

Federalismo y redistribución electoral en México

*Liliana López Levi**

*Ernesto Soto Reyes Garmendia***

Resumen

El artículo discute la redistribución electoral y su efecto en la integración de la representación nacional. Se analiza la posibilidad de una redistribución más acorde con el federalismo, la democracia y el sistema electoral, en el marco del proyecto de Reforma del Estado. El trabajo aborda el federalismo electoral mexicano para identificar la disparidad existente entre los sistemas electorales de las entidades federativas y con el federal; de ahí se desprenden algunas dificultades y propuestas para solucionarlas, a partir de una nueva composición de los institutos electorales locales y del federal y desde la tarea misma de la redistribución.

Palabras clave: federalismo electoral, redistribución electoral, democracia, Reforma del Estado, geografía electoral.

Abstract

This article discusses electoral redistricting and its effect on the integration of national representation. We analyze the possibility of a redistricting process in agreement with federalism, democracy and the electoral system, in the context of the State Reform project. The paper tackles electoral federalism to identify actual disparities among the local electoral systems and with the federal one, from which some difficulties are identified and solutions are proposed, such as a new composition of the local and federal electoral institutes and from the redistricting task.

Key words: Electoral Federalism, Electoral Redistricting, Democracy, State Reform, Electoral Geography.

Artículo recibido el 27-08-07

Artículo aceptado el 23-04-08

* Profesora investigadora del Departamento de Política y Cultura, UAM-Xochimilco. Dirección electrónica: llopez@correo.xoc.uam.mx

** Profesor investigador del Departamento de Política y Cultura, UAM-Xochimilco. Dirección electrónica: esotorey@correo.xoc.uam.mx

A pesar de que en la Constitución mexicana el país se concibe como una federación, es indudable que el Estado mexicano ha sido eminentemente centralizado. A partir de ello, las políticas públicas han favorecido el tratamiento de los problemas y la organización del gobierno con base en programas sectoriales, que encuentran su congruencia a nivel nacional o regional, pero que la descuidan en el ámbito local. En la actualidad, en un mundo globalizado, se hace cada vez más patente la necesidad de retomar la escala local como ámbito territorial para la organización del gobierno, la resolución de problemas y cómo impulsor del desarrollo.

Lo anterior debe reflexionarse en el marco de otro pilar esencial de nuestro sistema político, la democracia, misma que se encuentra fundamentada en la representación ciudadana. En concordancia con el Estado centralizado, y en una falta de congruencia con el proyecto de federación, los poderes ejecutivo y legislativo encuentran su coherencia a nivel nacional y no en el ámbito local. Los diputados federales, a pesar de ser votados en lo local, no representan a sus distritos, sino que organizan su práctica profesional de forma sectorial y se dividen en comisiones. Una mayor congruencia con el proyecto de federación debiera llevar a fortalecer la representación local, y por tanto, a reconsiderar la estructura de la Cámara de diputados.

En términos electorales, la representación ante las Cámaras legislativas tiene una base demográfica y territorial. En el caso de los senadores, las regiones de referencia son los Estados;¹ para los diputados federales son las circunscripciones y los distritos electorales. En el ámbito local, los diputados locales también se eligen a través de pequeñas regiones, los distritos electorales locales. Lo anterior da la pauta para avanzar en el fortalecimiento de los lugares y para favorecer un proyecto de nación que busca transitar hacia un federalismo mejor construido.

¹ Reynoso habla en términos de criterios demo-orientados para el caso de la población y terra-orientados para el caso de las demarcaciones político-administrativas, como para el caso de la Cámara de senadores, los Estados. Reynoso D., "Distritos electorales y representación bicameral en México" *Revista Mexicana de Sociología*, Año. 66 N° 3, julio-septiembre 2004. pp. 91-118, UNAM. [En línea] <http://www.ejournal.unam.mx/rms/2004-3/RMS04302.pdf> y Reynoso D., *Votos Ponderados: Sistemas Electorales y Sobrerrepresentación Distrital*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.

La redistribución electoral es una tarea esencial dentro del sistema político que busca lograr una adecuada representación ciudadana ante las Cámaras de diputados (federal, local y, en el caso del D.F., la Asamblea de Representantes). Existen logros en la materia por parte del Instituto Federal Electoral, sin embargo, hay aún muchos retos pendientes en el marco de un problema que debe replantearse periódicamente. Uno de ellos es que en las metodologías utilizadas hasta la fecha no se ha podido sistematizar la manera en que se incorpora el conocimiento local, necesario para algunos criterios utilizados en el proceso, como lo son el de integridad de comunidades y el de tiempos de traslado. Asimismo, no existe concordancia entre los distritos locales y los federales, ya que los procesos para conformarlos se encuentran bajo la responsabilidad de instancias diversas; los primeros están a cargo de los institutos electorales estatales; los segundos, a cargo del Instituto Federal Electoral. Lo anterior deriva en procesos independientes, con criterios y métodos diversos. Los escenarios resultantes no tienen correspondencia, es decir, los distritos locales no comparten fronteras con los federales y su número no es múltiplo de los federales, por lo que no pueden anidarse en ellos. La correspondencia entre los distritos electorales federales y locales apoyaría la integración territorial y la identidad ciudadana, así como facilitaría ciertas tareas operativas; por otro lado, podría servir para fortalecer a los actores locales e incorporar de una mejor manera su conocimiento con respecto a los territorios que habitan cotidianamente y a los grupos sociales que los conforman.

La pauta para la reflexión anterior, se da en marco del proyecto de Reforma del Estado y en la expedición de la ley para la misma, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de abril del 2007. En ella se plantean cinco temas prioritarios:

- I. Régimen de Estado y gobierno;
- II. Democracia y sistema electoral;
- III. Federalismo;
- IV. Reforma del Poder Judicial, y
- V. Garantías sociales.

Si bien es importante profundizar en la reflexión al interior de cada uno de los temas anteriores, también es indispensable trazar puentes entre ellos, para permitir la congruencia del proyecto en su conjunto. Con base en esto, el presente artículo se centra en los temas del Federalismo y de la Democracia y sistema electoral, para hacer un análisis transversal, que permita hacer algunas propuestas relevantes a la discusión sobre la redistribución electoral y su efecto en la integración de la representación

nacional y local. Cabe aclarar que al momento de escribir este trabajo, el Congreso de la Unión solamente ha discutido y aprobado la Reforma del Poder Judicial y la Reforma Electoral; de las cuales falta, además, la modificación y aprobación de las leyes secundarias correspondientes.

FEDERALISMO ELECTORAL

En términos político territoriales, México ha transitado por dos grandes procesos, el primero que va desde la independencia y abarca el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. En él se partió de una estructura regional y se llegó a la construcción de una nación de corte centralista. El segundo proceso inició a mediados del siglo pasado y aún continúa. Este implicó transitar hacia un federalismo, que si bien no ha culminado, se ha marcado como el camino a seguir.

Con la independencia, México tomó un esquema regional y local, donde el municipio permitía la conservación de los poderes locales, en detrimento de un gobierno federal.² Desde el inicio, quedó establecida en la Constitución de 1824 la representación ciudadana en manos de diputados, sin embargo, no fue sino hasta la Constitución de 1857 cuando se divide al territorio nacional en distritos electorales. Entonces, se decidió que cada distrito tuviera 40 mil habitantes o una fracción mayor a 20 mil, cifra que cambió con el tiempo. Con ello, el número de diputados aumentaba a través de los años, hasta que en la Reforma de 1978 se estableció un límite de 300 diputados de mayoría relativa.³

Las primeras leyes electorales del siglo XX, en 1911 y 1918 siguieron un esquema descentralizado que dejaba en los poderes locales las tareas relativas a la organización, ejecución y evaluación de las jornadas electorales.⁴ Después vino un periodo en el cual el Estado mexicano transitó hacia un esquema centralizado, donde la fuerza de caciques y caudillos fue cooptada dentro de lo que sería el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en un esquema centralista, presidencial y corporativo.

Entre los años 1920 y 1940 se cimentó la estabilidad política, en un marco donde las elecciones, más que para elegir representantes, servían para

² Peschard Jacqueline, "Discurso", En línea <http://www.desarrollohumano.org.ar/Popup/ Discursos/DFederalimoJaquelinePeschard.htm> PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Argentina, 2005, p. 1.

³ Artículo 52 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, México 2007, 154 edición, p. 60.

⁴ Peschard, "Discurso", op. cit., p. 1.

dar el aval ciudadano al sistema y, por tanto, la organización y evaluación de la jornada electoral no eran temas de discusión. Durante este periodo, y aún después, la tarea de redistribución electoral recayó en autoridades y líderes locales, tales como gobernadores, diputados y presidentes municipales. La determinación territorial de distritos electorales se hacía a mano. Los actores responsables se sentaban frente a un conjunto de mapas impresos y agregaban o quitaban áreas a los distritos y calculaban las poblaciones resultantes con cada cambio, pero sin seguir un procedimiento organizado. La falta de sistematización al delimitar las áreas electorales hacía que el proceso fuera subjetivo y tuviera ciertas limitaciones.⁵

El primer paso hacia el federalismo electoral se dio con la ley electoral de 1946, donde se establece el ámbito de competencia de las autoridades federales y se hace la diferencia con las locales. Queda en manos de las primeras la atribución de elaborar el padrón de electores y la facultad de calificar los comicios. Los estados, por su parte, mantuvieron autonomía suficiente para establecer modalidades político-electorales específicas, es decir, quedó en los congresos locales la definición de los modelos de representación municipal.⁶

Mientras el gobierno mexicano estuvo bajo la hegemonía del PRI, el federalismo no se veía como necesario, pues los poderes locales se subordinaban al central; no había gobiernos divididos y los órganos electorales formaban parte del mismo sistema. La falta de competitividad política, la falta de credibilidad en las autoridades electorales y el conformismo ciudadano hacían del tema electoral un elemento tangencial en la agenda política.

La crisis política del 68 sentó las bases que llevaron a la reforma electoral de 1978, que abriría espacios de competencia y participación para otros grupos y partidos: “El impulso para dichas reformas se desplegó de la periferia hacia el centro, es decir, aunque las reformas en el plano federal fueron la punta de lanza de los cambios en materia de elecciones, y de ahí se fueron trasladando al ámbito local, las manifestaciones de protesta electoral surgieron en un primer momento en contiendas estatales y sólo posteriormente, en 1988, alcanzaron dimensión nacional”.⁷

Como vimos, la reforma de 1978 modificó el criterio para determinar el número de diputados de mayoría relativa, y quedó fijo en 300. En este

⁵ Escandón Covadonga y López Levi Liliana, “Identidad de comunidades y redistribución urbana”, *Revista Política y Cultura*, num. 19. Primavera 2003, p. 51.

⁶ Jaqueline Peschard, 2005. “Discurso”, op. cit., p. 1. 3.

⁷ Jaqueline Peschard, 2005. “Discurso”, op. cit., p. 2.

marco se realizó también una redistribución electoral, que si bien siguió esquemas metodológicos anteriores, fue también la primera vez que se documentaron criterios y procedimientos.⁸

En 1996 vino una segunda reforma importante en materia electoral, en ella se asienta una supremacía de la federación sobre los Estados. Sin embargo, se introdujo una serie de principios rectores en materia electoral para sus legislaciones electorales estatales; por ejemplo, el artículo 116 constitucional contempla que “las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones”.⁹ Lo anterior establecía una base federal común, sin dejar de lado una cierta autonomía estatal, demostrando que el federalismo es un instrumento de gran importancia para superar los desequilibrios y las omisiones que conllevan la unificación y la integridad nacional,¹⁰ ya que, de acuerdo con Daniel Eleazar,¹¹ los principios del federalismo combinan la autonomía de la regulación local y las relaciones intergubernamentales. Sin embargo, para el caso de México, el mismo federalismo establece retos importantes si consideramos que para “las sociedades homogéneas, con poca población y territorio pequeño, la representación política y la organización institucional suelen ser más simples en comparación con las sociedades más heterogéneas, extensas territorialmente y muy pobladas, fundamentalmente porque las preferencias políticas tienden a diversificarse y fragmentarse con el tamaño y la diversidad social”.¹² Por ello, la posibilidad de plantear el sistema político más adecuado y el sistema electoral más efectivo dentro del federalismo es relativa en razón del tipo de régimen federal.

⁸ López Levi Liliana, “Redistribución electoral en México: logros pasados y retos futuros” en: *Investigaciones Geográficas*, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM, Núm. 61, 2006, p. 100.

⁹ Artículo 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit. p. 140; Instituto de Investigaciones jurídicas 2008 [En línea] <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/117.htm?s=>

¹⁰ Gibson Edgard L. *Federalism and Democracy in Latin America*. John Hopkins University Press, Baltimore, 2004, p. 6.

¹¹ Daniel Eleazar, *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*. En línea, <http://www.jcpa.org/dje/books/fedsysworld-intro.htm>

¹² Reynoso D., *Votos ponderados*, op cit., p. 13.

REDISTRITACIÓN

El proceso de redistribución consta de dos tareas principales. La primera es la reasignación de distritos y la segunda es la redistribución propiamente dicha. El principal objetivo en ambas es lograr una adecuada representación ciudadana.

La reasignación de distritos federales se refiere a la distribución de los escaños de la Cámara de diputados entre las entidades federativas, de manera tal que a cada estado le sea asignado un número entero de representantes y que el total de éstos corresponda al número de distritos establecidos por la ley. La redistribución electoral implica la delimitación de los distritos, que han de fungir como base territorial para la elección de los diputados.

La necesidad de redistribuir periódicamente se sustenta en que la dinámica social hace que las regiones cambien, debido al crecimiento demográfico y la movilidad de población; ello deriva en la reconfiguración del territorio. Lo anterior tiene repercusiones en la representatividad de los diferentes espacios y distritos electorales. De manera tal que, para mantener la representatividad de los lugares y reducir los problemas de subrepresentación o sobrerrepresentación de los diversos grupos sociales, es conveniente realizar evaluaciones periódicas, que permitan actualizar la geografía electoral. Lo anterior deriva en lo que los norteamericanos llaman “un hombre, un voto” y que busca la equidad en términos de que cada voto ciudadano tenga el mismo valor, sin importar en dónde viva ni a qué grupo pertenezca.

Este criterio demo-orientado, como lo llama Reynoso,¹³ “privilegia la igualdad individual entre los ciudadanos”. Lo ideal es que cada distrito tenga el mismo número de habitantes; a este número se le denomina población objetivo o población meta. Sin embargo, lograr esto es prácticamente imposible si se consideran para el proceso otros criterios además del demográfico. Por ende, en general, el objetivo de obtener distritos con igual o casi igual número de habitantes se expresa en la búsqueda de una menor desviación con respecto a la población meta.

Por tanto, la primera tarea en un proceso de redistribución, es el cálculo de la población meta o población objetivo, la cual resulta de dividir a la población total del país o del estado entre el número de curules disponibles. Posteriormente, es necesario establecer el número de diputados que

¹³ Reynoso D., “Distritos electorales...”, op. cit. p. 93; Reynoso D., *Votos ponderados*, op. cit., p. 16.

correspondan a cada Estado o municipio (en el caso que se requiera subdividir esta unidad territorial).

Lo anterior es un principio válido sólo para el caso de la Cámara de diputados, pues cómo lo señala Reynoso,¹⁴ el caso del senado tiene una lógica donde la representación es desigual; ya que el voto de los habitantes de entidades federativas menos pobladas tienen un valor mayor que los de las entidades con más habitantes, en tanto que eligen al mismo número de senadores por estado, sin importar su número de habitantes.

En México, el proceso de reasignación de distritos en el ámbito federal, se encuentra expresado en los artículos 52 y 53 de la Constitución, donde se encuentra el mandato de integrar la cámara de diputados con 300 diputados de mayoría relativa y 200 de representación proporcional, estos últimos organizados en función de circunscripciones plurinominales y los primeros en distritos uninominales, que deben resultar de la división de la población total del país entre 300. Se impone además la restricción de que ningún estado de la República pueda tener una representación menor a dos diputados.

Por su parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en sus artículos 118, 128 y 209 manda que las tareas de determinar los territorios correspondientes a los distritos electorales y a las circunscripciones federales, queden bajo la responsabilidad del Consejo General del IFE y del Registro Federal de Electores.¹⁵ De acuerdo con el IFE, en 2006 se realizó la última configuración territorial de las circunscrip-

¹⁴ Reynoso D. "Distritos electorales...", op. cit., pp. 94,95-98; Reynoso D., *Votos ponderados...*, op. cit.

¹⁵ Artículo 118 establece entre las atribuciones del Consejo General del IFE "Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales y para determinar el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas y, en su caso, aprobar los mismos".

El artículo 128 establece como atribución del Registro Federal de Electores "i) Formular, con base en los estudios que realice, el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales, así como el de las cinco circunscripciones plurinominales".

Artículo 209 "Previo a que se inicie el proceso electoral el Consejo General del Instituto determinará el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales, así como, en su caso, la demarcación territorial a que se refiere el artículo 53 de la Constitución." Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) [En línea] <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/4.htm?s=Vigente> al 1o. de abril de 2008. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México.

ciones: “en apego a principios técnicos transparentes basados en el criterio de equidad poblacional. Sus resultados se obtuvieron mediante el modelo matemático conocido y aprobado por todas las representaciones políticas en el Consejo General del Instituto.”¹⁶

En el ámbito local, en general, las diversas entidades federativas plantean en su constitución que el territorio completo del Estado se configura como una circunscripción única y que será la base de los diputados plurinominales. De acuerdo con el artículo 116 constitucional: “las legislaturas de los Estados se integraran con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes”.¹⁷ A partir de ello, queda en manos de la autonomía estatal definir cuántos distritos deberá contener la entidad federativa, cuántos diputados tendrá el congreso local, cuántos serán uninominales y cuántos plurinominales. Es decir, es en el ámbito local, en las constituciones de los estados, en los códigos electorales estatales o en las leyes electorales estatales donde se define la composición de la legislatura local.

La congruencia entre el mandato constitucional expresado a través de los artículos 52 y 53, los contenidos del artículo 116, sus interpretaciones y su aplicación, a nivel de las entidades federativas en México, han sido motivo de discusión legislativa e incluso de controversias constitucionales en algunos Estados.¹⁸

La reasignación de distritos no tiene una única solución, ya que implica una serie de decisiones. El número de distritos que tenga cada estado dependerá del método de asignación de distritos utilizado. Balinski y Ramírez,¹⁹ retomados también por otros autores e instituciones como

¹⁶ Ver http://pac.ife.org.mx/notas/01/pac_nota_nueva-geografia.html

¹⁷ Artículo 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit. p. 139, e Instituto de Investigaciones Jurídicas. En línea <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/117.htm?s=Vigente> al 1o. de abril de 2008.

¹⁸ Ver, por ejemplo, los casos de Campeche y Sonora, 2001 y 2005, respectivamente, en: “SENTENCIA relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 35/2001, promovida por integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Congreso de Campeche, en contra de los órganos Legislativo y Ejecutivo de dicho Estado.” Diario Oficial de la Federación. 8 de febrero de 2002. En línea http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst/22inconst_08feb02.doc y en la “Sentencia y votos particular y concurrente, relativos a la acción de inconstitucionalidad 18/2005, promovida por diversos diputados integrantes de la quincuagésima séptima legislatura del Congreso del Estado de Sonora, en contra del Congreso y del gobernador del Estado de Sonora.”, 2005. En línea [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Sentencias/01122005\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Sentencias/01122005(1).pdf).

¹⁹ Balinski, M. and V. Ramirez , “A case study of electoral manipulation: the Mexican laws of 1989 and 1994”, *Electoral Studies*, vol. 15, no. 2, 1996, pp. 203-217

Matell²⁰ y el IFE,²¹ 1996 señalan tres métodos: el redondeo al entero más cercano, el de resto menor y el de resto mayor.

Con respecto a la población, también se han abierto discusiones en el ámbito federal de seguir dos posibilidades: tomar como base los datos del censo o hacerlo con proyecciones. Lo anterior a partir de que el artículo 53 constitucional dice a la letra que: “la distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población”,²² lo que algunos interpretan con la suficiente ambigüedad como para dar entrada a las proyecciones.

La redistribución, por su parte, también implica una serie de criterios, que de acuerdo con el artículo 116 constitucional, tienen que retomar como valores la legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. El conocimiento de los estudiosos del tema, aunado a las experiencias a nivel internacional, ha llevado a la formulación de una serie de criterios teóricos. En este sentido, los criterios de redistribución se han agrupado como criterios de representación, geográficos, políticos y operativos.²³

Los criterios de representación tienen como objetivo el equilibrio demográfico para evitar, en la medida de lo posible, la subrepresentación y la sobre representación. Asimismo, se busca una equidad en el valor del voto, en términos de que los ciudadanos, tanto a nivel individual, como organizados en unidades político-administrativas específicas, perciban que tienen la misma posibilidad de ser representados con respecto a los habitantes de cualquier grupo social o territorial.

Los criterios geográficos norman con base en las características topológicas, topográficas, socioculturales y políticas de un espacio concreto. Con ello se señalan las unidades territoriales que han de servir de base para el proceso; generalmente se establece la necesidad de que haya contigüidad entre dichas unidades; normalmente se considera central el lograr una integridad de comunidades; también se toman en cuenta rasgos topográficos y vías de comunicación; y el respeto a las fronteras estatales y municipales.

Los criterios operativos tienen el objetivo de lograr una mayor eficiencia en la organización de las actividades electorales. Entre ellos, se encuen-

²⁰ Martell Espinosa, Ivonne. 1993. *Representación y reparto distrital en México*. Tesis para obtener el título en Licenciado en Ciencias Sociales. México. ITAM, 1996, p. 173.

²¹ IFE, *La redistribución electoral mexicana, 1996. Memoria*, tomo I y II, Instituto Federal Electoral, México, 1996.

²² Artículo 53 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit. p. 61.

²³ López Levi Liliana, “Redistribución electoral en México: logros pasados y retos futuros” en: *Investigaciones Geográficas*, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM, Núm. 61, 2006, pp. 101-105.

tra el de alterar el sistema lo menos posible; el considerar los tiempos de traslado, para asegurar que los resultados electorales se entreguen en los plazos establecidos y la co-terminalidad, que se refiere a la posibilidad de tener distritos locales anidados dentro de distritos federales.

Los criterios políticos tienen como objetivo facilitar un desarrollo armónico de las tareas de redistribución y promover el consenso con respecto al proceso. En este sentido, el hecho de alterar el sistema lo menos posible, también suele tener su componente político; la compacidad, es decir, el hecho que las fronteras de cada distrito se acerquen lo más posible a formas geométricas regulares favorece la imagen estética del escenario y da la impresión de que no hay manipulación partidista en la conformación de los distritos, asimismo promueve la claridad en la delimitación de los distritos. También es importante lograr Equidad en la contienda y minimizar conflictos.

En términos de la práctica de la redistribución en México, los criterios se han documentado para los casos de los ejercicios a nivel federal de 1978, 1996 y 2006. En los dos últimos casos se han retomado métodos matemáticos para la construcción de los distritos y aunque existen variaciones de una a otra, en términos generales, se siguen los mismos principios. En ambos casos se parte de la misma base constitucional y, posteriormente, se ha particularizado con base en acuerdos hechos en el Consejo General del IFE.

El caso de las redistribuciones locales es diferente. Cada una tiene soporte en las leyes estatales. En algunas de estas legislaciones se señalan los criterios, en otras no. Incluso en algunos estados se define constitucionalmente la composición municipal de los distritos electorales, como es el caso de Chiapas, Tabasco y Puebla.

La poca información existente sobre los criterios de redistribución local se encuentra en algunos casos en las constituciones estatales y en otros en las leyes electorales locales. Muchas parten de que la base para realizar la demarcación territorial de los Distritos Electorales sea la resultante de dividir la población total del Estado conforme al último Censo General de Población, entre el número de Distritos señalados por la constitución estatal. Tal es el caso de Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Jalisco, Estado de México, Nayarit, Tlaxcala y Zacatecas. Otros estados, como Guanajuato, Nuevo León y Coahuila, en alusión a lo mismo, hablan de garantizar el equilibrio en la representación poblacional, de homologar, en lo posible, el número de habitantes por distrito electoral, o de incluir una población equilibradamente distribuida.

Los criterios de integridad de comunidades, de unidad geográfica y considerar vías de comunicación quedan señalados en Baja California Sur,

Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Tlaxcala y Zacatecas. Campeche, Tlaxcala, D.F. y Nuevo León plantean el respeto por las fronteras municipales.

Los anteriores son lineamientos generales, que quedan expresados con diferentes conceptos y que para su ejecución requieren de mayor precisión, ya que usan términos tales como aspectos, factores o características geográficas, económicas, sociales y culturales; regiones o unidades geográficas o integración geográfica de regiones socioeconómicas con características similares. De la revisión de las diversas constituciones locales, leyes y códigos electorales, podemos derivar que los criterios centrales para la composición de los congresos locales son los de equilibrio poblacional, integridad de comunidades, las vías de comunicación y rasgos geográficos. En el caso de las entidades que no especifican criterios, tampoco se oponen a los señalados.

Con ello y de acuerdo con los criterios señalados a nivel teórico, nos interesa resaltar algunos de los anteriores. El primero resulta del hecho que tanto en el ámbito federal como local la población es central para el proceso electoral. El equilibrio en el número de habitantes garantiza que no exista el sesgo de mala proporción, y por tanto, favorece el valor del voto en términos cuantitativos.

El segundo criterio que queremos señalar es de corte cualitativo y se refiere a la integridad de comunidades. Éste es aceptado como uno de los más importantes a nivel internacional, bajo el principio de tener una base de representación en función de la mayor homogeneidad de los representados posible, en términos de su identidad sociocultural. Este criterio es algo subjetivo y ha presentado problemas para su sistematización. Normalmente se sustenta en el conocimiento local y para aplicarlo en el ámbito de los distritos federales electorales, debe recurrirse a quienes conocen mejor el territorio a una escala menor.

Lo mismo ocurre con los criterios de procurar la integridad geográfica y el de considerar las vías de comunicación. Si hubiera una mayor concordancia entre los distritos federales y los distritos locales, se abriría la posibilidad de que en el ámbito federal se retomara el trabajo de los estados para identificar elementos tales como rasgos geográficos relevantes, la funcionalidad de las vías de comunicación y la integridad de comunidades.

Aunado a los anteriores y relevante a la relación federal-local es el criterio de coterminalidad. Pierce²⁴ lo define como el hecho de tener dis-

²⁴ Pierce, T., *A GIS-compatible, active computer algorithm for American Congressional Redistricting*, tesis doctoral, University of Oxford, Oxford, 1992, p. 110.

tritos locales anidados dentro de distritos federales. Sin embargo, esta restricción a las fronteras es muy difícil de aplicar sin afectar otros criterios y, en ocasiones, puede ser prácticamente imposible de implementar. Por el momento, este criterio no es viable para el caso de México, pues la responsabilidad de redistribuir a nivel federal y a nivel local recae sobre dos instancias independientes la una de la otra. Además, en general, los distritos locales no se pueden agrupar dentro de los federales, ya que el número de distritos locales no es múltiplo del de distritos federales. Su implementación implicaría cambios constitucionales, sin embargo, vale la pena reflexionar en torno a su posibilidad.

En el cuadro 1 se muestra la relación entre la población de cada entidad federativa, el número de distritos locales y el número de distritos federales. A partir de ello, podemos observar que sólo 10 de 32 estados tienen un número de distritos que es múltiplo del que les fue asignado para la conformación de la cámara legislativa a nivel federal. Es decir, únicamente la tercera parte puede anidarse de acuerdo a la distribución actual.

Cuadro 1
Distritos electorales federales y estatales de mayoría relativa

	<i>Población 2005</i>	<i>Distritos electorales federales</i>	<i>Distritos electorales locales</i>
AGUASCALIENTES	1,065,416	3	18
BAJA CALIFORNIA	2,844,469	8	21
BAJA CALIFORNIA SUR	512,170	2	16
CAMPECHE	754,730	2	21
COAHUILA	2,495,200	7	20
COLIMA	567,996	2	16
CHIAPAS	4,293,459	12	24
CHIHUAHUA	3,241,444	9	22
DISTRITO FEDERAL	8,720,916	27	40
DURANGO	1,509,117	4	15
GUANAJUATO	4,893,812	14	22
GUERRERO	3,115,202	9	28
HIDALGO	2,345,514	7	18
JALISCO	6,752,113	19	20
MÉXICO	14,007,495	40	45
MICHOACÁN	3,966,073	12	24
MORELOS	1,612,899	5	18

continúa...

Cuadro 1			
Distritos electorales federales y estatales de mayoría relativa			
	<i>Población 2005</i>	<i>Distritos Electorales Federales</i>	<i>Distritos Electorales Locales</i>
NAYARIT	949,684	3	18
NUEVO LEÓN	4,199,292	12	26
OAXACA	3 506 821	11	25
PUEBLA	5,383,133	16	26
QUERÉTARO	1,598,139	4	15
QUINTANA ROO	1,135,309	3	15
SAN LUIS POTOSÍ	2,410,414	7	15
SINALOA	2,608,442	8	24
SONORA	2,394,861	7	21
TABASCO	1,989,969	6	21
TAMAULIPAS	3,024,238	8	19
TLAXCALA	1,068,207	3	19
VERACRUZ	7,110,214	21	30
YUCATÁN	1,818,948	5	15
ZACATECAS	1,367,692	4	18

Fuente: elaboración propia con base en datos del IFE, INEGI y de las legislaturas locales

Quisiéramos enfatizar que el cuadro muestra la situación actual. Sin embargo, como se dijo anteriormente, la dinámica de población hace que su distribución sobre el territorio cambie, con lo que se generan nuevos escenarios territoriales que necesariamente impactan en la redistribución electoral.

Por lo anterior, la posibilidad de considerar la coterminalidad implicaría, además de reformas constitucionales, establecer criterios para que cuando se hiciese la reasignación de distritos, los resultados fueran la base tanto para las redistribuciones federales como para las locales.

REFORMA DEL ESTADO Y FEDERALISMO ELECTORAL

Hemos analizado cómo la coexistencia de estructuras y autoridades electorales locales y federales ha conducido a una gran diversidad de criterios en la demarcación de distritos electorales uninominales y plurinominales en todo el país. Esta dualidad, producto del régimen federal, impide homogeneizar criterios de integridad geográfica, vías de comunicación, integración

de comunidades y coterminalidad entre los distritos electorales locales y el federal.

Otro de los problemas a considerar es el de la periodicidad, que tiene su reflejo en los tiempos establecidos para cada jornada electoral. En este sentido, antes de la reforma electoral de 2007, el país estaba sujeto a múltiples calendarios. Cada entidad, tenía la facultad soberana, a través de sus congresos locales, para fijar libremente sus calendarios electorales, lo que provocaba que en el país se presentaran al menos siete elecciones diferentes cada año. La reforma al artículo 116 de noviembre de 2007 obliga a los institutos electorales locales a celebrar las elecciones de gobernadores, de las legislaturas y de miembros de los ayuntamientos, el primer domingo de julio del año que corresponda.²⁵ Esta reforma avanza en resolver el problema de la heterogeneidad de las fechas electorales.

Si bien la dispersión de los calendarios dificulta las tareas electorales, es importante señalar que el principal insumo que se requiere para realizar tareas de redistribución es la población, misma que cuanto más actualizada esté, mejor garantiza la equidad en el valor del voto. Por tanto, los tiempos de la redistribución debiera estar ligada a los de obtención de resultados censales, más que a los calendarios establecidos para la jornada electoral.

Paralelamente, la coexistencia de estructuras administrativas y logísticas electorales tanto federales como locales en cada una de las entidades y de los 300 distritos electorales, multiplica la carga administrativa y el costo del aparato electoral. Por otra parte, cabe ahora preguntar: ¿debe hacerse una reasignación de distritos federales y que luego los congresos locales tuvieran un número de diputados que fuera múltiplo de lo anterior?; ¿es viable cambiar el número de diputados en cada legislatura?, ¿es práctico para la gestión de un territorio?, ¿deben unificarse los organismos electorales locales y federales?

El federalismo electoral se encuentra ante un dilema. Por una parte, la Constitución garantiza la autonomía de las entidades federadas y por lo tanto su derecho a fijar los procedimientos electorales, nombrar autoridades, fijar fechas de los comicios y fiscalizar los recursos y resultados electorales. Por el otro extremo resulta evidente la disfuncionalidad de la coexistencia de autoridades electorales locales y federales por las razones antes expuestas.

²⁵ La modificación constitucional excluye a los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, Instituto de Investigaciones jurídicas. UNAM [En línea] <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/117.htm?s=Vigente> al 1o. de abril de 2008.

Para superar esta dicotomía, la reforma electoral de 1996, en particular la reforma constitucional al artículo 116 significó un avance en la homologación de las legislaciones electorales estatales y con respecto de la ley federal; la nueva reforma de 2007 ratificó aquella homologación, sin embargo, en concordancia con la soberanía estatal, prevalece un cierto grado de heterogeneidad.

Con motivo de la llamada “Reforma del Estado”, impulsada por el Congreso de la Unión, varios partidos políticos propusieron la desaparición del Instituto Federal Electoral (IFE), que sería sustituido por el “Instituto Nacional de Elecciones”, en la nomenclatura de los partidos de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT) y Convergencia o por el “Instituto Nacional Electoral”, en la nomenclatura del Partido Revolucionario Institucional (PRI) (a ambos los denominaremos indistintamente como INE). Dicha propuesta no prosperó, debido principalmente al descontento que provocó entre los miembros de los institutos electorales estatales y en el círculo de los gobiernos locales, que sintieron amenazada su autonomía y libertad de acción electoral.

La propuesta para la creación del INE, además de eliminar al cuestionado IFE, pretendía evitar la duplicidad de funciones y aparatos burocráticos (estatal y federal) existentes en todas las entidades, lo que encarece el costo de las elecciones, burocratizándolas, sin que esto se traduzca en mayor credibilidad en los comicios. La formación del INE se proponía mediante la firma de convenios con las autoridades estatales (esto ya se da en otros ámbitos como en la Ley de Coordinación Fiscal).²⁶ En aquella propuesta, los estados mantendrían su potestad para determinar el número de sus distritos locales para la elección de diputados de mayoría relativa, de representación proporcional y para definir las dimensiones de sus congresos locales, la fijación de las fechas para la celebración de los comicios y la duración de los periodos de los ayuntamientos, así como las características de su legislación electoral local.

En suma, la creación del INE permitiría homogenizar las reglas de la organización, supervisión y dictaminación de los comicios con un menor costo al erario y una mayor credibilidad de los ciudadanos. Lo anterior, a condición de que en la creación del INE se involucren y convengan las

²⁶ El nuevo organismo hubiera sido responsable de manera directa e integral de la organización de los procesos electorales federales y, mediante convenios de coordinación con los Estados de la República, de la realización de los procesos electorales locales. En la propuesta del PRI esto se denomina “federalización de la facultad para organizar las elecciones”.

autoridades federales, estatales y municipales del país; responsables todas de construir democráticamente la representación política de la República. La propuesta ha generado un gran debate y preocupación en las esferas locales del federalismo electoral mexicano. Así, los presidentes de los institutos locales electorales se manifestaron en contra de esta propuesta y el 26 de julio de 2007 emitieron el “Pronunciamiento de Guadalajara”. En dicho pronunciamiento, 27 consejeros presidentes de los órganos electorales estatales concluyen que: “de concretarse la creación del INE se abrirá la puerta en la nación mexicana para terminar con la República Federal y fundar un nuevo sistema político de carácter unitario y centralista”.²⁷

El rechazo de las autoridades electorales locales ante la posibilidad de creación del INE tiene en primer lugar una razón política primaria: evitar su desaparición. Además, las autoridades electorales de los Estados defienden la autonomía e independencia que hoy les confieren las constituciones locales para organizar y fiscalizar los procesos electorales estatales y municipales.

Como resultado de este debate, en el artículo 41 de la Constitución reformada en 2007, se lee que el IFE “asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable”. De la misma manera, el artículo 116 reformado señala obligatoria la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.

A pesar de haber fracasado la iniciativa para la inclusión del INE en la Reforma Electoral, los presidentes de los organismos electorales publicaron a fines de 2007 un desplegado listando sus reivindicaciones, entre ellas que en la legislación secundaria quede establecido, en forma expresa, que las relaciones entre el IFE y los organismos electorales locales serán de coordinación y cooperación y no de subordinación.

Una razón más de fondo en este diferendo se encuentra en la defensa que las autoridades locales hacen de las tesis federalistas consagradas en la Constitución; esto es, se defiende la integridad de una: “República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y sobe-

²⁷ “Pronunciamiento de Guadalajara”, Consejeros presidentes de los órganos electorales de las entidades federativas de la República Mexicana, periódico *La Jornada*, viernes 27 de julio de 2007, p.11.

ranos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación”.²⁸

Si atendemos a la teoría del federalismo, de acuerdo con Thomas J. Antón, el federalismo es: “un sistema de reglas para la división de responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas”.²⁹ Se trata además de acercar las decisiones a los ciudadanos, en un federalismo de nuevo tipo.

Este nuevo federalismo ha realizado cambios importantes respecto al antiguo en todos los países occidentales: las competencias exclusivas han pasado a segundo plano y las más importantes son ahora las compartidas; se han multiplicado los órganos mixtos de la federación y de los Estados; las grandes inversiones se realizan a través de la planificación conjunta, etc. Mientras que en el pasado la actuación separada de la federación y de los Estados era suficiente para gobernar, en la actualidad se precisa la concertación entre ambas instancias para hacer frente a las complejas tareas de las instituciones públicas. Está fuera de toda duda que el federalismo más eficaz que hoy existe en el mundo occidental es de tipo cooperativo e intergubernamental.³⁰

De lo anterior concluimos que si bien debe respetarse la coordinación con los Estados en materia electoral, salvaguardando sus atribuciones electorales; estas no deben secuestrar la posibilidad de una mayor transparencia y claridad en el ejercicio del sufragio de los ciudadanos y en el mejor funcionamiento de las instituciones electorales.

En su diagnóstico sobre la situación de la democracia y los procesos electorales en México, el PRI y el PRD coinciden también, con diferencia de matices, en una crítica al estado que guarda la democracia mexicana y las instituciones electorales, en particular el IFE. Citan como ejemplo los procesos electorales federales de 2006, señalando la participación activa de actores que debieron abstenerse, como el presidente de la República, y la aparición en medios de quienes lo tienen prohibido por la ley, como los empresarios. De la misma manera estos partidos de oposición coinciden en rechazar los elevados costos de las campañas, lo extenso de su duración y las fallas en el arbitraje y parcialidad por parte del IFE. Como

²⁸ Artículo 40 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit. p. 53.

²⁹ J. Antón Thomas, *American Federalism and Public Policy: How the System Works*, Nueva York, Estados Unidos, Random House 1998, p.3.

³⁰ Ernesto Soto Reyes Garmendia, “Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir”, *Revista Política y Cultura*, número 25, primavera 2006, p. 41.

señala el PRI refiriéndose a la actuación del IFE en los comicios de 2006: “en las últimas elecciones su actuación pública generó cuestionamientos severos por los partidos y la sociedad debido a los yerros cometidos frente a los conflictos electorales del proceso y, particularmente, en el manejo de los resultados electorales.”³¹ La Reforma Electoral de 2007 aborda los problemas de los gastos de campaña, regulándolos y el de la intervención de agentes externos en los procesos electorales, impidiendo la compra de medios.³² Falta corroborar que la nueva letra constitucional se convierta en práctica política.

En lo que a redistribución se refiere, consideramos que a pesar de las divergencias, es importante señalar las convergencias que hemos identificado y que nos permiten hacer propuestas, que abonen a una continua discusión del federalismo electoral, en el marco de la Reforma del Estado.³³

Habría que resaltar que en las dos últimas redistribuciones realizadas por el Instituto Federal Electoral (1996, 2005), el Consejo General del IFE, donde participan representantes de los diferentes partidos políticos, autoridades electorales y consejeros ciudadanos, estableció criterios y métodos de común acuerdo. Se realizaron seminarios y foros de discusión con especialistas, donde se vieron las ventajas y desventajas de las diversas formas de reasignación de distritos, se estudiaron los posibles criterios de redistribución y las diversas opciones para incorporarlas como insumo en la construcción de distritos. La solución final presentada se aceptó por consenso.

El uso del conocimiento científico y la tecnología en los procesos de redistribución han facilitado la negociación política debido a la transparencia que conllevan. El hecho de apoyarse en computadoras para construir distritos electorales le da claridad al proceso y facilita la evaluación del resultado final; asimismo, se demuestra que no se beneficia o se perjudica deliberadamente a un partido político, pues la máquina realiza sólo las tareas que le son programadas. Una revisión de los algoritmos y de los insumos puede corroborar que los criterios y los métodos utilizados en la redistribución coincidan con los acordados.

Si es posible llegar a un consenso con partidos políticos, donde evidentemente se trata de grupos disímiles, con proyectos de nación muchas ve-

³¹ SEGOB, PRI, documentos Reforma del Estado, <http://www.reformadelestado.gob.mx/Portal/PtMain.php?nIdHeader=38&nIdPanel=62&nIdFooter=37>

³² Para mayor información ver artículos 41 y 116 de la *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*.

³³ Reforma del Estado en un sentido espacio temporal más amplio que el de la ley del 13 de abril del 2007, la que por cierto, venció su plazo al escribir estas notas.

ces antagonicos, si ello no se contrapone con la opinión de las autoridades electorales ni de los consejeros ciudadanos, entonces ¿por qué no lograr acuerdos entre los actores político-administrativos de las 32 entidades de la federación?

A partir del hecho de que, incluso en lo electoral, se pueden lograr negociaciones entre actores con intereses diversos, consideramos que es muy importante que la Reforma del Estado no excluya el federalismo electoral ni permita que intereses personales o de grupo intervengan en ello.

Con respecto a las convergencias que existen entre las diversas legislaturas locales referentes al tema de la redistribución electoral, consideramos que es conveniente señalar que existe un consenso en cuanto a que el criterio más importante es lograr un número similar de habitantes por distrito electoral, y dado que tampoco hay problemas en aceptar la validez de los datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) como fuente de información; nos permitimos proponer que la primera tarea debiera ser la de establecer la necesidad de vincular la actualización de la redistribución electoral a la disponibilidad de datos censales recientes, más que a la jornada electoral; con ello se podría aislar la tarea de diseñar los distritos de la problemática de los calendarios electorales. La dinámica demográfica conlleva la necesidad de redistribuir periódicamente para garantizar la permanencia de la equidad poblacional. Vincular la redistribución a la aparición de los resultados censales sería benéfico para mantener actualizados a los distritos y lo anterior no interferiría con la autonomía local. Ello implicaría normar la periodicidad con la cual se deben llevar a cabo las redistribuciones, pues en la actualidad ni a nivel federal ni a nivel local existen reglamentos en este sentido.

A partir de lo anterior, y avanzando en nuestra propuesta hacia un federalismo electoral democrático y participativo, consideramos que con base en la información del INEGI, se podría hacer una reasignación de distritos después de cada censo de población, que sirviera de base para la redistribución local y la federal.

Igualar el número de distritos de mayoría relativa en los niveles federal y local es complicado, pues afectaría a Estados como Aguascalientes, Baja California Sur, Colima o Tlaxcala, que por su número de habitantes tendrían una asignación de pocos diputados locales, lo cual puede ser poco o nada viable para la conformación de su cámara legislativa. Sin embargo, se puede manejar el número asignado de manera tal que los distritos electorales de los estados representen el mismo número o un múltiplo de los federales. Si se logra un acuerdo en este punto, se abre la posibilidad del diseño de distritos bajo el criterio de coterminalidad.

La opción de tener distritos locales contenidos en los federales podría favorecer el reconocimiento por parte de los electores del territorio asigna-

do a su representante; con ello fortalecer la identidad territorial y facilitar la comunicación entre sociedad y representantes, así como entre los representantes de los distintos niveles; facilitar tareas tales como las campañas políticas. La coterminalidad podría contribuir a la reducción de los altos costos que en la actualidad tiene nuestro sistema electoral, pues se podrían aprovechar los mismos insumos para lo federal y lo local; asimismo apoyaría la posibilidad de empatar calendarios.

A partir de lo anterior, la reasignación de distritos podría ser una tarea federal (en convenio con las autoridades locales), así como el establecer algunos acuerdos básicos en términos de criterios y métodos de redistribución. Después, a nivel local se podría hacer un diseño de los distritos que fuera retomado tanto para la organización de las elecciones federales como locales.

Por otro lado, el adecuado conocimiento del territorio a nivel local resulta un insumo necesario para la redistribución. Para ello, el Instituto Federal Electoral ha llevado a cabo acciones tales como involucrar a algunos de sus funcionarios locales en la crítica de las primeras versiones de las soluciones, a partir de problemas que pudiesen presentarse a los criterios de integridad de comunidades y tiempos de transado. Sin embargo, sería recomendable poder incorporar adecuadamente los criterios cualitativos dentro de los modelos aplicados a nivel federal. En este sentido existe una crítica al ejercicio de 2005 por parte de la Cámara de Senadores, pues se afirma que a pesar del esfuerzo por fortalecer la representación ciudadana hay algunos problemas en distritos de Chiapas donde se rompe la integridad étnica.³⁴

Por tanto, sin importar si la finalidad es la conformación de las cámaras legislativas estatales o la federal, nos parece que los actores locales deben tener mayor responsabilidad en la discusión de criterios y métodos, así como en la definición de los distritos electorales.

CONCLUSIONES

La Reforma del Estado obliga a una profunda reflexión de los temas que han acompañado a nuestro sistema político durante su conformación y dinámica. El señalamiento de los cinco temas clave, publicados en el *Diario Oficial de la*

³⁴ Senado de la República (2005), *Boletín de Prensa 2005/0147*, en [<http://www.senado.gob.mx/comunicacion/content/boletines/2005/b22febrero.php>], Senado de la República, México.

Federación, nos lleva a una tarea que va más allá de discutir y reflexionar para profundizar en lo que implica cada uno de ellos; es necesario encontrar puentes, trazar líneas transversales que den coherencia al proyecto en su conjunto.

La redistribución electoral es un proceso que se encuentra en la intersección entre la democracia y el federalismo. La adecuada representación ciudadana es un pilar central en la legitimación del sistema e implica el reconocimiento de las características territoriales a nivel local y de las relaciones sociales, particularmente aquellas vinculadas a la identidad y la correlación de fuerzas políticas.

El federalismo conlleva la dualidad local-federal, donde las disparidades de los 33 sistemas electorales que existen en la actualidad (uno federal y 32 de las entidades federativas), resultan un obstáculo al proyecto en su conjunto. Es importante crear mecanismos que reconozcan las oportunidades y limitantes que representan ambas escalas, para a partir de ellas establecer los ámbitos de normatividad y control de cada una.

Independientemente de si la redistribución electoral se realiza para diseñar distritos federales o distritos locales, se trata de un problema territorial que requiere un importante conocimiento del ámbito local para incorporarlo de manera adecuada en las variables pertinentes. Por otro lado, el llegar a acuerdos entre las diversas regiones para una estructura común, beneficia ampliamente en aspectos tales como los costos destinados a los procesos electorales, la identidad de los ciudadanos con el territorio que conforma su distrito electoral, con la reducción del abstencionismo y con una mayor posibilidad de cooperación entre las autoridades de ambos niveles.

Aunque las instancias electorales locales debieran ser autónomas, históricamente han tenido fuertes lazos de dependencia con los gobiernos estatales y el federal. La dependencia del centro ha sido determinante por siglos y la posibilidad de construcción de un sistema federal con una verdadera autonomía de los Estados federados y sus municipios se enfrenta a la dificultad que genera la resistencia a caer de nuevo ante un aparato estatal jerárquico que limite la autonomía local.

Frente a lo encontrado de las posiciones, la propuesta de crear un Instituto Electoral Nacional que unifique a los organismos electorales, federales y locales, fue relegada en la Reforma Electoral de 2007. Esto se debió, principalmente, a la tradición centralista del Estado mexicano que provoca las suspicacias, no sin fundamento, de la clase política local. En este ambiente, se impone la necesidad de la búsqueda de formulas de colaboración entre autoridades locales y federales en materia electoral que concluyan con la formación de un organismo electoral nacional y la elaboración de una ley de coordinación electoral o al menos, con la firma de convenios entre los estados y la federación

para racionalizar recursos, homogenizar criterios de distritación, calendarios electorales, vigilancia de los procesos electorales y en general, para garantizar la integración democrática y federal de la representación ciudadana.

La discusión se encuentra en sus inicios y devela los retos y posibilidades a futuro. A pesar de lo ocurrido en el pasado, hay que reconocer que tanto en términos de federalismo como de democracia, se han logrado, aunque “a salto de mata”, avances importantes en México.