proceso de reconfiguración de los espacios geoelectorales sí modifica la representación en el órgano legislativo, pero no de forma crucial, pues ese no es el objetivo de una actualización de esta naturaleza, pero sí modifica los espacios estratégicos de candidatos para llevar a cabo sus campañas, pues al modificar los espacios de voto por cada diputado de mayoría relativa, los partidos políticos desarrollan sus ofertas a los ciudadanos.

Las clientelas políticas no cambian, sino que se reagrupan utilizando las nuevas reglas que arroja un cambio en la geografía de la representación, ejercicio técnico que repercute en el ámbito político, pero con el consenso precisamente de las fuerzas políticas.

CONCLUSIONES

La actualización del marco geoelectoral local del Distrito Federal, emprendida por el Instituto Electoral del Distrito Federal (**IEDF**) durante el periodo 2001-2002, ha reducido ostensiblemente las diferencias poblacionales entre los distritos electorales uninominales, permitiendo así, alcanzar el ideal democrático moderno de la igualdad del voto en la renovación del Poder Legislativo local.

La descripción del marco distrital en el Distrito Federal desde la reforma de 1978 hasta la actualización de 2001-2002, permite apreciar que la actualización geoelectoral es, tanto una actividad sociopolítica, como una actividad que tiene consecuencias geopolíticas.

Por otra parte, en la revisión de las principales desviaciones geoelectorales, es de apreciar que en el caso del Distrito Federal, como en grandes zonas de nuestro país, era común encontrar una constante presencia del *efecto salamandra*, o *Gerrymandering*, como una manipulación política de los límites distritales que beneficiaba a unos partidos y perjudicaba a otros.

En la distritación elaborada por el IEDF, las desviaciones geoelectorales fueron suprimidas gracias al acuerdo entre los partidos políticos y a la transparencia del procedimiento, es decir, a la aplicación de la metodología más adecuada a la realidad del Distrito Federal.

Es de destacar que el proceso de distritación 2001-2002 no sólo resultó en el reagrupamiento de las secciones electorales para reducir los sesgos poblacionales de los distritos en lo inmediato, sino que permite, por su naturaleza, establecer un marco distrital acorde con los flujos de población hacia algunas zonas de la ciudad y la reducción paulatina de la fecundidad y despoblamiento de otras.

La comparación de los niveles de representación alcanzados en las elecciones del año 2000 con las de 2003, muestra que los sesgos poblacionales entre los distritos establecidos en la metodología ($\pm 15\%$) permiten sostener que el ideal de la igualdad del voto en lo que se refiere a la renovación del Poder Legislativo se ha perfeccionado.

Gracias a los trabajos de redistribución llevados a cabo por el Instituto Electoral del Distrito Federal se hizo posible acercar un tanto más a la sociedad los principios esenciales de la práctica democrática contemporánea, en especial el referido a la claridad y transparencia de las reglas del juego democrático.

Sobre el gran tema de la competencia política en nuestra sociedad resulta útil que los factores infraestructurales sobre los que ésta se desarrolla cumplan con los requisitos mínimos de igualdad, pero no solamente de los actores políticos, esto es, de los candidatos y partidos políticos, sino del gran actor de la representación, a saber: la sociedad en su conjunto, y en particular, el grupo social que conforma a la ciudadanía.

El análisis de la evolución de la conformación geoelectoral del Distrito Federal antes y después de los años 2001-2002 arroja no sólo información estadística y procedimental útil para el análisis de la conducta política de la capital del país, sino herramientas actuales para reflexionar sobre el doble entramado de los ideales democráticos modernos y su operatividad a través de las instituciones responsables de aplicar las metodologías para alcanzarlos.

Asimismo, en el proceso de la elaboración del nuevo marco geoelectoral del Distrito Federal, no se pierde de vista que la distritación es un problema político-territorial, para el cual se parte de la necesidad de clasificar al espacio geográfico, y aunque la clasificación resultante sea con un objetivo político, cada una de las regiones debe reflejar las características geográficas, económicas, sociales y culturas de la comunidad que las habita. Las estructuras regionales cambian constantemente, algunas crecen, otras desaparecen, aumenta la accesibilidad, se desarrollan los medios de comunicación, entre otros. Todo ello ejerce presión sobre las diferentes zonas. Cada uno de estos cambios deben incorporarse al actualizar las áreas para que éstas conserven su carácter de representatividad equilibrada, y en este sentido, el presente documento pretendió valorar la función de la distritación de 2001-2002 en el alcance de este carácter representativo de los distritos electorales locales del Distrito Federal.

Durante los trabajos de la redistribución del Distrito Federal, los actores políticos manifestaron de forma frecuente dudas, aportaciones y propuestas de nuevas

formas de obtener los resultados finales, de esta forma fue posible revestir de legitimidad el procedimiento en sí mismo, como los resultados finales, labor no muy común en estas épocas de suspicacias a priori que rige en el quehacer institucional de no pocos órganos electorales nacionales.

Se pueden, asimismo, resaltar algunas virtudes que arrojaron la planeación, desarrollo y conclusión de los trabajos de redistribución emprendida por el órgano electoral local del Distrito Federal:

- La utilización de los elementos técnicos, estadísticos y matemáticos con los que se contaba en ese momento, los más avanzados en materia de redistribución electoral.
- Una puesta al día de la realidad geográfica de la capital del país, en muchos sentidos, uno de los conglomerados urbanos más complejos del mundo.
- La necesidad natural e llegar a consensos en lo que se refiere a la elaboración y aprobación de la metodología de redistribución por parte de los equipos técnicos especializados de los partidos políticos con representación en el Distrito Federal.
- El análisis profundo de problemas paralelos a la actualización geoelectoral de la Ciudad de México, tales como la desproporción de las secciones electorales, los virajes demográficos de las delegaciones del norte, centro y sur de la ciudad, etc.

Todos estos elementos supusieron la búsqueda de nuevas herramientas y la revisión de experiencias similares a nivel nacional e internacional que se tradujeran en un adecuado cumplimiento del marco legal, técnico y político sobre el que descansa el entramado de la naturaleza del Distrito Federal.

Quizá la conclusión más importante de todo el proceso de la redistribución local sea que permitió confrontar supuestos técnicos, actualizar tendencias demográficas, pero sobre todo, redimensionar las tareas pendientes de la democracia y de los preceptos que le dan sustento a través de los diversos valores históricos que le son inherentes, para el caso que nos ocupó, el ideal de la igualdad del voto.

Como se pudo apreciar en la investigación, la democracia no solo es la actitud preceptora que norma un determinado sistema político, sino una construcción histórica que se rige a través de experiencias de flexibilidad en las decisiones políticas de los actores que le dan vida y sentido.

Las tendencias, moviidades, adecuaciones y por qué no, desviaciones democráticas que ha experimentado nuestro sistema político, arrojan lecciones procedimentales que no dejan lugar a dudas sobre lo que era legal pero ilegítimo y lo que ahora es legal y legitimizado por parte del marco normativo, el quehacer institucional y el ejercicio del derecho democrático que ejerce la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE, Pedro. **El fin del paradigma: las elecciones presidenciales en Estados Unidos del año 2000**. Ed. Fundación por la Socialdemocracia de las Américas, México (Col. Estudios de convergencia, serie partidos y elecciones), 2000.
- BECERRA, Pablo J. y otros. **Polis '98. Anuario del Departamento de Sociología de la UAM-Iztapalapa**. UAM. México. 1999.
- BECERRA, Ricardo; P. Salazar y J. Woldenberg. **La Reforma Electoral de 1996 una Descripción General**. FCE, México. 1997.
- BOBBIO, Norberto. **La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político**. 2ª Ed. FCE, México, 2001.
- **Código Electoral del Distrito Federal**. México, 2000.
- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. México, 2000.
- CORONA, Rodolfo y otros. **Informe sobre la metodología para la redistribución que presenta el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de la Redistribución al Consejo General del Instituto Federal Electoral (Primera Parte)**. IFE, México, 1996.
- CORONA, Rodolfo y otros. **Informe sobre los resultados de la redistribución que presenta el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de la Redistribución al Consejo General del Instituto Federal Electoral (Segunda Parte)**. IFE, México, 1996.
- CRESPO, José Antonio. **Elecciones y democracia**. IFE, México, 1997 (Col. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, N° 5).
- **Diario Oficial de la Federación** del 25/10/1993.
- **Estatuto de Gobierno del Distrito Federal**. México, 2000.
- FENICHEL PITKIN, Hanna. **El concepto de representación**. Tr. De Ricardo Montoro Romero. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985. (Col. Estudios Políticos).
- FINLEY, Moses I. **El nacimiento de la política**, Ed. Grijalbo, México, 1990.

- INEGI. **Tabulados básicos del Distrito Federal correspondientes al XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.**
- INEGI. **XII Censo General de Población y Vivienda.** 2000.
- INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. **Características de los 40 Distritos Electorales Locales.** IEDF, México, 2002.
- INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. **Características de los 40 Distritos Electorales Locales.** 2ª Ed. IEDF, México, 2003.
- INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. **Cuaderno Electoral N° 2. Información estadística del Proceso Electoral Local 2000.** IEDF, México, 2000.
- INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. **Cuaderno Electoral N° 6. Información estadística del Padrón Electoral y de la Lista Nominal del Distrito Federal. Comparativo 2000-2003.** IEDF, México, 2003.
- INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. **Estudio técnico para determinar la viabilidad o no de conformar instrumentos electorales propios.** IEDF, México, 2003.
- INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. **Memoria del ciclo de mesas redondas Competencia Política, Geografía Electoral y Registro de Población.** IEDF, México, 2003.
- INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. **Memoria general del Proceso Electoral Local Ordinario 2000.** IEDF, México, 2001.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. **Reforma política.** IFE. México. 1979.
- LIJHPART, Arend. **Sistemas electorales y sistemas de partidos.** Tr. De Fernando Jiménez Sánchez. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994 (Col. Estudios Políticos).
- MARTÍNEZ SILVA, Mario y R. Salcedo Aquino. **Diccionario electoral 2000.** Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., México, 1999.

- INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. **Memoria del ciclo de mesas redondas Competencia Política, Geografía Electoral y Registro de Población.** IEDF, México, 2003.
- NOHLEN, Dieter. **Sistemas electorales y partidos políticos.** FCE, México, 1994.
- **Revista Cuestiones Constitucionales. Revista mexicana de Derecho Constitucional.** IIJ-UNAM, México (N° 4 enero-junio), 2001.
- SABINE, George H. **Historia de la teoría política.** 2ª Edic. FCE, México, 1963.
- SARTORI, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada.** FCE, México, 1994.
- TOURAINE, Alain. **Igualdad y diversidad. Las nuevas tareas de la democracia.** FCE, México, 1998.
- VALDÉS, Leonardo. **Sistemas electorales y de partidos.** 3ª Ed. IFE, México, 1997. (Col. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, N° 7).