

REDISTRITACIÓN, TRANSPARENCIA Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE GRUPOS MINORITARIOS EN MÉXICO, 1990-2017

ALEJANDRO TRELLES YARZA*

INTRODUCCIÓN

Redistribuir es modificar las fronteras electorales que dividen un territorio para que uno o más representantes sean electos (Handley y Grofman 2008, 3).¹ El proceso es fundamental para la democracia porque garantiza que cada voto tenga el mismo peso –el principio de “una persona, un voto”– y porque delimita el espacio físico de la representación política, el lugar donde se vinculan el legislador y los ciudadanos (Trelles et al. 2016, 334). Este capítulo da cuenta de los cambios en la regulación e implementación de los procesos de redistribución en México, qué impacto han tenido en la representación política, cuáles son los retos en materia de transparencia y participación ciudadana, y qué se puede aprender de la experiencia internacional.

El capítulo tiene dos secciones. En la primera se expone la evolución de los criterios, metodología, normatividad e implementación relativos a la redistribución en el ámbito

* Politólogo mexicano y especialista en geografía electoral. Ha colaborado como consultor en desarrollo político, elecciones, partidos políticos y delimitación electoral para la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Instituto Nacional Electoral (INE) en México.

¹ Algunas de las ideas y argumentos esbozados en este texto se presentaron en el Seminario “Redistribución electoral, reelección legislativa y el rol de las cortes. Prospectivas desde México y los Estados Unidos de América” en la Ciudad de México, los días 12 y 13 de diciembre de 2016. El autor agradece la invitación del Centro de Capacitación Judicial Electoral, y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para participar en dicho evento. El autor también agradece el apoyo del Registro Federal de Electores, de la Dirección de Cartografía del INE y del Centro de Estudios Latinoamericanos (CLAS) de la Universidad de Pittsburgh. Por último, el autor agradece los comentarios y sugerencias de Luis Carlos Ugalde y Said Hernández Quintana durante el proceso de edición. Cualquier error es responsabilidad del autor.

federal en las últimas tres décadas (1990-2017);² asimismo, se presentan los dilemas y retos de la redistribución tras las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) acerca de tres procesos de delimitación electoral en Oaxaca, Puebla y Sonora.³ Por último, se enlistan las fortalezas y debilidades de la delimitación electoral en México.

En la segunda sección, a partir de dos conceptos clave —transparencia y participación ciudadana—, se discute la relación entre redistribución y representación política y cómo, a la luz de la experiencia internacional, se pueden poner en perspectiva comparada los desafíos y las lecciones que se desprenden de la redistribución. Finalmente, se reflexiona brevemente sobre la agenda pendiente, se formulan recomendaciones y se identifican los posibles retos derivados de la reintroducción de la reelección legislativa en México.

FORTALEZAS Y DESAFÍOS DE LA REGULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROCESOS E REDISTRITACIÓN EN MÉXICO, 1990-2017

LA REDISTRITACIÓN EN MÉXICO

ANTES DE 1990

La cámara baja se compone de trescientos escaños de mayoría relativa desde 1978. Entre ese año y 2017, la geografía electoral se ha modificado cinco veces. La primera demarcación estableció en 1978 los límites de los trescientos distritos de mayoría; le siguieron redistribuciones en 1996, 2004, 2013 y 2017. México es uno de los países en el mundo que cuenta con mayor capacidad administrativa y técnica para llevar a cabo los procesos de delimitación electoral.⁴ Sin embargo, cada proceso se ha caracterizado por debates técnicos,

² En esta sección sólo se discute la evolución de los procesos de redistribución en el ámbito federal de 1978 a 2017. Para mayor detalle sobre los aspectos técnicos, administrativos y legales de la redistribución entre 1978 y 2005, ver Trelles y Martínez (2007), así como Lujambio y Vives (2008). Los procesos locales de redistribución durante los años noventa y dos mil estuvieron a cargo de los órganos de administración local en cada entidad. Por la extensión del capítulo, el autor decidió concentrarse en el proceso federal.

³ Después de la reforma constitucional de 2014, el TEPJF ha resuelto casos relacionados a distintos aspectos del proceso de redistribución (como el reseccionamiento, los componentes que se consideran en la función de costo, su ponderación en relación al resto de los componentes o la presentación de escenarios alternos) en los estados de Estado de México (SUP-RAP-453/2016 y su acumulado SUP-RAP-455/2016), Nuevo León (SUP-RAP-454/2016), Sonora (SUP-RAP-480/2016), Quintana Roo (SUP-JDC-1256/2016), Zacatecas (SUP-RAP-0258/2015), Veracruz (SUP-RAP-0274/2015), Chihuahua (SUP-RAP-659/2015), Tlaxcala (SUP-RAP-675/2015), Hidalgo (SUP-RAP-676/2015), Baja California (SUP-RAP-0787/2015), Colima (SUP-RAP-0027/2014), San Luis Potosí (SUP-RAP-034/2014) y de nueva cuenta el Estado de México (SUP-RAP-097/2014). Los tres casos presentados aquí están vinculados a las consultas a los pueblos indígenas y fueron seleccionados por ilustrar de manera conveniente los temas analizados.

⁴ Esto se debe a la especialización y profesionalización de los cuadros burocráticos, al intercambio entre especialistas nacionales e internacionales y la autoridad electoral, pero también al monto de recursos destinados a la redistribución. El IFE, ahora INE, destinó aproximadamente ciento trece millones de pesos entre 2004 y 2017 para llevar a cabo estos procesos (ver CG144/2004, CG12/2013, INE/CG805/2015, INE/JGE103/2016, INE/CG624/2016). En 2016 se

normativos y sociales que han afectado significativamente su realización. En las siguientes líneas se describen algunos de los cambios más importantes en la evolución del trazo distrital y se señalan algunos de los desafíos y debates pendientes.

Entre las redistribuciones de 1978 y 1996 hubo dos cambios estructurales en el ámbito electoral. Primero, la organización electoral transitó del esquema gubernamental —una Comisión Federal Electoral (CFE), que presidía el secretario de Gobernación, al frente de la organización y supervisión de las elecciones— al independiente —creación del Instituto Federal Electoral en 1990 y obtención de su autonomía formal en 1996. Segundo cambio, en 1996 fue la primera vez que se utilizaron equipos de cómputo para el trazo distrital.

En 1978, el insumo principal de la CFE era la información demográfica; los distritos se conformaban manualmente al ir agregando unidades geoestadísticas hasta conformar cada distrito.⁵ El debate central en aquel tiempo era establecer la viabilidad de utilizar una proyección poblacional en lugar del censo, como lo establecía el artículo 53 constitucional.⁶ El argumento para incumplir el precepto era que, entre 1970 y 1978, la población del país aumentó casi cuarenta por ciento —pasó de 48.2 millones de habitantes a 66.8 millones.

Trazar los distritos a finales de los setenta, con la información censal de 1970, hubiese tenido un efecto negativo en la representación de algunas entidades. En ese periodo, por ejemplo, el Estado de México pasó de 3.8 a 7.6 millones de habitantes. Con el fin de producir un escenario distrital que no estuviese significativamente fuera del rango poblacional, la CFE decidió conformar los trescientos distritos utilizando una proyección poblacional de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Este mapa estuvo vigente durante seis elecciones federales (1979, 1982, 1985, 1988, 1991 y 1994) y cuatro reformas electorales (1986, 1990, 1993 y 1994) (Trelles y Martínez 2007, 16).

A principios de los ochenta, se volvió a discutir si era pertinente acatar el mandato constitucional de redistribuir con base en el último censo de población. En 1982, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la oposición determinaron que los resultados censales de 1980 no estaban “consolidados”, por lo que no era prudente usarlos para redistribuir, lo mismo que con información basada en proyecciones poblacionales. En su lugar, se decidió que la redistribución de 1978 era confiable para la elección de 1982, ya que estaba a sólo tres años de distancia (Martell 1993). Dos años más tarde, en 1984, la CFE volvió a posponer por unanimidad el trazo de los trescientos distritos electorales. En 1987, los miembros de la CFE, excepto el PAN, decidieron aplazar nuevamente la distritación porque consideraron que podría ser riesgoso para los comicios de 1988 (Otero 2003).

asignaron al Instituto \$53,601,960.80 adicionales para las actividades relacionadas a la consulta a las comunidades indígenas en materia de redistribución (INE 2016d).

⁵ Hay pocos estudios sobre delimitación electoral previos a la creación del IFE en 1990. Por un lado, la información disponible es escasa; por el otro, el número cambiante de escaños en la cámara baja, la falta de reelección legislativa durante la mayor parte del siglo XX, y la ausencia de competitividad electoral durante la hegemonía del partido dominante hicieron que otros temas —como la transición gradual a la democracia o la transformación del sistema electoral mayoritario a uno mixto— fueran más relevantes en el ámbito de la discusión política e investigación académica.

⁶ El artículo 53 constitucional establecía: “La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría”.

LA REDISTRITACIÓN DE 1996 Y EL USO DE ALGORITMOS DE OPTIMIZACIÓN

Después de casi dos décadas del primer trazo de los trescientos distritos de mayoría, el 3 de septiembre de 1993 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto cuyo artículo quinto transitorio establecía lo siguiente:

La elección federal para integrar la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se realizará con base en la distribución de los distritos uninominales y las cinco circunscripciones plurinominales en que se dividió el país para el proceso electoral federal de 1991.

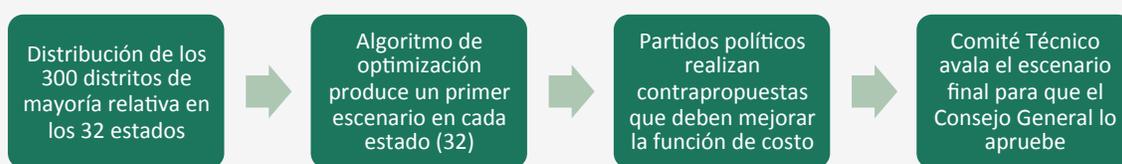
[...]

Para la elección federal de 1997, por la que se integrará la LVII Legislatura, se hará la nueva distribución de distritos uninominales con base en los resultados definitivos del Censo General de Población de 1990 (IFE 1997).

El proceso de 1996 quedó a cargo del primer Consejo General formalmente independiente. Para entonces, ciento sesenta y nueve de los trescientos distritos tenían una desviación superior al $\pm 15\%$. La autoridad electoral tenía dos objetivos centrales; por un lado, restablecer el balance poblacional entre los distritos y, por otro, garantizar la imparcialidad del trazo distrital. Fue la primera vez que se nombró a un comité técnico de especialistas para que asesoraran a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores en los trabajos de redistribución y la primera ocasión en la que se usaron computadoras para el proceso (Trelles y Martínez 2007, 20).

Como se muestra en la figura 1, a partir de 1996 el proceso de redistribución federal se dividió en cuatro fases. En la primera se distribuyen los trescientos distritos por entidad de acuerdo a la población de cada estado; en la segunda se aplica un modelo informático de optimización; en la tercera, la autoridad y los actores políticos dialogan, plantean objeciones o sugieren escenarios alternativos durante dos rondas al mapa propuesto; por último, el escenario final se somete a consideración del Consejo General.

FIGURA 1. Concentrado de reformas electorales 1990-2014 y su impacto en las elecciones federales inmediatas siguientes



Fuente: Figura tomada de Trelles et al. (2016, 335).

A diferencia del proceso de 1978, la autoridad tuvo que hacer operativo el marco normativo con criterios que pudieran jerarquizarse y determinar las etapas que debían seguirse. Ésa fue la primera ocasión en la que los partidos participaron, mediante la Comisión Nacional de Vigilancia (CNV), formulando contrapropuestas durante las

distintas etapas y antes de que el mapa fuera aprobado por el Consejo General. También fue la primera vez que interactuaron humanos y computadoras. En una primera etapa, el entonces IFE utilizó un sistema de cómputo para generar un escenario óptimo y, en una segunda fase, la interacción entre los partidos políticos y el comité técnico permitió tomar en cuenta el factor humano para identificar variables —como accidentes geográficos, obras viales, aspectos socioculturales y a los pueblos indígenas— que la computadora no podía considerar.⁷

El algoritmo de optimización utilizado en 1996, conocido como “modelo heurístico”, tomaba en cuenta esencialmente el componente de equilibrio poblacional y, de forma secundaria, criterios como la contigüidad, el respeto a las fronteras administrativas y la compacidad geométrica.⁸ Por razones operativas y de simplificación de resultados, el esquema se ejecutó por separado en cada una de las treinta y dos entidades y en los municipios donde hubiera distritos completos y que no compartieran distritos con otros municipios.⁹

El modelo heurístico inició los cálculos tomando un punto de referencia lo más al norte y al oeste en el universo espacial a partir de un punto de partida denominado “semilla”. Una vez localizado, comenzaba a integrar unidades seccionales siguiendo tres métodos hasta formar un distrito tomando en cuenta el resto de los criterios. Se utilizaron tres procedimientos de agregación y cada uno se repitió mil veces. De forma automatizada, se seleccionaron aquellos escenarios que tenían, en promedio, la configuración distrital con la menor desviación poblacional.¹⁰

Logrado un escenario distrital preliminar, se inició una etapa de revisión y el comité técnico consideró otros criterios, secundarios, como el respeto a las vías de comunicación, accidentes geográficos y aspectos socioculturales. Después, se entregó a los partidos la cartografía electoral de los trescientos distritos electorales para que formularan observaciones. A pesar de que la mayoría de los criterios fueron considerados por el algoritmo, la segunda versión presentó cuarenta y cuatro distritos fuera del intervalo poblacional acordado ($\pm 15\%$), debido a la incapacidad del modelo para fragmentar fronteras municipales y para generar distritos compactos de forma más eficiente.¹¹ En una segunda

⁷ Como lo describen Altman y McDonald (2010), la optimización por computadora en el trazo distrital tiene límites importantes que pueden ser superados por la interacción con humanos.

⁸ El modelo heurístico es un método basado en el análisis de datos y comparaciones sistemáticas, a partir de experiencias pasadas y líneas empíricas, para encontrar soluciones y proyectarlas en una simulación realizada en un sistema de cómputo. El criterio de compacidad geométrica se introdujo por primera vez en la redistribución de 1996, con el fin de disminuir las formas irregulares en los distritos y minimizar la posible politización del proceso por la sospecha de sesgo partidista que podía introducir un distrito irregular. Es decir, era un criterio que atendía la preocupación de lo que se conoce en la literatura académica sobre redistribución como “*gerrymandering*”. Ver Trelles y Martínez (2007, 33); IFE (1997).

⁹ El entonces Distrito Federal fue el único caso en donde el modelo heurístico se ejecutó sin tomar en cuenta la división política interna (Trelles y Martínez 2007; IFE 1997).

¹⁰ Es importante señalar que la capacidad de la computadora en esos años sólo permitía presentar un valor numérico relacionado con el balance poblacional, pero el resto de los criterios no eran cuantificables y, por tanto, era muy difícil para el comité y para los partidos políticos poder comparar los escenarios considerando el resto de los criterios (integridad municipal o compacidad geométrica).

¹¹ Trece estados tenían distritos que violentaban la desviación poblacional permitida. En Sinaloa, por ejemplo, el distrito 8, con cabecera en Mazatlán, tenía una desviación poblacional de -56.57% . El distrito 9 del Estado de México, con cabecera en Ixtlahuaca, tenía una desviación de -44.22% . A su vez, el distrito 2 de Tabasco, con cabecera en Cárdenas, tenía una desviación de $+37.12\%$ y el distrito 9 de Guanajuato, con cabecera en Irapuato, estaba sobrerrepresentado 36.69% .

fase, los partidos realizaron observaciones al segundo escenario y el comité técnico evaluó, a partir de los criterios técnicos, la conveniencia de las propuestas partidistas para generar un tercer escenario. En esta última etapa, el comité técnico recibió observaciones en veintinueve entidades y, en otras cinco (Baja California Sur, Guanajuato, Morelos, Tamaulipas y Yucatán), rechazaron las contrapropuestas partidistas. La interacción entre la computadora y el factor humano —las observaciones partidistas— generó un avance significativo al reducir de cuarenta y cuatro a diecisiete los casos en los que los distritos rebasaron el margen de desviación poblacional permitido.

Desde 1996, la desviación poblacional utilizada ha sido la misma: $\pm 15\%$. La constitución no establece la desviación máxima permitida, pese a ser un criterio relevante, tal como quedó asentado en las memorias de redistribución de 1996 (IFE 1997): “Así, cada voto —independientemente de quién lo emita o del lugar en el que lo haga— tendrá el mismo peso relativo en la definición del representante electo en cada distrito. Es decir, se igualaría el valor unitario de todos los sufragios, con base en el principio de que a cada ciudadano le corresponde un voto”. Aunque reconocía la relevancia del principio “una persona, un voto”, el acuerdo del Consejo General, en el tercer punto de la exposición de motivos e invocando los artículos constitucionales 52 y 53, establecía que el criterio de equilibrio demográfico pretendía “que cada diputado electo por el principio de mayoría relativa represente a un número similar de habitantes”.¹²

El principio igualitario del “valor unitario del sufragio” quedó matizado por la palabra “similar” y la autoridad estableció que la desviación máxima permitida en cada distrito sería de $\pm 15\%$ y que podrían existir casos que rebasaran esta desviación siempre y cuando se justificara. Es decir, la autoridad aprobó que pudiese haber una diferencia poblacional hasta de treinta puntos porcentuales entre distritos. Esa brecha contribuye a generar un sesgo administrativo de sub y sobrerrepresentación conocido como *malapportionment* y también contradice el principio de “una persona, un voto” (Magar et al. 2016). En países como Estados Unidos, por ejemplo, la corte no permite escenarios distritales con un rango mayor al uno por ciento, en especial cuando el objetivo de la redistribución es restablecer el equilibrio poblacional para respetar el valor unitario del voto.¹³

LA REDISTRITACIÓN DE 2004 Y GRUPOS MINORITARIOS

La redistribución de 2004 generó dos cambios estructurales. Por un lado, los avances en la tecnología —y en la capacidad administrativa de la autoridad electoral para procesar información— permitieron utilizar un modelo de optimización más robusto que facilitaba localizar escenarios con menor desviación poblacional y, a su vez, cuantificar el resto de los criterios —compacidad, integridad municipal y tiempos de traslado— que formaban parte de la función de costo. Por el otro, la reforma constitucional de 2001 incluyó un artículo transitorio que establecía la obligación de incluir a los pueblos y comunidades indígenas en la redistribución.¹⁴

¹² Acuerdo para la demarcación de los 300 distritos de mayoría relativa del Consejo General del IFE aprobado el 23 de enero de 1996.

¹³ *Reynolds v. Sims*. 377 U.S. 533 (1964).

¹⁴ Artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto de 2001.

En los trabajos preparativos para redistribuir el país en 2004, se consideraron modelos utilizados en Estados Unidos, Gran Bretaña y Canadá. Se decidió utilizar un modelo conocido como “recocido simulado”, o *simulated annealing*, en inglés. El modelo funciona, de forma análoga, como el proceso físico que sufren los metales cuando se busca templearlos. Se parte de una temperatura muy elevada para fundir el metal y luego enfriarlo. Una vez que se llega a un mínimo de temperatura, el nivel de calor vuelve a aumentar hasta llegar a un nuevo máximo (siempre menor que el valor máximo anterior) para volver a descender. El ciclo se repite hasta que el algoritmo llega a la temperatura mínima o de “congelamiento”. Después de haber alcanzado temperaturas muy altas y bajas, el universo de búsqueda se maximiza y el modelo detecta un escenario que optimiza —minimiza— el valor asociado a la función de costo. Esta última está conformada por cuatro variables ponderadas de forma distinta: a) equilibrio poblacional, con un peso relativo de cuarenta por ciento; b) compacidad geométrica, con un peso relativo de treinta por ciento; c) la integridad municipal, con un peso relativo de veinte por ciento, y d) los tiempos de traslado, con un peso relativo de diez por ciento.¹⁵

Una vez que se generó el primer escenario, los partidos políticos hicieron observaciones y elaboraron contrapropuestas. Un mes después, tras ser evaluadas por el comité técnico, se presentó el segundo escenario y, tras otra ronda de contrapropuestas, se definió el escenario final. En ese proceso, los partidos realizaron un total de doscientas doce observaciones a los escenarios que les fueron presentados, de las cuales setenta fueron aceptadas e incorporadas por el comité técnico (IFE 2005). A diferencia del escenario distrital anterior, todos los distritos electorales se encontraban dentro de los márgenes de desviación permitidos. La interacción entre los partidos, como lo muestra el número de contrapropuestas presentadas, aumentó con respecto a la redistribución de 1996 y ayudó a la autoridad electoral a encontrar escenarios que mejoraron los valores asociados a la función de costo.

Para acatar el artículo segundo constitucional, y el tercero transitorio, el entonces IFE decidió conformar, por primera ocasión, distritos de mayoría indígena.¹⁶ A pesar de que el acuerdo y los lineamientos para redistribuir en 1996 ya pedían tomar en cuenta a los pueblos indígenas, no había un marco normativo claro que respaldara la inclusión de dicho criterio; además, ningún miembro del comité técnico se especializaba o representaba a estas comunidades, y la autoridad electoral no tomó medidas administrativas para considerar la representación de estas comunidades.

¹⁵ Para una descripción detallada del marco normativo, la jerarquía de los criterios y los detalles técnicos del modelo de optimización, ver Trelles y Martínez (2007, 38-83); IFE (2005).

¹⁶ En febrero de 2001 se reformó el artículo segundo de la Constitución; el nuevo texto establecía lo siguiente: “La nación mexicana es única e indivisible. La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. [...] La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos”. A su vez, el artículo tercero transitorio del decreto de reforma del artículo segundo constitucional establecía que: “Se procurará conformar, en lo posible, distritos electorales con mayoría de población indígena, preservando la integridad territorial de estas comunidades”.

En 2004, el Consejo General decidió incorporar a la población indígena como un criterio de segundo nivel y lo hizo operativo conformando distritos de mayoría indígena (IFE 2005). A partir de la información proporcionada por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) se identificaron los municipios que tenían al menos 40% de población indígena y, cuando eran contiguos y no excedían el límite poblacional, eran unificados. Una vez determinada la ubicación de comunidades indígenas en el ámbito municipal, se integraron unidades que no podían ser fragmentadas y que podían formar distritos con una concentración de al menos 40% de población indígena. Con este procedimiento se identificaron 650 municipios y se conformaron 28 distritos con una población indígena predominante en once estados.

Al incorporar municipios con una concentración significativa de población indígena, y sumar a un especialista en pueblos indígenas al comité técnico, la redistribución de 2004 representó un avance significativo. Sin embargo, el proceso era perfectible. Por un lado, el acuerdo de redistribución establecía que se buscaría conformar distritos de “mayoría” indígena, pero el comité técnico decidió utilizar un porcentaje específico (40%) que no reflejaba una proporción mayoritaria. Esta estrategia es conocida en la literatura como la técnica de concentración, o “*packing*” en inglés, pero la justificación técnica para llegar a ese porcentaje —y las consecuencias que tendría en materia de representación política y competitividad electoral— fue poco discutida por el Instituto en su momento (IFE 2005).

Por otro lado, el comité de especialistas decidió no considerar las diferencias entre las distintas etnias a pesar de la gran diversidad de costumbres, dialectos e intereses de las comunidades indígenas del país (Sonnleitner 2013; Sonnleitner 2001). Para la autoridad electoral, era suficiente incluir a la población indígena en los procesos de redistribución al considerarla sólo como un número. Como lo describen Trelles et al. (2016), esto refleja un nivel básico de participación, pero deja de lado un acercamiento directo y dinámico que permita a la autoridad conocer y tomar en cuenta de manera efectiva la opinión de los ciudadanos que pertenecen a este grupo minoritario en las diferentes etapas del trazo distrital. La dispersión de la población indígena en el país es alta. Hay pequeños asentamientos, como el de los yaquis en el sur de Sonora, aislados de otros grupos poblacionales de este tipo. Es decir, el mecanismo de integración de los pueblos indígenas utilizado en 2004 no permitía considerar la preferencia de esas comunidades.

LA REDISTRITACIÓN DE 2013 Y LA POLITIZACIÓN DEL PROCESO

En 2013, el IFE renovó la cartografía electoral federal con base en los resultados censales de 2010. La autoridad electoral decidió utilizar nuevamente el algoritmo de optimización —recocido simulado— y contempló la posibilidad de incorporar procesos de optimización complementarios —optimización por enjambre, también conocida como “*artificial bee colony algorithm*” (ABC en inglés)— con el fin de encontrar soluciones con valores asociados a la función de costo más bajos. Como en 2004, la autoridad utilizó una función de costo con los mismos cuatro criterios. Sin embargo, cambió la ponderación de los criterios: la compacidad geométrica, hasta ese momento segunda en importancia, cedió su lugar a la integridad municipal y a los tiempos de traslado. El nuevo acomodo quedó así: a) equilibrio poblacional (40%); b) integridad municipal (30%); c) tiempos de traslado (20%); y d) compacidad geométrica (10%).

Así, sin cambiar el marco normativo, la autoridad electoral decidió alterar la ponderación usada en el proceso anterior. Como en 2004, el Instituto conformó distritos de mayoría indígena y las etapas de interacción con los partidos políticos también se dio en dos etapas. A diferencia del proceso anterior, el número de contrapropuestas formuladas por los partidos aumentó de manera significativa (ver cuadro 1), hasta sumar quinientas cuarenta y cuatro —más del doble en comparación con 2004 (doscientos doce). El incremento en la interacción partidista se puede explicar en parte porque los partidos acumularon experiencia en la formulación de contrapropuestas y, al mismo tiempo, la plataforma *web* interna que utilizó el Instituto en este proceso permitió que se socializaran y evaluaran las observaciones de todos los partidos políticos con mayor facilidad. La participación de los partidos tuvo un impacto positivo porque al incluir un mayor número de contrapropuestas mejoró la función de costo. Sin embargo, con la información disponible al público, resulta difícil evaluar el impacto político que tuvieron cada una de estas contrapropuestas en la conformación de los nuevos distritos.¹⁷

TABLA 1. Contrapropuestas por partido al primer y segundo escenario en 2013

PRIMER ESCENARIO				PRIMER ESCENARIO				TOTAL
PARTIDO	CNV	CLSV	TOTAL	PARTIDO	CNV	CLSV	TOTAL	
PAN	22	20	42	PAN	24	16	40	82
PRI	0	28	28	PRI	30	26	56	84
PRD	27	21	48	PRD	29	18	47	95
PT	12	20	32	PT	15	16	31	63
PVEM	0	20	20	PVEM	28	17	45	65
MC	17	21	38	MC	32	16	48	86
PNA	1	18	19	PNA	11	17	28	47
IFE	0	9	9	IFE	0	13	13	22
TOTAL	79	157	236	TOTAL	169	139	308	544

Fuente: IFE. Cuadro tomado de Trelles et al. (2015). CNV: Comisión Nacional de Vigilancia. CLV: Comisiones Locales de Vigilancia.

El proceso de 2013 se desarrolló con normalidad y la elevada participación de los partidos y la conclusión de todas las etapas del proceso indican que, al interior de las comisiones de vigilancia (nacional y locales), hubo un acompañamiento de los actores políticos durante todas las etapas administrativas del proceso (Trelles et al., 2016). Así, la nueva geografía electoral fue enviada para su aprobación al Consejo General a finales de 2013 —en el marco de la discusión de la reforma constitucional en materia electoral— y, por razones políticas, diversos partidos presionaron a la autoridad electoral para que el Consejo General rechazara la redistribución.¹⁸ Sólo el entonces consejero presidente, Leonardo

¹⁷ Como lo describen Trelles et al. (2015), el partido que formuló un mayor número de contrapropuestas que fueron aceptadas en ambas rondas por el comité técnico fue el Partido Acción Nacional.

¹⁸ La redistribución de 2013, a comparación de los procesos de 2004 y de 2017, fue muy similar en términos técnicos, normativos y administrativos. Los trabajos se iniciaron con más de un año de anticipación y, durante ese periodo, el proceso se caracterizó por la participación y acompañamiento de los partidos políticos en distintas instancias como la CNV y las CLV. Una vez concluido el proceso técnico y administrativo, los partidos mayoritarios presionaron desde sus oficinas centrales a los consejeros electorales para que rechazaran la redistribución una vez que fuera sometida a discusión y consideración del Consejo General. Al parecer, existía el temor de que una posible politización generada por el nuevo

Valdés, votó a favor del proyecto argumentando que el proceso se había llevado a cabo de manera exitosa.¹⁹

A pesar de que la autoridad electoral ha realizado esfuerzos importantes para poner cierta información al alcance de los ciudadanos, la falta de apertura y transparencia alrededor de las distintas fases del proceso de redistribución, así como la falta de información para replicar los escenarios, hacen que difícilmente se pueda evaluar el efecto que tuvo el cambio en la ponderación en los criterios o la interacción partidista en la conformación de los distritos (Trelles et al. 2016, 339-340). El *software* y el código que se utilizan para redistribuir son entregados a los partidos políticos, pero no están disponible al público para que puedan ser auditados, verificados o utilizados por cualquier ciudadano. A partir de la información disponible, sólo es posible asumir que la redistribución fue suspendida por razones políticas. Algunas preguntas que quedan sin respuesta son: ¿qué impacto tiene la participación de los partidos políticos en la conformación de la geografía electoral? ¿Es posible incorporar las contrapropuestas de grupos minoritarios y ciudadanos al proceso? ¿Qué beneficios tiene la participación de un mayor número de actores y la formulación de más contrapropuestas —*crowdsourcing*— en los procesos de optimización?

LAS REDISTRITACIONES LOCALES DE 2015-2016 Y EL PROCESO FEDERAL DE 2017

La reforma constitucional de 2014 en materia electoral trajo consigo dos cambios importantes para la redistribución. Por un lado, el INE se convirtió en la autoridad responsable de renovar la cartografía electoral local en cada uno de los treinta y dos estados, así como la federal. El INE concentró la responsabilidad del trazo distrital en el ámbito local porque una parte importante de la clase política no confiaba en que los institutos electorales locales pudiesen llevar a cabo este procedimiento de manera imparcial. En el Estado de México, por ejemplo, el partido político en el poder impidió la renovación de la cartografía electoral —a pesar de tener distritos seriamente desbalanceados— durante dos décadas —desde 1996— para mantener el *statu quo*.

Por otra parte, se reintrodujo la reelección legislativa (vigente a partir de la elección de 2018), factor a considerar en el mediano y largo plazo por la autoridad electoral —y probablemente por el Tribunal— al momento de renovar la cartografía electoral. Como se estableció en la exposición de motivos de la reforma al artículo 59 de la constitución, una de las razones para reintroducir la reelección legislativa fue tratar de estrechar la relación entre representantes y ciudadanos:

Los beneficios de la reelección son claros. Permite, en primer lugar, transformar radicalmente la rendición de cuentas de los legisladores; genera incentivos institucionales para mejorar nuestra relación con los electores. Haría posible romper con esa dinámica perversa que ha llevado a millones de mexicanos a pensar que los políticos sólo nos acercamos a ellos cuando se acercan

marco de la geografía electoral empantanara la reforma político-electoral que estaba en puerta y que reintroduciría la reelección legislativa. Entrevista del autor con Leonardo Valdés Zurita. Ciudad de México, mayo de 2015.

¹⁹ Ver intervención del consejero presidente, Leonardo Valdés Zurita en: “Sesión del Consejo General del IFE para aprobar los trabajos de redistribución de 2013”. Versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, 28 de octubre.

las elecciones. Y por otro lado, mejoraría la percepción ciudadana que hoy hace que los legisladores seamos los servidores públicos peor calificados. [...]

En esta tesitura, consideró que la reelección legislativa inmediata, resulta ser una herramienta útil, para mejorar y democratizar la representatividad interna (partidos políticos) y externa (ciudadanía), así como para eficientar tanto la rendición de cuentas, como la calidad de nuestros ordenamientos legales en función de la profesionalización de los órganos legislativos, generando con ello, por un lado la posibilidad de una carrera legislativa, al tiempo que se dota a la ciudadanía de herramientas eficientes para que el mandato concedido, en todo momento pueda ser revocado a quienes defraudaron la confianza en ellos depositada, todo ello en aras de la consecución del Bien Común.²⁰

El legislador buscó crear un mecanismo que, mediante el voto, permitiera fortalecer el vínculo entre legisladores y electores y, a su vez, mejorar la rendición de cuentas. En términos de representación política, la reelección inmediata le permite al legislador desarrollar una carrera legislativa en la que tendrá que someterse a la evaluación ciudadana y sostener una relación más cercana con los ciudadanos del distrito en el que fue elegido. Esto conlleva, al menos en teoría, que el representante tendrá interés en no alterar de manera significativa las fronteras de su distrito entre elecciones.

En términos administrativos, puede esperarse que los representantes que intentan reelegirse, así como los candidatos que contiendan por el cargo por primera ocasión, busquen participar activamente en la formulación de observaciones y contrapropuestas a los escenarios de redistribución. La experiencia en otros países muestra que los intereses de los partidos políticos no son necesariamente iguales a los de los legisladores (Mayhew 1974; Cox y McCubbins 2007); por ello, son deseables la apertura de la redistribución al público y la creación de mecanismos para que cualquier actor político —o ciudadano— pueda participar en la formulación de contrapropuestas durante las distintas fases del proceso.

Uno de los pendientes que tiene la autoridad y el Tribunal electoral es definir con claridad el plazo más conveniente para llevar a cabo los trabajos de redistribución.²¹ El proceso de 2017, por ejemplo, está basado en la información censal de 2010 y servirá para elegir a los representantes en los trescientos distritos de mayoría relativa en el 2018. Es decir, la geografía electoral federal que será utilizada en 2018, tendrá un desfase poblacional de 8 años cuando sea utilizada por primera ocasión. El grupo de legisladores electos en ese año podrá aspirar a reelegirse de manera consecutiva en las elecciones de 2021, 2024 y 2027. Una opción para la autoridad será no llevar a cabo la nueva demarcación hasta 2030, con el fin de empatar los ciclos de redistribución y reelección para que los representantes sean juzgados por su desempeño en el mismo espacio geográfico-electoral —distrito— en el que fueron electos. La desventaja de esta decisión será llegar a la elección de 2027 con distritos

²⁰ Exposición de motivos de la iniciativa para reformar el Artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/135_DOF_10feb14.pdf

²¹ El debate sobre el tipo de información que debe ser empleada para realizar la redistribución se ha llevado a cabo en distintos momentos. A pesar de que en 1978 la autoridad electoral decidió utilizar una proyección poblacional, el Tribunal determinó que el marco normativo establece claramente que se debe tomar como parámetro el último censo general de población para llevar a cabo la redistribución (TEPJF 2016b). Sin embargo, el marco normativo constitucional no establece con claridad en qué momento se debe de redistribuir y esto genera un desfase poblacional inmediato al momento en el que se aprueba el marco geográfico electoral.

que tengan una desviación poblacional importante por haber sido conformados con información censal de 2010.

Otra opción es esperar a que se realice el censo de 2020 y redistribuir antes de la elección de 2021 o de 2024. Con ello, se modificaría la cartografía electoral a la mitad del ciclo de reelección de los representantes electos en el 2018, pero se contaría con distritos mejor balanceados y que se apegarían más al principio de “una persona, un voto”. La autoridad electoral tendrá que definir qué opción satisface mejor los principios que están detrás tanto del artículo que permite la reelección legislativa consecutiva, como del que establece la responsabilidad de redistribuir con base en el último censo poblacional.

Aprobada la reforma electoral de 2014, el INE decidió redistribuir en dos fases. En la primera etapa llevaría a cabo la redistribución para renovar la cartografía electoral de los treinta y dos congresos locales durante 2015 y 2016. En la segunda etapa, entre 2016 y 2017, se encargaría de redistribuir los trescientos distritos de mayoría relativa en el ámbito federal. Así, en 2015, el INE aprobó la redistribución local en quince entidades: Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Chihuahua, Hidalgo, Durango, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. En 2016, se aprobó la cartografía local en las diecisiete entidades restantes.

Los procesos de redistribución local introdujeron tres cambios mayores. Primero, el INE decidió homogeneizar en todas las entidades los criterios, su jerarquización, así como su traducción en la función de costo. La estandarización de la metodología garantizó que el marco normativo —y los criterios que de él se desprendían— fueran aplicados consistentemente en todos los casos. Sin embargo, esta homogeneización restringió seriamente la capacidad de cada estado para definir criterios adicionales que respondieran a las necesidades y características socioculturales de cada entidad.

Segundo, la autoridad decidió cambiar para las redistribuciones locales la metodología, el número de criterios y su ponderación en el algoritmo de optimización. Siguiendo la metodología que se había empleado en el Estado de México en 2013, el INE decidió utilizar sólo dos criterios —equilibrio poblacional y compacidad geométrica— en el modelo de optimización.²² En 2015 se decidió que la función de costo fuera una suma ponderada sólo del equilibrio poblacional y la compacidad geométrica, en la que el primer criterio pesaría el doble que el segundo, “debido a la importancia relativa de ambos objetivos” (INE 2015, 4-5). A pesar de que los otros dos criterios —integridad municipal y tiempos de traslado— seguían siendo considerados por el comité técnico en una etapa previa a la optimización, difícilmente se puede concluir que esta decisión fuera resultado de un cambio en el marco normativo. Resulta complicado también replicar los escenarios utilizando la metodología de procesos anteriores para entender qué impacto tuvo en los mapas la

²² La metodología empleada en el Estado de México durante el proceso de redistribución local de 2013 establecía: “El modelo de optimización combinatoria consiste en una función multi-objetivo y un conjunto de restricciones. La función multi-objetivo tendrá únicamente dos objetivos: el de población y el de compacidad geométrica. En razón de que el aspecto de población deriva directamente de un principio constitucional, mientras que el de compacidad está referido en el Código Electoral del Estado de México además de ser un procedimiento de neutralidad, se le dará más peso al objetivo poblacional por un factor de dos a uno, para lo cual, como primer paso, se normalizarán los componentes de la función de costo”. Acuerdo IEEM/CG/84/2013 por el que se aprueba la metodología única para la demarcación distrital electoral del Estado de México. Disponible en: http://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2013/a084_13.pdf

alteración del número de criterios —y su ponderación en la función de costo— al momento de optimizar.

Por último, con los casos de Oaxaca y Puebla, el Tribunal estableció la obligación de la autoridad de consultar previamente a las comunidades indígenas. Esto afectó de manera importante la forma en la que el INE había contemplado incluir a las comunidades indígenas en el proceso. Para el Instituto, como lo venía haciendo desde 2004, era suficiente concentrar un cierto número de habitantes indígenas —sin tomar en cuenta su opinión o las diferencias étnicas entre comunidades— en los distritos de mayoría para satisfacer el mandato de incluir a estas comunidades en el trazo distrital. La razón detrás de la resistencia de los burócratas del entonces IFE para abrir el proceso de redistribución —e incluir a cualquier actor interesado en el proceso— era su aversión al riesgo.

Para el Instituto era suficiente contar con el aval de los partidos políticos; no estaba dispuesto a fomentar mecanismos que permitieran la participación ciudadana abierta en los procesos de redistribución, o a formular contrapropuestas al mismo tiempo que los partidos y en las distintas fases del proceso.²³ Los fallos del Tribunal a finales de 2015 obligaron al INE a realizar una consulta a las comunidades indígenas sobre los escenarios de redistribución locales en diecisiete estados en los que no se había llevado a cabo el proceso y, al mismo tiempo, a realizar una consulta sobre los distritos federales en las treinta y dos entidades.

La redistribución federal de 2017 utilizó la misma metodología y criterios empleados en las entidades durante los procesos locales de redistribución. Los partidos tuvieron la oportunidad de formular contrapropuestas en dos fases distintas —durante el primer y segundo escenario—; la autoridad electoral realizó la consulta a los pueblos indígenas y se buscó conformar distritos de “mayoría indígena”. El proceso de redistribución de 2017 plantea varios dilemas a la autoridad electoral. Por un lado, no es claro qué tan distintos son los mapas de 2017 en relación con los de 2013, ya que el marco normativo no cambió —sólo la forma en la que se jerarquizaron y se hicieron operativos los criterios— y se utilizó exactamente la misma información censal de 2010.²⁴ Sin embargo, el rechazo del trabajo realizado en 2013 por el IFE obligó al INE a renovar la cartografía en 2017. De lo contrario, la elección de 2018 se hubiera llevado a cabo con los distritos aprobados en 2004 (con información censal del 2000).

Si los escenarios no cambian de manera significativa, se tendría que justificar el costo de un procedimiento que se repitió dos veces y que utilizó la misma información. A su vez, dichos mapas estarán expuestos a las mismas presiones políticas que en 2013 y que terminaron en el rechazo del proyecto. En cambio, si los mapas creados con la misma información son sustancialmente distintos, hay dos interrogantes: ¿qué efecto tiene en la cartografía electoral modificar ciertos aspectos administrativos relacionados al proceso de optimización —como el número de criterios en la función de costo y la ponderación de los

²³ Entrevistas del autor con integrantes del consejo general del entonces IFE y funcionarios de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. Ciudad de México, febrero de 2013.

²⁴ El trabajo de Trelles et al. (2015), por ejemplo, compara la interacción partidista y cómo la distinta operacionalización de los criterios técnicos y normativos, bajo la misma información demográfica, impactaron la conformación de distritos electorales entre 2013 y 2017.

mismos—?, y ¿qué tan distinta fue la interacción de los partidos —en 2013 y 2017— y qué efecto tuvo en la conformación de los mapas?²⁵

Por otro lado, la autoridad tiene que evaluar si los mecanismos que desarrolló para realizar la consulta previa a los pueblos indígenas son suficientes y cumplen con los requerimientos establecidos en el marco normativo y en las sentencias emitidas por la Sala Superior. Es decir, ¿es posible desarrollar mecanismos más transparentes e incluyentes?, ¿se podría incluir la participación de las comunidades indígenas en todas las etapas del proceso de redistribución y no sólo en la primera fase?, ¿es posible que los ciudadanos que sean parte de grupos minoritarios puedan enviar, desde sus comunidades, una contrapropuesta a la autoridad?, ¿hay mecanismos de información que pueden facilitar y hacer más eficiente la participación ciudadana? En las siguientes líneas se ofrece una explicación de por qué sí es posible y deseable transitar a una redistribución más transparente e incluyente.

TRES FALLOS CLAVE PARA LA REPRESENTACIÓN DE GRUPOS MINORITARIOS

OAXACA

El 23 de octubre de 2015, la Sala Superior del TEPJF resolvió un asunto clave relacionado con la participación y representación política de las comunidades indígenas. En el marco de los procesos de redistribución local que llevaba a cabo el Instituto Nacional Electoral (INE) (TEPJF 2016a), y con el apoyo del partido político Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), una comunidad indígena de origen mixteco, ubicada en el municipio de Santiago Jamiltepec, presentó 2,437 juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano para impugnar un acuerdo del INE que establecía nuevos límites de los distritos locales (INE 2015b).

El argumento de los integrantes de la comunidad era que la autoridad electoral decidió incorporar su municipio a un distrito distinto sin previa consulta.²⁶ La decisión afectaba su derecho a votar y a ser votados porque la nueva cabecera distrital, ubicada en San Pedro Mixtepec, estaba ahora a más de tres horas de distancia, lo que dificultaba realizar trámites para obtener y renovar su credencial para votar; también incidía en la representación política de la comunidad, porque dicho municipio estaba poblado por chatinos, un grupo étnico distinto al suyo.

En su sentencia, la Sala Superior concedió la razón a la comunidad, ya que el procedimiento de redistribución no garantizó su derecho a ser consultada previamente. A partir de una interpretación de los artículos primero y segundo, apartado B, de la Constitución y en relación al artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional “Del trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”, el Tribunal sostuvo que las autoridades de cualquier orden de gobierno, con el fin de garantizar los derechos y el desarrollo de las comunidades indígenas, deben consultarlas cada vez que

²⁵ Para una discusión más detallada sobre estas preguntas, ver Trelles et al. (2015); Magar et al. (2016).

²⁶ Dicha comunidad, concentrada en el municipio de Santiago Jamiltepec, pertenecía a un distrito cuya cabecera era el municipio de Santiago Pinotepa Nacional. La población de éste último también es de origen mixteca, etnia a la cual se adscriben a sí mismos quienes presentaron los 2,437 juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

prevean acciones que puedan afectar sus intereses.²⁷ Los magistrados concluyeron que era necesario que la autoridad electoral realizara consultas previas, libres, informadas y de buena fe, entre los pueblos y comunidades indígenas.²⁸ Asimismo, determinaron que la consulta no era vinculante para la autoridad electoral, aunque la decisión final sobre la geografía electoral podía ser impugnada si ésta afectaba algún derecho fundamental de las comunidades.

La resolución es emblemática porque abrió una línea jurisprudencial sobre el derecho a la consulta de las comunidades indígenas en los procesos de redistribución.²⁹ El caso sentó un precedente relevante porque garantiza el derecho de las comunidades indígenas a manifestar sus intereses y a ser consultadas durante la primera fase de la redistribución. Reconocido ese derecho, el Tribunal determinó que, considerar a la población indígena como un número censal durante la redistribución era insuficiente y que, aunque la autoridad electoral había establecido líneas de comunicación con distintas autoridades —nacionales, estatales y municipales— y partidos políticos, además de consultar a instituciones como el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas y Afromexicano de Oaxaca, no había constancia de que hubiera consultado directamente a los pueblos mixtecos o a la autoridad municipal. El Tribunal explicó que el objeto de la consulta era “saber el interés de los pueblos indígenas”, mismo que se había manifestado en los juicios que pretendían que se trasladara el municipio de Santiago Jamiltepec al distrito 22. La Sala Superior atendió el reclamo y solicitó al INE una nueva resolución que considerara al municipio de Santiago Jamiltepec como parte del distrito electoral local 22.

Por otra parte, el Tribunal sentó un precedente para que la autoridad pueda justificar la conformación de distritos que se encuentren fuera del rango poblacional. La solicitud de la comunidad mixteca, por ejemplo, implicaba que el equilibrio poblacional del distrito 22 tuviera una desviación de 17.54% con respecto al promedio estatal, lo que suponía desatender el criterio que establecía como desviación límite $\pm 15\%$. La Sala Superior justificó la situación argumentando que: i) el porcentaje no sobrepasaba de manera significativa el

²⁷ Como parte del marco jurídico aplicable, la Sala Superior también incluyó el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001, y cuyo texto dispone: “para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política”.

²⁸ A partir de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku v. Ecuador*, la Sala Superior determinó que las consultas deben: i) realizarse de manera previa a la adopción del plan, es decir, durante las primeras etapas del proceso de renovación de la cartografía electoral; ii) ser culturalmente adecuadas, es decir, hacerse vía las autoridades e instituciones representativas de las comunidades y atendiendo sus costumbres y tradiciones; iii) ser informadas, lo que implica que la autoridad ofrezca información precisa sobre la naturaleza y los alcances del proyecto; y iv) ser de buena fe, esto es, que el acercamiento se haga con el objeto de llegar a un acuerdo basado en la libertad, la confianza y el respeto mutuo. Con respecto al elemento de carácter previo, la Corte Interamericana ha indicado que se debe consultar en las primeras etapas del plan de desarrollo y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad. A su vez, ha especificado que cuando se trate de consulta previa a la adopción de una medida legislativa, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa y dichas consultas no deben ser restringidas a propuestas.

²⁹ El precedente abonó a la creación de la jurisprudencia 37/2015, de rubro “Consulta previa a comunidades indígenas. Debe realizarse por autoridades administrativas electorales de cualquier orden de gobierno, cuando emitan actos susceptibles de afectar sus derechos”. Además, dio origen a la tesis LXXXVII/2015, de rubro “Consulta previa a comunidades indígenas. Requisitos de validez de la realizada por autoridad administrativa electoral, cuando emita actos susceptibles de afectar sus derechos”; mediante la cual se especifican las características de una auténtica consulta a las comunidades indígenas.

límite; y ii) las propias reglas operativas del criterio 2 (el límite de $\pm 15\%$ en la desviación poblacional) prevén excepciones al cumplimiento de dicho tope, siempre que haya una justificación. En este caso, el motivo para el Tribunal fue que al considerar los intereses y derechos político-electorales de la comunidad indígena, se lograba una mejor integración de los distritos electorales, garantizando la incorporación de población indígena sin afectar la conformación de los demás distritos. La decisión fue aprobada por unanimidad.

El fallo llevó al INE a diseñar e implementar una serie de mecanismos para realizar la consulta en los procesos que estaban pendientes por desahogar localmente, así como una consulta adicional en las treinta y dos entidades para ser considerada en la primera etapa del proceso de redistribución federal que se llevó a cabo en 2016-2017. Se adoptaron los siguientes acuerdos: a) Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Distritación Electoral (INE 2016a); b) Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación Electoral Local y Federal 2016-2017 (INE 2016c); c) Proyecto de Distritación Electoral Local y Federal 2016-2017 de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

PUEBLA

Un mes después de resolver el caso de Oaxaca, la Sala Superior analizó otro expediente relacionado con el derecho a la consulta de las comunidades indígenas durante los procesos de redistribución (TEPJF 2015b), esta vez en Puebla. El Partido Acción Nacional (PAN) impugnó el acuerdo para renovar la cartografía electoral del estado, alegando que no se había consultado previamente a los pueblos y comunidades indígenas de la región (INE 2015c).

El Tribunal reiteró el criterio de que las autoridades encargadas de redistribuir están obligadas a consultar a las comunidades indígenas. La sentencia argumenta extensamente sobre la naturaleza y el alcance del derecho a la consulta previa. Además, la autoridad electoral reconoció que no había consultado a las comunidades indígenas, ante la cercanía del proceso electoral, por falta de tiempo para realizar los trabajos técnicos necesarios, justificación insuficiente a ojos de la Sala Superior.

El caso también es emblemático porque, a pesar de que la Sala Superior admitió que era materialmente imposible realizar una consulta a los pueblos indígenas en un proceso que estaba en curso, el acuerdo impugnado debía modificarse para señalar que la redistribución llevada a cabo sólo estaría vigente durante el proceso electoral en desarrollo. Es decir, el Tribunal obligó al INE a que, tan pronto concluyera el proceso electoral, se realizara una consulta entre las comunidades indígenas para corregir el proceso de redistribución.³⁰

³⁰ La sentencia fue aprobada por mayoría de cuatro votos, con la oposición de los magistrados Flavio Galván Rivera y Manuel González Oropeza, para quienes la inobservancia de la obligación de consultar a las comunidades indígenas provocaba que la redistribución aprobada fuese nula y que, en consecuencia, no se pudiese utilizar para el proceso electoral que se estaba desarrollando. En consecuencia, sostuvieron que se tenía que utilizar la demarcación distrital anterior (de 2012). La opinión del magistrado González Oropeza está en el voto particular que presentó; las reflexiones del magistrado Galván Rivera se encuentran en la versión estenográfica de la sesión del 2 de diciembre de 2015 de la Sala Superior, disponible en:

http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/sesiones/estenograficas/ve_0212151200.pdf

SONORA

El 28 de noviembre de 2016, un ciudadano que se ostentó como representante de la comunidad cucupáh, y que no fue identificado como representante de dicha comunidad por el INE, presentó ante la Sala Superior del TEPJF un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra del acuerdo del INE por el que se había aprobado la demarcación de los distritos electorales locales en Sonora (TEPJF 2016c). En la demanda, el representante objetaba la decisión de colocar la sección electoral donde se encuentra la comunidad de cucupáh, la 736, en el distrito 2, con cabecera en el municipio de Puerto Peñasco, en lugar del distrito 1, al que pertenecía la comunidad, que tiene por cabecera el municipio de San Luis Río Colorado.

A diferencia de los dos casos anteriores, la autoridad sí había consultado a la comunidad. Dos representantes validados por el INE manifestaron su respaldo al escenario inicial, el cual incluía a la comunidad cucupáh en el distrito 1, con cabecera en el municipio de San Luis Río Colorado. Sin embargo, el escenario aprobado poco tiempo después por el Consejo General ubicó a dicha comunidad en otro distrito, con cabecera en Puerto Peñasco. El ciudadano que recurrió al Tribunal, cuya opinión coincidía con la respuesta de los dos representantes que sí fueron consultados, alegó que: i) las dos personas identificadas y consultadas por el INE no eran representantes legítimos de la comunidad cucupáh; ii) la consulta carecía de validez por no haberse realizado en la lengua indígena de la comunidad; y iii) colocaba a la comunidad en un distrito con una cabecera que no compartía sus usos y costumbres, cosmovisión, arraigo y sentido de pertenencia al municipio de San Luis Río Colorado, ya que la comunidad siempre ha gestionado sus problemas ahí y sus habitantes mantenían una estrecha relación con el diputado del distrito 1.

El 22 de febrero de 2017, la Sala Superior le dio la razón al representante indígena que se inconformó ante el Tribunal y revocó el acuerdo del Consejo General. La resolución del tribunal estableció que la consulta INE *carecía de efectividad* en la medida de que no había ningún elemento que demostrara que los resultados de la consulta habían sido considerados por la autoridad para ubicar a la comunidad cucupáh en el distrito de su preferencia. También estableció que “la consulta debe ser no sólo previa e informada, a través de autoridades representativas y mediante procedimientos adecuados, sino también efectiva y con la finalidad de lograr el consentimiento de la comunidad”.

A su vez, la Sala Superior determinó que el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados “no debe limitarse a conocer la reacción a medidas iniciadas o impuestas desde el exterior, sino que existe una interrelación entre los conceptos de consulta y participación” y que la *participación real* de estas comunidades “implica que se considere su opinión al momento de determinar el escenario final”, ponderando el elemento de identidad sociocultural frente a otros criterios o reglas que puedan tener un peso menor frente al deber de proteger, conservar y promover los usos y costumbres, así como evitar alteraciones o incidencias innecesarias a sus formas de participación política, interna o con otras autoridades estatales.

Esta sentencia es emblemática porque el Tribunal definió con mayor claridad qué elementos debe tener una consulta para que pueda ser considerada efectiva. Por un lado, establece que la consulta no sólo debe realizarse en una etapa inicial, como se ha hecho hasta ahora, sino que la opinión de los pueblos indígenas debe ser considerada en el “momento de determinar el escenario final”. Asimismo, enfatiza la necesidad de que la

consulta no sólo debe realizarse de manera previa e informada y mediante procedimientos adecuados, sino que debe tener como finalidad lograr el consentimiento de la comunidad. Es decir, la autoridad tendrá que ponderar en todo momento el interés de las comunidades indígenas frente a otros criterios o reglas técnicas.

Este caso sienta un precedente importante porque demuestra que la consulta del INE no es el único medio al alcance de una comunidad, o de un ciudadano, para manifestar una inconformidad en contra de los escenarios distritales propuestos por la autoridad. También muestra que otros ciudadanos, que no fueron identificados o consultados por la autoridad electoral, tienen el derecho de inconformarse ante el Tribunal. A partir de esta resolución, la autoridad electoral tendrá que evaluar si tanto el método como los procedimientos que se establecieron en la consulta permiten que ésta sea efectiva en todas sus fases y que se pondere la opinión de los pueblos indígenas frente a otros criterios técnicos y operativos.

CONCLUSIÓN

Los casos de Oaxaca, Puebla y Sonora son emblemáticos porque muestran algunos de los grandes desafíos de la redistribución para los próximos años: ¿cómo lograr un proceso más transparente e incluyente a pesar de su complejidad técnica y legal?, ¿cómo generar mecanismos de integración y comunicación más eficientes entre los ciudadanos, sus representantes y las instituciones públicas? El caso de Oaxaca es importante porque el Tribunal estableció la obligación de la autoridad para consultar previamente a las comunidades indígenas en el marco de los procedimientos de renovación de la geografía electoral. El expediente de Puebla dejó claro que, a pesar de las complejidades técnicas o administrativas, la autoridad está obligada a consultar a las comunidades indígenas su opinión sobre los espacios geográficos en donde estarán representados sus habitantes y que la validez de un escenario distrital requiere que dichas consultas sean realizadas en tiempo y forma.

La resolución del caso Sonora obliga a la autoridad a revisar la mecánica de las consultas y determinar si puede mejorarse para que éstas sean efectivas. Es decir, con estos tres casos el Tribunal reconoció la necesidad de hacer de la redistribución un proceso más abierto, incluyente y participativo. Como lo describen Trelles et al. (2016, 349), la Sala Superior obligó a la autoridad electoral a transitar de una fase de participación básica, en la que se considera a un grupo minoritario exclusivamente como un dato censal, a una etapa más incluyente en la que se pregunta su punto de vista y se les incluye en las distintas fases del proceso (Trelles et al. 2016, 349).

A partir de estos tres casos, la autoridad electoral tendrá la oportunidad de resolver dos aspectos centrales. Por un lado, evaluar si el mecanismo, procedimiento y herramienta de consulta satisface los requisitos mínimos establecidos por el Tribunal. Es decir, el INE tendrá que evaluar si existen otros mecanismos que permitan a los representantes de los pueblos indígenas identificar a su propia comunidad de forma directa (sin intermediarios) y realizar una contrapropuesta a la autoridad electoral —como lo hacen los partidos políticos— en las distintas fases del proceso de una forma más efectiva. Una alternativa a la forma en la que se han realizado las consultas sería que la autoridad abriera el proceso de redistribución mediante herramientas *web* de mapeo público, para que los ciudadanos

puedan evaluar, contrastar y formular contrapropuestas desde sus comunidades en una interfaz similar a *Google Maps* (Trelles et al. 2016, 350).³¹

Por otro lado, la autoridad puede optar por hacer una consulta pública. Hasta ahora, el INE consulta exclusivamente a ciertos representantes comunitarios, académicos y presidentes municipales vinculados a las comunidades indígenas si están de acuerdo con el primer escenario.³² Sin embargo, la tecnología de mapeo y el uso de Internet permitirían realizar este tipo de consultas de manera pública para que cualquier ciudadano pueda visualizar desde su localidad el mapa propuesto por la autoridad —o por los partidos— y formular contrapropuestas de forma directa y en tiempo real.

El uso de herramientas de mapeo público disminuiría sustancialmente el costo de la consulta y permitiría ampliarla para contar con más información que podría ser evaluada de forma automatizada y según criterios establecidos por la propia autoridad.³³ Por último, la autoridad puede utilizar para la consulta el mismo mecanismo que utilizan los partidos políticos para participar en el proceso. Con ello, los ciudadanos y los representantes de grupos indígenas podrían observar, comentar, evaluar y formular contrapropuestas en todas las etapas del proceso, incluido el segundo y tercer escenario.³⁴

En el largo plazo es muy probable que aumenten las impugnaciones relacionadas con los procesos de redistribución;³⁵ sobre todo, en un entramado institucional en donde ya no sólo habrá representantes de los partidos políticos y burócratas electorales encargados de

³¹ Para la consulta indígena de 2016, el INE decidió trasladar a más de dos mil representantes de comunidades indígenas desde su comunidad a la capital del estado para informarles sobre el proceso, posteriormente se les hizo llegar un cuestionario y un mapa impreso generado de forma automatizada para consultar si estaban de acuerdo en cómo su comunidad había sido asignada a un distrito.

³² El protocolo de consulta del INE consigna: “durante el proceso de consulta, son dos los momentos más relevantes. El informativo y el de la consulta en sí. En el primero, a través de la radio, foros estatales, mesas informativas y requerimientos específicos, el INE ofrecerá a las instituciones indígenas representativas y a la población indígena, la información sobre el proceso de distritación, los escenarios de distritación generados y el proceso de consulta. En el segundo, el INE conocerá la opinión de la población indígena respecto del Primer Escenario de Distritación y las cabeceras distritales” (INE 2016a, 23).

³³ El presupuesto solicitado por el INE para realizar la consulta fue de \$53,601,960.80 (INE 2016d).

³⁴ A pesar de que el “Protocolo para la consulta a pueblos y comunidades indígenas” establece, en su fase de ejecución, “el Segundo Escenario de Distritación de cada entidad federativa estará disponible en las Juntas Locales y Distritales correspondientes, para que las instituciones indígenas representativas estén informadas, lo conozcan y puedan, en su caso, opinar sobre el mismo dentro del plazo de observaciones para ese escenario, que se defina en el Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación Electoral Local y Federal 2016-2017”, la consulta sólo se realizó para el primer escenario, mientras que para el segundo se ofreció un mecanismo distinto de información para que las comunidades emitieran “una opinión”. La autoridad electoral tiene la capacidad administrativa y la información necesaria para que la consulta a los pueblos indígenas sea realizada con la misma plataforma *web* y *software* con la que interactúan los partidos políticos; sin embargo, decidió utilizar un mecanismo de consulta (mostrando un mapa impreso) que dificulta que las comunidades indígenas expresen sus intereses de manera eficaz o que puedan interactuar directamente —y de forma más dinámica— con la autoridad. Los partidos políticos, por ejemplo, participan con la misma información y los mismos mecanismos de interacción (sistema *web* interno y *software* cerrado) durante las distintas etapas del proceso de redistribución (ver Trelles et al. 2015).

³⁵ A partir de la conformación del TEPJF en 2005, el Tribunal ha emitido treinta y tres sentencias de asuntos relacionados con la redistribución electoral. Sólo un caso fue resuelto por una sala regional; el resto, por la Sala Superior. Del total de asuntos, tres fueron juicios ciudadanos (JDC), en los que un ciudadano promueve que se haga valer su derecho a votar y a ser votado; once juicios de revisión constitucional (JRC), en los que los partidos políticos impugnan actos o resoluciones de las autoridades de las entidades federativas encargadas de organizar y calificar las elecciones; y diecinueve recursos de apelación (RAP), que permiten cuestionar la legalidad y constitucionalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal. En 2010, el Tribunal definió la tesis de jurisprudencia 05/2010 que establece que es competencia exclusiva de la Sala Superior la revisión constitucional de casos relacionados a los procesos de redistribución en los estados.

definir la geografía electoral del país a puerta cerrada. Ahora, la autoridad tendrá que encontrar mecanismos —transparentes e incluyentes— para tomar en cuenta los intereses de la población indígena, de políticos que hayan desarrollado un vínculo con el electorado en sus distritos y que eventualmente busquen reelegirse, así como de cualquier ciudadano o grupo de interés (medios de comunicación u organizaciones no gubernamentales) que esté interesado en participar en los procesos de delimitación electoral.

DESAFÍOS

México es, sin duda, uno de los países con mayor capacidad técnica, financiera y administrativa para llevar a cabo redistribuciones en América Latina. Sin embargo, como cualquier procedimiento administrativo, el ejercicio es mejorable. Procede reflexionar sobre los desafíos que enfrentan la autoridad y el Tribunal en la materia.

Desde el punto de vista normativo, las bases constitucionales para la redistribución no han sido modificadas desde 1977.³⁶ Los dos cambios más relevantes hasta ahora han sido la reforma constitucional de 2014 y los fallos del Tribunal en los casos de Oaxaca y Puebla a finales de 2015. El primero asignó al INE la responsabilidad de administrar la renovación del trazo distrital (local y federal); el segundo lo obligó a generar los mecanismos de consulta necesarios para conocer la opinión de los pueblos indígenas durante los procesos de renovación de la geografía electoral. Está pendiente que el legislador evalúe la pertinencia de modificar el marco normativo constitucional para que se reconozca explícitamente el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados en los procesos de redistribución, ya que hasta ahora se ha hecho referencia a lo establecido en el artículo segundo constitucional —el cual no menciona de forma directa el proceso de redistribución— y en el artículo tercero transitorio de la reforma de 2001.

Desde el punto de vista técnico se ha avanzado al transitar de la demarcación manual en los setenta a las redistribuciones que mezclan el uso de algoritmos de optimización con el factor de interacción humana a partir de los noventa. Las computadoras procesan cada vez más información y encuentran de manera más eficiente soluciones. El INE ha incorporado algoritmos para encontrar mejores escenarios y ha desarrollado plataformas que le permiten cuantificar los distintos criterios para poder comparar los escenarios en distintas dimensiones.

La interacción entre máquinas y humanos ha mostrado a la autoridad que, a pesar de la enorme capacidad de las computadoras para procesar información, dicha relación es indispensable para no omitir realidades inasibles en una fórmula matemática.³⁷ Sin embargo, la participación exclusiva de los partidos políticos —a puerta cerrada— pone en riesgo la imparcialidad del proceso, ya que las contrapropuestas que realizan buscan satisfacer primordialmente intereses partidistas (Trelles et al. 2015; Magar et al. 2016).

³⁶ Artículo 53 de la Constitución: “La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de una entidad federativa pueda ser menor de dos diputados de mayoría”.

³⁷ Como lo describen Trelles et al. (2015), la participación de los partidos permitió a la autoridad electoral encontrar escenarios que mejoraban la función de costo del modelo en la mayoría de los estados. Para más detalle sobre el uso de las computadoras en los procesos de redistribución, ver Altman y McDonald (2010).

La autoridad y el Tribunal deberán determinar la viabilidad para que los procesos futuros de redistribución estén abiertos al público, de tal suerte que cualquier ciudadano pueda presentar contrapropuestas. Hoy por hoy, los avances en la tecnología de plataformas *web*, de mapeo público y de *software* abierto hacen que las consultas abiertas no sólo sean viables, sino que permiten que la redistribución se convierta en un proceso más transparente, inclusivo y eficiente (Trelles et al. 2016).

Desde el punto de vista administrativo, la autoridad ha mejorado la manera de hacer operativos los criterios y las reglas de interacción y evaluación de contrapropuestas; para ello, se han esforzado en mejorar la claridad y consistencia en la aplicación de las reglas. Sin embargo, algunos cambios en los procesos de redistribución han resultado contradictorios y son mejorables, tanto en el número y ponderación de los criterios, como en los lineamientos que se utilizan para evaluar las contrapropuestas.³⁸ Entre los desafíos más importantes para la autoridad electoral está incorporar de manera eficiente y transparente los intereses de comunidades indígenas —y eventualmente de otros actores interesados en la redistribución, como ciudadanos que aspiran a ser electos o los candidatos que buscarán reelegirse— en las distintas fases del proceso de delimitación electoral.

Para la autoridad electoral, realizar una consulta directa a los pueblos indígenas fue un gran desafío. Los consejeros electorales y los funcionarios del INE se han mostrado, en general, reacios ante la idea de abrir el proceso de redistribución al público o ante la posibilidad de incluir a actores externos al instituto. En la tabla 2 se presenta una síntesis de las respuestas a la consulta —tanto federal como local— que realizó el INE en 2016 entre los representantes de los pueblos indígenas en las capitales de cada estado.

TABLA 2. Respuesta a la consulta realizada a los representantes de comunidades indígenas en los ámbitos federal y local, 2016

ENTIDAD	CONSULTA FEDERAL			CONSULTA LOCAL		
	A FAVOR	EN CONTRA	TOTAL	A FAVOR	EN CONTRA	TOTAL
Aguascalientes	7	0	7			
B. California	11	2	13			

³⁸ Entre las nuevas reglas que se incluyeron en la última ronda de redistribuciones, la autoridad decidió que daría a los partidos la capacidad para formular contrapropuestas con un costo mayor en la función de costo (es decir, que violentara el equilibrio poblacional o la compacidad), siempre y cuando hubiese un consenso entre todas las representaciones de los partidos ante la CNV. Es decir, hay una contradicción entre lo establecido en las “Reglas para la conformación de una propuesta de escenario de Distribución Electoral Local o Federal y Criterios de evaluación de dichas propuestas. INE 2016-2017”, en donde se establece claramente que las propuestas de los partidos serán evaluadas por el comité con base en el valor asociado a la función de costo y el criterio 8 de los “Criterios y Reglas Operativas para la Distribución Federal 2016-2017”, en donde se establece que los aspectos socioeconómicos serán tomados en cuenta siempre y cuando “a) Se cumplan todos los criterios anteriores (1-7); y b) Se cuente con el consenso de la Comisión Nacional de Vigilancia. Como ejemplo, ver: “Acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia por el que se recomienda a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores considere como escenario final de distribución electoral local para el Estado de Yucatán, el presentado con calificación de 3.776243, atendiendo al criterio número 8 *Factores Socioeconómicos y Accidentes Geográficos*”. Comisión Nacional de Vigilancia. Acuerdo 1-EXT/11: 09/09/2016.

TABLA 2. Respuesta a la consulta realizada a los representantes de comunidades indígenas en los ámbitos federal y local, 2016

ENTIDAD	CONSULTA FEDERAL			CONSULTA LOCAL		
	A FAVOR	EN CONTRA	TOTAL	A FAVOR	EN CONTRA	TOTAL
B. California Sur	4	2	6	5	1	6
Campeche	5	0	5	5	0	5
Chiapas	84	37	121	97	31	128
Chihuahua	66	5	71			
Coahuila	2	0	2			
Colima	15	0	15	9	6	15
Cdmx	3	0	3	4	0	4
Durango	14	0	14			
Guanajuato	112	3	115	114	4	118
Guerrero	24	338	362	24	336	360
Hidalgo	64	9	73			
Jalisco	49	11	60	50	10	60
México	62	17	79	66	14	80
Michoacan	125	22	147	129	19	148
Morelos	31	5	36	33	1	34
Nayarit	22	3	25			
Nvo. León	3	1	4	4	1	5
Oaxaca	188	84	272			
Puebla	84	33	117			
Q. Roo	46	2	48			
Queretaro	26	4	30	26	4	30
S.L. Potosí	161	45	206	155	60	215
Sinaloa	27	0	27			
Sonora	89	2	91	84	8	92
Tabasco	40	11	51	48	6	54
Tamaulipas	19	0	19			
Tlaxcala	12	1	13			
Veracruz	54	18	72			
Yucatan	25	2	27	24	1	25
Zacatecas	21	0	21			
Totales	1495	657	2152	877	502	1379

En la consulta, se envió un mapa impreso generado por computadora a cada una de las personas que la autoridad identificó como representantes de los pueblos indígenas (principalmente representantes de organizaciones, presidentes municipales y académicos) y se les preguntó lo siguiente:³⁹

Con el fin de conocer su opinión sobre el Primer Escenario del proceso de Distritación Electoral Federal/Local en su estado le solicitamos amablemente contestar las siguientes preguntas:

1. ¿Cargo de la autoridad o nombre de la institución u organización que contesta el cuestionario?;
2. ¿En qué municipio se ubica su comunidad o pueblo indígena?;
3. ¿De acuerdo con el mapa que recibió en qué número de distrito federal/local quedó ubicado el municipio en que está su comunidad o pueblo indígena?;
4. ¿Está de acuerdo con la ubicación de dicho municipio al interior del Distrito Electoral Federal/Local?;
 - 4.1. Sí (pase a la siguiente pregunta) o
 - 4.1. No (¿Por qué no está de acuerdo?);
5. ¿En qué localidad sugiere o recomienda al INE que se ubique la cabecera distrital?;
6. ¿Nos podría explicar por qué sería bueno que esa localidad fuera la cabecera distrital? (INE 2016e).

La tabla 2 refleja aspectos relevantes en términos de representación y participación de las comunidades indígenas. Por un lado, los actores convocados a la consulta nacional participaron ampliamente. En todas las entidades se identificó a al menos una organización interesada en participar en el proceso. En estados como Coahuila, la Ciudad de México y Nuevo León, sólo participaron cinco o menos representantes de comunidades indígenas.⁴⁰ En contraste, en Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Puebla y San Luis Potosí hubo más de cien representantes consultados; de hecho, en Guerrero hubo trescientas sesenta y dos consultas. En el ámbito federal se registraron dos mil ciento cincuenta y dos consultas, mientras que en el local se realizaron mil trescientas setenta y nueve en diecisiete estados.

Destaca el número de rechazos al primer escenario que fue generado de forma automatizada. En el caso de la consulta federal, más de 30% de los representantes —657 de 2,152— estuvo en desacuerdo con el mapa propuesto por la autoridad. En estados como Guerrero, 93% de los representantes —338 de 362— rechazó el primer escenario del INE; en Oaxaca lo hizo 30% —84 de 272. En el ámbito local, la tasa agregada de rechazo fue aún mayor: las respuestas negativas sumaron más de 36% de los casos. En San Luis Potosí, 28% de los representantes —60 de 215— rechazó el mapa; mientras que en Colima el 40% de las personas consultadas —6 de 15— se manifestaron en contra.

³⁹ Debido a que el fallo del Tribunal se dio cuando el INE ya había concluido los trabajos de redistribución en quince entidades, el Instituto decidió realizar la consulta en el ámbito local sólo en diecisiete estados. Para el caso federal, el INE decidió hacer el ejercicio en todas las entidades, lo que contradice en apariencia la tesis plasmada en el SUP-RAP-758/2015, que establece la necesidad de realizar dicha consulta independientemente de los contratiempos o desfases administrativos.

⁴⁰ El número de representantes consultados en cada entidad no refleja necesariamente la proporción de comunidades y pueblos indígenas que ahí habitan.

Algunas razones que explican la tasa de rechazo tan elevada en ciertos estados: la consulta no fue realizada directamente en las comunidades; en algunos casos, se cuestionó la legitimidad de los representantes identificados por la autoridad, es decir, sólo ciertos representantes podían participar en el proceso y no había un mecanismo para formular una contrapropuesta en función de los intereses de la comunidad.

Otra explicación es que la autoridad determinó qué municipios tenían una concentración poblacional suficiente para ser considerados municipios indígenas *a priori*, pero los representantes sólo podían manifestar en el cuestionario si estaban de acuerdo con que su municipio perteneciera a un distrito. Sin embargo, la consulta no permitía a los miembros de una comunidad identificar por sí mismos en qué secciones o partes del mapa percibían que se encontraba su comunidad, o de qué forma consideraban que deberían estar representados.

En el caso Oaxaca, el Tribunal estableció que el INE estaba obligado a realizar la consulta, pero sus resultados no eran vinculantes. Para acatar el fallo, el Instituto determinó que lo más conveniente era realizar una consulta a los representantes de los pueblos indígenas —no a la población indígena en general— sólo en la primera fase del proceso. Los resultados de la consulta, al no ser vinculantes, eran irrelevantes para el proceso de interacción que se llevó a cabo entre la autoridad y los partidos políticos para construir un segundo escenario y, más adelante, uno tercero que sería sometido a la aprobación del Consejo General.

Esta situación constituye un desafío importante a corto plazo porque las consultas podrían realizarse de forma más eficiente e inclusiva. Es decir, no es suficiente que la autoridad indague para ratificar sus mapas en comunidades identificadas *a priori*. El propósito del ejercicio es conocer la opinión de los pueblos indígenas de forma directa; lo hecho hasta ahora por la autoridad está lejos de cumplir con esas características.

Así, la tecnología de mapeo público y la capacidad administrativa con la que ya cuenta el INE (tanto en términos de sistematización de información, desarrollo de plataformas de mapeo en línea y *software* para redistribuir, como de presencia física en las treinta y dos entidades y en los trescientos distritos electorales) le permitiría realizar una consulta pública y abierta no sólo en la capital de cada estado, sino en cada una de las trescientas juntas distritales. A su vez, la tecnología de mapeo comunitario en línea permitiría a cualquier ciudadano que se identifique como parte de estos grupos —o a cualquier actor interesado en el proceso— participar en la formulación de observaciones y contrapropuestas en las distintas fases de la redistribución. Por su parte, las plataformas de mapeo público permiten automatizar de forma mucho más eficiente, abierta y transparente la información derivada de una consulta.

En lugar de mostrar un mapa impreso a un representante, este tipo de tecnología permite al ciudadano interactuar con una interfaz similar a *Google Maps* para generar una contrapropuesta. A su vez, posibilita que la autoridad, tomando en cuenta los criterios y lineamientos vigentes, analice y detecte cuáles son las contrapropuestas que satisfacen mejor la función de costo —mediante el *crowdsourcing*— y, al mismo tiempo, tome en cuenta las necesidades de las comunidades afectadas por la modificación en el trazo distrital.

TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RECOMENDACIONES

TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La redistribución es un procedimiento técnico y administrativamente complejo. A pesar de ser uno de muchos componentes del ciclo electoral (IDEA 2017), su relevancia es tal que el nombre de la autoridad electoral en algunos países alude a la función de renovación de la cartografía electoral. En Kenia, por ejemplo, el órgano nacional de administración electoral se llama “*Independent Electoral and Boundaries Commission*”; en Trinidad y Tobago, “*Elections and Boundaries Commission*”; y en Belice, “*Elections and Boundaries Department*”.⁴¹ En algunos casos, como el de la “*Constituency Boundaries Commission*”, en Saint Kitts and Nevis, el marco normativo establece la necesidad de crear una comisión autónoma cada vez que se necesite renovar la cartografía.⁴² De hecho, muchos países han creado instituciones formalmente autónomas para realizar el trazo distrital. En Australia, por ejemplo, la “*South Australian Electoral Districts Boundaries Commission*” se creó para revisar y modificar periódicamente las fronteras electorales de la Asamblea de Representantes de dicha provincia. En Canadá, la “*British Columbia Electoral Boundaries Commission*” y en Estados Unidos, la “*California Citizens Redistricting Commission*”, se crearon con el mismo fin.⁴³

Por su naturaleza, la redistribución tiende a politizarse con facilidad. Las tensiones giran alrededor de distintos factores. Por ejemplo, la poca autonomía *de facto* del Consejo Nacional Electoral en Venezuela, sumado a que la autoridad electoral puede renovar las fronteras electorales para ajustar el número de parroquias —municipios— dentro de cada distrito entre elecciones, ha politizado el proceso al extremo. En Estados Unidos, el modelo de administración gubernamental que delega en la mayoría de las legislaturas locales la facultad de renovar las fronteras distritales locales y la federal es la causa principal del *gerrymandering* partidista y, por tanto, de las tensiones que genera el proceso.⁴⁴ En Ghana, de forma similar al caso venezolano, el marco normativo otorga al poder ejecutivo la facultad de crear nuevos distritos administrativos y, con ello, de afectar indirectamente la creación de nuevos distritos.⁴⁵ Por último, hay casos en los que la politización se da cuando se trata de mantener el *statu quo*.

En Saint Kitts and Nevis, por ejemplo, la autoridad electoral no tenía certeza sobre qué mapa distrital utilizaría una semana antes de que se llevara a cabo la elección parlamentaria de 2015. El mapa que había sido aprobado por el parlamento para actualizar

⁴¹ Kenia: <http://www.iebc.or.ke/>; Trinidad y Tobago: <http://www.ebctt.com/>; Belice: <http://www.elections.gov.bz/>

⁴² Artículo 50 de la Constitución de Saint Kitts and Nevis.

⁴³ Australia: <http://edbc.sa.gov.au/>; Canadá: <http://bc-ebc.ca/>; Estados Unidos: <http://wedrawthelines.ca.gov/>

⁴⁴ El término *gerrymandering* partidista se refiere a la manipulación arbitraria del trazo distrital con el fin de beneficiar a uno o más partidos políticos (Handley y Grofman 2008).

⁴⁵ Como lo mencionan Smith (2011) y Oduro (2010), esto ha generado problemas importantes de *malapportionment*, *gerrymandering* partidista, sesgo en el proceso de delimitación electoral y un incremento inmoderado en el número de escaños basado en la tasa de crecimiento poblacional. Desde que Ghana transitó a la democracia en 1992, ha habido redistribución en 2003 y 2011. Por la primera, el número de escaños de la asamblea nacional aumentó de 200 a 230, mientras que la segunda llevó el número a 275 (Oduro 2012; Smith 2011).

la cartografía seguía en litigio.⁴⁶ En Saint Kitts, y en otros países del Caribe, el movimiento de quinientos ciudadanos de un distrito a otro en un proceso de redistribución puede cambiar el equilibrio parlamentario.⁴⁷ Estas mismas tensiones ocurren en muchos países cuando las coaliciones o las mayorías parlamentarias dependen sólo de unos cuantos escaños y la renovación de las fronteras electorales puede afectar esos equilibrios.

DESAFÍOS DE LA REDISTRITACIÓN

La redistribución en perspectiva comparada permite tener una noción más completa de los retos que enfrentan las autoridades.⁴⁸ De los ciento sesenta y tres países que llevan a cabo procesos de delimitación electoral en el mundo, más de dos terceras partes lo hace tomando como criterio central el equilibrio poblacional. La compacidad geométrica, la contigüidad, los accidentes geográficos y el respeto de las fronteras administrativas son criterios adicionales que también son considerados por la mayoría de países. Sin embargo, cada uno tiene un marco normativo y toma decisiones administrativas que responden a distintas circunstancias.

En algunas entidades de Estados Unidos, como Arizona, se ha buscado incentivar la competitividad electoral para que los legisladores tengan que satisfacer de forma más plural los intereses de su electorado (Soften 2015). A su vez, algunos de los estados en ese país han decidido delegar a una comisión no partidista la responsabilidad del trazo distrital y utilizar plataformas de mapeo en línea que permitan a los grupos minoritarios participar activamente en el proceso.⁴⁹ En Kenia, la desviación poblacional permitida entre distritos es de hasta cuarenta por ciento y, después de la violencia poselectoral de 2007, la autoridad electoral incluyó en el trazo distrital factores como la densidad poblacional en zonas urbanas y rurales, así como el área territorial (en kilómetros cuadrados) de cada uno de los distritos, con el fin de considerar la distribución de recursos naturales y económicos en la geografía política (IEBC 2012).⁵⁰

La naturaleza de los distritos electorales en sistemas mayoritarios hace que los grupos minoritarios —étnicos, raciales o religiosos— difícilmente accedan a la representación política. Por ello, en muchos países se han diseñado mecanismos que garanticen y resguarden la participación y representación de esos colectivos. Algunas naciones que consideran ese factor son Australia, Bolivia, Canadá, Estados Unidos, India, Kenia, México, Nueva Zelandia, Paquistán y Singapur. Como un primer paso para promover la participación y resguardar la representación de esos grupos, algunos países han incluido como parte fundamental del proceso las consultas públicas. En Kenia se llevaron a cabo

⁴⁶ Saint Kitts and Nevis es un país con poco más de cincuenta mil habitantes y cuenta con un parlamento con catorce escaños: once representantes son electos en distritos de mayoría y tres son designados por el Gobernador General (Trelles 2016).

⁴⁷ Por el reducido número de electores en cada distrito, el margen de victoria en países como Saint Kitts and Nevis, St. Vincent, Antigua y Barbuda, Belice o Jamaica es muy estrecho. Es frecuente atestiguar elecciones que se ganan por menos de cincuenta votos por distrito (Emmanuel 1993).

⁴⁸ Para una revisión integral sobre redistribución en perspectiva comparada se puede consultar Handley y Grofman (2008); Handley (2016).

⁴⁹ <http://www.publicmapping.org>

⁵⁰ Ver también <http://www.iebc.or.ke/index.php/2015-01-15-11-10-24/downloads/item/faqs-on-delimitations-of-boundaries> y <http://www.iebc.or.ke/index.php/2015-01-15-11-10-24/downloads/item/report-of-boundaries-of-constituencies-and-wards>

foros públicos en todo el territorio en 2012 para considerar la opinión de las comunidades; participaron más de quince mil personas y la autoridad recibió mil novecientas setenta observaciones de ciudadanos, grupos de interés y representantes comunitarios (IEBC 2012, 18-19). En Australia, la “*South Australian Electoral Districts Boundaries Commission*” y en Canadá, la “*British Columbia Electoral Boundaries Commission*”, llevan a cabo audiencias públicas para considerar aspectos socioeconómicos de las comunidades concernidas y de la ciudadanía en general.⁵¹

Hoy día hay un consenso sobre la importancia de hacer de la delimitación electoral un proceso más transparente e incluyente. En muchos países, las autoridades electorales han hecho esfuerzos para acercarse a la ciudadanía e incluir su opinión para disponer de una geografía electoral que responda no sólo a factores técnicos, sino también a intereses comunitarios. Con la consulta realizada entre los pueblos indígenas en 2016, México ha dado un paso importante para hacer de la redistribución un proceso más inclusivo. Sin embargo, la delimitación electoral en México sigue siendo un proceso lejano —y casi incomprensible— para la ciudadanía. Desde el punto de vista administrativo, se mantiene la opacidad y el uso exclusivo de los partidos políticos. Uno de los grandes retos en este rubro es complementar la eficiencia de las máquinas y la interacción partidista que se da a puerta cerrada, con la inclusión de la ciudadanía en estos procesos. Es decir, no es suficiente que la autoridad incluya a las comunidades concernidas como un número en el proceso, que les consulte indirectamente —mediante un número específico de representantes— si están de acuerdo con una decisión administrativa *a priori* o que las incluya sólo en una fase del proceso.

En materia de transparencia, hay un rezago similar. A pesar de que la autoridad electoral en México ha hecho un esfuerzo importante para poner información a disposición del público, ésta sólo se libera cuando el proceso ha concluido o en formatos que no permiten que los usuarios puedan reconstruir lo que ha sucedido en las distintas fases, replicar los escenarios, evaluar los distintos mapas o formular contrapropuestas.⁵² La experiencia internacional y los avances en la tecnología de mapeo en línea, por ejemplo, ofrecen la posibilidad para que cualquier ciudadano pueda identificarse a sí mismo o a su comunidad en un mapa y manifestar sus intereses durante las distintas etapas del proceso de redistribución.⁵³

La reciente reintroducción de la reelección legislativa representará un desafío importante para la autoridad al tener que considerar los intereses de representantes y candidatos en los procesos de delimitación electoral. Al igual que en otras áreas de la administración electoral, transparentar la redistribución y hacerla más incluyente, lejos de debilitar a la autoridad, ayudará a fortalecer el proceso, generar más confianza y acercar más a la ciudadanía con la autoridad y, sobre todo, con sus representantes.

⁵¹ Para Australia: <http://edbc.sa.gov.au/redistributions/2016/regionalhearings.html>; para Canadá: <http://bc-ebc.ca/inputreceived>

⁵² Para más detalle sobre una política de datos abiertos en materia de redistribución, ver Trelles et al. (2016).

⁵³ Para Estados Unidos, ver <http://www.publicmapping.org/>

CONCLUSIÓN

El balance en materia de redistribución es positivo para las tres décadas más recientes. Las reformas constitucionales de 2001 y 2014 produjeron tres cambios estructurales que han hecho de la redistribución un proceso más incluyente, imparcial y representativo. El primero generó más inclusión al considerar a los pueblos indígenas en el proceso. El segundo homogeneizó el proceso de implementación en el ámbito local y federal y, con ello, redujo la posibilidad del *gerrymandering* en los estados. El tercero fue reintroducir la reelección legislativa que busca estrechar el vínculo entre representantes y ciudadanos en cada uno de los distritos, tanto en el ámbito local como federal.

Desde el punto de vista técnico y administrativo, el diálogo entre partidos y autoridad se ha dinamizado gracias a los avances de la tecnología. El uso de equipos informáticos más avanzados ha permitido al INE incorporar modelos de optimización para encontrar escenarios que cumplen con las distintas restricciones de manera más eficiente. A su vez, la interacción entre personas y computadoras ha permitido a la autoridad encontrar escenarios que mejoran la función de costo y, al mismo tiempo, contemplar variables socioculturales que no pueden ser incluidas en el proceso de optimización.

El rezago más importante es en materia de transparencia y participación ciudadana. La tecnología de mapeo y el uso de Internet permiten avanzar de manera significativa en estas áreas. Sin embargo, la redistribución sigue siendo un proceso a puerta cerrada y en el que sólo los partidos pueden intervenir directamente en la conformación distrital. Transitar a una política de datos abiertos para hacer de la redistribución un proceso más incluyente y transparente ayudará a la autoridad a fortalecer el vínculo entre los ciudadanos y sus representantes y, al mismo tiempo, a generar más confianza en un proceso clave para la democracia.

RECOMENDACIONES

Las siguientes recomendaciones se desprenden de las reflexiones esbozadas en líneas anteriores. De ninguna forma es una lista exhaustiva o definitiva y se formulan con la intención de fortalecer uno de los procesos técnica y normativamente más complejos dentro de la administración electoral. El orden en el que se presentan las siguientes recomendaciones no implica que exista alguna jerarquía entre las mismas.⁵⁴ A su vez, estas sugerencias abarcan las competencias tanto del órgano encargado de llevar a cabo la redistribución federal y local, así como de la autoridad jurisdiccional encargada de supervisar que dicho proceso se apegue al marco normativo constitucional.

⁵⁴ Para una discusión más detallada sobre la política de datos abiertos en materia de redistribución ver: Trelles et al. (2016).

EN MATERIA NORMATIVA

- Establecer con claridad los plazos en los que debe llevarse a cabo la redistribución.
- Considerar si es viable modificar la ley para que se puedan utilizar proyecciones poblacionales al momento de redistribuir con el fin de disminuir el sesgo administrativo inducido a partir de redistribuir varios años después de que se haya llevado a cabo el censo general de población.
- Reducir la desviación poblacional permitida históricamente $\pm 10\%$ y $\pm 15\%$ entre distritos, ya que dicha brecha contribuye a generar un sesgo administrativo de sub y sobrerepresentación conocido como *malapportionment* y también contradice el principio de “una persona, un voto”.

EN MATERIA ADMINISTRATIVA

- Justificar técnica y normativamente todo cambio relacionado a la operacionalización de los criterios utilizados para redistribuir entre los distintos procesos de redistribución.
- Estandarizar los mecanismos de evaluación de las distintas contrapropuestas formuladas por los partidos políticos en el ámbito federal y local.
- Establecer los criterios para considerar, evaluar y comparar las contrapropuestas formuladas por grupos minoritarios en los procesos de redistribución, así como eventualmente, aquellas que sean propuestas por cualquier ciudadano interesado en participar en los procesos de redistribución.

EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, DATOS ABIERTOS Y JUSTICIA ELECTORAL ABIERTA

- Desarrollar una política de datos abiertos en materia de redistribución con el fin de que toda la información esté disponible en un formato accesible y sea utilizable por la ciudadanía.
- Poner toda la información utilizada y generada en los procesos de redistribución a disposición del público antes, durante y después del proceso.
- Transparentar y abrir las distintas fases del proceso de delimitación electoral, específicamente la interacción partidista con el comité técnico, con grupos minoritarios y, eventualmente, con la ciudadanía.

EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- Crear los mecanismos de información y participación para que cualquier ciudadano pueda participar con facilidad en las distintas etapas del proceso de redistribución.
- Adoptar y desarrollar una plataforma de mapeo en línea para que cualquier ciudadano pueda visualizar, descargar, editar, comparar, compartir y participar en los procesos de redistribución.
- Generar campañas de educación para que los ciudadanos estén informados sobre el proceso de redistribución y el impacto que tiene la modificación de la geografía electoral en la representación política.
- Facilitar la participación e interacción de los actores que actualmente son reconocidos por la autoridad electoral –los grupos indígenas– durante las distintas etapas del proceso.

EN MATERIA DE CAPACITACIÓN

- Capacitar a los distintos funcionarios electorales en materia de delimitación electoral.
- Ofrecer información y educación para que cualquier ciudadano interesado en el proceso pueda participar en las distintas etapas de la redistribución.
- Poner a disposición de la ciudadanía, de manera sistematizada y accesible, todos los criterios y fallos emitidos por el Tribunal Electoral para la esfera local y federal que estén relacionados con los procesos de redistribución en México.