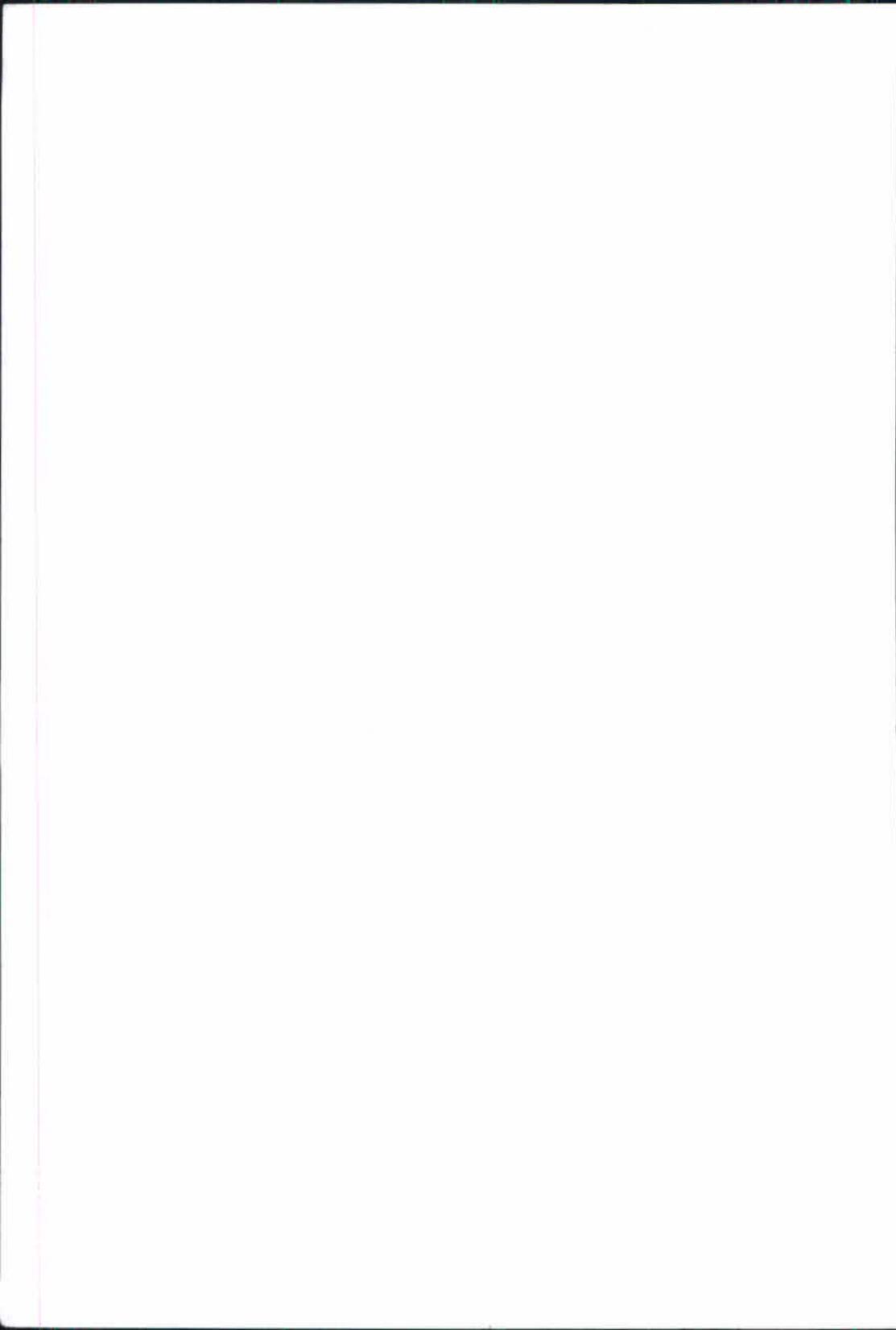




**MEMORIA del Ciclo de MESAS REDONDAS  
COMPETENCIA POLÍTICA, GEOGRAFÍA ELECTORAL  
y REGISTROS de POBLACIÓN**



**MEMORIA del Ciclo de MESAS REDONDAS  
COMPETENCIA POLÍTICA, GEOGRAFÍA ELECTORAL  
y REGISTROS de Población**



# INDICE

## PRESENTACIÓN

### CAPÍTULO 1: PROBLEMÁTICA DE LOS DIVERSOS TIPOS DE REGISTRO DE LA POBLACIÓN. EXPERIENCIAS COMPARADAS

- **La construcción y modernización de registros poblacionales** 17  
*Juan Manuel Herrero*
- **Situación y perspectivas del padrón electoral federal** 33  
*Alberto Alonso y Coria*
- **Situación y problemática de la asignación de la Clave Única del Registro de Población (CURP)** 51  
*Juan Carlos García Rebolledo*
- **Registro Civil y de Identificación en Chile** 83  
*María Alejandra Sepúlveda*

### CAPÍTULO 2: ¿UN REGISTRO DE ELECTORES FEDERAL O 32 REGISTROS ELECTORALES LOCALES?

- **La inviabilidad de la conformación de los instrumentos electorales para el Distrito Federal** 103  
*Rodrigo Morales*
- **Experiencias del Registro Estatal de Electores de Baja California** 121  
*José Pablo Angulo*
- **Estudio de viabilidad de un padrón electoral para el Estado de México** 141  
*Nelly Sofía Gómez Haaz*
- **Ventajas y desventajas del padrón electoral federal** 155  
*Mauricio Merino*

### CAPÍTULO 3: ÁMBITO TERRITORIAL DE LA COMPETENCIA POLÍTICA ELECTORAL (DISTRITACIÓN)

- **La experiencia de la distritación electoral en el Distrito Federal** 175  
*María Elena Homs*
- **Notas en torno a la competencia política y geografía electoral del Distrito Federal** 191  
*Jacqueline Peschard*
- **La experiencia de la distritación en la República Dominicana** 207  
*Gilberto Cruz Herasme*

### CAPÍTULO 4: GEOPOLÍTICA Y GEOGRAFÍA ELECTORAL EN EL DISTRITO FEDERAL

- **La importancia de los trabajos del CTEAMRE en la redefinición de los límites geográficos del Distrito Federal** 241  
*Francisco Zárate*
- **Gestión electoral y geomática** 253  
*Carmen Reyes y Margarita Parás*
- **Problemática electoral por la indefinición de los límites político-administrativos en el Distrito Federal** 263  
*Luis Roberto Garza*
- **Creación y funcionamiento del Comité de Límites Territoriales del Distrito Federal** 279  
*Montserrat García*
- **Importancia de los trabajos del Comité de Límites Territoriales del Distrito Federal** 295  
*Marco Antonio Michel*

### ACERCA DE LOS AUTORES

## **Presentación**

Los días 7 y 8 de noviembre de 2002 el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) llevó al cabo el Ciclo de mesas redondas *Competencia política, geografía electoral y registros de población*, en el que prestigiados especialistas nacionales y latinoamericanos intercambiaron experiencias y puntos de vista en relación con las principales características y problemáticas que han enfrentado las instancias responsables de levantar los registros de población, en sus diferentes modalidades ya sean civiles o electorales.

El conjunto de temas analizados reviste una importancia estratégica para cualquier sociedad contemporánea. El Estado está obligado a conocer de diversos modos a su población para planear la forma de satisfacer las necesidades sociales básicas. Ese conocimiento hace posible instrumentar programas que salvaguarden los derechos ciudadanos y ayuden a que el Estado cumpla de mejor manera con sus obligaciones. Los diferentes listados poblacionales también hacen posible que el ciudadano genere y refuerce lazos de identidad con su comunidad.

Dada la relevancia de estos aspectos, y ante los esfuerzos de múltiples instituciones públicas por levantar y perfeccionar

diversas formas de registrar a la población, cada día surge con mayor fuerza la necesidad de racionalizar los esfuerzos, múltiples y dispersos, emprendidos en la materia.

La naturaleza eminentemente técnica de estos temas ha circunscrito su discusión a foros especializados de acceso restringido para los legos. La intención del IEDF fue abrir la discusión, posibilitar la creación de un espacio en donde acudieran instituciones electorales, partidos políticos, legisladores, funcionarios públicos y especialistas en aspectos de registro de población y geografía electoral. Tan variado universo de ponentes permitió constatar la pluralidad de enfoques que utilizan las instancias en su trabajo cotidiano, lo cual refleja la complejidad que reviste el fenómeno poblacional por su movilidad y crecimiento dinámicos.

El Registro Civil constituye el elemento primigenio del inventario de cualquier población. Desafortunadamente para México, la descentralización del Registro Civil a nivel municipal, junto con un atraso tecnológico significativo, han generado que esta forma de registro poblacional presente fuertes problemas en torno a su actualización y confiabilidad. En esta materia resultan muy positivos los esfuerzos que está realizando el gobierno federal para aplicar la Informática en el manejo de las distintas actas del

Registro Civil, junto con la homologación de formatos dotados con elementos de seguridad que dificultan su falsificación. Los avances son grandes pero aún queda un largo trecho por recorrer.

En Latinoamérica el registro de electores se convirtió en una pieza clave para la realización de elecciones confiables. Fue un factor que permitió darle concreción al principio jurídico de “un hombre un voto” y, por tanto, pasó a ser una salvaguarda del derecho ciudadano al sufragio, base de cualquier democracia moderna.

Una función social estratégica del registro de electores mexicano, que no se establece en la ley, radica en que ha permitido subsanar las deficiencias de los registros civiles y la ausencia de medios oficiales de identificación confiables y con fuerte aceptación dentro de la sociedad. El Registro Federal de Electores, creado a principios de la década de los noventa en nuestro país, incorporó la tecnología adecuada que permitió ubicar a cada ciudadano dentro de una sección electoral, lo cual generó una base de datos confiable en un plazo relativamente breve. Las campañas permanentes de inscripción y actualización de que es objeto el padrón electoral, junto con las constantes campañas de difusión, han permitido la constitución de un listado de votantes de muy alta calidad en sus niveles de cobertura y validez.

En el terreno estrictamente de política electoral, la forma como se levantó el padrón electoral tuvo un efecto relevante para el sistema político mexicano. Parafraseando al primer ponente del evento, la técnica censal y la estrategia de difusión del padrón electoral mexicano, basada en la idea de “caja de cristal”, propició que el debate electoral se concentrara en aspectos más trascendentes (como el acceso a medios y el financiamiento de los partidos, entre otros), y que se dejara atrás el tema del registro de ciudadanos. No cabe duda que uno de los pilares de la transición política de nuestro país radica en tener un registro electoral técnicamente impecable y socialmente legítimo.

La cartografía, como medio no sólo para conocer el terreno sino para describir la distribución de la población, se constituye en un elemento estratégico. La relación entre bases de datos de registro poblacional con su distribución espacial es una herramienta cada vez más demandada tanto a nivel económico como político. El caso de las elecciones resulta paradigmático. Las instancias responsables del registro de electores están obligadas a consignar la dinámica demográfica de los núcleos de población para mantener actualizada la cartografía electoral; recordemos que las autoridades se eligen por los electores que viven en un determinado ámbito y sólo los radicados ahí están facultados para votar en dicha elección.

Dado esto, la imprecisión de algunos límites de las entidades, municipios y otros espacios geográficos, como colonias, pueblos y barrios, tiene una repercusión directa en la organización de las elecciones, de ahí el interés de los organismos electorales por lograr su corrección.

Este libro constituye la memoria del Ciclo de Mesas sobre *Competencia política, geografía electoral y registros de población*, y reúne todas las ponencias presentadas. Se divide en cuatro capítulos, uno por cada mesa de trabajo. El primer capítulo se enfoca a la *Problemática de los diversos tipos de registros de población. Experiencias comparadas*. Los materiales presentan analíticamente los registros de población que existen tanto en México como en Chile, en lo que hace a sus procedimientos de inscripción, elaboración, actualización, depuración y control.

El segundo, contiene los trabajos que se presentaron en torno al tema correspondiente a la mesa dos: *¿Un Registro de Electores federal o 32 registros electorales locales?*. Los textos estudian la pertinencia de descentralizar el registro federal de electores y que cada entidad elabore e integre sus propios instrumentos electorales, frente a la alternativa de mantener y actualizar un padrón de electores federal. En este orden de ideas fue posible conocer las

ventajas del actual instrumento federal; la experiencia de Baja California, la única entidad del país con una credencial para votar local propia, y los resultados de los estudios de factibilidad elaborados por los institutos electorales del Distrito Federal y del Estado de México. El primero concluye que no es viable la integración de instrumentos electorales locales, mientras que el segundo asegura que sí es posible. Los ejes de la discusión quedaron planteados: aun cuando nadie puede cuestionar de raíz la calidad del Padrón Electoral del IFE, los estados consideran que contar con un Padrón Electoral propio les dotaría de una mayor autonomía en la instrumentación de sus procesos electorales locales. Sin embargo, prevaleció una interrogante: atomizar el padrón en 32 entidades, ¿no llevaría a complicar las dificultades de su levantamiento y actualización, en vez de resolverlas?.

El capítulo tercero ofrece los trabajos de la mesa que tuvo por tema el *Ámbito territorial de la competencia política electoral (Distribución)*. En los escritos se da cuenta de las experiencias de distribución realizados tanto por la Junta Central Electoral de la República Dominicana como por el Instituto Electoral del Distrito Federal, asimismo se analiza la evolución de la competencia política en el Distrito Federal y su relación con el marco geográfico electoral.

El último capítulo de la memoria, incluye las ponencias expuestas en la mesa 4 en torno a la *Geopolítica y geografía electoral en el Distrito Federal*. El material nos permite conocer los avances científicos en materia de geografía y geomática, así como su aplicación en el ámbito electoral, particularmente en la problemática de límites entre las delegaciones políticas del Distrito Federal, y entre este último y el Estado de México.

El éxito de los trabajos es producto del profesionalismo y elevado grado de responsabilidad tanto del personal de la Dirección Ejecutiva del Registro de Electores del Distrito Federal, como de los conferencistas. Asimismo, debe agradecerse especialmente el apoyo y respaldo del International Foundation for Election System (IFES) en la organización e integración de las sesiones, lo que posibilitó la invitación de especialistas de distintos países.

El contenido de todos los trabajos reunidos en este volumen es responsabilidad de cada uno de los autores, aunque debe mencionarse que algunos de los trabajos fueron objeto de una mínima corrección de estilo.

El Instituto Electoral del Distrito Federal considera que el Ciclo de Mesas *Competencia política, geografía electoral y registros de población* cumplió a cabalidad con sus objetivos. La difusión de los trabajos a través de la presente memoria es un elemento que sin lugar a dudas fortalece el desarrollo de la cultura democrática.

Comisión del Registro de Electores del Distrito Federal.

Diciembre de 2002.

## Capítulo 1

### **La problemática de los diversos tipos de registro de la población. Experiencias comparadas.**

En este capítulo se destaca que los registros de población son un medio para satisfacer las necesidades de la sociedad respecto a la información básica de sus miembros. Dicha información, señalan los autores, puede ser tan extensa y especializada como lo determine la propia organización del Estado (registro civil, administración tributaria, organización electoral, entre otras). Por ejemplo, en varios países de Europa y América Latina, un registro civil nacional es el responsable de recolectar la información que se utiliza para elaborar el inventario de electores. En otros, como Suecia, la administración tributaria es a su vez, responsable del registro civil.

En todo caso, la inscripción de las personas constituye una condición previa para que los individuos hagan valer derechos específicos (sufragar, recibir pensiones, acceder a servicios de salud, etc.). Desde esta perspectiva, la interdependencia de información entre diversos tipos de registros puede permitir a un gobierno ejercer un mayor control en la prestación de servicios y contribuir a ser más eficiente al momento de otorgarlos a los ciudadanos. No obstante, un error en un inventario de población

centralizado puede multiplicarse en los registros de muchas otras autoridades y podría implicar pérdida de los derechos de un individuo.

En este contexto, el tema de la *Problemática de los diversos tipos de registro de la población* ha tenido como propósito exponer las principales características de diversos sistemas para la identificación de los ciudadanos, así como los procedimientos que conllevan la inscripción, elaboración, actualización, depuración y control aplicados por instituciones responsables en México y Chile.

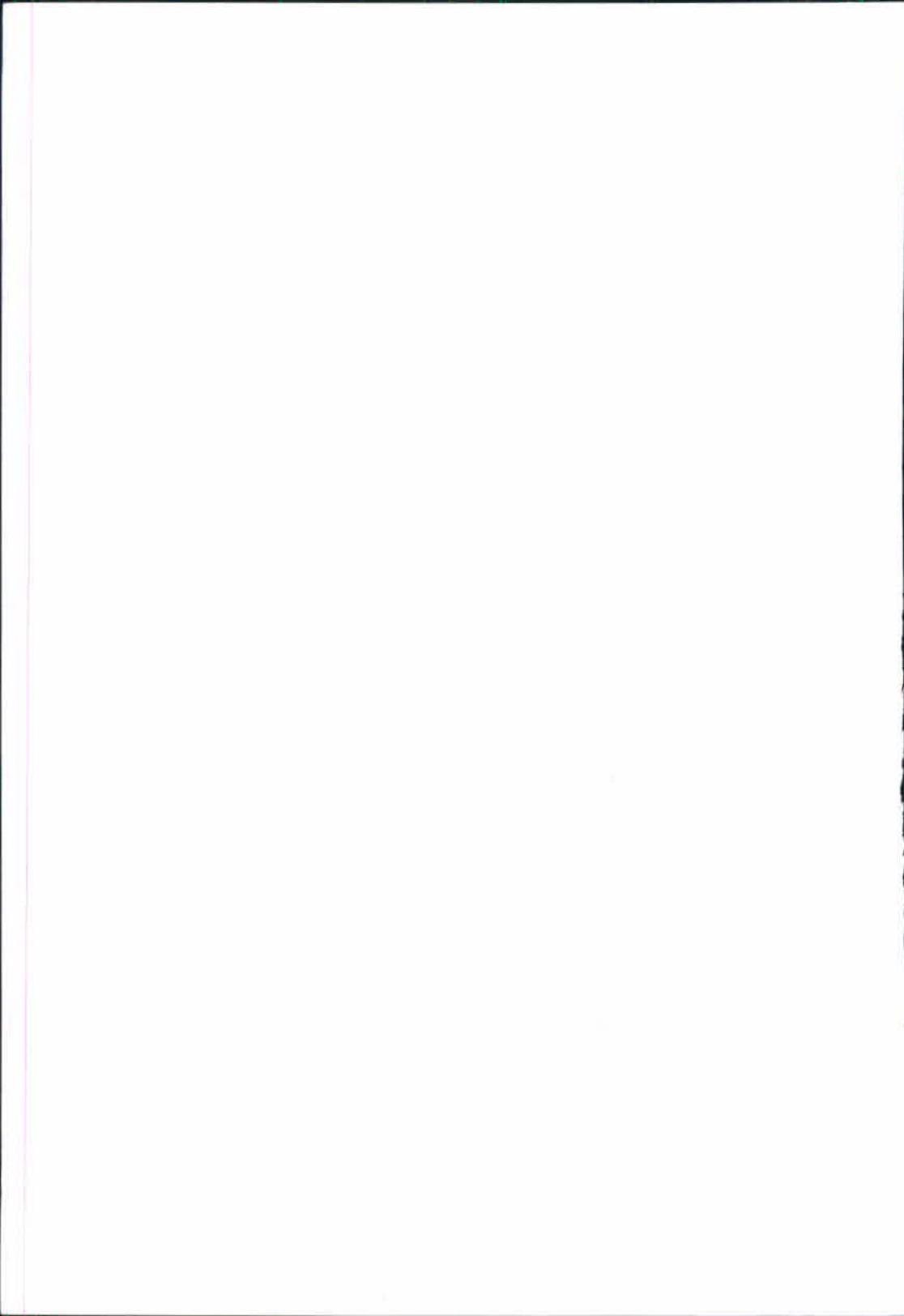
A partir de la comparación empírica de estos casos, se analizaron la situación y perspectivas de los registros de población de acuerdo con su uso y los flujos de operación que requiere su integración.

En esta mesa, lo relativo a la construcción y modernización de los registros poblacionales fue presentado por Juan Manuel Herrero, Administrador General de Recaudación Fiscal del Sistema de Administración Tributaria (SAT), quien cuenta con una amplia experiencia en la materia.

Por su parte, el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, Alberto Alonso y Coria analizó los antecedentes, la

situación y las perspectivas del padrón electoral federal, realizando una revisión en particular de las condiciones para la modernización del registro a su cargo, en el contexto de su problemática actual. En su oportunidad, Juan Carlos García Rebolledo, Director General Adjunto del Registro Nacional de Población expuso lo relativo a la situación y problemática de la Clave Única del Registro de Población (CURP), como instrumento registral de carácter interinstitucional que viene desarrollando la Secretaría de Gobernación, mecanismo que vincularía a todos los registros que existen en México.

Adicionalmente, la experiencia mexicana en materia de registros ciudadanos fue comparada con la chilena a través de la exposición de las condiciones del registro civil y de identificación de ese país a cargo de su directora nacional, María Alejandra Sepúlveda Toro, quien señaló que en su país este servicio ha sido mejorado sustancialmente en la época reciente.



## **La construcción y modernización de registros poblacionales.**

**Juan Manuel Herrero\***

El propósito de la presente ponencia es hacer una breve revisión de los principales registros poblacionales que tenemos en México, su construcción, sus problemas, la coyuntura en que cada uno de ellos se fue desarrollando, así como hablar un poco de la modernización de unos de ellos o de la necesidad de modernización de otros.

Hay tres formas de captar información estadística: mediante las técnicas censales (el levantamiento de censos), las encuestas y los registros administrativos.

En México, por ejemplo, hay tres tipos de censos: los de población y vivienda; los agrícolas, ganaderos y ejidales, y los censos económicos. Es importante señalar que la palabra "censo" es de uso restringido, y que se encuentra reservada por ley al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). En este sentido, ninguna institución o dependencia puede levantar información y denominarla "censo".

---

\* Administrador General de Recaudación del Sistema de Administración Tributaria (SAT) de la SHCP.

El censo no es nominativo ni genera información domiciliada, sino solamente estadística y de carácter geográfico. La información es, pues, relativa a la ubicación espacial del informante, sin llegar a su domicilio.

En lo que corresponde a las encuestas, no hay una generación de información universal, ya que ésta se produce para una parte de la población con la intención de generalizar sus resultados al conjunto del universo bajo estudio.

En el caso de los registros administrativos, su característica más importante es la continuidad, es decir, éstos no son episódicos. Contrario a lo que sucede con los censos y las encuestas, los registros administrativos sí contienen información nominativa y domiciliada, así como la referencia geográfica.

En esta ocasión nos interesa hablar de los registros administrativos. Haciendo una división bastante discrecional, podríamos decir que existen registros administrativos de carácter económico y de carácter demográfico o poblacional. Vamos a referirnos a los segundos.

¿Qué esperamos de un registro poblacional?. Primordialmente una buena cobertura, puesto que su objeto es abarcar el universo de interés. Una segunda expectativa es que la información captada sea de calidad. Podemos tener muchos datos, pero si los datos son “basura”, pues lo que se obtiene de estos registros es “basura”.

Otras características muy deseables de un registro poblacional son la transparencia y la privacidad o intimidad, las cuales se han cuidado de manera particular en los últimos años, aunque aún no lo suficiente.

La transparencia significa que todo aquél que aporta un dato pueda acceder a éste en la institución que lo resguarda, teniendo igualmente la posibilidad de conocer la forma en que se capta y se procesa, así como el uso que se le da.

Con respecto a la privacidad, es importante señalar que si bien es posible tener acceso a la información, éste debe ser restringido. Dicho de otro modo: cada informante debería acceder a su información, pero no necesariamente conocer los datos de los demás. En casos como el del Registro Federal de Contribuyentes, la no aplicación de este principio puede generar problemas muy serios; por ejemplo, entre contribuyentes que son competidores en

el mismo mercado y alguno de ellos tiene acceso a los datos del otro.

¿Cuál es la problemática de un registro poblacional que se construye de manera continua? Simplificando, este tipo de registros tienen entradas, salidas y cambios. Es preciso definir perfectamente cómo ingresar a un registro de esta naturaleza, cuál es la forma de salir de ellos, y cuáles son los diferentes motivos para cambiar el estado en que se encuentra ese registro. Si estas tres condiciones no se cumplen, los registros continuos no tienen utilidad alguna.

¿Cuáles son las ventajas de estos registros?. Yo considero que podemos aplicar dos ópticas. Para el ciudadano la existencia de un registro se justifica si le facilita la gestión de trámites. Desde la óptica del Estado, los diferentes registros permiten brindar servicios efectivos y desempeñarse de manera eficiente. En síntesis, los registros administrativos de carácter poblacional deben facilitar la vida de las personas.

Algunos ejemplos de estos registros son el Registro Civil, el Registro Nacional de Población, el Registro Federal de Electores, el Registro de Asegurados y Derechohabientes del IMSS y del ISSSTE, y el Registro Federal de Contribuyentes.

El Registro Civil es el gran pagano de los registros continuos de nuestro país. Aunque es el más importante, es el menos cuidado. Si hay una tarea que emprender en este país, está ahí, ya que además es la base sobre la que se construye el Registro de Población. Para ilustrar esta situación les diré que durante mi estancia en la *International Foundation for Election Systems* (IFES), me invitaron a participar en una misión creada para revisar los registros de un país africano que no se parece mucho al nuestro: pocas veces había visto algo tan desordenado y con tantos problemas como su registro civil.

Posteriormente, fui designado Director del Registro Nacional de Población e Identificación Personal y, al emprender una cruzada para motivar a los gobiernos estatales a que mejoraran sus registros civiles, percibí que en una entidad federativa las condiciones de funcionamiento eran muy inferiores a las del país que había visitado en África.

El Registro Civil nace con las leyes de reforma de Benito Juárez, quien básicamente inició una época de control del Estado sobre el registro de su población, en sustitución de los registros parroquiales. En términos jurídicos el Registro Civil se basa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley

General de Población y su reglamento, en la Ley de Nacionalidad, y en el Código Civil.

La problemática principal del Registro Civil se encuentra en la escasez de recursos, debido a que regularmente queda al final dentro de la formulación de los presupuestos en las entidades federativas y en algunos municipios. Cabe recordar que en México el Registro Civil es una institución de competencia estatal, no federal, y que en algunos estados tiene autonomía municipal, lo cual también lo hace muy complicado.

Adicionalmente, el nivel educativo de la gente que trabaja en los registros civiles suele ser de los más bajos y es un personal con baja remuneración. Existen esfuerzos de capacitación, pero no son uniformes por entidades; mientras que algunas ya han hecho un esfuerzo por automatizar las actas y por tener un sistema automatizado de recuperación de la información, en otras el manejo es en papel y, en otros casos, se generan documentos que no necesariamente son válidos.

Por otra parte, el Registro Nacional de Población (RENAPO), como institución de carácter federal, está obligada a tener registrada a toda la población del país. No obstante, todos tenemos

la obligación constitucional de hacerlo por cuenta propia. El RENAPO ha venido avanzando paulatinamente. Tiene como encomienda la creación de archivos de datos de la población mexicana en el extranjero, de los extranjeros que radican en México, de menores de edad, y de la población adulta. Dentro de su responsabilidad, está también la expedición de la Cédula de Identidad.

Los problemas principales de un registro de esta naturaleza son de duplicidad y cobertura, mismos que se generan desde el mecanismo de inscripción, ya que existe la probabilidad de registrar duplicados. En lo que respecta a la cobertura, la captación de datos presenta dificultades en población abierta, ya que ésta no pertenece a institución alguna. Ello se origina desde la estrategia de creación del RENAPO, cuyo sustento se encuentra en la información institucional.

Por su parte, el padrón electoral comparte los problemas inherentes a los registros de población. De éstos, la dinámica de la población es el principal, ya que se desactualiza con rapidez, fundamentalmente por los cambios de domicilio. Lo mismo ocurre con el Registro Federal de Contribuyentes, el cual tiene problemas de actualización. Adicionalmente, el registro de electores debe

considerar los movimientos que se generan por aquellas personas que cumplen la mayoría de edad, lo cual requiere de un esfuerzo importante para incentivar el que estas personas se inscriban. Desde luego, también se deben controlar las salidas, es decir, las defunciones, lo que nos conduce nuevamente al Registro Civil. El registro de las defunciones para controlar las bajas del padrón electoral, depende totalmente de la información que se genera en el Registro Civil.

En el padrón del Seguro Social, que es otro registro poblacional importante, la movilidad también es un factor a considerar. Por ejemplo, los trabajadores de la construcción deben ser inscritos en el IMSS cada vez que participan en una obra. Lógicamente, éstos aparecen inscritos muchas veces con datos distintos, por lo cual es difícil detectar si estamos hablando de la misma persona. Esos se convierten en registros duplicados. Asimismo, la omisión en el registro de los trabajadores por parte de los patrones constituye un problema significativo.

En el caso del Registro Federal de Contribuyentes, nuestros mayores problemas son los cambios de domicilio y, por otro lado, el nivel de cobertura.

Algo que es fundamental, y que en muchos registros no se toma en consideración, es que los registros de población deben estar contruidos a partir de dos tipos de clave: la que represente al ciudadano, a la persona, y la que lo ubique en el espacio. Muchos registros sí tienen la clave de identificación del individuo, pero carecen de la clave espacial o geográfica.

Por otra parte, existen las unidades de medida espacial. Cada uno de los registros poblacionales en México funciona con unidades diversas. En lo electoral se tienen los distritos y las secciones, en el INEGI las AGEB's, y en el SAT algo que estamos por iniciar y que hemos denominado las AGEFI's (áreas geo-fiscales), en donde también buscamos una referencia con el tipo de trabajo operativo que se hace en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Lo mismo hicieron en su momento el INEGI y el Registro Federal de Electores.

En relación con la Cédula de Identidad, éste es un instrumento que funcionaría correctamente si se retomaran ciertas normas técnicas internacionales. Sin embargo, cada país vive momentos distintos y en ocasiones las condiciones políticas tienen mayor peso que las razones técnicas.

México es el único país de toda América que no tiene Cédula de Identidad. Aunque Estados Unidos tiene una *Social Security Card*, que resulta ser lo mismo que dicha cédula ya que quien no la tiene no puede vivir allí. En el resto de América sí hay cédula de identidad y nadie se inconforma porque ésta exista.

En 1981, aproximadamente, en nuestro país se inició el proyecto para generar la Cédula de Identidad. Éste abortó rápidamente cuando los partidos políticos reaccionaron en contra, por considerar que podría ser un instrumento persecutorio.

En lo personal, me parece que la cédula es un instrumento sumamente útil en términos administrativos, puesto que brinda seguridad jurídica a los que más la necesitan. Es decir, aquéllos que no tienen ningún medio de identificación jurídicamente válido.

Como consecuencia del proyecto abortado en 1981, se produce un giro en la estrategia de la propia dependencia encargada de este tema. A partir de ello se pretende generar una clave. Es una clave, no una cédula, ya que para ser una cédula, ésta tendría que verificarse con el instrumento de origen -que es el acta de nacimiento-, con la cual el Estado certifique la personalidad

auténtica de los individuos. Nuevamente, se evidencia la importancia del Registro Civil.

El hecho de pensar que la cédula de identidad podría ser un instrumento persecutorio, condujo a la consideración de que los demás instrumentos (padrón electoral, CURP, etc.), se debieran generar de otra manera o en condiciones distintas y, evidentemente, con altísimos costos.

Ante la ausencia de la cédula, el Gobierno crea la Clave Única de Registro de Población, que creo ha vuelto a destacar la importancia de este tema; que tiene una cobertura interesante, que se está haciendo un esfuerzo muy fuerte de validación y verificación de los registros, y que existen muchas instituciones interesadas en que ese registro de población funcione, y que además están dispuestas a trabajar conjuntamente para resarcir los problemas que pudieran surgir en la construcción de la clave única.

Por otra parte, frente a la carencia de un registro de población y con la agravante de un padrón electoral sumamente cuestionado, se llevó a cabo un esfuerzo muy grande para tener un instrumento electoral confiable. Posterior a la elección de 1988, se inician las bases para un rediseño de todo lo que son las instituciones y los

instrumentos electorales; se hacen algunos intentos de depuración y actualización del padrón de ese momento y se prueban nuevas metodologías, llegando a la conclusión de que “parcharlo” no iba a ser útil.

De hecho tuvimos un evento bastante frustrante, al utilizar nuevas técnicas de actualización en una elección local (en Uruapan) que requirió repetirse. Finalmente, con estas experiencias a nadie satisfizo el padrón. Con ello se tomó una decisión muy valiente en el contexto de un calendario electoral que en este país es tan denso (cubre casi todos los meses del año): desechar el padrón y empezar su elaboración desde cero a través de la técnica censal.

De esta manera se realizaron visitas domiciliarias, casa por casa, lo que produjo finalmente el padrón que se utilizó en la elección de 1991 junto con una credencial de color naranja.

Al término de ese proceso electoral, los partidos cuestionaron las credenciales y, aunque nosotros demostramos que éstas se basaron en el padrón, finalmente se decidió no utilizarlas más. Posteriormente, se interpondría un elemento técnico en nuestro auxilio, en virtud de que en un artículo transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) se

establecía la obligación de colocarle la fotografía a la credencial para la elección de 1994. En este contexto, encontramos que era más barato hacer una nueva credencial con fotografía, que ponerle fotografía a la credencial color naranja.

En consecuencia, la decisión fue realmente muy sencilla: depuramos el padrón surgido de 1991, y adoptamos la Credencial para Votar con fotografía.

Con independencia de sus ventajas técnicas, la gente confió en esta credencial porque se reunieron dos cosas en dos sentidos. Por un lado, en toda su construcción hubo participación plena de todos los partidos políticos. De hecho, las decisiones técnicas se tomaban en foros en donde éstos tuvieron participación. Asimismo, se crearon instancias ciudadanas con personas reconocidas, de honestidad probada, y que le daban al grueso de la población la certidumbre de que se estaba haciendo un trabajo respetable.

Por otra parte, se diseñó una estrategia de comunicación única que comprendió una campaña de comunicación en medios masivos, como se hace siempre; una campaña de comunicación interinstitucional, que se hace con cierta frecuencia, buscando el apoyo de instituciones que no tenían nada que ver con el órgano

electoral; una campaña de comunicación interpersonal, buscando los apoyos a nivel de localidad, y una estrategia de legitimación que yo no había visto en ningún lado. Se puso un énfasis muy importante en una estrategia de legitimación, cuyo lema era el de la “caja de cristal”, para que todo aquél que se quisiera acercar a ver cómo se llevaba a cabo el trabajo del padrón, tuviera acceso.

Esa fue una de las vertientes. La otra, que fue fundamental gracias a la inexistencia de una cédula de identidad, es que logramos que esta credencial fuera aceptada como medio de identificación. En el momento en que se firmaron cerca de noventa convenios con distintas instituciones, entre ellas las bancarias, para que la Credencial para Votar con fotografía fuera aceptada como medio de identificación, las cosas cambiaron diametralmente, porque era la misma gente la que le daba este valor de instrumento confiable.

Desde mi punto de vista, esa es la historia que llevó a que dejáramos de discutir sobre el padrón electoral en este país y nos fuéramos a discutir cosas más sustantivas en términos electorales. Es decir, anteriormente en México el 80 por ciento de lo que aparecía en prensa sobre procesos electorales eran impugnaciones sobre el padrón y eso lo trabajamos intensamente en los meses previos a la elección de 1994.

Cuando desapareció la discusión sobre el padrón, empezamos con la del acceso a medios, con tiempos y prerrogativas, con cosas mucho más inteligentes y de un nivel mucho más avanzado en el tema electoral. Desde esa perspectiva, creo que el padrón cumplió y sigue cumpliendo lo que se le pidió.

En términos de la CURP, recientemente existe un esfuerzo muy interesante de todo el sector público para revivir este registro básico, el cual está siendo coordinado por la Secretaría de Gobernación y, básicamente, por el RENAPO.

Debido a que todos los países, excepto México, tienen su cédula de identidad, hay distintas maneras de vincular el Registro de Población con la tarea electoral; algunas de ellas funcionan dependiendo del país de que se trate.

En algunos países de Centro y Sudamérica, lo que suele hacerse es generar a través de un censo, un registro de todos aquellos que pretendan participar en una elección. En este sentido se hace una especie de censo electoral y es la Cédula de Identidad el instrumento con el que el ciudadano acredita su personalidad.

En dichos casos se puede percibir un vínculo de respeto entre la certificación del Estado y el tema electoral. Ciertamente este procedimiento es muy costoso: por dicha razón, al parecer Canadá se cambió a un sistema como el nuestro hace como seis u ocho años. Sin embargo, en ese procedimiento se le da el valor a la Cédula de Identidad, que debiera tener.

En nuestro caso, tengo la impresión de que el futuro va a ser el mismo: por el momento, tendremos un padrón electoral establecido en el COFIPE, responsabilidad de la autoridad electoral, y un Registro de Población integrado por la Secretaría de Gobernación.

El mensaje que quiero dejar plasmado es que aún ante condiciones técnicas adversas, lo que prevalece es la política; lo que predomina es el consenso, y si éste dicta que hay que tomar un camino, así será.

Provieniendo de áreas técnicas, el día que llegué a trabajar al Registro de Electores a mí me costó mucho trabajo entender que en otros ámbitos dos más dos no necesariamente son cuatro. Muchas gracias.

## **Situación y perspectivas del padrón electoral federal**

**Alberto Alonso y Coria \***

El Instituto Federal Electoral (IFE), a través del Registro Federal de Electores, tiene la finalidad de formar, revisar y actualizar el Padrón, la Lista Nominal y la cartografía electoral de manera que éstos sean integrales, suficientes y confiables para la realización de los comicios federales. Estas atribuciones son el fundamento legal que nos señala el artículo 92 y el artículo 135 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

En síntesis, se forma un registro electoral de cada ciudadano para incluirlo en la sección electoral que corresponde a su domicilio de residencia y dotarlo de una "Credencial para Votar".

A su vez, el registro electoral debe contener los datos personales de los ciudadanos, como son el nombre completo, lugar y fecha de nacimiento, sexo, edad, domicilio actual, tiempo de residencia, ocupación y, en su caso, número y fecha del certificado de naturalización. Con estos datos, el Registro Federal de Electores lleva a cabo un seguimiento del registro electoral de cada

---

\* Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral.

ciudadano, haciendo modificaciones según éste cambie de domicilio, sea suspendido de sus derechos políticos en caso de haber una sanción del poder judicial o, finalmente, sea excluido del padrón electoral por fallecimiento.

Con estos datos, el Registro Federal de Electores provee la información necesaria para que el ciudadano vote por los candidatos a los puestos de elección popular, correspondientes a su lugar de residencia y en una casilla cercana a su domicilio.

### **Antecedentes**

En 1990 cuando el IFE obtuvo su autonomía, el Registro Federal de Electores se convirtió en una Dirección Ejecutiva y se entregó la primera Credencial para Votar. Durante 1991, se realizó el levantamiento del padrón electoral mediante la técnica censal total se entregó la nueva credencial para votar con fotografía y se aplicó el artículo 163 del COFIPE. En 1994, se usa por primera vez la Credencial para Votar con fotografía en la elección federal.

Por su parte, la lista nominal de electores con fotografía que se utiliza en el ámbito nacional para las elecciones federales, también ha experimentado cambios, especialmente en su universo. Por

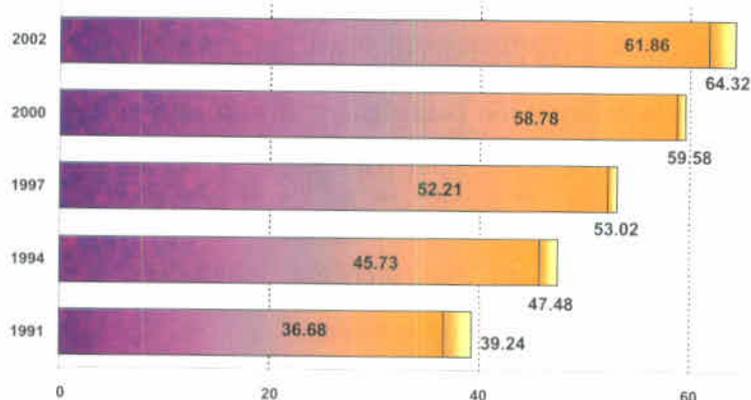
ejemplo, en 1997 dicho instrumento se construyó con base en un padrón electoral de 53 millones de ciudadanos; mientras que para el año 2002 se tendría que elaborar con un padrón integrado con más de 64 millones de electores.

### **Modernización**

Actualmente, los procedimientos de empadronamiento y actualización del padrón electoral se están modernizando. Ello significa que se está experimentando un cambio profundo en los sistemas de trabajo con una sólida base en el empleo de la tecnología informática.

En este sentido, ahora los módulos cuentan con una infraestructura de cómputo con la que se capturan los datos de la solicitud de trámite y las imágenes de la huella digital, la firma y la fotografía del ciudadano, lo que ha permitido una simplificación de los procesos y un mejor control de la calidad de los datos al evitar errores de transcripción (véase gráfica 1).

Gráfica 2. Evolución del padrón electoral



El crecimiento sostenido se intensifica cada año, entre el 1 de octubre y el 15 de enero, al realizarse la Campaña Anual Intensa, misma que tiene por objeto promover el empadronamiento y la actualización del registro electoral. Durante este periodo, y con mayor fuerza durante las dos últimas quincenas del periodo citado, el flujo de solicitantes se incrementa notablemente gracias al apoyo de las campañas de difusión en medios de comunicación masiva.

El incremento en las solicitudes de inscripción generadas por la Campaña Anual Intensa es aún más notable cuando están próximas

las elecciones federales. En esas fechas se llegan a atender más de un millón de ciudadanos por mes.

## **La problemática del padrón electoral**

### **Calidad de la información**

Uno de los aspectos que enfrenta el Registro Federal de Electores es la calidad de los datos de registro de los ciudadanos. Con cierta frecuencia éstos declaran con inexactitud. Una de las variantes de esta situación es que puede haber omisión en el nombre (de pila) cuando éste es compuesto; por ejemplo, un Luis Arturo que se declara sólo como Arturo o sólo como Luis, o la omisión de los nombres iniciales como José o María. La edad también puede estar mal declarada; en general hay una ligera tendencia a redondear la edad a dígitos terminados en cero y en cinco, hecho que se acentúa en los ciudadanos de mayor edad. Asimismo, el estado de nacimiento algunas veces puede ser cambiado por el estado de residencia, etcétera.

La falla en los datos adquiere trascendencia cuando se le da seguimiento a la información de un ciudadano en una base de datos con más de 64 millones de registros, y donde muchos de ellos tienen datos similares. Cada registro en el padrón electoral debe ser

modificado cuando el ciudadano cambia de domicilio, si le suspenden sus derechos políticos, como consecuencia de una sanción judicial, o bien cuando fallece. Por tanto, los datos que proporciona son inexactos habrá dificultades para dar seguimiento al registro.

La dificultad de encontrar el registro del ciudadano fallecido puede llegar a ser mayor si los datos que consigna el acta de defunción tienen sus propias inexactitudes. Este problema se acentúa en las personas de mayor edad, debido a su alta incidencia de mortalidad - la mayor de entre quienes sobrepasan los 18 años- y porque los datos personales de los fallecidos de mayor edad y/o de quienes viven en zonas rurales no son conocidos con precisión y, por lo tanto, los deudos no declaran correctamente.

Otra consecuencia de las inexactitudes se ha presentado cuando los ciudadanos cambian de domicilio, o bien extravían su credencial para votar solicitando otra por medio de una "inscripción". El procedimiento a seguir es solicitar directamente un "cambio de domicilio" o una "reposición". Cuando los datos que declara el ciudadano han sido iguales o similares a los proporcionados previamente, los sistemas de cómputo detectan el error, con transparencia para el ciudadano, se cancela la inscripción y se

tramita, ya sea un cambio de domicilio o una reposición. Pero si el error no es detectado, quedará un registro adicional en la base de datos.

El cambio de domicilio no reportado es el mayor problema de registro electoral. Hay una gran aceptación de la "Credencial para Votar" como identificación personal, pero una vez que el ciudadano la adquiere no le confiere suficiente importancia a la notificación de su cambio de domicilio. Este hecho abarca desde el cambio de vivienda dentro de un mismo edificio, hasta el cambio de residencia hacia otro estado o inclusive al extranjero.

### **Diagnóstico del padrón electoral**

Con el propósito de evaluar las condiciones del empadronamiento y la calidad de los datos de registro, se han realizado cinco verificaciones muestrales al padrón electoral, efectuadas en los años de 1994, 1996, 1997, 2000 y 2002.

Estos trabajos consisten en el diseño de encuestas probabilísticas, que tienen como fin conocer el grado de asociación entre los ciudadanos residentes y los registros del padrón. La información se

obtiene a través de entrevistas directas con los ciudadanos en el domicilio donde residen.

Las verificaciones realizadas de 1996 a 2002 son comparables conceptualmente. Ambas estudiaron dos sectores de la población: a) los ciudadanos residentes en el país, y b) los registros en el padrón electoral (exceptuando la verificación de 2002, que sólo estudió a los ciudadanos residentes).

La conclusión global de las verificaciones es que el cambio de domicilio es el principal evento que afecta la calidad del Padrón; en segundo lugar se presenta la postergación del empadronamiento; le siguen los fallecimientos (notablemente alejados de los dos primeros factores), algunas inconsistencias en los registros del Padrón, los domicilios no localizados, y los domicilios referidos incorrectamente a otra sección.

Para cuantificar los factores que inciden en la calidad del Padrón electoral se han estimado nueve indicadores (véase Cuadro 1). Cuatro de ellos, teniendo como marco de referencia a los ciudadanos residentes en el país:

- Cobertura del padrón

- Vigencia del padrón
- Cobertura de la credencial
- Vigencia de la credencial

Los otros cinco indicadores, teniendo como marco de referencia los registros en el Padrón:

- Actualización del padrón
- Fallecidos
- Ciudadanos no reconocidos
- Ciudadanos en domicilio no localizado
- Error en sección

Lo anterior se observa en el siguiente cuadro

**Cuadro 1.-**  
Diagnóstico del padrón electoral. Evolución del padrón 1996-2003

<i>Indicador</i>		1996	1997	2000	2002	2003
Ciudadanos residentes en el país	Cobertura del padrón	88.69	90.83	93.39	93.65	95.77
	Vigencia del padrón	71.26	71.72	77.05	77.14	80.14
	Cobertura de la credencial	80.82	86.42	87.74	87.31	-
	Vigencia de la credencial	66.86	69.04	73.33	72.49	-
Registros en el padrón	Actualización del padrón	78.5	79.92	83.8	-	-
	Fallecidos	0.46	0.63	1.05	-	1.70
	Ciudadanos no reconocidos	0.93	0.81	0.93	-	-
	Ciudadanos en domicilio no localizado	0.67	0.40	0.45	-	-
	Errores por sección	2.36	2.40	1.71	-	-

En cuanto a los indicadores que evalúan las condiciones de empadronamiento de los ciudadanos residentes en el país, se puede decir que la cobertura del padrón se ha incrementado con el paso del tiempo: en 1996 el 89% de los ciudadanos residentes en el país estaban empadronados, mientras que en el año 2002 el 94% están en esa situación.

La evolución de la cobertura del padrón parece indicar que cada vez es más difícil abatir la falta de empadronamiento: la disminución de los 5 puntos porcentuales en la falta de empadronamiento realmente ocurrió entre 1996 y 2000; después de este periodo no se registran cambios significativos.

Analizando la cobertura del padrón por edad, se establece que los ciudadanos sin empadronarse son en su mayoría los más jóvenes, el 73% tiene entre 18 y 29 años. No obstante, es probable que gran parte de ellos solicite su inscripción al padrón en los próximos meses, cuando sea mayor la motivación por participar en las elecciones federales y se intensifiquen las campañas de difusión.

Es casi seguro, sin embargo, que el resto de no empadronados (aproximadamente 1.1 millones de ciudadanos de 30 años y más) continúen sin solicitar su inscripción al padrón, considerando que

en el transcurso de 12 años no han tramitado su Credencial; pese a que en este periodo la Credencial ha adquirido gran utilidad como medio de identificación, se han efectuado seis campañas intensas de credencialización y se han celebrado cuatro elecciones federales (dos de ellas presidenciales).

Respecto a la cobertura de la credencial, se observa un comportamiento similar que el de la cobertura del padrón. En 1996 el 81% de los ciudadanos tenían Credencial para Votar con fotografía, en el 2002 la proporción es de 87%. El aumento de los seis puntos porcentuales se dio entre 1996 y 2000, sin cambios significativos de 2000 a 2002.

Respecto a la vigencia del padrón, podemos decir que también ha aumentado: en 1996 el 71% de los ciudadanos empadronados residían en la sección de registro, mientras que en el 2002 el 77% se encontraba en esta situación. Este aumento se dio entre 1997 y 2002.

La evolución de la vigencia de la credencial es similar; la proporción de ciudadanos con credencial de la sección electoral en la que residen pasó, en los últimos seis años, del 67% al 72%, concentrándose este incremento entre 1997 y 2000.

Para elevar la vigencia del padrón y de la credencial se deben concentrar los esfuerzos en abatir el cambio de domicilio no reportado. Ésta se presenta en mayor proporción entre la población de 25 a 39 años y que radica en municipios conurbanos a las principales áreas metropolitanas y ciudades medias que, en los últimos años, han sido de atracción migratoria; así como en las grandes ciudades por la redistribución de la población al interior de éstas.

En cuanto a los indicadores que evalúan la calidad de los registros en el padrón, podemos señalar que su actualización, esto es, la proporción de registros correspondientes a ciudadanos que residen en la sección de su registro electoral, pasó del 79% en 1996 al 84 % en 2000. Además, el análisis detallado de los factores que afectan la actualización del padrón refuerza la conclusión de que el cambio de domicilio es el que incide en el mayor deterioro del padrón.

Por otro lado, la proporción de fallecidos en la base de datos se ha ido incrementando paulatinamente: en 1996 representaban el 0.5% de los registros, mientras que en 2000 la proporción fue de 1.1%. El problema es creciente ya que no habrá posibilidades de excluir de la base de datos a los fallecidos con algún dato distinto entre su

registro de empadronamiento y su acta de defunción, o bien sin acta de defunción.

Respecto a las tres inconsistencias de los registros en la base de datos que son evaluadas: error en sección, ciudadanos no reconocidos y ciudadanos en domicilio no localizado, en los últimos seis años han permanecido más o menos estables; en el año 2000 presentaron niveles de 1.7%, 0.9% y 0.5%, respectivamente.

A partir de los resultados de las encuestas, suponiendo que la dinámica poblacional y la evolución del padrón tendrán un comportamiento similar al del periodo julio 1997-junio 2000, y considerando la disminución en los niveles registrados de julio de 2000 a julio de 2002; se estima que para las elecciones federales de 2003 el 95% de los ciudadanos estarán empadronados, el 80% residirá en la sección electoral en la que está empadronado y el 1.7% de registros en el padrón corresponderán a ciudadanos fallecidos.

De ser así, los retos del Registro Federal de Electores después de las elecciones federales serán mantener, al menos, el mismo nivel de cobertura del Padrón; intensificar acciones para disminuir el cambio de domicilio no reportado; evaluar las acciones que en este

sentido se ejecuten e intensificar la búsqueda y depuración de los registros de fallecidos en el Padrón.

### **Comentarios finales**

El entorno en el que vio la luz en sus primeros años el padrón electoral no estuvo exento de fuertes cuestionamientos sobre su conformación y calidad. La presencia de un trabajo continuo en órganos tales como la Comisión Nacional de Vigilancia, en la que participan representantes de todos los partidos políticos y efectúan acciones de supervisión, ha tenido como consecuencia el que hoy en día haya un reconocimiento por los distintos actores políticos a la bondad del instrumento que representa el padrón electoral.

Ciertamente el instrumento es perfectible. Es por ello que el Registro Federal de Electores continuamente busca incorporar mejores mecanismos o instrumentos que den aún más certeza en los trámites registrales de los ciudadanos, faciliten o mejoren las actividades de depuración, y permitan una mejora en la atención al público. Todo ello, haciendo un uso más eficiente de los recursos económicos de que se dispone. El padrón electoral es producto de la información que proporciona cada ciudadano y, en su parte

operativa, de un gran esfuerzo realizado a lo largo de más de diez años por un amplio número de mexicanos.



## **Situación y problemática de la asignación de la Clave Única del Registro de Población**

**Juan Carlos García Rebolledo\***

Es un honor estar aquí con ustedes el día de hoy. Creo que el tema es sumamente interesante. Las autoridades de gobernación agradecemos la invitación que nos hicieron. Y creo que se han tocado ya por parte de las personas que me precedieron en la presentación, temas que están íntimamente vinculados con lo que está haciendo la Secretaría de Gobernación, en lo que toca al Registro Nacional de Población.

El tema aunque está de alguna suerte limitado hacia la Clave Única del Registro de Población (CURP), que ya vimos, como lo mencionó el Actuario Herrero, es un elemento que deberá ser básico para la vida de este país.

Quisimos presentar en este momento lo que es todo el Registro Nacional de Población, y darles a conocer qué se está haciendo por parte de la Secretaría de Gobernación como área coordinadora, de lo que es la CURP en el ámbito federal, que va a trascender al

---

\* Director General Adjunto del Registro Nacional de Población (RENAPO).

ámbito estatal y municipal, como en la posible conformación de un registro real nacional de población.

Esta presentación inicia con una primer lámina, que tal vez no vale la pena ya entrar en este momento a detalle, ya se tocó la historia de los registros en México, pero vale la pena aclarar algunos momentos muy importantes.

Uno de ellos es el del año de 1936, en el que se determina que ya debe haber la expedición de una cédula de identidad. Queda así dicho en la Ley General de Población.

Hay otro momento importante, que es en el año de 1980, cuando se crea la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, ya como encargada de conformar este registro.

Viene otro también muy importante, que lo señaló el actuario Herrero, que es en el año 1990, en el que las reformas a la Ley General de Población establecen los componentes que debe tener el Registro Nacional de Población, y que como se señaló, es un registro de ciudadanos, un registro de menores, y un registro o un catálogo de los extranjeros que viven en México, quiere decir,

quiénes estamos realmente como población dentro del territorio nacional.

Dos puntos muy importantes en esta historia, son cuando surge el acuerdo para el establecimiento de la adopción y uso de la CURP, esto es en 1996, y uno más en 1997 en el que se establece un programa para el Registro Nacional de Ciudadanos y expedir una cédula de identidad.

Este programa tenía la pretensión de que para el año 2000 estuviese ya operando, que se tuviesen todas las identificaciones por parte de los ciudadanos, solamente ciudadanos. Pero desafortunadamente por las implicaciones económicas que tiene un programa de ese tamaño fue prácticamente inviable hacerlo.

Debo destacar que el marco jurídico que tiene el Registro Nacional de Población es sumamente robusto, creo que partimos desde la propia Constitución Política, hasta una serie de acuerdos que se han venido emitiendo y que van fortaleciendo, de toda suerte, lo que es este elemento jurídico.

De igual forma, es muy importante destacar que en el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 ya claramente se especifica

que debemos tener un Registro de Población. Y en el se establecen las bases para que este Registro pueda dar y acreditar la identidad de cada una de las personas.

Con respecto a la CURP, que van a ver ustedes que es un elemento sustancial también para el propio Registro de Población, se logró tener un acuerdo del señor Presidente el que se firmó en noviembre del año pasado, en el cual da otra vez y resurge esta obligatoriedad para que todas las dependencias del Ejecutivo Federal sigan con el programa de la CURP. Pero no solamente esto, sino ya se pone una fecha perentoria, para que a finales de diciembre del 2003 debe estar ya operándose en todos los registros de personas que manejen las dependencias federales.

Aquí también cabe destacar que aunque el programa fue orientado a la parte federal, ha habido una gran inquietud y mucho interés por parte de los estados, los que ya están adoptando lo que es la CURP para el manejo de sus registros y ya en el momento que veamos la parte de CURP, podrán observar el por qué de la importancia y cuáles son los beneficios que esto aporta.

El Registro de Población tiene como misión registrar y acreditar fehacientemente la identidad de las personas que integran la

población en el país y los mexicanos que radian en el extranjero, a efecto de otorgarles certeza jurídica para el ejercicio pleno de los derechos.

Esta misión, como ustedes la ven, la podemos desagregar prácticamente en cuatro grandes objetivos: uno sería el poder proporcionarle a las personas una llave única. Esta llave única sería la CURP, es tener un solo número, estar identificados en todos los registros de personas de una sola manera, con una sola clave. Esta sería la CURP.

También otro de los objetivos es el certificar, y esto quiere decir que podamos tener los elementos de juicio necesarios para certificar la identidad de una persona. Creo que se ha comentado que hay registros, como puede ser el electoral, en donde tenemos datos de la personas, pero esa persona pudo haberse registrado con un solo nombre, igual de Juan Carlos García como Carlos García, pero no va a corresponder jurídicamente a lo que dice mi acta de nacimiento. Entonces tendríamos que certificar que efectivamente sea Juan Carlos García.

Otro sería conformar el registro, tenerlos registrados en un padrón que sería el Registro Nacional de Población y, por último el poder

acreditar esa identidad y esta acreditación sería mediante una cédula de identidad. Insisto, podría ser de ciudadanos o podría ser de personas, entendiendo menores de edad.

El Registro Nacional de Población lo tenemos conceptualizado como un sistema integral porque va a ser la concurrencia de varios proyectos.

Hay, por un lado, el registro e identificación de personas, esto va a ser mediante una credencialización, un esfuerzo que está haciendo actualmente el Gobierno Federal en muchas de sus dependencias y nos servirá para tener información de las personas.

Por otro lado, bueno el programa de la CURP que es un programa que tiene que ver con todas las dependencias, como ya lo mencionamos, pero que la base de datos central está siendo administrada por el propio Registro Nacional de Población.

Por último un tema que me parece sustancial y que es fundamental, y que así lo mencionó el actuario Herrero, que es el Registro Civil. Efectivamente el Registro Civil es una institución que desafortunadamente estuvo olvidada durante muchos años, pero

que vamos a ver en el programa que tenemos para ello, cómo está evolucionando esta situación.

Por lo que toca al programa de Modernización Integral del Registro Civil, éste es un programa que coordina la Secretaría de Gobernación a través del Registro Nacional de Población, pero que va directamente orientado a que los propios registros civiles tengan una automatización, una modernización de los esquemas con los que estaban trabajando.

La idea es poder incorporar, como objetivo de este programa, los sistemas automatizados y tecnológicos que permitan una operación ágil de los registros civiles. Y esto es conformando bases de datos, y ya no los libros, sino conformando bases de datos que vengan desde 1930 hasta la fecha. Quizá aquí la pregunta puede ser ¿por qué de 1930 a la fecha? Y el hecho es que por la cuestión histórica del país en los años previos al año 30 hubo todavía muchas revueltas en el país y desafortunadamente muchos de los archivos se perdieron. Por lo que se consideró que en el año 30 ya había una paz dentro del país y por lo tanto un registro real, es por ello que se están conformando bases de datos de este año hasta la fecha, y obviamente deberá ser actualizado permanentemente.

Esa información nos permitirá, de alguna suerte tener la posibilidad de certificar la identidad jurídica de las personas.

Ahora, este programa funciona a través de ocho grandes vertientes que me permitiré explicar muy brevemente.

Por un lado, como ya se mencionó, es tener la captura y digitalización del archivo histórico. Quiere decir: pasemos a base de datos la información que actualmente se encuentra en libros, y que seguramente ustedes en alguna ocasión han ido al Registro Civil y les tardan algunos días porque se acude, en algunos casos, a los libros físicamente, se obtiene el libro, hay que buscarlo primero en una cantidad muy importante de libros, sacar el documento original, a veces es una fotocopia o en algunos casos transcriben el acta y es lo que nos entregan.

Con esta captura obviamente ya no tendría que acudirse a buscar el libro, estaría ya en una base de datos la información de la persona.

El programa también está orientado a poder equipar (dar equipo de cómputo) a los estados, para que estos equipos operen en las propias oficialías. Y esto va muy ligado con la siguiente vertiente que es la de la automatización. Quiere decir, que se ha desarrollado

ya un sistema, y que hay estados que han desarrollado el propio, pero es un sistema que se ofrece a todos los estados en el cual desde el momento de la inscripción del acto registral es cargado ya en la computadora, y esto obviamente impacta en la base de datos, y esta información va haciendo que se mantenga actualizada la información de ese registro civil de un municipio o del estado.

Por otro lado la pretensión es tener una interconexión, lo cual quiere decir poder comunicarnos de manera directa el Registro Nacional de Población con las unidades centrales que hay en cada estado del Registro Civil, y podamos obtener la información de ellos, con el objeto de tener también una posibilidad de confrontar información cuando se conforme el Registro Nacional de Población, porque el documento fuente, como ya fue mencionado también debe ser el acta de nacimiento, pero no un acta de nacimiento que pudiese ser apócrifa en un momento determinado, sino que podamos confrontar que la que nos están presentando sea el acta verdadera.

Existen otros temas, que son también muy importantes, por un lado el Formato Único.

Existe un Consejo Nacional de Funcionarios del Registro Civil, que son representantes estatales, y a partir del año 2000 este Consejo aprobó el tener un formato que sea único en todo el país.

Como se puede observar, puede ser que tengan un acta de nacimiento azul, a lo mejor una verde, y si es de un estado puede ser rosa, de otro estado puede ser naranja, por ejemplo. La idea es que con un formato que tenga una sola presentación, un solo diseño y que opere a nivel nacional, va a ser mucho más difícil que este formato sea falsificado. Además el formato tiene medidas de seguridad que lo hacen prácticamente inviolable.

Actualmente se encuentra en operación en 12 estados, y creo que a partir de enero del próximo año estará funcionando ya en todo el territorio nacional.

Evidentemente este formato va a tener una vigencia a partir de ese momento, pero no sustituirá de inmediato a los formatos que están en uso, ya que existe mucha gente que acostumbra tener varias copias del acta, copias certificadas, y en el momento que se les son solicitadas, por supuesto utilizarán con las que cuentan, por lo que esas serán también recibidas, pero se pretende que a la larga sólo

sea solamente utilizado el Formato Único, que lo vamos a ver un poquito más adelante.

Por otro lado está un tema sustancial, que es homologar el marco jurídico, tal como lo comentaba el actuario Herrero, el Código Civil donde está inscrita la parte del Registro Civil es estatal y esto dificulta, de alguna suerte, lo que es el manejo de la inscripción y vamos a ver en algún caso adelante de lo que es un registro extemporáneo. Entonces, la pretensión es homologar a nivel nacional este marco jurídico.

Tenemos también un abatimiento en subregistro. Esto quiere decir que todavía existen en el país muchas personas que no tienen acta de nacimiento. De hecho no hay una cifra que se pueda manejar, no ha podido el INEGI, hemos visto con ellos, el tener un censo para tener esta información, pero no hay, de hecho, todavía un dato real.

Se calcula que pueden haber entre 5 ó 6 millones de personas que no tengan acta de nacimiento y esto, bueno, pues obviamente es un porcentaje, yo diría, significativo de que tantas personas en el país no cuenten con este documento que es vital.

Y por último, bueno, sería el profundizar mucho más en una capacitación, en una profesionalización de lo que debe ser un oficial, un juez del Registro Civil y de las personas que hacen las inscripciones.

Bien, quiero tocar muy rápidamente, que de las vertientes que aquí señalamos, en el caso de la captura se han venido definiendo criterios. Quiere decir: debemos hacer y conformar bases de datos homogéneas y para ello ya se han girado a los estados, los cuales están obviamente de acuerdo, en que todos conformemos una base de datos idéntica, ya sea en Baja California, ya sea en Yucatán, ya sea en Chiapas, ya sea en Coahuila, que la información sea la misma, la que tengamos cada uno de nosotros.

Por otro lado, por lo que toca al sistema de inscripción, como les comentaba respecto al sistema automatizado, éste ya está operando. Hay estados que operan el que ofreció el propio Registro Nacional de Población, y otros que desarrollaron el suyo, por lo que ya hay en este momento 24 estados que están operando bajo un sistema automatizado para inscribir, registrar, incluso para dar copias certificadas de las actas de nacimiento.

Por otro lado, se pretende la interconexión, que dentro de los estados --como ustedes saben-- las Oficialías del Registro Civil están dispersas en el territorio estatal. La idea es poder tener información que fluya de esas Oficialías hacia la Unidad Central, que normalmente está en la capital del estado y de esa Unidad Central hacia el Registro Nacional de Población. Quiere decir que construiremos la gran base de datos aquí, con la suma de todas las Oficialías del Registro Civil.

Viene un momento, yo creo que muy importante para los registros civiles, para el propio RENAPO, para todas las dependencias que demandan actas de nacimiento, porque, como ustedes saben, está por arrancar el proyecto e-México.

En enero, arranca el proyecto ya de la instalación de los Centros Comunitarios Inteligentes y se está previendo que para el año de 2003 se puedan tener conectadas todas las cabeceras municipales. Y esto, bueno, facilitará, en una gran medida, lo que es la posibilidad de tener información remota muy rápidamente.

Ahora, por lo que toca al Formato Único, como se los comenté, ya se encuentra circulando en doce estados, y cuenta con 14 medidas

de seguridad, que lo hacen si no inviolable, porque no hay nada que no sea inviolable, pero sí muy difícil de duplicar.

Los formatos con los que se opera actualmente son formatos que en algunos casos, y valga la pena decir, no se tenía un control estricto del manejo de ellos, había casos en los que la persona que llega a registrarse o pedía una acta certificada, le indicaban que fuera a la Tesorería del estado, pagara los derechos y en esa Tesorería le entregan un formato en blanco; ese formato lo presentaban en el Registro Civil y allí hacían la inscripción. Entonces, obviamente, bueno, la seguridad en este sentido, pues, es prácticamente cero.

Por lo que ya se están tomando medidas para que esto no suceda. Ese estado está ya modificando todo su sistema de control para actas certificadas de nacimiento y, evidentemente, con el formato, que lo van a implantar en enero, ello cambiará radicalmente la mecánica.

Bien. Por lo que les decía de la parte de la homogeneización, la homologación del marco jurídico, a lo mejor nada más con un simple ejemplo vale la pena destacar que para un registro extemporáneo, esto es, cuando una persona no fue registrada en su momento lo que difiere de un estado a otro, en donde los estados,

de acuerdo a su código civil, consideran el registro extemporáneo con diferentes criterios, puede haber quien lo considera desde 15 días hasta quien lo considera después de 360 días.

Pero esta diferencia no solamente impacta en esto, sino en el momento de hacer el registro extemporáneo se presentan casos en el que, por ejemplo, el estado de Michoacán, actualmente si se da un registro extemporáneo, la persona llega y de manera administrativa pueden hacerle ya el registro de su acta de nacimiento.

Pero hay estados, como Guerrero, en los cuales tiene que ser un trámite judicial, y esto obviamente implica que la persona tenga que conseguir un abogado, entablar un juicio y tener, ya con esto, la posibilidad de ser registrado en el Registro Civil.

Entonces, no puede ser que dos estados, prácticamente vecinos, tengan una legislación tan distinta en un caso y en otro.

Hemos considerado, y así también lo han pensado los propios directores del registro civil, que todos somos mexicanos somos todos, y que no debiera haber una diferencia por cruzar una frontera de un estado a otro. Y se está trabajando para que esta

homologación pueda darse en este marco de que todos estemos de acuerdo en que la legislación que exista para el registro civil, sea igual en todo el país.

Quizás vale la pena destacar que en cuanto a este programa de modernización, actualmente se tiene una captura histórica, es decir, que ya se han cargado en bases de datos 74 millones de actas.

El universo es de 209 millones. Nos falta todavía mucho, pero hay esfuerzos muy importantes que se están haciendo, para abatir el rezago en la captura y poder tener en un plazo no lejano ya toda la información capturada.

Por otro lado, se han equipado hasta la fecha 838 oficialías. Se pretende equipar el total de municipios que hay en el país, independientemente de que pudiéramos después hacer un equipamiento mayor, pero en este momento la pretensión es ésta.

Por otro lado, hay 22 estados que ya tienen sistema de inscripción y certificación. Nos faltan diez de los que dos están ya prácticamente instalándolos. Y por otro lado la interconexión, en este momento estamos en ceros, va a ser factible concretarla en el momento en que e-México empiece a operar.

Ahora, el estado, para darles una idea muy general de cómo va el registro civil en su modernización.

Hay cuatro entidades que tienen ya un avance mayor del 60 por ciento. Tenemos 15 entidades que tienen entre 30 y 60 por ciento de avance, y trece que llevan un avance menor al 30.

El problema se nos da porque estas entidades prácticamente abarcan el 60 por ciento de la población. Entonces bueno, es donde más actos registrales; para darles algunos datos aislados muy rápidamente. En el caso por ejemplo, de Veracruz, su acervo de actas registrales son alrededor de 16 millones. Llevan capturadas solamente un millón y medio, entonces falta mucho.

El Estado de México tiene 18 millones, aquí en el D. F. somos 19 millones. En fin, son entidades que tienen grandes volúmenes y que obviamente la captura es mucho más tardada e implica mucho más recursos que se deben invertir.

Por último, los beneficios que nos va a dar este programa son buenos, contar con información automatizada de la identidad de las personas. Tener información histórica de las personas porque el registro civil, si ustedes lo observan, prácticamente es nuestra

biografía. Registra nuestro nacimiento, registra nuestro matrimonio. Registra en su caso, nuestro divorcio. Registra si adoptamos hijos. Registra incluso la muerte. Entonces prácticamente es la historia de la persona.

Por último, va a permitir al ciudadano, y esta es una parte que ha sido de muchísimo interés en los estados, que se tenga un acceso fácil a la información del registro civil, y no la situación que se daba, o se da todavía en algunos casos, que es muy lento y muy tardado.

Por darles un ejemplo más, en cuanto a la posibilidad de tener rápidamente un servicio en lo que se refiere a las actas foráneas, que tal vez alguno de ustedes haya pedido, un acta de nacimiento en un estado distinto al que nació. El trámite puede llevarse meses, para que llegue dicha acta.

Teniendo bases de datos, obviamente puede ser un trámite inmediato. Incluso hay estados que ya están ofreciendo un servicio de Internet, en donde uno entra por Internet, pide la información, y el estado está garantizando que en no más de dos días recibe su copia certificada.

Incluso existe un caso que quiero destacar y es el de Colima, que tiene totalmente automatizado su Registro Civil, de igual forma tiene totalmente automatizados muchos de los servicios que ofrece, y ofrece ahora un servicio en unos kioskos, como son llamados por ellos, en donde ustedes pueden llegar a un centro comercial, localizar un kiosko, solicitar un acta de nacimiento en una máquina, que contiene una computadora, y en ese momento, obtener el acta de nacimiento. Y bueno, existen ya estos niveles de automatización en los estados, diferenciados claro a las características propias de los estados, pero la tendencia apunta a que va a ser esto a nivel nacional.

Bien, esto es lo que toca al programa de Modernización Integral del Registro Civil y ahora quisiera tocar lo que corresponde al programa de la Clave Única de Registro de Población.

El programa de la CURP, como ya les mencioné, surge en el año de 1996, y tiene como pretensión el poder hacer que todas las personas tengamos una llave, una clave única que nos identifique en todos los registros de personas.

El programa de la CURP está dividido en dos grandes segmentos. Uno es lo que le toca a la propia Secretaría de Gobernación, que es

la parte de coordinación del programa, lo que es la administración de la bases de datos generales, y por otro lado, la parte de operación.

Esta parte de operación es la que le corresponde a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que son quienes realmente tienen trato directo con las personas, los usuarios de los servicios que ofrece el gobierno.

La idea original era poder entregar, en el momento de que una persona llegara a registrarse o a solicitar un servicio en una dependencia, en ese momento asignarle su clave única, pero tomando en consideración que ese registro se diera con el acta de nacimiento.

Quiere decir que el documento con el que me debo identificar jurídicamente debe ser el acta de nacimiento, documento en el que se encuentra toda la información a través de la cual se puede construir la CURP. Y la CURP seguramente ya ustedes la conocen, además, me parece que todos sabemos cómo está conformada, de cualquier forma pasemos a su revisión.

En la conformación que se hace de la propia CURP, prácticamente las primeras 16 posiciones, surgen de la información que está

asentada en el acta de nacimiento; hay dos posiciones al final que son: la 17 que permite romper las homonimias, porque, y es algo muy curioso, la homonimia no es tan difícil que se dé en cuanto a los nombres. En los nombres realmente es muy fácil que se dé.

En ocasiones nos preguntan, cual es la CURP de Juan Pérez López, por decir algo, y aparecen 350 Juan Pérez López, o sea hay una posibilidad muy grande de homonimias. Claro, con la propia construcción de la CURP en donde se pone ya el sexo, en donde se pone la entidad de nacimiento y se agregan las tres consonantes internas de apellido paterno, materno y nombre. Bueno lo hace mucho más difícil, pero aún así se tiene este campo 17 que permite, si fuese el caso de una homonimia, donde todo fuera igual en la construcción, poder darle un número o una letra. Un número hasta el año 1999, una letra a partir de enero de 2000 y entonces se rompe la homonimia. Y la posición 18 es la que nos permite verificarla, por lo que es un dígito verificador para la propia construcción de la CURP.

La siguiente es la constancia, la propia CURP que seguramente ustedes la tienen, sino la tienen aprovecho igual que el doctor el comercial para poder tramitar esta CURP y que también cuenten con ella.

Los beneficios, bueno creo que han sido señalados de una manera muy atinada por el actuario Herrero, que es tener un solo número. Esto quiere decir que actualmente tenemos problemas porque contamos con diversos números, por ejemplo el número de licencia, número de pasaporte, Registro Federal de Contribuyentes incluso, entre otros, la idea es que al tener un solo número todo se va a facilitar.

Pero aquí yo creo que hay algo igualmente importante. No solamente me facilita como ciudadano, como persona tener esa CURP, sino que al Gobierno Federal le dará mayor facilidad en el manejo de la información de los ciudadanos. Hay muchos ejemplos que se podrían dar, tal vez uno de ellos puede ser el que en este momento el ISSSTE tiene problemas con altas y bajas, quiere decir que una persona sale de una dependencia y entra a otra, no les es posible ubicarla porque el nombre a lo mejor no coincide exactamente, etcétera.

Pero si esta misma persona cuenta con su CURP, el seguimiento de ella a donde se mueva, hablando de las diferentes dependencias, va a ser muy fácil identificarlo y muy fácil tener el historial de esta persona. Entonces creo que como este ejemplo, si ustedes lo

razonan, puede haber muchos más que van a facilitar el manejo administrativo de los registros de personas.

La problemática de la CURP y esto es algo que se está atacando en este momento, es que en un primer momento las CURP's se asignaron, pero desafortunadamente por la propia dinámica que en ese momento existía en cuanto a los medios informáticos, no se podía, en el momento de su registro darle la constancia a la persona.

Esto se dificultó ya que en el momento que asignaban la CURP no podían entregarla en ese mismo momento, por cuestiones informáticas, por lo que en ocasiones la persona ya no regresaba a recogerla. Esto quiere decir que esa persona sí tiene CURP asignada pero la constancia de CURP no le ha sido entregada, por lo que la persona ya tiene su CURP pero no la conoce, y este es un problema que ha generado de alguna suerte también, un problema colateral, ya que las personas al momento de llegar a otra institución a registrarse y no tener su constancia, cuando les preguntan si contaban con su CURP, decían no tenerla e informaban que sabían que se la tramitaron pero no la tenían. Entonces se volvía a asignar, pero si desafortunadamente se cometía un error en la captura, eso generaba una CURP distinta,

entonces las personas podían tener dos CURP's diferentes, problema que estamos enfrentando en la base de datos.

Ahora, también hay el problema de que aún en la actualidad los enlaces en línea que deben tenerse con las áreas que están generando la CURP no los tenemos totalmente consolidados. Por lo que estamos previendo que para el próximo año, donde quiera que se vaya a otorgar la CURP sea bajo un mecanismo en línea, esto quiere decir que en el momento en que la asignen, también se entregará.

Por otro lado, ha habido una serie de problemas para confrontar bases de datos de las dependencias que ya tienen CURP o de los registros que todavía no tienen CURP en esas dependencias, contra la base de datos general. Y vamos a ver por qué les comento esto.

Estamos haciendo un trabajo de depuración que para que la base de datos de CURP quede perfectamente limpia, identifique a cada persona con su CURP y no tenga más de una.

Actualmente tenemos ya, en la base de datos, 90 millones de CURP's, se han entregado solamente alrededor de 27 millones de constancias. Aquí pareciera que estamos ya al 90 por ciento de la población, pero hay casos en los que las personas pueden tener más

de una CURP, la depuración que estamos haciendo, y aquí vale destacar que nos ha estado ayudando la Dirección General de Servicios de Cómputo Académico (DGSCA) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), que es una institución que tiene un gran prestigio, que tiene especialistas en análisis de bases de datos, y estamos ya atacando este problema.

Por último los avances con respecto a la CURP, es que tenemos convenios con todas las dependencias y con las entidades federativas; existen 260 módulos instalados en el territorio nacional, habrá a partir del resurgimiento del proyecto una ampliación y una mayor cobertura, algo muy importante, es que ya se puede consultar en la página de Tramitanet toda la base de datos, y las personas pueden checar mediante su información nombre, apellidos, fecha de nacimiento, si ya tienen asignada su CURP o si tienen más de una CURP, para que si fuera el caso se pueda corregir, y si no, si es correcta, pueda imprimir la propia constancia a través de Tramitanet, que tiene la misma validez que la constancia que da la propia Secretaría a través de las dependencias.

Ahora pasaremos al siguiente programa, el cual surge a partir de este año, y nos va a permitir tener de una manera ordenada, constar

con información y sumar esfuerzos para ir construyendo el Registro Nacional de Población.

Desde el año pasado hay un gran interés por muchas dependencias y entidades de hacer un proceso de credencialización de los beneficiarios de los programas que tienen. Uno de ellos y quizás el más significativo es el del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por ley ellos ya deben hacer una credencialización de todos los beneficiarios y los asegurados, lo que implica más o menos un universo de 40 millones de personas. Y deberán credencializarlos en un plazo que no exceda del año 2004.

Entonces este esfuerzo que va a hacer el Seguro Social, y además otros esfuerzos de otras dependencias, como es SEDESOL, que también quiere darle credenciales a las personas que son beneficiarios, asimismo la propia SAGARPA, etcétera. Hay una atribución en la propia Ley General de Población, en la que la Secretaría de Gobernación debe coordinar los métodos de identificación.

Por lo que en reuniones que se han tenido con esas dependencias y entidades, se acordó que vamos a sumar esfuerzos. Si van a hacer

todo un esfuerzo, todo un mecanismo para poder credencializar a las personas bajo criterios que ellos tenían previstos de identificación jurídica de las personas, pues hagámoslo de manera conjunta.

Y entonces vamos a poder obtener la información vía las actas de nacimiento que soliciten, pero además la información de la persona. Y aquí vale la pena destacar que lo que se hizo en estas reuniones fue: definir si vamos a hacer el esfuerzo vamos a ver cómo lo hacemos conjuntamente. Por un lado necesitamos tener un registro homogéneo, que todos hagamos el mismo esfuerzo y obtengamos la misma información de cada persona.

Por otro lado que tengamos una identificación también homogénea, así como que se tengan procesos homogéneos.

Entonces la información mínima que van a pedir todas las dependencias, es la que está aquí asentada, por ser información que marca la Ley General de Población como mínima que debe contener el Registro Nacional de Población.

En el caso del nombre completo de padre y madre, esto es, en el caso de menores de edad, lo mismo en la nacionalidad, eso

solamente es menores de edad, si la persona es un ciudadano ya no requerirá estos dos datos.

Pero la información que vamos a pedir va a ser homogénea en todos los casos.

Ahora, se diseñó también en este grupo de trabajo lo que debe ser una credencial única, y esta credencial, como se puede observar, es la credencial que va a expedir el Instituto Mexicano del Seguro Social, que va a expedir la SAGARPA, que va a expedir el INAPLEN, que va a expedir cualquier dependencia, y el frente va a ser común, el frente es el mismo para todas las dependencias.

Esta identificación tiene algo significativo: la CURP. El número que destaca en esta credencial es la CURP, porque la CURP es la llave que va dar acceso a un servicio, en una dependencia o entidad.

Pero, además, las dependencias acordaron que si el Seguro Social expide una credencial, SEDESOL, por ejemplo, va a recibir la credencial que expide el Seguro Social para identificar a esa persona. ¿Por qué?, porque la llave que tienen en común es “la CURP”. Entonces, van a acceder al sistema de información de

SEDESOL con esa CURP y van a identificar si es o no un beneficiario.

Entonces ya esto facilita y ahorra, de alguna suerte, el que todas las dependencias hagan sus propias credenciales. Es una credencial que van a expedir muchos, pero que va ser utilizada también por muchos y se logran un ahorro por las que ya expidió otra dependencia. Con el intercambio de información sabrán cuáles están ya expedidas.

Lo que corresponde al reverso de la credencial, es una credencial en donde queda ya el espacio para que la propia dependencia o entidad ponga la información que considere pertinente. Es decir, el Seguro Social a la mejor va a poner la clínica a la que está adscrita o poner su historial clínico o el dato que la propia dependencia requiera.

Algo muy importante es que esta información va a estar, obviamente, en base de datos, pero además, también, como el IFE, nos sumamos al esfuerzo de tener la identidad biométrica de la persona, lo que se refiere a las huellas digitales. Esto, obviamente, cuando esté conformada una gran base de datos, bueno, servirá para tener confrontas de información contra el IFE, que nosotros

tenemos información que surge de dependencias y que podrá irse "amarrando" para depurar padrones, que actualmente no lo podemos hacer, porque tenemos información distinta.

Además garantizará para las propias dependencias que le otorgan un servicio a una persona, que ésta sea realmente la que porta la credencial, porque puedo checar que la credencial trae una huella, la persona se identifica con su huella y coincide la información.

Hay una pretensión, que esto tal vez no vale la pena entrar a detalle, pero se pretende tener a la larga un AFIS. Un AFIS quiere decir, es un Sistema Automatizado de Identificación de Huellas, y esto permite confrontar una huella entre el universo de huellas, para decirle si la huella corresponde a la persona, podría suceder que una persona quiera registrarse dos veces, por maldad, obviamente no lo va a poder hacer, porque su huella ya va a estar registrada en esta gran base de datos y podrá ser consultada.

Bien. En este tema está lo de las medidas de seguridad, es una credencial que obviamente va a tener medidas de seguridad que imposibiliten o hagan difícil la propia falsificación y que igual que todas las credenciales que se expiden en la actualidad, vayan protegidas de estas personas que quieren alterarlas.

Y, por último, lo que es el registro en cuanto a su proceso. La idea también, como les decía, es contar con la forma de tener mecanismos homogéneos que nos permitan cruzar la información y para ello los procesos deben ser idénticos en todas las dependencias.

Bien. Si tenemos una modernización de un Registro Civil, esto es tener información en base de datos del Registro Civil; si tenemos la posibilidad de una CURP ya en toda la población y además tenemos un esfuerzo de credencial que va a arrojar información de todas las personas, de todos los ciudadanos, de todos los menores de edad que estén en bases de datos, vamos a poder construir el registro de ciudadanos, el registro de menores y el catálogo de extranjeros, porque éstos también se están registrando.

Esto va a permitir, con estos tres elementos, conformar el Registro Nacional de Población.

Por último toda la interrelación de cómo juega cada uno de los proyectos, porque como ustedes ven, el tener un Registro Civil actualizado nos permite tener una confronta contra bases de datos de la CURP, pero nos permite también confrontar contra la

información que presenten para credencialización, y así cada uno juega de una manera interrelacionada.

Todo este proyecto tiene que ser con la suma de esfuerzos, como se ha mencionado aquí, no solamente de la Secretaría de Gobernación y de los estados, sino de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Con esto termino mi exposición y agradezco a ustedes a nombre de las autoridades de la Secretaría de Gobernación, su fina atención. Muchas gracias.

## **Registro civil y de identificación en Chile\***

**María Alejandra Sepúlveda\*\***

### **Historia**

Nuestro Servicio es la concreción de una necesidad del Estado en el cumplimiento de alguno de sus fines más gravitantes; la organización de la familia; la identidad de las personas; sus proyecciones en los espacios de la seguridad ciudadana. Además, comporta una infraestructura esencial para el desarrollo de otras funciones del Estado.

Estamos inmersos en la historia como una necesidad vital y, como tal, hoy constituimos un pilar en la institucionalidad del país y también una proyección de éste.

En el Gobierno de Don Domingo Santa María se publica la Ley sobre Registro Civil. Allí se da origen al cargo de Oficial de Registro Civil, cuya tarea era llevar un Registro de Nacimientos, un Registro de Matrimonios y uno de Defunciones.

---

\* La lectura de esta ponencia estuvo a cargo de Patricio F. Gajardo. Director de la División de Programas para América Latina y el Caribe del IFES.

\*\* Directora Nacional del Servicio de Registro Civil e Identificación de Chile.

Posteriormente, ya en 1925 se crea el Registro General de Condenas, como forma de establecer con certidumbre y rigor los antecedentes penales de cada persona.

Cinco años más tarde, se aprobó el Reglamento Orgánico del Servicio de Registro Civil –vigente en la actualidad- donde se establecieron las funciones de los Oficiales Civiles, los requisitos para crear o suprimir circunscripciones, el modo de realizar las inscripciones y los distintos Registros, entre otras materias.

En 1942 vendría uno de los cambios más importantes en la historia del servicio. En ese año, el Servicio de Registro Civil se fusionó con el Servicio de Identificación, entidad que hasta entonces era responsabilidad de la policía de Investigaciones.

### **El Servicio en la actualidad**

Todos los esfuerzos y todas las metas alcanzadas, grandes y pequeñas, nos han dado una experiencia que hoy nos pone en la grata situación de ser el servicio público mejor evaluado por la ciudadanía chilena; ya que la introducción de tecnologías, desde la década de los ochenta, y el rediseño de procesos y aceleración de trámites, implementado en los noventa, derivó en la disminución de

los tiempos de tramitación, generando la satisfacción de nuestros usuarios.

Somos un servicio público descentralizado, regido por la Ley N° 19 477 Orgánica del Servicio de Registro Civil e Identificación, y sus normas complementarias, y altamente vigilado por el Presidente de la República, a través del Ministerio de Justicia.

Nuestra misión está definida y trabajamos para cumplirla. Quienes somos parte del Servicio, estamos comprometidos en:

*"Participar en la integración de los habitantes de Chile a la sociedad, mediante la gestión del sistema de información relevante en el ciclo de vida, en los hechos y actos jurídicos, y en la identificación de las personas". Asimismo, "Colaborar como aliado estratégico en el logro de los objetivos de otras instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales".*

De esta forma, buscamos ser "el Registro Civil más avanzado en los aspectos humanos y tecnológicos de Latinoamérica. Nuestra organización será abierta y flexible, en una lógica virtual. La Sociedad en su conjunto nos verá como gestores amigables, confiables y comprometidos con la información que le es vital. Los valores serán la inspiración fundamental de todas las prácticas organizacionales. Todo ello gracias a que contaremos con las

personas más competentes, autónomas y desarrolladas del mundo público”.

Y todo ello lo estamos logrando gracias a que los usuarios reconocen en nuestro trabajo un verdadero servicio, desarrollado sobre la base de nuestros valores institucionales, que son la calidad, la calidez y la colaboración.

### **Nuestras funciones hoy**

Si bien nuestra primera labor fue la inscripción y registro de nacimientos, matrimonios y defunciones -funciones que seguimos cumpliendo- nuestras actividades abarcan hoy otras numerosas áreas.

En la actualidad, somos los encargados de emitir las Cédulas de Identidad, tanto a chilenos como a extranjeros residentes en nuestro territorio, así como Pasaportes, Salvoconductos y Documentos de Viaje.

Llevamos además un Registro de Vehículos Motorizados y un Registro de Conductores de Vehículos Motorizados, cuyo objetivo

es otorgar certificados e informar de infracciones existentes a los Tribunales de Justicia y autoridades policiales.

También tenemos un Registro General de Condenas, donde consta toda la información remitida por los Tribunales de Justicia, misma que nos permite entregarla a las autoridades policiales y de Gendarmería, así como a las personas, en aquellos casos y circunstancias determinadas por la Ley.

Parte de nuestra labor la constituye efectuar el registro de los profesionales existentes en el país, así como llevar a cabo un Registro de los Bancos de Datos Personales, a cargo de Organismos Públicos.

También mantenemos un Registro de Faltas a la Ley sobre Consumo de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Asimismo, en relación con la violencia intrafamiliar, realizamos un registro de quienes han cometido este tipo de delitos.

Contamos además, con un registro de nuestros compatriotas que sufren algún tipo de discapacidad.

## **Un servicio de personas para las personas**

Entendido no como una institución pública más, sino como un servicio real hacia la comunidad, el Registro Civil y de Identificación cuenta con 2,633 funcionarios, desempeñándose alrededor del 80% de ellos en labores administrativas.

En una situación que no hace sino demostrar la gran integración de la mujer al mundo laboral, debo destacar que el 70% de las personas de la organización somos mujeres, las cuales se desempeñan en todos los estamentos del Servicio.

El 30% de los funcionarios de la repartición se desempeñan en la administración central, destinándose el 70% del personal a nuestras oficinas territoriales, presentes en las 13 regiones de Chile.

Contamos con una Dirección Nacional, constituyendo un honor y una hermosa responsabilidad para mí encabezar, desde donde se formulan las políticas generales de la Institución. Desde esta posición, también hay que dirigir, organizar, coordinar y administrar los recursos físicos y a las personas, a la vez que informar y asesorar al Ministerio de Justicia, en las materias de competencia del Servicio.

Debido a la división territorial de Chile, tenemos 13 direcciones regionales, cada una a cargo de un director, a quien le corresponde organizar y dirigir el Servicio en la Región, de acuerdo con las políticas fijadas por la Dirección Nacional. Estos directores administran los bienes y recursos que se ponen a su disposición, para el debido funcionamiento de las Oficinas del Servicio de la Región.

Y si hablamos de oficinas a través del país, tenemos 478 sedes distribuidas en todo el territorio, 350 de las cuales se encuentran conectadas en red. Ellas acceden a nuestras bases de datos, en las cuales se guarda toda la información sobre nacimientos, matrimonios y defunciones, vehículos motorizados, prontuarios penales, registro de conductores, sentencias de violencia intrafamiliar y de consumo de estupefacientes, así como del registro de discapacitados.

### **Innovaciones para una mejor atención**

Chile tiene una “loca” geografía, como titula una de sus obras Benjamín Subercaseaux, escritor chileno. Lagos, ríos y montañas nos impedían proporcionar un servicio eficaz en zonas de difícil acceso. Para ello, y pensando en todos esos chilenos que por vivir

en lugares apartados no tienen acceso rápido y oportuno para la realización de sus trámites, el Servicio creó las Oficinas Móviles.

Se trata de tres vehículos terrestres y una lancha que tienen como fin llevar a la población los servicios que entregamos. La primera de ellas se inauguró en noviembre de 1996, frente al Palacio de la Moneda, sede del gobierno chileno. Se trata de un camión apto para todo tipo de terrenos, adaptado para atender las solicitudes de la comunidad en materia de documentos, el cual ha recorrido el país por completo desde su puesta en marcha, visitando 443 localidades.

Desde noviembre de 1999, tenemos una oficina móvil terrestre en el extremo norte del país, en la Primera Región de Tarapacá. En marzo de 2001, inauguramos una oficina móvil terrestre en la Novena Región de la Araucanía, la que atiende también a la Décima Región de Los Lagos. Todas ellas están conectadas a la base central de datos mediante antena satelital, lo que permite entregar certificados de todo tipo, recibir solicitudes de cédulas de identidad, e incluso celebrar matrimonios, brindándose así a estas pequeñas comunidades la misma calidad de atención que en las grandes ciudades.

Otro de nuestros hermosos proyectos es la denominada lancha "Civil Sur", la cual fue lanzada al mar en julio de 1999, en Dalcahue, provincia de Chiloé, Décima Región de Los Lagos, con motivo de la conmemoración de los 115 años del Servicio. Esta embarcación nos permite acceder a localidades aún más apartadas y satisfacer los mismos requerimientos que atienden las oficinas móviles terrestres.

### **Trabajar unidos para el desarrollo**

Porque estamos comprometidos con el desarrollo no sólo de nuestro Servicio, sino del país y sus habitantes, consideramos como un deber la colaboración con entidades públicas y privadas, con el fin de entregar mejores servicios a la población.

En este contexto, hemos suscrito "Convenios de Colaboración e Intercambio de Información" con distintas instituciones, para simplificar y agilizar los trámites dentro de la Administración del Estado. Entre estos organismos se encuentran los Ministerios de Justicia, Relaciones Exteriores y de Salud, el Servicio de Impuestos Internos, la Tesorería General de la República, el Instituto Nacional de Estadísticas, el Instituto de Normalización Provisional, la Dirección del Trabajo y la Dirección de Territorio Marítimo.

Cabe destacar que por Ley, en ciertas oportunidades, el Servicio de Registro Civil e Identificación debe proporcionar la información que determinados organismos públicos, como Carabineros y Gendarmería, requieren de forma rápida y expedita.

Siguiendo con la línea de cooperación, el Servicio ha suscrito “Convenios de Conectividad y Prestación de Servicios” con diversas municipalidades del país. El objetivo es que los municipios se conecten a nuestra red corporativa, para que los funcionarios autorizados del Juzgado de Policía Local y de la Dirección de Tránsito y Transporte Público Municipal, puedan acceder al Registro de Vehículos Motorizados y al Registro Nacional de Conductores, a fin de facilitar la tramitación de las licencias de conducir. También hemos celebrado convenios con organismos del sector privado, especialmente en la depuración de sus bases de datos.

### **Hora de balances**

Hace cinco años, nos propusimos tres objetivos fundamentales que serían el eje conductor de nuestra labor como Servicio:

- “Brindar la mejor calidad de atención”,

- “Entregar esta atención en el menor tiempo posible”, y
- “Ofrecer igualdad de oportunidades, a través de un servicio que llegue a todos los chilenos”.

La respuesta del público nos dice que hemos logrado estos objetivos. Disminuimos los plazos en la entrega de documentos e información, logrando que las inscripciones en el Registro Civil sean directamente ingresadas a las bases de datos y que los certificados estén disponibles en segundos, entre otras simplificaciones de trámites.

Estamos más cerca de la gente a través de la mencionada introducción de las oficinas móviles terrestres y de la oficina marítima “Civil Sur”.

En el mismo afán de estar donde nos necesitan, y conscientes de los cambios que significa la ajetreada vida actual, especialmente en las grandes ciudades, el Servicio dispuso oficinas de atención en los centros comerciales, ofreciendo un servicio continuo incluso los fines de semana.

Asimismo, atendemos en terreno a empresas e instituciones, como hospitales y colegios, así como participamos de las Jornadas de

Gobierno y Plazas de la Justicia, instancias desarrolladas por diversas instituciones públicas, con el objeto de acercar, dar a conocer y ofrecer sus servicios a la población.

La respuesta de la ciudadanía ante las iniciativas del Servicio no se hace esperar. Lo demuestran los resultados de diversas encuestas realizadas entre nuestros usuarios, donde fuimos calificados como el mejor Servicio de la Administración Pública en los años 2000 y 2001. Nuestra percepción coincide: en una encuesta interna realizada entre nuestros usuarios, les pedimos que nos calificaran de 1 a 7, en rapidez, calidad y amabilidad. El grado de satisfacción de 6 que obtuvimos como promedio a nivel nacional, nos dejó ampliamente satisfechos.

Por otra parte, el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado Chileno, estableció el Premio Nacional a la Calidad de los Servicios Públicos, el que hemos obtenido en los años 1998, a través de la participación de la Dirección Regional de Magallanes y Antártica Chilena y, en el 2001, por la gestión desarrollada por nuestro equipo de la Novena Región de la Araucanía.

## **Nuestros desafíos**

La modernización de nuestro Servicio y los reconocimientos recibidos de la comunidad son motivo de gran satisfacción. Y como entendemos que la innovación es un desafío permanente, es que estamos continuamente en terreno y en contacto con la comunidad para conocer sus necesidades y diseñar propuestas coherentes con ella.

Por ello, estamos empeñados en desarrollar cada vez más sistemas y servicios que fortalezcan la modernización del servicio público; siguiendo con un liderazgo claro y utilizando todas las herramientas que la gestión y la tecnología nos ofrecen, siempre al servicio de las personas.

Gracias a las facilidades que brinda la Internet, con sólo entrar al sitio web del Registro Civil y de Identificación, se puede acceder a nuestros servicios los 7 días de la semana, las 24 horas del día. Y porque nuestra idea es avanzar y mejorar la calidad de vida de todos nuestros compatriotas, no sólo de quienes habitan dentro del territorio, en breve integraremos servicios para quienes se encuentren en el exterior.

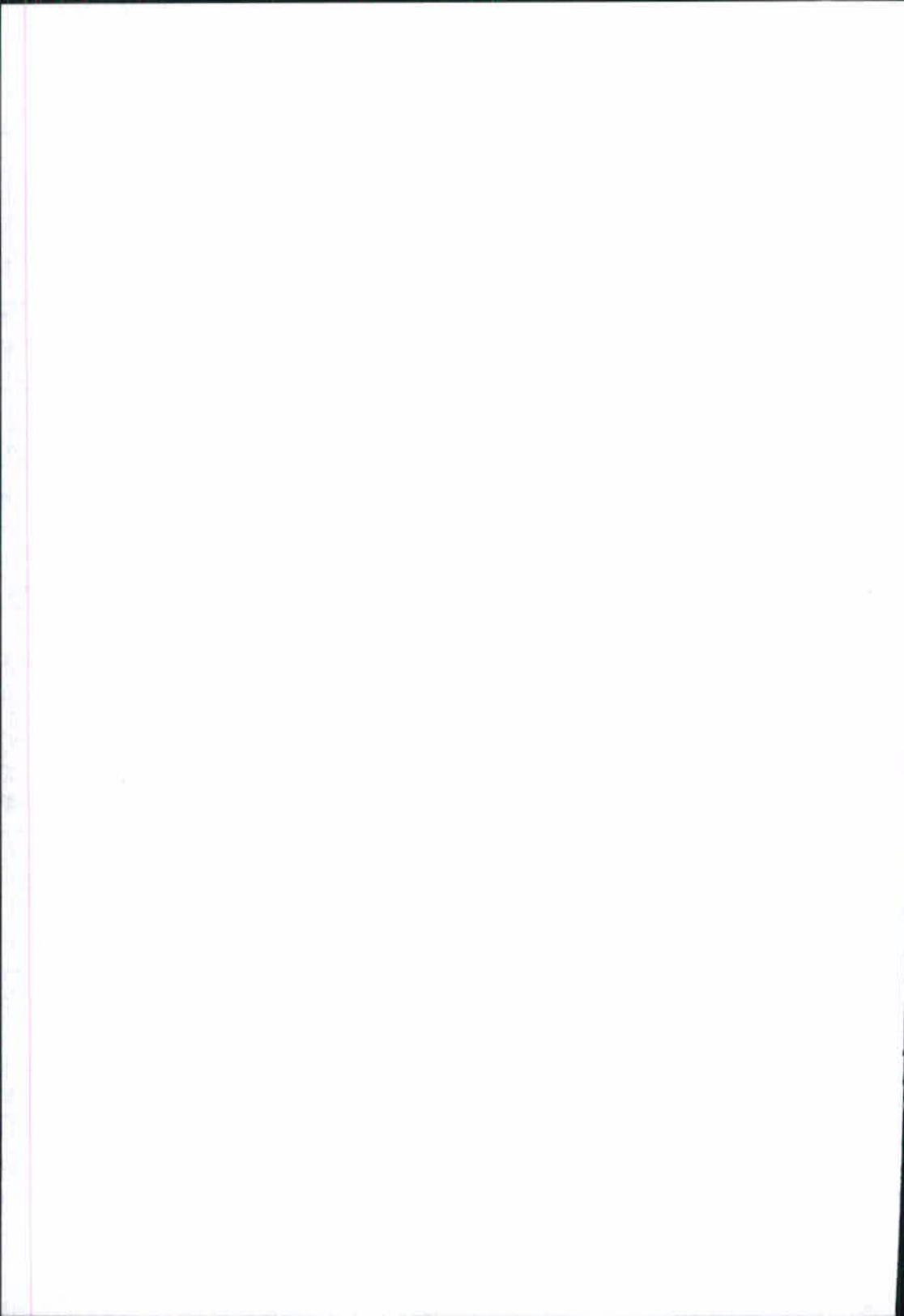
Si de avances se trata, este año presentamos dos grandes innovaciones: el Nuevo Sistema de Identificación, nueva Cédula de Identidad y Pasaporte, documentos ajustados a los estándares de seguridad internacionales y que son modernos, seguros y de novedoso diseño.

Asimismo, estamos estableciendo un sistema centralizado de identificación que incorpora la verificación automática de identidad. Mantendremos una base de datos con imágenes digitales capturadas en vivo, de fotografía, firma y de impresiones dactilares.

Contaremos con un sistema de bloqueo gratuito y eficaz para todos los usuarios, y proveeremos de un método de consulta respecto a documentos bloqueados, a fin de velar por la seguridad de la ciudadanía.

Entre las características de este sistema se encuentra la fabricación centralizada de documentos, recogiendo una recomendación internacional sobre normas de seguridad en la fabricación de los mismos.

Para seguir agregando valor a nuestra gestión, innovando y buscando soluciones para las expectativas de la ciudadanía, estamos permanentemente gestionando el entorno y el sentido de nuestra misión. Las personas de la comunidad y de la organización son el centro de nuestra modernización y de las grandes transformaciones que hemos impulsado. Gracias a la participación, entusiasmo y compromiso de todos los que conforman este importante servicio. Es así como contribuimos al logro de un Estado al Servicio de los ciudadanos.



## Capítulo 2

### **¿Un Registro de Electores Federal o 32 registros locales?**

El tema central de este segundo capítulo se inserta en el debate nacional alusivo a los costos y beneficios sociales del sistema de registro de electores actual y las posibilidades de transformación que permiten las leyes en la materia. En particular, se analiza la posibilidad de que los institutos electorales locales construyan instrumentos electorales propios. Este cuestionamiento es polémico, debido a que una decisión de tal envergadura, exige considerar tanto los aspectos operativos, técnicos, legales y financieros, inclusive analizar el abanico de posibles reacciones de la opinión pública, en especial de los ciudadanos, quienes en último de los casos, son los afectados o beneficiados de la construcción y manejo de los instrumentos electorales.

Con el objeto de dilucidar las ventajas y desventajas en que se incurriría al poner en marcha 32 sistemas registrales locales, o bien mantener un sistema registral federal único que aglutine la información del catálogo de electores, padrón electoral, lista nominal, así como de la credencial de elector, se integró esta mesa con ponentes cuya visión sobre el tema no necesariamente es

coincidente. Así, se cuenta con representantes de tres institutos electorales locales: el IEDF, el IEEM y el IEEBC.

Los dos primeros han realizado estudios para determinar la viabilidad de contar con instrumentos electorales locales, mientras que el último, es el único con un registro de electores en funcionamiento y credencial para votar propia.

En el caso del IEDF, Rodrigo Morales, Consejero Electoral que preside la Comisión del Registro de Electores de dicho Instituto, expuso que el estudio realizado demostró que los costos financieros y políticos de crear un sistema registral resultarían superiores a los posibles beneficios, por lo cual el Consejo General de dicho órgano, acordó no construir instrumentos electorales locales.

Por su parte, Nelly Sofía Gómez Haaz, Consejera Electoral del IEEM, comentó que la propuesta central del estudio de viabilidad, elaborado por el Instituto mexiquense, es la de contar con un registro de electores local, sin la necesidad de realizar la técnica censal total, a partir de la base de datos e imágenes del Instituto Federal Electoral y continuar con el empleo de la credencial para votar federal. En este sentido, el organismo electoral del Estado de México, se encargaría de la depuración y actualización del padrón

electoral y generaría la lista nominal de electores. El objeto central de este proyecto, en su opinión, permitiría mejorar la calidad de los instrumentos electorales así como el ejercicio pleno de los derechos electorales del instituto electoral local.

Bajo el mismo tenor, Juan Pablo Angulo Cuadras, Director del Registro de Electores de Baja California hizo una exposición a profundidad del proceso de actualización y expedición de la credencial para votar con fotografía en su entidad, así como de la redistribución realizada recientemente. Es de particular importancia resaltar que durante ésta última, se creó un nuevo distrito para la población de Playas de Rosarito que comparte con Tijuana, y que es producto de la intensa dinámica de poblamiento en esa región del estado. En cuanto a la expedición de la credencial para votar, cabe resaltar los esfuerzos invertidos en las intensivas campañas de comunicación para sensibilizar a los ciudadanos sobre la importancia de contar con un instrumento de identificación local.

Es necesario mencionar que en este tema se contó con la participación del consejero electoral del IFE, Mauricio Merino, quien aportó la visión que el órgano federal tiene respecto a la construcción y actualización del padrón electoral del país y que se utiliza en los procesos electorales y de participación ciudadana

locales. En este sentido, hizo particular énfasis en el continuo proceso de evaluación y verificación que realizan los partidos políticos, instituciones académicas y empresas privadas, a los instrumentos electorales. Asimismo, destacó el proceso de modernización tecnológica que ha permitido reducir sensiblemente los costos de producción de la credencial para votar, al mismo que tiempo que reduce el tiempo del trámite.

## **La inviabilidad de la conformación de los instrumentos electorales para el Distrito Federal.**

**Rodrigo Morales\***

El pasado 19 de septiembre, el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal acordó la inviabilidad de la conformación de los instrumentos electorales locales y, asimismo, determinó continuar utilizando los diseñados por el Instituto Federal Electoral, dentro del marco del convenio de apoyo y colaboración suscrito entre ambos organismos.

En otras palabras, el Distrito Federal no contará con padrón electoral y lista nominal propios, ni se emitirá una credencial para votar con fotografía. Los comicios locales se continuarán realizando con base en el padrón electoral, la lista nominal y la credencial para votar con fotografía elaborados por la autoridad federal.

Esta decisión se fundamenta en diversas disposiciones del Código Electoral de Distrito Federal, que en su artículo Décimo primero transitorio establece que el Instituto podrá realizar los estudios que

---

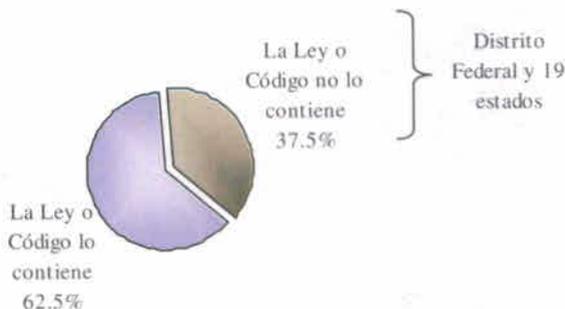
\* Consejero Electoral y presidente de la Comisión del Registro de Electores del Instituto Electoral del Distrito Federal

le permitan determinar la viabilidad o no de conformar instrumentos electorales propios, y en el artículo 60, fracción XXI que faculta a su Consejo General para la celebración de convenios de apoyo y colaboración con las autoridades federales electorales en materia de catálogo de electores, padrón electoral, seccionamiento, listas nominales de electores y cualquier otra medida que tienda al logro de los fines del Instituto.

Esta determinación posiciona al Instituto Electoral del Distrito Federal dentro del debate nacional sobre la disyuntiva de mantener y actualizar un Registro de Electores federal o instrumentar la conformación de registros electorales locales.

El tema no es menor, veamos el mapa regulatorio. En la legislación electoral de 20 entidades del país se establece un capítulo sobre el Registro de Electores (véase gráfica 1).

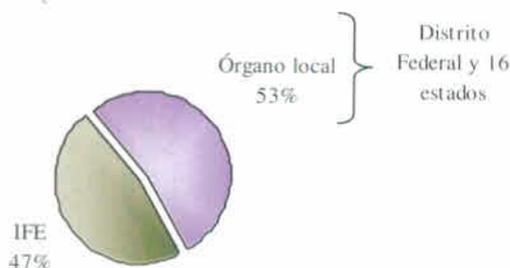
Capítulo sobre Registro de Electores **Gráfica 1**



Asimismo, en la normatividad de 17 entidades se establece la creación de un órgano local encargado de las funciones del Registro de Electores, aunque en la práctica continúen utilizando los instrumentos que elabora el Instituto Federal Electoral, salvo en el caso de Baja California. Por otra parte, en 15 entidades se establece, expresamente, que será la autoridad federal la responsable de las tareas en materia registral, según se observa en la gráfica 2.

Gráfica 2

Responsable de las tareas del Registro

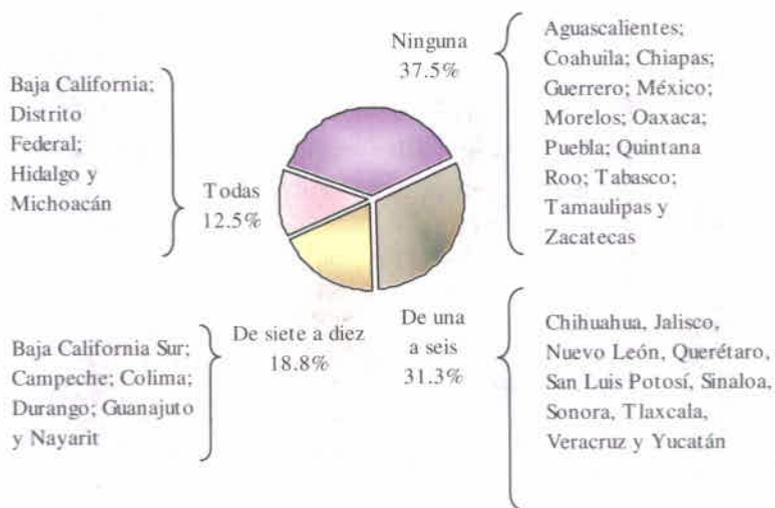


El Registro Federal de Electores tiene definidas en la ley 11 atribuciones:

1. Conformación del catálogo general de electores
2. Actualización del catálogo
3. Conformación del padrón de electores
4. Actualización y depuración del padrón
5. Auditoría al padrón
6. Generación de listas nominales
7. Impresión y distribución de listas nominales
8. Auditoría o verificación a las listas nominales
9. Exhibición de las listas nominales
10. Elaboración o actualización de la cartografía electoral
11. Expedición de la credencial para votar

De forma similar, la legislación de cuatro entidades (Distrito Federal, Baja California, Hidalgo y Michoacán) establece las 11 atribuciones. Mientras que en 12 no se establece ninguna, en 8 de una a seis y en las restantes 6 de siete a diez tareas, conforme lo ilustra la gráfica 3.

**Gráfica 3**  
Cantidad de atribuciones directas asignadas a la instancia responsable del Registro de Electores

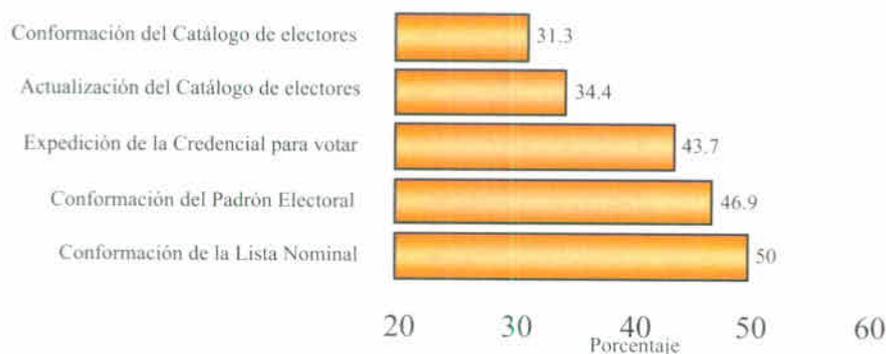


Sin embargo, sólo para el caso de Baja California, la ley electoral establece la plena entrada en vigor de las funciones relativas al órgano responsable del registro local de electores.

Ahora bien, dentro de los procedimientos, definidos en la ley, para la conformación de los instrumentos electorales propios, se observa que el de la lista nominal es el más señalado, seguido de la conformación del padrón electoral, según se observa a continuación.

#### Gráfica 4

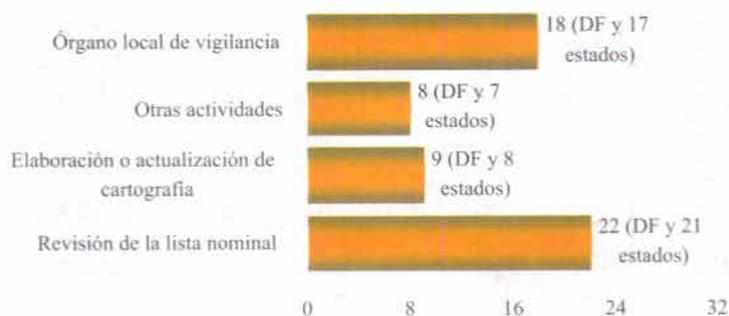
Porcentaje de entidades que en su legislación establecen los procedimientos para la conformación o actualización de los instrumentos electorales locales



Por otra parte, en 18 entidades se establece un órgano local de vigilancia del padrón electoral, en el que participan los partidos políticos (véase gráfica 5).

**Gráfica 5**

Número de entidades en las que intervienen los partidos políticos según actividad



En el Distrito Federal y en 9 estados más, un artículo transitorio de la ley, define la posposición de la entrada en vigor de todas las funciones referentes al Registro de Electores, mientras que en 7 más, el artículo afecta a una o varias de las funciones y en 15 entidades no existe ningún artículo con estas características.

Los datos son concluyentes. En un número importante de entidades está vigente, al menos a nivel jurídico, la expectativa de poder conformar instrumentos electorales propios.

El Distrito Federal constituye un caso paradigmático de lo anterior. Su código electoral establece una instancia responsable, le fija todas las atribuciones al respecto, define la integración de órganos de vigilancia y establece una estructura de 40 órganos desconcentrados con un área especializada. Sin embargo, el Consejo General determinó que no era conveniente la conformación de instrumentos electorales locales.

Resulta necesario explicitar los elementos que conformaron esta decisión.

La determinación de la inviabilidad de un padrón electoral propio tiene como base fundamental un estudio técnico que el Consejo General encargó al Secretario Ejecutivo el 28 de septiembre del año pasado; estudio que fue desarrollado por la Dirección Ejecutiva del Registro de Electores del Distrito Federal.

Por su parte, el Comité Técnico Especial en Materia del Registro de Electores, en el que participan los representantes técnicos de los partidos políticos acreditados ante el Instituto, analizó y corrigió el estudio a lo largo de 15 sesiones de trabajo y lo aprobó por unanimidad, el 4 de septiembre. Este órgano solicitó a la Comisión del Registro de Electores del Distrito Federal que elabora las recomendaciones para la toma de decisiones del Consejo General.

El estudio parte de un análisis del marco legal en donde claramente se plantean las facultades con que cuenta el Instituto para declarar la viabilidad o inviabilidad, y para operar cabalmente la decisión que en tal sentido se asuma. En un segundo momento, dimensiona el tamaño del proyecto a partir de las características demográficas y geográfico electorales del Distrito Federal.

A continuación realiza una formulación, a detalle, del proceso de producción y seguimiento en la creación de un sistema de registro de electores. En un cuarto apartado, revisa las implicaciones de los procesos de actualización y depuración de los instrumentos electorales. Posteriormente, analiza los referentes financieros y propone indicadores de viabilidad. En las conclusiones, claramente establece las ventajas y desventajas que conlleva la instrumentación de un sistema de registro de electores local frente al empleo de los instrumentos electorales federales.

Una primera conclusión del estudio técnico, establece que técnicamente resulta viable la conformación de instrumentos electorales propios, es decir, que en el mercado existen la tecnología adecuada y es posible llevar a cabo los procedimientos administrativos que posibilitarían el levantamiento del catálogo de electores, la construcción de la base de datos del padrón de electores y de la lista nominal, la emisión de la credencial para votar con fotografía, así como la instrumentación de los operativos necesarios para su mantenimiento.

Sin embargo, la Comisión del Registro de Electores realizó una ponderación integral de todos los aspectos que el propio estudio plantea, y formuló un dictamen cuya conclusión fue la inviabilidad

de la conformación de instrumentos electorales propios. El Consejo General analizó y avaló por unanimidad esta propuesta.

Las principales razones que dan fundamento a esta decisión son cuatro:

En primer término, resulta indispensable tener presente que los instrumentos electorales federales que ha utilizado este Instituto durante los procesos electorales y de participación ciudadana bajo su responsabilidad, en sus casi cuatro años de vida, hasta este momento, no han sido objeto de cuestionamientos importantes. Es evidente la elevada calidad técnica de los mismos, así como su credibilidad entre la ciudadanía. Lo anterior está sustentado en cuando menos 61 verificaciones y auditorías practicadas por autoridades electorales, partidos políticos, instituciones académicas y empresas privadas.

En segundo lugar, el aspecto financiero resulta más que relevante. En el estudio técnico se realizó un ejercicio hipotético sobre la estimación de los recursos monetarios que conllevaría la creación del Sistema de Registro de Electores para el Distrito Federal, y se encontró que representaría una erogación aproximada de 1,138

millones de pesos durante un mismo ejercicio fiscal, más un gasto anual de mantenimiento de 526 millones de pesos. Este escenario contrasta fuertemente con el costo de la utilización de los instrumentos electorales federales durante los casi cuatro años de operación del Instituto que ha sido de 95 millones de pesos en total.

En tercer lugar, el impacto en la estructura del Instituto sería significativa. Se requiere una infraestructura informática centralizada capaz de procesar la información de 6.6 millones de registros y sus movimientos, es decir, esto significa instalar terminales en cada uno de los 200 módulos de atención ciudadana en donde se realizarían los trámites de inscripción al padrón electoral y la expedición de las credenciales para votar. El mantenimiento de los instrumentos electorales obligaría a la instalación y operación permanente de un total de 80 módulos (dos por distrito electoral local), para el procesamiento continuo de los trámites por altas, bajas y cambios de domicilio que afectan al padrón electoral y a la lista nominal de electores, así como la expedición de las credenciales para votar. Todo ello obligaría a rediseñar la estructura central del Instituto, en particular de la Dirección Ejecutiva responsable.

En cuarto lugar, la situación del ciudadano se volvería más compleja. Estaría obligado a tramitar y a utilizar dos credenciales para votar en los procesos electorales concurrentes. Además de que al momento de emitir su sufragio, dada la concurrencia, enfrentaría la existencia de dos listados nominales, uno local y otro federal, que no seguramente coincidirían por sus distintos procesos de actualización y fechas de corte, y no sería demasiado remota la situación de que algunos electores aparecieran en uno de ellos y no en el otro, y por ende, que se vean impedidos de votar en una de las dos elecciones. Todo esto puede generar confusión en los procedimientos, situación que al presentarse en un número importante de casos, puede llegar a convertirse en un foco de cuestionamiento hacia la autoridad electoral.

Sopesando todos los aspectos antes mencionados, el Consejo General concluyó que aun cuando técnicamente es posible conformar los instrumentos electorales propios, los factores financieros, de diseño institucional y de impacto sobre el ciudadano, junto con la calidad, que hasta el día de hoy, han demostrado los instrumentos electorales federales, por el momento resulta inviable instrumentar un padrón electoral, una lista nominal y una credencial electoral para el Distrito Federal.

Sin embargo, una vez asumida esta decisión, ello no implica que se cancelen todas las facultades que en materia de registro de electores debiera asumir la autoridad electoral del Distrito Federal. Existen varias oportunidades de colaboración registral para con el Instituto Federal Electoral, en donde ambas instituciones pueden verse beneficiadas.

En la actualización del padrón electoral nosotros debiéramos asumir la relación con el Registro Civil para recabar de manera ágil, y lo más actualizada posible, la información sobre las defunciones de ciudadanos. Cabe mencionar que sin estas pruebas documentales, la autoridad federal no puede dar de baja a un ciudadano de la base de datos del padrón.

En las verificaciones del padrón electoral el Instituto podría llevar al cabo operativos puntuales que complementen los realizados a nivel federal. Normalmente la autoridad federal opera mediante la construcción de muestras nacionales en donde la Ciudad de México forma parte. Previo convenio con esta instancia, el Instituto puede elaborar una muestra mucho más precisa dentro de la entidad y puede acceder a resultados con mayor grado de especificidad. Es

claro que ello redundaría en el fortalecimiento de la tendencia a elevar la calidad del instrumento.

Una tercera función es la actualización cartográfica. En esta área la experiencia del IEDF ha sido muy positiva, y ha delineado un área de especialización, y de mayor aporte a los operativos federales. En ello resulta determinante la existencia de una estructura permanente descentralizada, tal y como ocurre, por cierto, en otras 12 entidades.

Nuestros directores distritales del Registro de Electores en los 40 órganos desconcentrados conocen a detalle los cambios que están experimentando sus respectivos distritos en cuanto al trazo de nuevas vialidades, surgimiento de unidades habitacionales y accidentes geográficos en general; sus recorridos de campo en los hechos han aportado elementos que mejoraron los operativos de actualización cartográfica realizados por el Registro Federal de Electores. No tenemos ninguna duda al afirmar que nuestra experiencia, a lo largo de cuatro años de operación, es totalmente positiva en este sentido.

Tener capacidad técnica para definir los ámbitos territoriales de manera autónoma, es un aporte a la entidad.

Por otro lado, nuestros especialistas en cartografía elaboraron un diagnóstico sobre los problemas de límites entre varias delegaciones y con el Estado de México y sus impactos a nivel electoral. Este estudio fue retomado por el Comité de Límites que integraron el Gobierno del Distrito Federal y la Asamblea Legislativa. Instancia que está realizando el análisis de 14 de los 18 casos problema que encontró el Instituto; gracias a esto, hay fuertes posibilidades de que en la solución se incorpore el impacto electoral, lo cual significará un beneficio tanto para las autoridades electorales federales como locales.

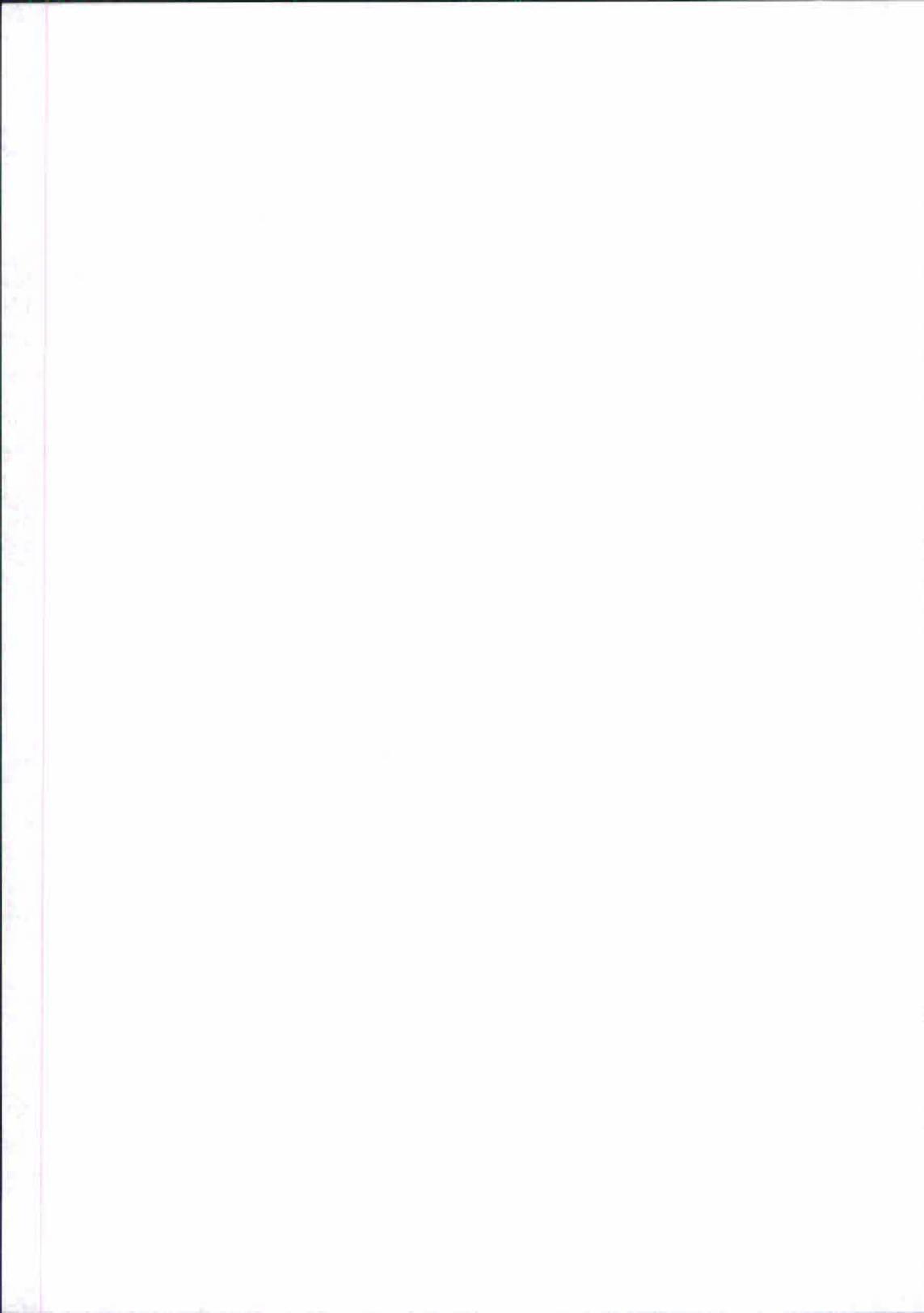
El objetivo prioritario debiera ser que, a través de la realización de procedimientos coordinados entre ambas instituciones, la cartografía electoral federal y la local se integren en una sola con los más altos niveles de actualización.

Con lo expresado hasta este momento, considero que quedan suficientemente planteados los principales argumentos técnicos, financieros y políticos que llevaron al Consejo General del Instituto a determinar por unanimidad la inviabilidad de la conformación de

los instrumentos electorales para el Distrito Federal, y la necesidad de seguir utilizando los de carácter federal en los procesos electorales locales.

Estamos seguros que la decisión asumida es políticamente correcta dentro del contexto global de la capital del país.

Y que en este contexto se presenta un escenario positivo de colaboración registral para con la autoridad federal, muy en especial en el terreno de la cartografía electoral.



## **Experiencias del Registro de Electores de Baja California**

**José Pablo Angulo\***

En el Instituto Estatal Electoral de Baja California, estamos conscientes de la gran responsabilidad que implica ser la única entidad federativa con un registro estatal de electores que administra y controla el padrón estatal electoral, emite listas nominales, tanto lineales como de imagen, y expide su propia credencial estatal de elector.

Por eso somos muy cuidadosos de que el manejo de estos instrumentos electorales sea transparente y apegado a legalidad, con el fin de brindar a la ciudadanía, así como a los partidos políticos, absoluta confianza.

El estado cuenta con una población de más de dos y medio millones de habitantes. A la fecha registra en el padrón estatal electoral a un millón 670 mil electores, quienes se distribuyen en 16 distritos locales electorales.

Baja California se compone por cinco municipios.

---

\* Director General del Registro Estatal de Electores de Baja California.

Mexicali que es la capital del estado.

Tijuana, que a pesar de contar con una superficie muy pequeña —de aproximadamente, mil quinientos setenta km<sup>2</sup>—, registra 48 por ciento del padrón estatal electoral.

Ensenada, el municipio más grande del mundo, con más de 52 mil km<sup>2</sup> de extensión.

Tecate, un municipio pequeño, que está contenido en un distrito electoral.

Y Playa de Rosarito, recientemente creado —en 1998—.

La presentación contendrá lo siguiente. Nos ubicaremos en el tiempo y las circunstancias, para entender los antecedentes de creación del registro estatal de electores y de la credencial estatal de elector.

De manera rápida expondré la evolución de la credencial electoral en México, abordaré el tema de la creación del Instituto Estatal Electoral como órgano *ciudadanizado*. Tocaré la estructura del Registro Estatal de Electores; con énfasis en la experiencia que

hemos tenido en los órganos de vigilancia, donde se da la participación con voz y voto de los representantes de los partidos políticos.

Hablaré de la elaboración y la entrega de la credencial; de los trabajos de cartografía digitalizada que llevamos a cabo; de los procesos de preparación de la lista nominal y de la lista nominal lineal y con imagen. Para tal efecto, mostraré algunos ejemplos de las estadísticas que realizamos en el Registro, y algunos otros beneficios o algunos otros usos que hemos dado al padrón estatal electoral y a la credencial estatal de elector.

En 1991 entra en funciones el Registro Estatal de Electores, este Registro ya se contemplaba en una ley electoral que databa desde el año 1976, es así que el cinco de abril de ese año, el gobierno de Baja California y el Instituto Federal Electoral (IFE), firman un convenio de colaboración con el fin de utilizar el padrón federal para realizar un programa de *credencialización* estatal. Esto permitió realizar los comicios locales de agosto de 1992 con un instrumento de identificación estatal electoral —una credencial con fotografía a color con la huella digital del ciudadano— que dio seguridad a los ciudadanos.

Posteriormente, a propuesta del Registro Estatal de Electores, el 24 de octubre de 1991 la Comisión Estatal Electoral —recordemos que en ese tiempo todavía no se ciudadanizaban los órganos electorales—, aprobó por mayoría de votos el modelo de credencial estatal de elector.

De igual manera se aprobó el establecimiento de las delegaciones municipales del Registro Estatal de Electores —una en cada municipio— y la instalación de 90 módulos para expedir esta credencial en el estado.

El primero de enero de 1992, dio inicio un programa piloto de credencialización en el municipio de Tecate, lo que permitió la posterior aprobación de los equipos y los sistemas, y derivó en la instauración, en el mes de abril, del programa de credencialización en todo el estado. Hacia el 30 de junio de 1992, a partir del padrón federal proporcionado al Registro Estatal de Electores, se habían expedido credenciales de elector a 822 mil ciudadanos, mismos que pudieron emitir su voto en las elecciones del dos de agosto de 1992.

Respecto a la evolución histórica de la credencial electoral, quizá ustedes recuerden que la credencial permanente de elector que

expidió el Registro Nacional de Electores, en 1973, era un tarjetón verde. Para las elecciones de 1982 se introdujo una credencial de plástico que contenía los mismos datos, pero presentaba la novedad de incluir al reverso la firma y huella digital del ciudadano.

En 1991, el Instituto Federal Electoral expidió una nueva credencial con las mismas características que las anteriores, la cual sólo sirvió para las elecciones federales de ese año. En ese momento se manifestó el primer intento del Instituto Federal Electoral por incorporar la fotografía a la credencial de elector.

Es así que en noviembre de 1992 el IFE comenzó a expedir la credencial para votar con fotografía, cuyo diseño, contenido y características de seguridad habían sido aprobados el 20 de julio del mismo año.

En el ámbito local, el 14 de diciembre de 1994, con la expedición de Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California, surge el Instituto Estatal Electoral de Baja California como órgano *ciudadanizado*, al cual se integró el Registro Estatal de Electores, que como previamente expuse, ya se encontraba funcionando.

La estructura del Instituto Estatal Electoral, fuera de proceso electoral, se integra por un Consejo Estatal Electoral, que es el órgano superior normativo. En el estado de Baja California este órgano se integra por consejeros ciudadanos —no consejeros electorales—, cuyo Consejo se compone por siete consejeros numerarios y dos supernumerarios; una coordinación de Comunicación y Difusión, que depende del Consejo Estatal Electoral, y un Secretario Notario.

Asimismo, el instituto cuenta con dos órganos directivos, la Dirección General del Instituto Estatal Electoral y la Dirección General del Registro Estatal de Electores. En época electoral a esta estructura se suman los 16 consejos distritales, que son los órganos inferiores normativos, y las mesas directivas de casilla.

Respecto a la estructura interna del Registro Estatal de Electores cabe señalar que la Dirección General cuenta con tres direcciones: de administración, de operación y de informática.

La Dirección General cuenta con una Comisión Estatal de Vigilancia, conformada por representantes de los partidos políticos, quienes se encargan de vigilar la depuración, actualización y

expedición de la credencial estatal electoral y del mantenimiento, depuración y actualización de la cartografía electoral.

Asimismo, se cuenta con cinco delegaciones, una en cada municipio, las que a su vez tienen una Comisión Municipal de Vigilancia, que son similares de la Comisión Estatal de Vigilancia, y en su ámbito de competencia se encargan de la vigilancia, actualización y depuración del padrón, y de la expedición de la credencial estatal electoral.

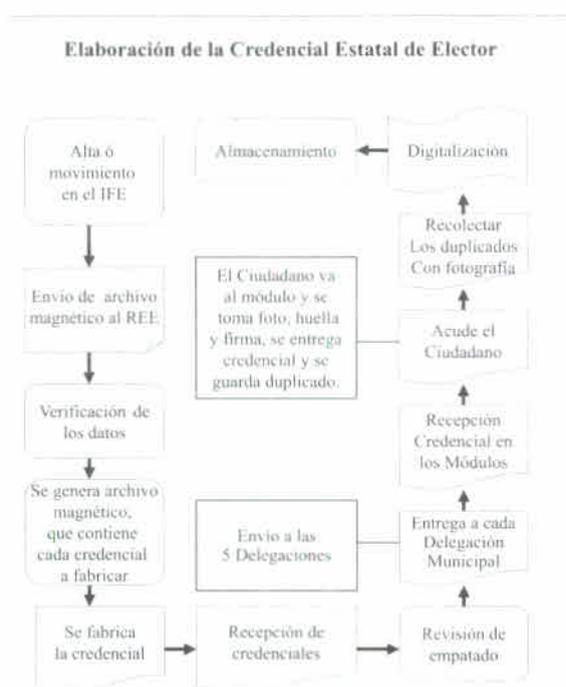
En el estado normalmente operan 35 módulos de credencialización. El personal con el que se cuenta en este año, es de 153 empleados.

Por su parte, la colaboración con los órganos de vigilancia ha sido muy buena. El involucramiento con los representantes de los partidos políticos ha permitido el desahogo en tiempo y forma de los trabajos técnicos.

Desde luego, el involucramiento consiste en que los representantes de los partidos políticos acreditados en los órganos de vigilancia pueden decidir sobre la instalación y ubicación de los módulos de credencialización. Asimismo, ellos son quienes aprueban los programas de actualización.

Cabe señalar que en la Comisión Estatal de Vigilancia el Director General del Registro Estatal de Electores es el Presidente, pero su voto es igual al de cada representante de partido político. Las decisiones que se toman en esta Comisión Estatal de Vigilancia se transmiten al Consejo Estatal Electoral, y una vez sancionadas por éste se ejecutan.

Les voy a hablar un poco de lo que es el diagrama de flujo para la elaboración de la credencial estatal de elector, según se observa en el siguiente diagrama.



Es importante comentar que en el Registro Estatal de electores no hacemos funciones de inscripción de ciudadanos. En Baja California, como en todo el país, el único que inscribe ciudadanos en el padrón electoral es el Instituto Federal Electoral.

Por un convenio de apoyo y colaboración que se tiene signado con el IFE, éste nos envía en cintas magnéticas los movimientos al padrón electoral en Baja California. A partir de esta información, que nosotros procesamos, se elabora la credencial estatal de elector.

Una vez elaboradas se aplican procesos de revisión, que consisten en verificar la calidad de los formatos, así como constatar que cada uno tenga su duplicado respectivo. Enseguida se trasladan a cada una de las delegaciones, para que a su vez las sitúen en cada módulo de acuerdo a los domicilios de los ciudadanos. Posteriormente, previa notificación que enviamos a los ciudadanos correspondientes, éstos acuden por su credencial estatal de elector. Al igual que el Instituto Federal Electoral, nos quedamos con un duplicado que archivamos en un área especial y se almacena electrónicamente para posteriormente formar nuestra lista nominal.

Los módulos de credencialización con que actualmente contamos son muy sencillos. El color del paño que se ubica detrás del

ciudadano, cuando se le toma la fotografía, es muy importante para identificar el municipio donde vive. En el caso de Mexicali es rojo, en Tijuana es amarillo, en Ensenada es gris, en Playa de Rosarito es coral y en Tecate, blanco.

Esto nos ayuda a identificar de dónde son las credenciales y a su vez se podría considerar como un elemento de seguridad.

El instituto local no lleva a cabo la labor de inscribir al padrón, pero sí notifica al ciudadano que ya tiene una credencial estatal de elector pendiente de recoger y que puede pasar por ella al módulo de credencialización. En el formato de notificación se le indica la ubicación y horario de atención del módulo que les corresponde.

Esta notificación sirve para verificar también el domicilio del ciudadano, si está allí todavía o si cambió de domicilio y esto genera trabajos después para los órganos de vigilancia en la actualización permanente del padrón electoral.

La parte de abajo del formato de notificación es un desprendible donde el notificador señala el nombre de la persona a quién entregó la notificación, si el ciudadano vive en el domicilio, si el domicilio

es inexistente o si no localiza el domicilio. Hay una serie de causas allí que nos reporta el notificador.

La distribución de los 35 módulos de credencialización permanente es la siguiente: 26 son módulos fijos regularmente y nueve son módulos móviles. Estos últimos son de gran ayuda para las zonas rurales y las extensiones muy grandes, como es el caso del Municipio de Ensenada, en cuya zona sur se necesitan los módulos móviles. Existen, asimismo, unos módulos llamados *Brigada*, porque cuentan con todo lo necesario: una cámara para tomarle la foto al ciudadano, una planta de electricidad para donde no haya electricidad y materiales para enmascarar las credenciales.

Para la entrega de la credencial estatal de elector se hacen programas de difusión en los medios. Estos programas son autorizados por el Consejo Estatal Electoral y se llevan a cabo por medio de la Coordinación de Comunicación y Difusión del Consejo Estatal Electoral. Hay un anuncio del año pasado que decía: "Si vienes de otro estado y ahora vives en Baja California..."

Es una manera de decirle a los ciudadanos que van de otras entidades federativas, que en Baja California se tiene una credencial estatal de elector para los comicios locales y que una vez

obtenida la credencial federal de elector, deberían pasar por su credencial estatal a los módulos que les correspondiera o llamando al teléfono 077.

El instituto electoral local también elabora trabajos de cartografía digitalizada. Cuenta con un sistema MAPINFO, que es un sistema en el que se puede manejar la información cartográfica con la base de datos, lo que es muy importante para la elaboración de estadísticas y para operativos de notificación y de credencialización.

En 1997 el órgano local realizó una redistribución. Anteriormente a ese año existían 15 distritos electorales, actualmente existen 16. Con ello se logró equilibrar los distritos a una media de 80 mil electores, más menos 15 por ciento.

De los 16 distritos electorales, seis corresponden al Municipio de Mexicali, uno a Tecate, siete a Tijuana —uno de ellos compartido con el municipio de Playas de Rosarito— y Ensenada tiene dos.

Respecto a la preparación de la lista nominal, es pertinente señalar que una vez que el ciudadano recoge su credencial el registro local

se queda con el duplicado, éste es digitalizado para posteriormente incluirlo en la lista nominal.

Para realizar el proceso de digitalización, en el Registro Estatal de Electores se cuenta con una área específica que digitaliza el recibo y donde posteriormente se verifica tal proceso, para su inclusión en el archivo electrónico de la lista nominal.

El recibo o duplicado de la credencial se archiva. En Baja California se cuenta con el duplicado de la credencial estatal de cada ciudadano que la ha recogido. Esto quiere decir que si un ciudadano ya recogió su credencial, se tiene archivado el duplicado.

En una bóveda se tiene un respaldo en medio magnético de la lista nominal y el padrón electoral.

Las listas nominales lineales que se entregan a los representantes de los partidos políticos previo a una elección, y que se exhiben en los lugares que la Comisión Estatal de Vigilancia lo determina, según lo dispone la ley, son elaboradas por el registro local.

Una vez que se exhiben esos listados nominales lineales, se sujetan éstos y el padrón electoral a una auditoría externa, practicada por un despacho externo contratado mediante una licitación.

Una vez terminada esta auditoría, se presenta un informe al Consejo Estatal Electoral, para que éste determine si el padrón y la lista nominal son válidos y definitivos.

Una vez que sucede esto, el Consejo Estatal Electoral ordena a la Dirección General del Registro Estatal de Electores, que proceda a imprimir la lista nominal con imagen, que es la que se usará en la jornada electoral, donde se consignan los datos de los ciudadanos en cada sección, en la casilla que les corresponde.

La Dirección General del Registro Estatal de Electores elabora estadísticas del padrón y la lista nominal, tanto estatal como federal. Las siguientes son algunas de las cifras más relevantes al respecto.

El padrón electoral con el que se realizaron las elecciones de 2001 contenía un millón 537 mil 970 ciudadanos y la lista nominal un millón 492 mil 24 ciudadanos. Esto significó un 97 por ciento de cobertura del padrón, en relación con la lista nominal; 97 de cada

100 ciudadanos que estaban en padrón, tenían una credencial estatal de elector para poder ejercer su derecho a votar.

También se hacen reportes estadísticos del padrón, por sexo y rango de edades. Esta es una información útil para los partidos políticos, para que sepan cómo está integrado el padrón, y les ayuda para la realización de campañas en medios.

En las tres elecciones en las que ha participado el órgano local con instrumentos electorales, se ha tenido una cobertura superior a 97 por ciento de electores que cuentan con su credencial; es decir, que están en el padrón y que cuentan con su credencial estatal de elector.

Por distritos, existen algunos que tienen una cobertura mayor, pero la mayoría son arriba de 97 por ciento.

El 35 por ciento del padrón estatal electoral, son ciudadanos que son de origen de Baja California. El restante es de otras entidades federativas. El segundo lugar lo ocupa el estado de Sinaloa, el tercero corresponde a Jalisco, seguido de Michoacán y Sonora.

En el padrón se observa cuántos nombres se repiten; cuántos nombres con sus apellidos coinciden. Esto se hace sobre todo en el proceso electoral, cuando algunos candidatos de partidos políticos comentan que probablemente haya duplicados. En la Comisión Estatal de Vigilancia se les otorga información a los representantes, para que se den cuenta que no nada más hay ciudadanos con el mismo nombre; que hay muchísimos con el mismo nombre. Hay también ciudadanos que tienen el mismo nombre y apellido, pero se trata de homonimias, no de duplicados.

Por ejemplo, se tienen 21 casos de José Luis García García, y 18 de José Luis Hernández Hernández.

Por otro lado, los resultados electorales de las votaciones, ya que así lo dispone la ley, los recopila el registro local para hacer una captura de la votación y se traduzca en información, con fines estadísticos, sobre el perfil del votante, que es de suma importancia.

Asimismo, los partidos políticos con una cruz del gráfico y de la base de datos pueden observar en qué casillas votaron más por ese partido político. Gráficamente lo anterior se expresa de la siguiente manera: el amarillo es el PRD, el verde es el PRI y, el azul es el Partido Acción Nacional.

El uso del padrón estatal electoral y la credencial también ha servido para realizar algunas consultas. En el año 2000 se promulgó una ley, la ley de participación ciudadana, que establece tres figuras: la del plebiscito, el referéndum y la iniciativa ciudadana.

Pero previo a esto ya el Registro Estatal de Electores ha participado en algunas consultas a solicitud de algunos ayuntamientos. Se tiene el ejemplo de un programa de activación urbana en Tijuana, que en 1993 se consultó a los ciudadanos de este municipio sobre un plan de activación urbana consistente en la ejecución de 30 obras que beneficiarían a la ciudad.

El apoyo consistió en la emisión de los listados nominales con imagen y la instalación de centros de votación para que la gente acudiera a emitir su opinión.

También en un plebiscito de Playa de Rosarito, previo a su constitución como municipio, como quinto municipio, el Congreso solicitó apoyo para la realización de esta consulta. Asimismo se ha brindado apoyo para la elección de consejos delegacionales, para las delegaciones rurales de los municipios de Mexicali, Tecate y

Ensenada; para la elección de los consejos de desarrollo social de Tijuana, para la elección de mesas directivas de las juntas de mejoras, materiales en los ejidos del Valle de Mexicali, para la consulta pública para definir la preferencia de los ciudadanos de Santa Anita y La Misión y San José de la Zorra.

De igual manera se prestó apoyo cuando se constituyó Playa de Rosarito como quinto municipio, ya que algunos pobladores de algunas poblaciones de la zona donde colindan los municipios de Ensenada y Playa de Rosarito, manifestaron inconformidades. Unos preferían pertenecer a Playa de Rosarito, mientras que otros se sentían más identificados con Ensenada.

Se hizo una consulta y el registro elaboró la cartografía electoral de toda esa población, se hicieron listados nominales, específicamente de esos ciudadanos y se llevó a cabo esa consulta. Se determinó que los ciudadanos de Santa Anita preferían pertenecer al municipio de Playa de Rosarito y los de La Misión y San José de la Zorra al municipio de Ensenada.

Asimismo, el órgano local ha realizado sistemas automatizados de información telefónica para ubicación de casillas, en las elecciones de 1995, 1998 y 2001. Este programa consistía en un sistema

telefónico donde se marcaba el 077, una grabadora contestaba y pedía el número de sección electoral. Con el número de sección electoral el sistema proporcionaba información sobre la ubicación de las casillas en que le correspondía votar.

Este mismo sistema se utilizó para el caso de la redistribución, algunos ciudadanos cambiaron de distrito electoral, si había cambiado de distrito electoral, el domicilio del ciudadano, el sistema informaba a qué distrito pertenecía y en qué casilla debería de votar.

La Ley de Participación Ciudadana que fue promulgada en el 2001, contempla en sus artículos 20 y 40 la necesidad de contar con una credencial estatal de elector, estar en el padrón estatal electoral y estar en la lista nominal para participar en las consultas ciudadanas.

Por último, resta mencionar que las experiencias del órgano electoral local, en las tres elecciones en las cuales se han usado los instrumentos electorales locales ha sido buena. No se ha tenido ninguna impugnación en cuanto a que ciudadanos no aparezcan en la lista nominal con imagen. El padrón estatal electoral y la lista nominal no han tenido objeción, se han aprobado tanto por los

partidos políticos como por el Consejo Estatal Electoral donde están integrados éstos también.

Por supuesto, todo es perfectible. Justo antes de empezar la exposición, comentaba con el consejero que me acompaña, el maestro Rodolfo García García que es miembro de la Comisión del Registro Estatal de Electores en Baja California, que desde luego tenemos que dar pasos a usar la modernización tecnológica también para acortar los tiempos en la expedición de la credencial estatal de elector para mejorar también en el aspecto financiero, que nos salga más económico. Actualmente nosotros debemos de esperar que se nos envíe la información por parte del IFE, y aparte enviarla a elaborar a una empresa, a la empresa Polaroid, que era con la que trabajaba también antes el Instituto Federal Electoral.

Entonces lo que seguirá, seguramente, será mejorar estos procesos y utilizar la nueva tecnología.

## **Estudio de viabilidad de un padrón electoral para el Estado de México**

**Nelly Sofia Gómez Haaz \***

### **I. Introducción.**

El Estado de México es la entidad más poblada del país. Al año 2000 su población rebasó los 13 millones de habitantes, alcanzando alrededor de 13 por ciento en relación con el total nacional.

Esto se refleja, desde luego, en el padrón electoral correspondiente, que al 21 de agosto de este año alcanzó la espectacular cifra de 8 millones 271 mil 60 ciudadanos registrados; en tanto que la lista nominal, con una cobertura de 95.54 por ciento lo hizo en 7 millones 902 mil 710 registros.

Con ello la suma de empadronados representa 13.2 por ciento de los aproximadamente 63 millones de registros a que se espera ascienda el padrón electoral nacional para el año 2003, además de

---

\* Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Vigilancia para la actualización, depuración y verificación del Padrón y Lista Nominal del Instituto Electoral del Estado de México.

que es equivalente a la suma de los padrones de varias entidades de la República.

Esto es indicativo de la importancia que reviste nuestro Registro de Electores y, por lo mismo, de la necesidad de su control y manejo directo, por parte del Instituto Electoral del Estado de México. La aspiración de contar con un padrón electoral propio es legítima, toda vez que se inscribe en el marco del nuevo federalismo que vive nuestro país y que exige, además, una permanente colaboración entre las instancias electorales, con pleno respeto a la soberanía de los estados.

## **II. Marco Legal**

Por principio una rápida visión a los ordenamientos legales de los estados de la República, nos muestra que actualmente sólo el estado de Baja California cuenta con un registro estatal de electores en funciones y debidamente normado y que además emite su propia credencial para votar con fotografía.

Por otra parte, en 14 de las entidades, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Veracruz, la ley

establece la existencia de un Registro Estatal de Electores, aunque éste no funcione en la práctica, situación que las obliga a establecer convenios con el Instituto Federal Electoral, a fin de utilizar el padrón electoral federal de su entidad.

El resto de las entidades, entre las que se encuentra el Estado de México, simplemente no contemplan la existencia legal de un Registro de Electores y deben proceder de igual manera para usar el padrón, la lista nominal de electores y la credencial para votar con fotografía federales, en sus procesos electorales locales.

No obstante, en el caso de la entidad mexiquense, su código electoral establece, en el Artículo 95, fracción 33, la facultad del Consejo General del Instituto Electoral local de reglamentar, en su caso, la organización y funcionamiento del Registro Estatal de Electores.

Por tanto, aunque la Constitución de la República establece que la organización de las elecciones federales es una función estatal, que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, los regímenes interiores de las entidades federativas mencionadas tienen competencia legal para crear sus órganos electorales, los que, sin contravenir lo estipulado en el

Pacto Federal, incluyen su propio registro electoral, ya que éste es un elemento básico e indispensable para la organización de las elecciones.

### **III. ¿Por qué es necesario crear el Registro Estatal de Electores?**

Esto no es una aspiración exclusiva de nuestro estado, ya que los diversos países con sistemas democráticos persiguen la desconcentración de sus Registros Electorales, otorgando mayor autonomía y facilidades a las autoridades locales, a efecto de que realicen, de manera óptima, el registro de sus ciudadanos con derecho a votar como es el caso, por ejemplo, de Canadá y Estados Unidos.

Algunas de las razones, entre otras, es que los órganos electorales locales tienen la obligación legal de garantizar el derecho al voto de los ciudadanos, el fortalecimiento de la soberanía estatal en lo que corresponde al registro de los votantes y el manejo de un padrón de la más alta calidad, que inspire la confianza de los usuarios y de las fuerzas político electorales registradas en la entidad.

Entonces, ¿por qué es necesario crear el Registro Estatal de Electores? De entrada existen varias razones importantes de diverso orden, entre las que sobresalen:

- a) Fortalecer el sistema electoral dotando de una verdadera autonomía e independencia al organismo electoral local, en lo que respecta al registro de los ciudadanos con posibilidad de votar.
- b) cumplir con la obligación legal de garantizar el derecho al voto a los electores;
- c) asegurar la calidad del padrón electoral a través de su actualización y depuración permanente, y
- d) otorgar al Instituto Electoral del Estado de México, el control y manejo de un instrumento, indispensable para la organización y desarrollo de los procesos electorales.

6. Las experiencias en otros países, así como la de Baja California, indican que es posible realizar y operar una propuesta innovadora de registro electoral en el Estado de México.

7. Del análisis socio-económico y político-electoral de la entidad, se desprende que existen condiciones para que el Instituto Electoral del Estado de México, pueda integrar un registro de electores propio.

8. Del análisis jurídico se deduce que técnica y legalmente no existe ningún impedimento, ni en la constitución federal ni en la constitución local, así como tampoco en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ni en el Código Electoral del Estado, para crear el Registro Estatal de Electores.

Una vez que se tomaron en cuenta estas consideraciones de carácter general, se optó por realizar el estudio respectivo, con objeto de:

A. Crear el padrón electoral de la entidad, sin recurrir a la técnica censal total; es decir, conformarlo a partir de la base

de datos e imágenes del Registro Federal de Electores, para lo cual se debe establecer el convenio correspondiente con el Instituto Federal Electoral.

B. Que la credencial para votar con fotografía emitida por la instancia federal, se siga utilizando como hasta ahora, en los procesos electorales locales.

C. Que una vez creado el padrón, el Instituto Electoral del Estado, debe generar e imprimir la lista nominal respectiva de acuerdo con sus necesidades.

D. Que se establezca con las respectivas instancias federales, estatales y municipales, la coordinación necesaria a fin de obtener la información que se requiera para depurar el padrón; como fallecimiento de ciudadanos, suspensión de derechos políticos, o pérdida u obtención de la nacionalidad y ciudadanía.

E. Que se instalen los módulos necesarios para empadronar a los ciudadanos del Estado que cumplan los 18 años, así como de todos aquellos que aún no lo han hecho.

Después de hacer las consideraciones y plantear los objetivos señalados, se obtuvo una visión más amplia de por qué es necesario y cómo debe operar un registro electoral estatal. Además, es claro que la entidad, de acuerdo con la organización federal de que forma parte, de sus atribuciones en materia electoral y a pesar de contar con un organismo autónomo para la organización electoral, no hace uso completo de las atribuciones que le confiere la Carta Magna y la legislación local, toda vez que no cuenta con un padrón electoral propio.

Es decir, la entidad tiene su propio organismo electoral pero, contradictoriamente, no tiene un Registro de Electores que garantice el derecho de los ciudadanos mexiquenses a ejercer el voto.

Por lo señalado, se optó por desarrollar el citado *Estudio de Viabilidad del Registro de Electores del Estado de México*, y mostrar la modalidad que puede adquirir un órgano electoral de este tipo. De conformidad desde luego, con las circunstancias políticas y electorales de la entidad. El estudio se divide en cinco apartados que enseguida se describen:

**Sistema electoral y de registro.** Comprende el marco conceptual del estudio. Señala que para abordar el análisis del sistema propiamente dicho, se puede optar por una determinada conceptualización -correspondiente, en este caso, a la Teoría de Sistemas- que sirva de base para la comprensión del tema.

Así, con base en los postulados de esta teoría, se describe lo que es un sistema de registro con la finalidad de diferenciarlo de una simple relación de ciudadanos con posibilidad de votar. Una vez desglosados estos principios y conceptualizado el sistema, se especifica el Sistema Electoral y finalmente se concluye con la definición del Sistema de Registro Electoral.

El desarrollo de este apartado se convierte así, en el punto de partido teórico conceptual del estudio de viabilidad.

**Registro de Electores en la República Mexicana y otros países.** Plantea un breve marco histórico acerca de los antecedentes de registro electoral en México que culmina con la creación y funcionamiento del actual Registro Federal de Electores. Éste último punto particulariza el proceso de desarrollo a partir del Catálogo General elaborado mediante la técnica censal total, hasta

la integración y funcionamiento de los órganos de vigilancia del padrón.

Posteriormente se expone lo relativo al funcionamiento del Registro Estatal de Electores de Baja California, único órgano de este tipo en la República. De manera que puede tomarse como referencia fundamental. Finalmente, el Registro Federal y el estado se comparan con los registros electorales de seis diferentes países, observando, entre otras cosas, la tendencia generalizada a descentralizar los registros electorales.

**Legislación y Organismos Electorales en el Estado de México, de 1917 a 1966.** Se desarrolla en este apartado un breve marco histórico sobre la legislación electoral local, la geografía electoral, la Comisión Estatal Electoral, así como la creación y funcionamiento del Registro Estatal de Electores de aquella época.

Además en este punto se exponen los antecedentes del sistema electoral y en especial del Registro Electoral con sus ventajas y limitaciones, lo cual resultó de vital importancia para la elaboración del estudio de viabilidad.

**Panorama del Estado de México.** Se muestran aquí las características geográficas, demográficas, económicas, políticas y administrativas que privan en la entidad con el fin de demostrar la viabilidad del registro electoral, así como las circunstancias en que éste se puede desenvolver.

Finaliza con un breve recuento sobre los niveles de participación y abstencionismo electoral, así como la concurrencia de los procesos electorales con los federales.

**Viabilidad del Registro Estatal de Electores.** Con este apartado concluye el estudio. A través de la exposición del marco legal vigente se demuestra que no existe impedimento legal para la creación de un registro de electores local, al mismo tiempo que se comprueba que en este sentido el órgano electoral local no está cumpliendo con las atribuciones que la ley le confiere en esta materia.

Por otra parte, se propone la modalidad que asumiría el registro, enfatizando en qué instrumentos podría utilizarse y bajo qué condiciones. Finalmente, se hace una descripción general de los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para su creación y adecuado funcionamiento.

superior a 96 por ciento. Posteriormente se han realizado campañas de actualización y, desde 1997, las listas nominales incluyen las fotografías de los ciudadanos.

Sin embargo, más allá de esas grandes decisiones, la calidad del Registro Federal de Electores depende del trabajo cotidiano en varios frentes: la incorporación de ciudadanos al padrón electoral (lo cual requiere desde campañas en medios de comunicación hasta la contratación de personal para laborar en los módulos de atención), la actualización de los domicilios de los ciudadanos que acuden a notificarlo, la eliminación de los registros de los empadronados que el registro civil reporta como fallecidos, la exclusión de quienes pierden sus derechos políticos, y la cancelación del registro de quienes no acuden a recoger su credencial para votar. Como ejemplo del impacto de este trabajo cotidiano, permitanme mencionar una cifra: del 3 de julio de 2000 al 1 de junio de 2002, se realizaron 9 millones 487 mil 160 movimientos de actualización en el padrón. Además, habrá 6 millones 551 mil 989 movimientos más al 15 de enero de 2003, con lo cual se alcanzará una cobertura de casi 96% de los ciudadanos mayores de 18 años.<sup>1</sup> En este sentido, conviene tener presente

---

<sup>1</sup> *Padrón electoral. Actualización y perspectivas, 2000-2003*, México, Registro Federal Electoral, 2002.

también que el IFE ha impulsado un proceso de modernización del Registro Federal de Electores. Este proceso incluye un nuevo formato de credencial para votar con fotografía que contiene más elementos de seguridad y que, por cierto, es más barato. Hasta 2001, el costo de fabricar la credencial con la antigua empresa (Polaroid) era de \$14.94, mientras que el costo actual de un formato de credencial con la nueva tecnología es de \$5.48 (con Unisys).

Esta evolución ha estado caracterizada por un dato esencial, que ha sido la clave de su éxito: la participación de los partidos políticos. Las dudas legítimas que existían hace diez años han sido superadas gracias a que los partidos, actores protagónicos de los procesos electorales, han vigilado en todo momento la correcta integración del padrón. Por mandato del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos participan en trabajos relativos a la integración, depuración y actualización del padrón electoral, a través de múltiples órganos de vigilancia: una Comisión Nacional de Vigilancia, un Comité Nacional de Supervisión y Evaluación, 32 Comisiones Locales de Vigilancia y 300 Comisiones Distritales. Estos órganos se reúnen regularmente y vigilan permanentemente que el padrón sea confiable.

No debe pasar inadvertido el resultado de este proceso de diez años de construcción del padrón electoral y de los instrumentos asociados. El principal logro es un padrón con amplia cobertura, y que es fuente de confianza para partidos y ciudadanos. Por su parte, la credencial para votar con fotografía se ha convertido en el principal instrumento de identificación de los ciudadanos, y es aceptada por instituciones públicas y privadas por igual.

## II.

El argumento que pretendo defender con esta breve reseña de la evolución del Registro Federal de Electores es simple: el país ha invertido muchos recursos y se ha trabajado en muchos frentes para conseguir un padrón electoral confiable, que da certeza a los actores y que es una fuente de legitimidad para las elecciones. Si la pregunta es ¿puede mejorar? la respuesta es *sí*. En cambio, si lo que se cuestiona es si debe ser sustituido o complementado por 32 padrones locales, mi respuesta es un *no* rotundo. Las necesidades que debe cubrir un padrón electoral están satisfechas por el Registro Federal de Electores. Durante aproximadamente diez años se han llevado a cabo elecciones locales en todas las entidades (con la excepción de Baja California) con la colaboración del IFE en esta materia, y no ha habido cuestionamientos sobre estos

instrumentos. Al tratar de responder a estas interrogantes, el IEDF realizó un estudio muy completo sobre la viabilidad de un registro electoral para el Distrito Federal.<sup>2</sup> En él, se plantean como objetivos de un registro local los siguientes: asegurar el derecho al sufragio de los ciudadanos, garantizar elecciones fidedignas y permitir la ubicación geográfica de los electores. Creo no equivocarme si afirmo que los tres objetivos están cubiertos ya por el Registro Federal de Electores. Y también cumple con las condiciones de ser abierto, de actualización no automática, continuo, permanente, público y seguro.<sup>3</sup>

Pero hay un segundo argumento. A nadie escapa que uno de los temas que ocupan permanentemente a la opinión pública es el llamado costo de la democracia. Se ha discutido –quizá hasta en exceso– los montos de las prerrogativas de los partidos, el presupuesto asignado a los institutos electorales y, en general, la inversión que el Estado mexicano hace en la democracia. Y la conclusión es que, sin importar las razones que se esgriman para esos gastos, la gente pide que se asigne menos dinero para las

---

<sup>2</sup> Comité Técnico Especial de Asesoría en Materia del Registro de Electores, *Estudio técnico para determinar la viabilidad o no de conformar instrumentos electorales propios*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2002.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 56.

elecciones. En un país con tantas carencias como el nuestro, no es extraña esa petición.

A mi parecer, no habría una forma honesta de defender el gasto en duplicar un instrumento como el Registro Federal de Electores que ya existe y cumple su misión. Es de señalarse, por cierto, que no se trata de un gasto menor. En el estudio mencionado se dice que "el costo total de confección del SIREDF ascendería a 1,138 millones de pesos para ejercerse en un mismo año fiscal. [Además,] los gastos estimados para su mantenimiento, durante el primer año de operación, se calcularon en el orden de 576 millones de pesos". Esto significaría aumentar entre 90 y 150 por ciento el presupuesto *total* del IEDF.<sup>4</sup>

Esto significaría también contratar personal suficiente para atender 80 módulos de atención ciudadana, adquirir la infraestructura tecnológica necesaria, e instalar 41 órganos de vigilancia de padrón, con la participación de todos los partidos en cada uno de ellos. Estas cifras habría que contrastarlas con el costo acumulado que, hasta ahora, ha tenido el IEDF, como resultado de los

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 154.

convenios de colaboración con el IFE, el cual, durante cuatro años, ha sido de 95 millones de pesos.

Además del costo financiero, hay que resaltar otras dificultades evidentes. Si los ciudadanos del Distrito Federal, o de cualquier otra entidad, tienen que hacer dos trámites distintos para conseguir dos credenciales para votar, seguramente se generará fastidio y disminuirá el interés en acudir a los módulos a actualizar datos.

En otras palabras, los problemas con que tiene que lidiar actualmente el Registro Federal Electoral no se resuelven, sino que se duplican (o, en su caso, se multiplican por 32). Es difícil que una base de datos nacional esté permanentemente actualizada: los ciudadanos no acuden a los módulos a reportar sus cambios de domicilio (por ejemplo, se estima que este año había más de 10 millones de personas sin reportarlo); el registro civil no siempre reporta oportunamente los fallecimientos; los movimientos migratorios disminuyen la precisión del padrón; la gente pierde su credencial, etc. Todo ello ocurriría por partida doble, y seguramente se producirían dos registros, con datos diferenciados sobre la misma población, lo cual, sin duda, no contribuiría a generar certeza y confianza en las elecciones.

Hay incluso datos que parecieran triviales pero que dicen mucho respecto a la conveniencia de ya no insistir en registros locales. Un ejemplo: si se genera una credencial local, un ciudadano tendría que darse de alta en dos lugares distintos, acudir a recoger dos credenciales, que debería llevar a la casilla electoral el día de la elección, donde lo revisarían en dos listas distintas; además cargaría diariamente dos credenciales, una con aceptación en todo el país, y otra con validez limitada territorialmente.

### III.

¿Cuál es entonces la línea de acción a seguir? Tengo para mí que lo que se requiere es afinar y perfeccionar los instrumentos de coordinación entre los órganos locales y el IFE. Para decirlo en unas cuantas palabras: frente a la impresión equivocada de que los institutos locales se desentienden de su responsabilidad de velar por la confiabilidad de los instrumentos electorales y ceden todo el trabajo al IFE, lo que hay que hacer no es crear registros por separado, que tendrían que competir por la atención de cada ciudadano, sino que hay que trabajar en conjunto, para afianzar la cooperación que *ya existe* en materia de registro electoral.

Desde su creación, el IFE ha celebrado con las autoridades electorales locales Convenios de Apoyo y Colaboración, para otorgarles información y documentación electoral necesarias para llevar a cabo los comicios locales. Esto tiene su fundamento no sólo en el COFIPE, que otorga al Consejero Presidente y al Secretario Ejecutivo del Instituto la facultad de llegar a acuerdos de colaboración con los órganos estatales, sino también en las legislaciones locales, que prevén convenios para recibir del IFE los instrumentos electorales (padrón electoral, credencial para votar con fotografía y lista nominal de electores) que se utilizarán para las elecciones.

En 1998, con la finalidad de otorgar mayor certeza y crear reglas generales para la elaboración de estos convenios, el Consejo General del IFE aprobó el *Acuerdo del Consejo General por el que se establecen los criterios generales que deberán contener los convenios de colaboración y anexos técnicos que celebre el Instituto Federal Electoral con los Gobiernos, Institutos Electorales Locales y demás órganos equivalentes en los estados de la República y el Distrito Federal en apoyo a sus procesos electorales locales*, el cual fue publicado el 15 de mayo de 1998 en el *Diario Oficial de la Federación*. Partiendo de la premisa de que los instrumentos que el Registro Federal Electoral elabora para las

elecciones federales son utilizados también en los comicios locales, dicho documento sienta las bases para que se establezcan convenios que permitan atender necesidades específicas de una entidad federativa, como —por ejemplo— mayor actualización del padrón, para lo cual el Registro Federal de Electores intensificaría sus actividades en la entidad de que se trate.

Para dar mayor claridad a la forma en que operan estos convenios, este año el IFE ha elaborado un *Documento Normativo para Entidades con Proceso Electoral Local*, el cual pretende servir como norma técnica y financiera para definir los apoyos que el Registro Federal de Electores otorga a los órganos locales. Concretamente, se definen tres tipos de apoyo técnico: a) planeación y ejecución de proyectos y actividades (como la intensificación del programa permanente del Registro Federal de Electores, que es una actividad que no genera costo alguno para los órganos locales); b) suministro de productos, que consiste en proporcionar al órgano local la Lista Nominal de Electores (ya sea para casilla o para exhibición), el Listado de Ciudadanos Insaculados; las Cartas Convocatoria y el Paquete Cartográfico; y c) intensificación de actividades del programa permanente, como la Campaña de Actualización del Padrón Electoral y credencialización, el Programa de Bajas al Padrón por Defunción y

Suspensión de Derechos Políticos; el Programa de Detección de Registros Duplicados, o el Programa de Verificación del Padrón Electoral.

En este documento normativo se fijan costos estandarizados para los productos y servicios disponibles para los comicios locales. Estos costos son cubiertos por los órganos estatales por significar actividades distintas a las planeadas por el Registro Federal Electoral, pero no se persigue fin lucrativo alguno, sino simplemente recuperar los costos de producción, de operación y de utilización del equipo y maquinaria del IFE. Asimismo, para la determinación de las características de los apoyos que requieren los órganos locales, el IFE aporta asistencia técnica y asesoría gratuita a dichos órganos para realizar estudios de factibilidad de los proyectos en materia de registro de electores. Así, lo que se presenta en dicho documento es una descripción del producto y de sus especificaciones técnicas, una descripción de las actividades necesarias para generar dicho producto unos criterios para la asignación de recursos (por ejemplo, cuánto cuesta una revisión muestral, o cuánto la impresión de una lista nominal) y se precisan las fórmulas específicas para calcular el costo asociado a cada producto.

El marco normativo que he descrito está ya operando con buenos resultados. Para ejemplificarlo, permítanme narrarles brevemente lo que el Registro Federal de Electores ha hecho en apoyo del proceso electoral local que tuvo lugar el domingo 10 de noviembre en el estado de Hidalgo. Con base en un convenio de apoyo y colaboración firmando en 1999 y en un anexo técnico de junio de este año, el IFE realizó las actividades tendientes a actualizar el padrón electoral y la lista nominal, así como expedir las credenciales de elector con fotografía.

Así, para atender una demanda específica del Instituto Estatal Electoral, en una primera etapa se instalaron 17 módulos de atención ciudadana adicionales a los 21 ya existentes, y se recibieron las solicitudes de inscripción de los ciudadanos que cumplen 18 años entre el 5 de agosto y el día de la elección. Como resultado, se inscribieron o actualizaron 52 mil 692 ciudadanos. Posteriormente, se realizó una Campaña Especial de Credencialización, durante la cual otros 90 mil 588 ciudadanos obtuvieron su credencial. El IFE también colaboró en la insaculación de los funcionarios que participarían como funcionarios de casilla y proporcionó al Instituto Estatal Electoral el listado de ciudadanos y las más de 200 mil cartas convocatoria. Asimismo, se exhibió la lista nominal y se atendieron las

observaciones formuladas por el Instituto Estatal Electoral a dicho listado, además de que se intensificaron los trabajos de depuración del padrón electoral. El producto de este esfuerzo conjunto fue un padrón electoral actualizado para la próxima elección y con una lista nominal con una cobertura de 98.63 por ciento del padrón. El costo que asumirá el Instituto Estatal Electoral será de dos millones 792 mil 047 pesos,<sup>5</sup> lo cual es apenas una fracción de lo que costaría anualmente mantener un padrón en el Estado de Hidalgo.

#### IV.

Esta historia, como muchas otras en el resto de las entidades federativas, da cuenta de la efectividad de los convenios de colaboración y de la posibilidad de atender demandas específicas de los institutos locales. No obstante, es perfectamente entendible que surjan propuestas de mejora a los contenidos del marco normativo o que se presenten demandas que no estén adecuadamente atendidas. Al respecto, como miembro de la Comisión del Registro Federal Electoral puedo afirmar que el IFE está en la mejor disposición de poner a trabajar estos instrumentos, de revisarlos y perfeccionarlos y de imaginar en forma conjunta la

---

<sup>5</sup> Convenio de apoyo y colaboración entre el IFE y el IEE de Hidalgo, firmado el 14 de diciembre de 2001.

mejor manera de atender las necesidades específicas de cada instituto local. Pero no por identificar posibilidades de mejora, desechemos un instrumento que sí funciona, y que ha rendido buenos frutos. Como ya he dicho, los partidos confían en él porque ellos han participado en su formación y lo vigilan regularmente, en el ámbito federal, local y distrital. Es un instrumento que, además, está legitimado entre los ciudadanos, quienes utilizan la credencial para votar como forma de identificarse todos los días y para votar cada vez que son convocados a elecciones, sean federales o *locales*.

Entonces, si la intención es ampliar la capacidad de los institutos locales de incidir sobre las mejoras que se hacen al Registro Federal de Electores, lo que puedo sugerir es que las puertas del IFE están abiertas para que los órganos locales participen e influyan activamente en los trabajos de actualización del padrón electoral. Los institutos estatales pueden aprovechar las ventajas de un instrumento electoral acreditado que, en estos diez años, se ha convertido en una historia de éxito y cuya legitimidad y confianza acumulada no es ya motivo de duda. Por ello, estoy cierto que no tiene justificación el que sea de los institutos electorales locales de donde surjan los elementos de sospecha o desconfianza del padrón; cuando ésta es una posición que, por cierto, no comparten los partidos ni los ciudadanos.

En pocas palabras, el mensaje que quiero generar con esta intervención es que no hay que tratar de resolver un problema que no existe. Hasta ahora se ha trabajado efectivamente con los instrumentos federales durante varias elecciones (concretamente en el DF las elecciones de 2000 y los procedimientos de participación ciudadana de 1999 y 2002), y nadie los pone ya en cuestión. Además, esto ha ocurrido con un costo presupuestal mínimo.

Podemos trabajar conjuntamente para que el padrón federal, que utilizamos *todos*, los institutos estatales y el federal, sea mejor. Esto permitiría que —como ha ocurrido hasta ahora— se aproveche la inversión que se ha hecho en un instrumento que ha acumulado la confianza de partidos y ciudadanos. Con la participación de los institutos locales, será más fácil identificar posibles formas de disminuir costos y atender las preocupaciones legítimas sobre cobertura y confianza del padrón. Para decirlo brevemente: si, como se señala en el estudio técnico, la pregunta es “¿Qué alternativa de Registro de Electores es la más rentable (viable) en términos financieros y administrativos para el Distrito Federal?”<sup>6</sup> mi respuesta sería que la única opción válida política, financiera y

---

<sup>6</sup> Comité Técnico Especial de Asesoría en Materia del Registro de Electores, *Estudio técnico para determinar la viabilidad o no de conformar instrumentos electorales propios*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2002, p. 4.

administrativamente para el DF y cualquier otra entidad es el Registro Federal de Electores y que lo que corresponde averiguar es cómo la participación de los institutos locales puede incrementar la certeza y legitimidad que ya tiene este instrumento.

### Capítulo 3

#### **Ámbito territorial de la competencia política electoral (distribución)**

Uno de los principios rectores de la vida democrática es garantizar la equidad en el peso relativo del voto emitido por cada ciudadano, lo que en términos operativos reduce a su mínima expresión la desproporcionalidad entre número de electores y representantes de elección popular. Por lo anterior, el trazo de los distritos electorales uninominales es un ámbito geográfico "específico" para la elección de los representantes populares, el cual debe ser actualizado de manera periódica con base en la dinámica demográfica y criterios geográficos, urbanos y socioculturales.

En esta mesa se presentaron un conjunto de ponencias cuyo eje de acción fue el análisis de los problemas técnicos, institucionales y políticos que implica la actualización periódica del ámbito territorial, conocido como "distribución".

Correspondió a la Directora Ejecutiva del Registro de Electores del Distrito Federal, María Elena Homs, dar inicio a la mesa redonda con la exposición de los principios, el desarrollo y los pormenores del ejercicio de distribución llevado a cabo en 2002 por el IEDF en estrecha colaboración con los representantes técnicos de los

partidos políticos y con la intervención de un comité técnico integrado por especialistas de reconocido prestigio, que avaló la aplicación de la metodología previamente aprobada por el Consejo General de ese Instituto.

Al respecto se comentó que una de las grandes aportaciones de este procedimiento fue la publicación de *La Propuesta Metodológica para la Conformación de los Distritos Electorales*, inédito en nuestro país, que detalla a profundidad los criterios técnicos y legales para llevar a cabo un proceso de esta naturaleza. Otra innovación desarrollada para la Distritación 2002, fue el *SASE* o *Sistema de Agrupamiento de las Secciones Electorales*, el cual permitió automatizar la conformación de los distritos a través de un procedimiento transparente y repetible.

Por parte del Instituto Federal Electoral, la consejera electoral Jacqueline Peschard centró su exposición en la evolución de la competencia política en el Distrito Federal y su relación con la geografía electoral. En este sentido, distinguió entre la geografía de los electores, que garantiza condiciones equitativas en la competencia política, y la geografía del voto, que estudia las preferencias de los electores. Ambos factores influyen de manera recíproca en el diseño del marco institucional, que a su vez tiene efectos específicos sobre estos dos elementos. Asimismo, señaló al

Distrito Federal como un estado pionero en cuanto al desarrollo de la distritación, por su antigüedad, y complejo por las características de la competencia política.

Por último, el Director General de Elecciones de la Junta Central Electoral de República Dominicana, Gilberto Cruz Herasme, hizo un recuento histórico de la conformación de organismos electorales confiables en su país, el papel de la tecnología y las dificultades propias de los países latinoamericanos. En este punto, resaltó los problemas que impone la geografía natural y la geografía social, en particular las poblaciones más pobres y alejadas de las vías de comunicación.



## La experiencia de la distritación en el Distrito Federal 2002

María Elena Homs\*

### Antecedentes

Uno de los principios, que la democracia moderna dicta, es la conveniencia de lograr el equilibrio poblacional en los ámbitos territoriales donde se lleva a cabo la competencia política para elegir al poder legislativo. El mecanismo ideal para conservar la proporcionalidad en el voto, es la revisión periódica del espacio geográfico y el número de habitantes de los distritos electorales. Llevar a la práctica este ejercicio implica analizar, de preferencia bajo un marco normativo preestablecido, los factores demográficos, físicos y socioculturales que se manifiestan en su interior, para ajustar con regularidad su configuración. Con ello, el valor del voto emitido por cada ciudadano debe tender a ser semejante entre las fracciones territoriales.

Éste es uno de los principios que se aplicaron por el Instituto Electoral del Distrito Federal durante la Distritación del año 2002.

---

\* Directora Ejecutiva del Registro de Electores del Distrito Federal.

Cabe recordar que el antecedente del ámbito electoral local data de 1988 con la creación de la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal, elegida por el voto de los ciudadanos de la capital del país.<sup>1</sup>

En ese año, la organización del proceso electoral tuvo como marco geográfico el proporcionado por el hoy desaparecido Registro Nacional de Electores, y que mantuvo el Instituto Federal Electoral (IFE) hasta 1996.

Es de mencionar que, hasta entonces, el número de distritos electorales en que se dividía el territorio de la capital del país tanto para las elecciones federales como locales era de 40. La razón aparente por la cual se determinó utilizar el mismo número y ámbito se relacionaba con la accesibilidad y manejo logístico para organizar estos dos procesos, celebrados de manera simultánea por una misma autoridad.

---

<sup>1</sup> Es de señalar que por ser sede de los Poderes de la Unión, el Distrito Federal presenta características particulares, las cuales paulatinamente se han ido modificado, en especial a partir de la reforma política de 1987 que le otorgó a los ciudadanos la facultad de elegir a sus representantes para la conformación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Para mayor detalle, véase Dip. Miguel González Compeán, "Punto de partida", en IEDF, *Memoria del foro sobre la reforma política del Distrito Federal*, México, D. F., 2001, pp 33-38.

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

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

Para la elección de los diputados a esa primera Asamblea Legislativa de 1997, el ámbito territorial de los 40 distritos electorales sólo tenía un año de haber sido configurado por el IFE.

En la redistribución de 1996 realizada por ese Instituto, los cambios a la geografía electoral se aplicaron paralelamente en los distritos federales y locales. En ésta, el número de diputados federales representantes de la ciudad de México se redujo en 10 (de 40 a 30), mientras que en lo local el número de diputados uninominales, porque así lo disponía la norma, continuó siendo de 40.

Como resultado, de los 40 distritos electorales locales del Distrito Federal, 8 de ellos quedaron compartidos entre 11 de las 16 delegaciones políticas.<sup>2</sup>

Esta misma geografía de los distritos se utilizó en las primeras elecciones constitucionales organizadas por el Instituto Electoral del Distrito Federal en el año 2000, cuando se eligió a la segunda Asamblea Legislativa de la Ciudad.

Como es del conocimiento público, en 1999 se crea el Instituto Electoral del Distrito Federal que tiene, entre otras, la competencia exclusiva de atender de manera “integral y directa” lo relacionado con la geografía electoral. Esta determinación está normada tanto por el Estatuto de Gobierno como por el Código Electoral del Distrito Federal.

Una particularidad de esta facultad conferida al Instituto se refleja en la ley electoral, que precisa cinco criterios que deben cumplirse en la determinación del ámbito territorial de los distritos electorales uninominales, siendo éstos: definición del número de distritos acorde con la cantidad de ciudadanos reportados por el último

---

<sup>2</sup> Véase IEDF, *Cuaderno Electoral del Distrito Federal*, número 1, marzo de 2000.

censo poblacional; preferencia por el establecimiento de distritos electorales completos dentro de las delegaciones políticas; consideración de referencias geográficas, físicas y socioculturales del entorno; configuración de distritos con formas más o menos regulares; y equilibrio de la población con una variación entre distritos de más o menos 15 por ciento.

### **La preparación de los trabajos de distritación**

Tomando como base estos criterios legales, la distritación de 2002 del IEDF se realizó en dos grandes momentos: el primero, de diseño metodológico, consistió en el trabajo desarrollado, durante 10 meses, en el seno del Comité Técnico Especial de Asesoría en Materia del Registro de Electores (CTEAMRE), órgano colegiado integrado por un representante de cada uno de los partidos políticos, cuyo objetivo central fue elaborar un documento metodológico que orientara, paso a paso, las actividades técnicas, de gabinete y campo, para llevar a cabo la definición del ámbito territorial de los distritos electorales uninominales. Dicha actividad se inició a finales de 2000 y concluyó a mediados de 2001.

Con esta mecánica de elaboración colectiva, entre actores políticos y autoridad electoral, se construyó una metodología a partir de

propuestas técnicas que se fueron analizando entre los miembros del CTEAMRE. Así, por unanimidad se elaboró la herramienta central de la distritación 2002.

Es de mencionar que en la metodología se plasmó la interpretación del marco jurídico electoral, los conceptos técnicos, geográficos y estadísticos, así como el orden en que se aplicarían los cinco criterios dispuestos en la norma electoral<sup>3</sup>. Al respecto, cabe comentar que previamente la DEREDF había elaborado un documento para determinar el número de distritos electorales uninominales en que se debía dividir el Distrito Federal<sup>4</sup>, el cual sirvió después de referencia obligada para el diseño metodológico de la distritación.

---

<sup>3</sup> En el Artículo 16 del Código Electoral del Distrito Federal (CEDF) se establece que el ámbito territorial de los distritos electorales se determinará con base en los criterios siguientes: a) se dividirá el número de ciudadanos de acuerdo al último Censo de Población entre el número de distritos electorales; b) se procurará que las Delegaciones abarquen Distritos completos; c) se deberán considerar aspectos geográficos, de vías de comunicación y socioculturales; d) la forma de los distritos deberá responder al criterio de compacidad; y e) la diferencia de población respecto de un distrito y otro, una vez aplicado el criterio del inciso a), no podrá ser su variación mayor o menor de quince por ciento.

<sup>4</sup> Para mayor detalle, véase IEDF, Estudio relativo a la revisión y propuesta del número de distritos electorales locales en que habrá de dividirse el territorio del Distrito Federal, documento de trabajo, julio de 2001.

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

Adicionalmente, había que definir las herramientas estadísticas que se utilizarían en la estimación de la población de los 40 distritos uninominales, y su posterior distribución entre las delegaciones. Para ello, el acuerdo técnico fue el de tomar como base la unidad mínima de la geografía electoral que corresponde a la sección electoral<sup>5</sup>, para que, a partir de la estimación de la población por sección se construyera la estimación total por distrito.

Asimismo, en la metodología se esbozaron los conceptos geográficos, de vías de comunicación y socioculturales a considerar en la construcción de los límites distritales. Es de resaltar que el

---

<sup>5</sup> El Artículo 17 del CEDF define a la sección electoral como la fracción territorial de los distritos electorales para la inscripción de los ciudadanos en el Catálogo General de Electores, Padrón electoral y Listas Nominales de Electores. Cada sección tendrá como mínimo 50 electores y como máximo 1,500.

documento también incluyó, a petición de los partidos políticos, la realización de recorridos de campo, para conocer el trazo preliminar de los distritos que se obtuviera en gabinete; este aspecto les permitiría identificar anticipadamente los límites que se propondrían en el proyecto de distritación. Para atender esta sugerencia, la metodología preestableció el tratamiento a las propuestas de modificación de estos recorridos, y los conductentes para su revisión e inclusión.

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

Como resultado de un trabajo intenso de casi un año, el Consejo General del IEDF aprobó por unanimidad el documento guía. En ese momento ya sólo faltaba la prueba de fuego: su aplicación.

### **La distritación**

A principios de 2002, el Consejo General del IEDF dio el banderazo de salida que puso en marcha la maquinaria dispuesta para la configuración del ámbito territorial correspondiente a la

elección de los 40 diputados por el principio de mayoría relativa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La aplicación de la metodología es el segundo gran momento. En él se mantuvo la dinámica de trabajo utilizada en su construcción: la interacción permanente entre representantes técnicos de los partidos políticos y la DEREDEF.

Al recoger los elementos centrales de la metodología y de su aplicación, es posible mencionar que la distritación 2002 del Distrito Federal se recorrió en cuatro etapas clave: la primera, tuvo que ver con la aplicación de las técnicas estadísticas para distribuir los distritos entre las delegaciones políticas; la segunda, se refirió a la agrupación de las secciones electorales para bosquejar el primer trazo de los distritos; la tercera, correspondió al tratamiento de las propuestas de modificación presentadas por los partidos políticos, así como su respectiva evaluación; y la cuarta, y última, para la presentación de la versión final que se elevaría a las instancias encargadas de aprobarla.

En cuanto a la aplicación de las técnicas estadísticas, se asignó, por lo menos, un distrito a cada delegación a partir de la información censal del año 2000; asimismo, se integraron los 40 distritos con

una cantidad poblacional promedio (215 mil habitantes) con una variación del 15 por ciento, que es el rango permitido por la norma electoral.

Con esta información se integraron los grupos de delegaciones a partir de los cuales se dibujarían los trazos de los distritos propuestos. Esta información se analizó en el Comité Técnico de manera puntual porque se había previsto que la agrupación de las delegaciones ocurriría por necesidad, ya que dos de ellas (Cuajimalpa y Milpa Alta), por sí solas, no alcanzarían el promedio de habitantes requerido para integrar un distrito en su interior. La posibilidad está prevista en la legislación electoral que señala: “se procurará que las delegaciones abarquen distritos completos”.

Después de una serie de reuniones, en las cuales se discutió la totalidad de aspectos técnicos y operativos implícitos en este proyecto, finalmente se definieron 3 grupos de delegaciones a los cuales correspondieron en total 11 distritos electorales. A la postre, esta agrupación incidió en la configuración de cuatro distritos electorales compartidos cada uno entre dos delegaciones; cantidad menor a los 8 distritos que habían resultado de la redistribución de 1996.

El siguiente paso consistió en la traza de los distritos. En el IEDF se utilizaron dos mecanismos: uno informatizado mediante la aplicación de una herramienta denominada Sistema de Agrupamiento de Secciones Electorales (SASE), y otro en forma manual. En cuanto al primero, destaca el hecho de ser un sistema con un principio geométrico, que permite obtener de manera automatizada el dibujo preliminar de cada distrito a partir de la agrupación de las secciones electorales de cada delegación o grupo de éstas.

Es de destacar que esta herramienta informática, desarrollada por personal del propio Instituto, garantizó obtener de manera oportuna el proceso de agrupación de secciones, el cual podía ser reproducido por los actores políticos.

Posteriormente, a través del análisis cartográfico se realizaron ajustes al resultado automatizado, con el fin de satisfacer los otros criterios legales: el de compacidad, y los relativos al fácil acceso y tránsito en su interior y en la definición de sus límites.

Es importante precisar que el trazo de los distritos tuvo que ajustarse de manera manual en aquellos casos en donde las barreras físicas, las vialidades y la delimitación de las colonias impidieron

la aplicación de la representación gráfica generada automáticamente. El procedimiento se inició desde la sección electoral que se ubicara geográficamente más al norte y el análisis de la sección o grupos de secciones que se sumarían a esta sección inicial, atendiendo a los mismos criterios antes mencionados, de vías de comunicación, aspectos socioculturales y compacidad.

Otra fase de la nueva configuración de los límites distritales consistió en la revisión de los planos a partir de recorridos de campo, para que los representantes de los partidos políticos, hicieran, en su caso, propuestas integrales de ajustes al perímetro distrital.

Con esta base, en la última etapa se generaron varias versiones de trazo que se entregaron a los miembros del Comité Técnico; y sobre los cuales también los consejeros electorales, a través de la Comisión del Registro de Electores, presentaron propuestas integrales de cambio.

La Dirección Ejecutiva evaluó todas las observaciones y el resultado de ello se presentó al Comité Técnico para que fueran sus integrantes los que decidieran las modificaciones a incorporar, atendiendo los criterios técnicos previamente acordados en la

metodología. En consecuencia, se elaboró la versión final de la nueva delimitación del ámbito territorial de los 40 distritos electorales.

Así, a mediados del presente año, hace apenas 5 meses, a través de un acuerdo unánime del Consejo General del IEDF se aprobó la nueva configuración del ámbito electoral local. La distritación había concluido. Este nuevo ámbito territorial generado integralmente por el IEDF, con el apoyo de todos los partidos políticos, se pondrá en práctica por primera vez, en el proceso electoral local del 6 de julio de 2003.

Cabe destacar en este proyecto, y hacer un reconocimiento expreso, al papel que desempeñó el Comité Técnico Especial de Seguimiento y Evaluación de los trabajos de Distritación (CTESSED), integrado por el Act. Rafael García, la Dra. Carmen Reyes y el Dr. Manuel Ordorica. Las observaciones y sugerencias por ellos vertidas aportaron rigor científico y se convirtieron en punto de referencia obligada para fortalecer la confianza de los partidos políticos en la imparcialidad y transparencia del ejercicio.

Dicho comité se instaló a principios de 2002 y estuvo presente en todas las fases de la distritación. Hay que señalar que en 14

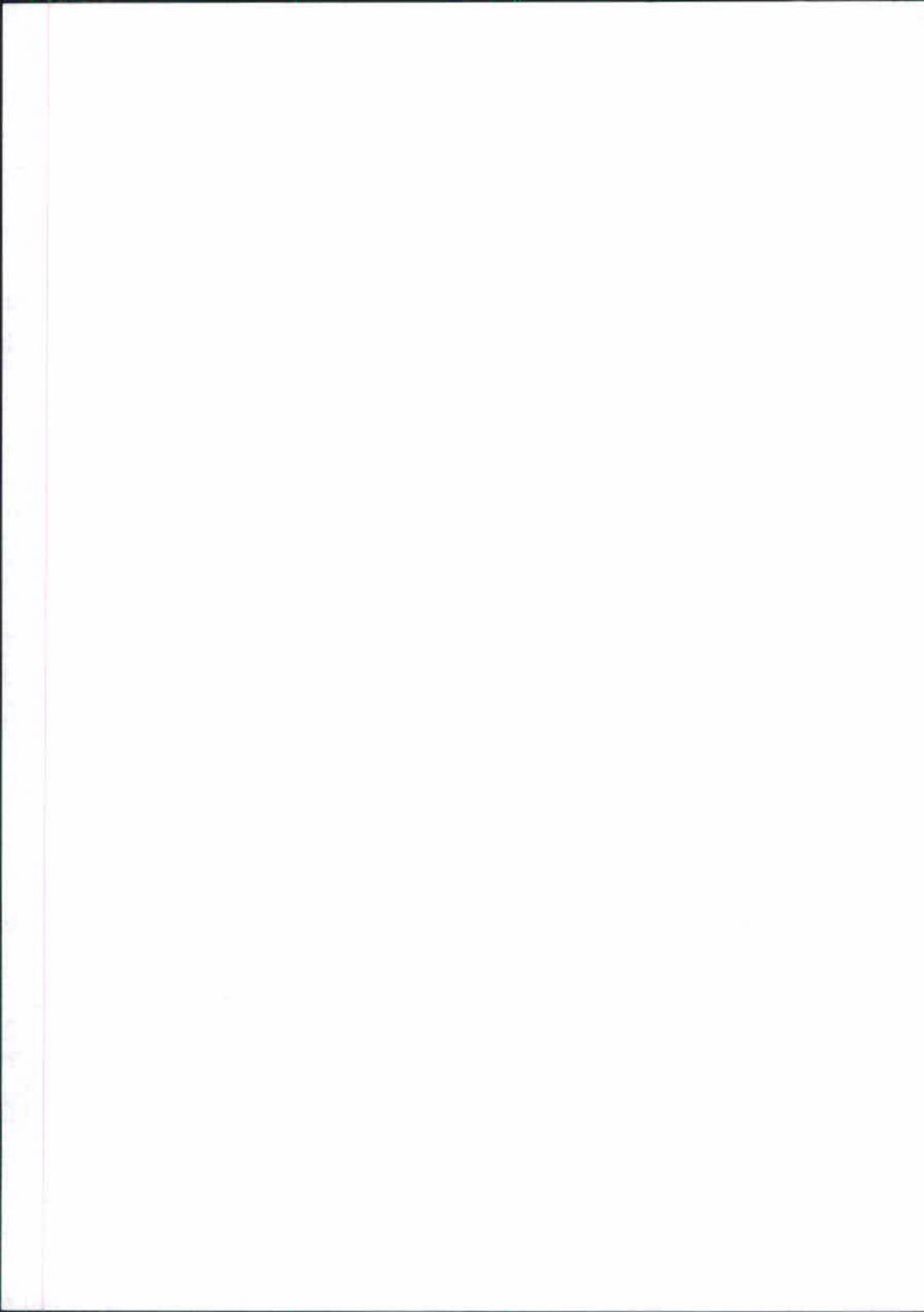
reuniones dio seguimiento puntual a los trabajos de la DEREDF y del CTEAMRE. La tarea no fue menor y el comité de especialistas conservó en todo momento su capacidad de interpretación, asesoría y perfeccionamiento en la aplicación de la metodología. Ello fue un elemento central para llevar a buen puerto los trabajos de distritación.

Adicionalmente, establecer una dinámica de trabajo permanente entre los representantes técnicos de los partidos políticos acreditados ante el CTEAMRE y la Dirección Ejecutiva del Registro de Electores del Distrito Federal permitió disponer de un canal para que los actores involucrados intercambiaran ideas, con lo cual la transparencia, la certeza y la claridad de los objetivos evitaron sesgos y distorsiones en el diseño y la realización de la distritación. Asimismo, se logró disponer de una guía metodológica única para la delimitación de los distritos electorales uninominales. Cabe destacar que, hasta donde se tiene conocimiento, el IEDF es el único que cuenta con una herramienta de este tipo.

Finalmente, y después de haber hecho un bosquejo sobre los 100 días de distritación, es posible señalar que el IEDF, con toda la vitalidad que su juventud le proporciona, ha logrado abrir brecha en el país respecto a los trabajos de Distritación.

Trabajar de manera coordinada con los partidos políticos, y en un ambiente de respeto a la autonomía de los órganos electorales es algo que, según la experiencia adquirida, no provoca distorsiones políticas, aun en temas de considerable complejidad técnica. Por el contrario, los consensos que se fundamentan en aspectos técnicos fortalecen al sistema electoral y contribuyen a consolidar la vida democrática que todos los ciudadanos mexicanos merecemos.

Concluyo esta intervención con uno de los principios de la Semántica General propuesta por el filósofo Alfred Korzybski: "Un mapa no es el territorio que éste representa pero, si es correcto, tiene una estructura similar a la del territorio: de ahí su utilidad". Esta máxima rige la Distritación del IEDF. En este caso, el propósito no es sólo que el mapa represente una porción del territorio de la capital, sino también que el ámbito territorial de la competencia política sea equilibrado. Esperamos que este esfuerzo rinda sus frutos en los próximos comicios para la elección de la tercera Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuando se probarán en la práctica los ámbitos territoriales de los 40 distritos electorales.



## **Notas en torno a la competencia política y la geografía electoral en el Distrito Federal**

**Jacqueline Peschard\***

Una de las reglas esenciales de la competencia política es la equidad en la contienda electoral, que es lo que asegura que los aspirantes a cargos de elección desplieguen su oferta política para atraerse el respaldo ciudadano en condiciones relativamente parejas.

Tradicionalmente el debate sobre la equidad en los procesos electorales se ha centrado en dos rubros: 1) en los recursos que reciben los partidos políticos, es decir, en su financiamiento, y 2) en el acceso de los partidos a radio y televisión, en razón del peso específico que los medios de comunicación tienen en la política, hoy en día.

Sin embargo, es ampliamente conocido que tanto el método de escrutinio, como la magnitud de los distritos o circunscripciones electorales, inciden fuertemente en las condiciones de competencia, porque un sistema electoral centrado en la representación mayoritaria favorece a los partidos más grandes, mientras que otro

---

\* Consejera Electoral del Instituto Federal Electoral.

que privilegia la representación proporcional, por ejemplo, alienta a los más pequeños y éstos últimos encuentran mejores oportunidades de representación en distritos de magnitud mayor.

Hay dos maneras de entender la geografía electoral: primero, la geografía de los electores, o sea, la forma como está distribuida la población entre los diferentes distritos, circunscripciones o demarcaciones electorales y que comúnmente conocemos como la distritación; y, dos, la geografía del voto, que se refiere al reparto regional de los partidos políticos entre los distritos electorales, que es otra manera de hablar del mapa de la representación política.

Mientras que la primera forma que yo llamo geografía de los electores forma parte de la organización básica de un proceso electoral, porque define los contornos de las unidades territoriales en las que se recoge el voto de los ciudadanos, la geografía del voto es un método para analizar las preferencias electorales de los ciudadanos, dada la secrecía del sufragio, y que es quizás la rama más antigua de la sociología electoral, desarrollada en Francia desde los inicios del siglo XX.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> André Siegfried está reconocido como el padre de la geografía electoral. Véase, "Géographie Electorale de l'Ardèche sous la III République", *Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques*, Paris, Lib. Armand Colin, 1948.

La equidad en la geografía de los electores, es decir, la proporcionalidad en la distritación, es también fundamental para la competencia política, porque permite asegurar la igualdad de los votos, esto es, que cada voto tenga un peso equivalente en la determinación de la composición de la representación política para cumplir así con el principio democrático básico de “un hombre, un voto”.

La garantía de que cada voto tenga un valor semejante, se obtiene por la vía de fórmulas de distritación electoral equilibradas que reduzcan al máximo las diferencias en el número de habitantes cubiertos por cada demarcación electoral. Dichas fórmulas permiten que los escaños estén respaldados por un número semejante de individuos, y por tanto, que su representación sea equilibrada.

Huelga decir que, dados los movimientos constantes de la población a lo largo y ancho del territorio nacional, una adecuada distribución de los ciudadanos en los distritos o circunscripciones electorales requiere de revisiones periódicas, para impedir que se rompa la relación entre votos y escaños. Está claro, entonces, que la geografía de los electores es un insumo fundamental del

esquema de representación política, que es el pilar básico de la democracia moderna.

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

Más allá del número de ciudadanos en cada distrito, la geografía de los electores define también a quiénes abarca, pues al determinar las fronteras de dichos distritos coloca en cada uno de ellos a ciudadanos con ciertas características sociodemográficas; son los habitantes de una área urbana, o de una zona rural, de un barrio obrero o de un barrio residencial, es decir, los contornos de los distritos electorales no solamente tienen que ver con el número de los habitantes que agrupa una demarcación electoral, sino también con el perfil de los ciudadanos que quedan allí agrupados.

Eventualmente, en el contexto de un sistema de partidos bien implantado, en el que la población tiene ya una cierta identificación partidaria, la distritación puede agrupar también a bastiones partidarios claramente identificados, lo cual permite hablar de

distritos de izquierda o de derecha, o de distritos que respaldan a un partido A o a un partido B.

La confección de una geografía equilibrada de los electores y sin sesgos que favorezcan a una fuerza política u otra depende, en primer lugar, de quién es la autoridad facultada para determinar la distritación y los criterios que guían dicho ejercicio.

En buen número de sistemas democráticos ya bien asentados, es el propio gobierno quien lleva a cabo, con cierta periodicidad, por ejemplo, cada vez que hay un censo de población como en Estados Unidos, y aunque se trata de una tarea básicamente técnica que tiene que ver con la aplicación del adecuado modelo matemático, ciertamente no deja de tener implicaciones políticas.

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

electores con una cierta preferencia política, y con ello favorecer o perjudicar a algún partido político.

En los casos en los que quién distrita está en el poder, el diseño de los distritos electorales puede derivar en lo que comentó Nathaniel Persily, un profesor de la Universidad de Pennsylvania, en ocasión de las elecciones norteamericanas del pasado 5 de noviembre: "Que sean los políticos quienes elijan a sus electores y no a la inversa".<sup>7</sup> Para decirlo de otra manera, el *gerrymandering* no es una anécdota del pasado, sino parece que todavía es una opción viva.

Por su parte, la geografía del voto es una herramienta de estudio del comportamiento electoral que permite ubicar, de entrada, y gracias a los avances en informática, inmediatamente después de una elección, cuál es la fuerza de los partidos políticos en las distintas unidades territoriales en las que se haya emitido el voto, y consecuentemente cuál es la composición parlamentaria. El mapa de las preferencias electorales se traduce ni más ni menos que en el mapa de la representación política.

---

<sup>7</sup> Citado por *El país*, 3 noviembre 2002, p.2.

Hoy en día existen dos grandes perspectivas dentro de la geografía del voto, que tienen que ver con la concepción que se tiene sobre la naturaleza de los partidos políticos y su relación con sus bases de simpatizantes: primero, la corriente que sostiene que los partidos reflejan las divisiones sociales esenciales, es decir, los grandes "clivajes" sociales<sup>8</sup>, y que éstos tienen una dimensión espacial, y segundo, la óptica que considera a los partidos políticos como maquinarias que atraen votos y que se inscribe dentro de la llamada teoría de la selección racional.

Más recientemente, la geografía del voto ha planteado que la dimensión espacial es un factor que influye en el comportamiento en el electoral, por lo que no puede verse como un mero marco ilustrador o decantador, o solamente como un instrumento para localizar a las preferencias electorales, sino que la disposición de los electores se hace social en la medida que habitar en cierta comunidad, localidad, barrio o área vecinal, dota al comportamiento político electoral de ciertas características específicas.

---

<sup>8</sup> Los "clivajes" son las divisiones sociales que están detrás de la formación de los partidos políticos en Europa, por ejemplo: campo/ ciudad; burguesía/nobleza; burguesía/ proletariado. Véase Rokkan, Stein, *Citizens, Elections and Parties. Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*, Nueva York, McKay & Co., 1970.

El espacio, entonces, es un referente importante de la conducta de la población, es decir, hay una relación estrecha entre lo espacial y lo social. O como dicen Joye y Leresche, dos geógrafos franceses, “lo espacial se moviliza y lo social se localiza”.<sup>9</sup>

En México, la discusión alrededor de la geografía de los electores empezó a cobrar importancia a partir de que las elecciones empezaron a disputarse, ya fuera simplemente porque se cuestionaban los resultados, ya porque efectivamente se competía. En el marco de la llamada reforma política, con mayúscula, de 1977, el modelo conceptual de distritación se modificó al pasar de calcularse sobre la base de una cierta población, -250 mil habitantes detrás de cada escaño-, lo cual hacía que cada cierto tiempo el número de escaños en la Cámara de diputados se incrementara, para establecerse un número fijo de distritos electorales de mayoría, entre los cuales se acomodaría la población. Es decir, antes era la población la que definía qué número de distritos, y por tanto de escaños en la Cámara de Diputados, a partir de 1979 se estableció el número fijo de 300 distritos de mayoría entre los que se distribuye a la población, y que por tanto, pueden ir

---

<sup>9</sup> Joye, Dominique. y Jean Philippe. Leresche, “Developpement Urbain, Changement de Valeurs et Comportement Politique en Suisse”, *XV Congrès Mondial de Science Politique*, Buenos Aires, Julio, 1991.

modificando la cantidad de habitantes que abarcan de acuerdo con los incrementos demográficos.

Para ilustrar lo anterior, en el caso del Distrito Federal, su distritación federal que es la que tiene realmente una larga historia, pasó de abarcar 12 distritos en 1946, a 19 distritos en 1952, a 24 distritos en 1961 y, a 27 distritos en 1973. En 1978, al establecerse el número fijo de distritos de mayoría en el país, al D. F. se le asignaron 40 distritos de mayoría de carácter federal, que se mantuvieron intactos hasta 1996 en que los movimientos demográficos hacia el estado de México hicieron que la ciudad de México solamente alcanzara 30 distritos electorales en el ámbito federal. En el plano local, desde 1987 en que se constituyó el órgano de representación propio de la entidad, éste ha contemplado 40 distritos, entre los cuales se ha repartido la población capitalina ya en tres ocasiones.

Vale la pena recordar que el debate sobre la distritación electoral no comenzó a darse en sentido estricto, sino hasta el inicio de los años 90, cuando la disparidad entre los distritos electorales empezaba a ser cada vez más evidente y preocupante y los casos paradigmáticos se encontraban precisamente dentro del Distrito Federal, ya que la diferencia extrema era de 10 a uno, pues

mientras que un distrito en la delegación Cuauhtémoc tenía 50 mil habitantes, uno que se correspondía con la delegación de Milpa Alta abarcaba una población de 500 mil habitantes.

No obstante la evidente desproporción entre los distritos, de cara a la elección presidencial de 1994, los partidos políticos acordaron no redistribuir sino hasta 1996, en que por primera vez dicho ejercicio estaría a cargo del Instituto Federal Electoral. A partir de 1999 en que se constituyó el Instituto Electoral del Distrito Federal, la determinación de la geografía local de los electores es competencia de dicho órgano electoral.

En lo que se refiere a la geografía del voto, la propia competencia política y la ya existente implantación territorial, aunque bien diferenciada, de los tres principales partidos políticos, ha ido dibujando un mapa de alineamiento partidario que muestra en qué tipo de zona se concentra el respaldo para uno u otro partido. Es cierto que cada vez hay menos votos cautivos, y que cada vez existen más votos de opinión, por lo que la franja del voto "duro" difícilmente alcanza el 25 por ciento de los sufragios obtenidos por un partido político. Empero, también es cierto que es posible identificar algunos bastiones partidarios en las distintas regiones

del país y desde luego dentro del propio territorio del Distrito Federal.

Desde esta perspectiva, hoy es posible delinear el perfil electoral bipartidista o tripartidista de las distintas entidades federativas, incluso existen estados en los que con todo y el avance de la pluralidad política del país, se antoja que no hay espacios para un partido diferente a los dos más asentados. Baste como botón de muestra los casos de Yucatán, de Tabasco, de Jalisco o de Baja California en donde justamente los dos partidos tradicionalmente implantados siguen siendo los dos que realmente compiten.

A medida que vaya afianzándose la competencia política, este alineamiento partidario podrá expresarse en un mapa de alineamientos más desagregado, es decir, podremos ir definiendo cómo está el mapa de las preferencias electorales de manera más firme, tanto en municipios como en distritos electorales.

En función de lo anterior, el interés político y académico por la redistribución irá en aumento, aunque el hecho de que sean órganos electorales autónomos quienes estén encargados de realizar dicho ejercicio de distritación, con la supervisión permanente de los

propios partidos políticos que son los directamente interesados, acorta sensiblemente los márgenes de manipulación en el ejercicio.

Es casi un lugar común afirmar que el Distrito Federal fue la punta de lanza de la competencia política electoral en México, en la medida que ahí nacieron y fueron cobrando fuerza organizativa los principales partidos de oposición. De hecho, ya en los años 60, cuando el único partido de oposición registrado, en sentido estricto, era el PAN, éste registraba votaciones promedio de 30 por ciento en la capital del país, lo cual aunque no impedía que el PRI obtuviera la gran mayoría de los escaños, sí daba cuenta de la existencia de espacios para al menos otra formación partidaria.<sup>10</sup>

Esta circunstancia, llevó a que las principales reformas electorales de los últimos 40 años del siglo XX tuviesen como referencia privilegiada al Distrito Federal. Así, la ciudad de México alimentó predominantemente las listas de los diputados de partido entre 1964 y 1976 en que estuvieron vigentes. La reforma de 1977, que abrió el sistema de nuevos partidos por la vía del registro condicionado y los escaños de representación proporcional, se inspiró en las zonas

---

<sup>10</sup> Un recuento de la evolución del comportamiento electoral en el Distrito Federal puede encontrarse en Peschard, Jacqueline, *Cambio y continuidad en el comportamiento electoral del Distrito Federal*, Tesis Doctoral, El Colegio de Michoacán, 1995.

urbanas y particularmente en el D.F., en donde el partido del régimen se veía mayormente desafiado por los grupos de oposición.

En 1988, la elección más cuestionada de la historia reciente, puso la primera piedra para la conformación de un nuevo mapa del voto en la ciudad de México, que dejaría atrás la disposición esencialmente bipartidista para adentrarse en una tripartidista y competitiva.

Dentro del Distrito Federal, el realineamiento partidario que se dibujó a partir de 1988, mostró que el PRI y el PAN se disputaban básicamente las zonas centro y poniente, mientras que el PRI y el PRD lo hacían en las áreas del norte y el oriente. Es cierto que la alta competitividad capitalina de 1988 no se reprodujo en las dos siguientes elecciones federales en las que el PRI tuvo una significativa recuperación; sin embargo, la presencia de las tres principales fuerzas políticas en el mismo emplazamiento geográfico, aunque ciertamente con distintos niveles de votación para cada una de ellas, se reprodujo en los siguientes años.

Si bien es cierto que la recuperación del PRI en 1991, fue particularmente significativa en el Distrito Federal, ello no impidió

que las zonas en las que el PAN y el PRD tuvieron una votación relativamente más alta fuera precisamente en las de arraigo de dichos partidos en 1988.

De la misma manera, cuando en 1997 el PRD conquistó el conjunto de los distritos capitalinos, ahí donde los otros partidos obtuvieron comparativamente mejores resultados electorales, fue en términos generales en los espacios de sus bastiones ya identificados en 1988.

La elevada competitividad alcanzada en el 2000 y el desplazamiento del PRI al casillero de la tercera fuerza electoral en el D.F., no permite hablar todavía de un nuevo realineamiento partidario capaz de desplazar al tripartidista de los últimos quince años y orientarlo hacia uno bipartidista.

Es cierto que uno de los rasgos característicos del Distrito Federal ha sido el ser –como dijo Rafael Segovia- la meca de los partidos políticos,<sup>11</sup> es decir, el espacio para su despegue y desarrollo, y que los partidos políticos de reciente registro han encontrado ahí oportunidades, no sólo para florecer, sino incluso para mantener su registro legal. El caso de Democracia Social es, sin duda, el

---

<sup>11</sup> Véase, “La reforma política: el ejecutivo federal, el PRI y las elecciones de 1973”, *Foro Internacional*, Vol.XIV-3, enero-marzo, 1974, pp.305-330.

ejemplo paradigmático más reciente, empero este nicho de oportunidades para los nuevos partidos no ha derivado aún en una modificación del esquema tripartidista capitalino.

No cabe duda que el avance de la competencia político electoral ha otorgado importancia a los temas de la geografía política en su sentido amplio y que dentro de la sociología electoral mexicana la perspectiva que mayor desarrollo ha tenido es, sin duda, la de la geografía del voto; sin embargo, es ya momento de pasar a nuevos planteamientos dentro de esta óptica, a fin de poder incorporar nuevas variables de análisis que vayan más allá de contrastar datos sociodemográficos de las distintas unidades territoriales, con los resultados electorales.

Si cada vez más una franja importante del voto, particularmente en las zonas urbanas, se define como retrospectivo; es decir, en función de la evaluación del gobierno en turno y, de acuerdo con algunos autores, particularmente en razón del desempeño económico del gobierno en turno,<sup>12</sup> es necesario que la geografía del voto incorpore resultados de la gestión pública para enriquecer la capacidad explicativa del comportamiento electoral.

---

<sup>12</sup> Véase, Buendía, Jorge, "El elector mexicano en los noventa: ¿un nuevo tipo de votante?", *Política y Gobierno*, Vol.VII, núm.2, 2000, pp.317-352.

■ *Jacqueline Peschard* ■

Los obstáculos que existían hasta hace 20 años por la falta de series estadísticas, hoy ya no existen, por lo que no me cabe la menor duda de que pueden asegurarse avances importantes en esta disciplina en el muy corto plazo.

## **La experiencia de la distritación en República Dominicana**

**Gilberto Cruz Herasme\***

Como objetivo principal en estos breves minutos en los que estaré compartiendo con ustedes, más que entrar en detalles sobre lo que hemos hecho en República Dominicana, pretendo comparar nuestra experiencia con la del ámbito mexicano, y si me lo permiten, brindarles algunas pautas de cómo ha evolucionado el espectro político electoral dominicano en los últimos 10 años. De forma más precisa hablaré sobre el último logro de este proceso: “los distritos electorales”, para las recién celebradas elecciones de este año 2002.

Voy a pedirles que me acompañen, haciendo un ejercicio de seguimiento mental, a lo que ha sido esta evolución, para ello inicio con una introducción general.

República Dominicana no es distinta a los países latinoamericanos en términos de sus experiencias tristes en materia de fortalecimiento democrático. A tal punto que hemos acuñado una frase, que creo nos retrata de cuerpo entero. Dentro del espectro

---

\* Director Nacional de Elecciones de la Junta Central Electoral de República Dominicana.

político latinoamericano y, al menos en el caso nuestro se ha dado, lo que se podría llamar el “síndrome del gancho”. Siempre los actores políticos —en general y con el debido respeto de los que están aquí—, tienen una percepción de duda sobre “¿qué hay detrás de lo que se me está presentando?”, o “¿Cómo me va a perjudicar?”. En consecuencia, los organismos electorales se han visto sujetos a cualquier tipo de cuestionamiento. En nuestro caso eso es exactamente lo que pasó.

Hacia el año 90, se celebraron en República Dominicana unas elecciones en la que los perdedores inmediatamente argumentaron que les hicieron fraude. Entonces la sociedad política dominicana empezó a plantearse qué se podía hacer para fortalecer la credibilidad del proceso electoral y al mismo tiempo lograr una función electoral más institucionalizada.

Dentro de las medidas consensuadas y adoptadas figuraron la integración de la función del registro civil y de la cédula de identidad bajo la jurisdicción del órgano electoral.

A esta medida siguió la integración del carné de registro electoral con la cédula de identidad tradicional y dio inicio la etapa de un único y oficial carné de identidad y electoral para los ciudadanos.

A lo anterior siguieron pasos para la implementación controles relativos al proceso electoral y hacia las elecciones electorales. La nueva inquietud la constituyó la denuncia de la existencia del voto de más electores que el número de personas inscritas en la lista de electores, así como las imputadas exclusiones que electores con su documento debidamente obtenido y que no aparecieron donde debieron.

Este malestar político –electoral–, desembocó en un crisis de proporciones mayores y que como salida consensuada provocó una modificación constitucional y el acortamiento del período de ejercicio para el Presidente de la República electo en esos comicios.

Se integró un tribunal electoral de consenso entre todos los sectores políticos y sociales del país que se abocó a la depuración del padrón de electores y estableció normas y reglamentaciones que dieran tranquilidad al proceso.

Ya con estos cambios se celebraron las elecciones del año 1996, donde se estrenó la figura de la doble vuelta y por primera vez en la

historia dominicana, no se registraron los acostumbrados calificativos de “fraude colosal”.

En 1997 se introdujeron importantes reformas a la legislación electoral dominicana, entre las cuales figuran las circunscripciones electorales para elección de diputados de la república y regidores de los municipios.

Aquí es oportuno introducir la definición, o explicación más bien, de la diferencia que vemos en cuanto al concepto de distritación que ustedes manejan en México respecto a la que nosotros usamos.

Distritación o implementación de circunscripciones electorales es para nosotros, desde el punto de vista poblacional, agrupar ciertos sectores geográficos o bien subdividir aquellos sectores muy amplios, para garantizar la representación del voto.

Entonces, nosotros vemos lo que es la circunscripción o distrito electoral, como una matriz o una planilla que se le pone encima a la cartografía electoral, léase provincias y municipios, en el caso de ustedes son estados, delegaciones y municipios.

No es una instancia administrativa, más bien es un aglutinamiento de los electores. Ahí es donde creo que hay una importante diferencia con el caso mexicano.

Lo que pretende esta figura —como Jacqueline Peschard y María Elena Homs planteaban en sus respectivas ponencias—, es un mayor acercamiento de las autoridades a ser electas con los habitantes de esas localidades, pero no a través de la incorporación de una estructura administrativa que facilite eso, sino más bien asegurar la aplicación de los mismos criterios —al igual que ustedes nosotros también tenemos cinco, más adelante profundizo al respecto—: de colindancia territorial, de jurisdicción de los electores, de afinidad socio democrático, en cuanto a las personas que viven en cada zona, así como procurar formas regulares —que no se vea el efecto de *Gerrymandering*—. Esta es la figura que nosotros llamamos circunscripciones electorales o distritos electorales.

También se estableció, como elemento evolutivo del proceso democrático dominicano, el voto de los dominicanos residentes en el exterior. De alguna manera, de toda esta agenda electoral, sólo este punto nos queda pendiente, su implementación se prevé para el año 2004.

Otra conquista que no estaba en la ley, pero que se logró, fue la implementación de una cédula de identidad electoral con 17 medidas de seguridad, con integración de huellas dactilares, con un código biométrico, con elementos como los que trataron ayer, que de alguna manera es una y es la que sirve de referencia para la obtención de licencia de conductor, para el seguro social y para todos los demás necesidades de acreditar la identidad de los electores.

Creo que en esto hay una gran diferencia con ustedes, y aunque no me corresponda, les exhorto a que vayan por esa línea. Considero que tener diversos registros es un dolor de cabeza.

En nuestro país teníamos un registro electoral por un lado y una cédula electoral —de identidad—, por el otro, de allí vinieron todos los problemas. Ya hemos superado esa etapa y actualmente lo que estamos es mirando hacia el futuro, particularmente cómo mejorar su calidad, y los diversos usos de la información que contiene en ámbitos como el policial, el judicial, el financiero. O sea, lo que se busca es darle más valor a esa credencial, no seguir discutiendo que si es una o si deben ser cinco.

Por otro lado, en el año 2000 incorporamos al proceso electoral el uso de un padrón electoral o una lista definitiva de electores fotográfica a color, —creo que primera en Latinoamérica—, que sirvió como un elemento motivador para que mucha gente fuera a cerciorarse de su inclusión en el mismo.

Estamos en proceso —creo que Juan Manuel Herrero lo señalaba ayer—, por lo que considero que uno de los puntos claves es el registro civil. Hemos empezado distinto a Chile y a Costa Rica; hemos querido empezar una modernización del registro civil, pensando que lo podemos hacer a partir de cero, pero no es posible, tenemos más de 150 años de vida republicana y eso definitivamente pesa.

Ayer Patricio Gajardo opinaba, —y yo en ese sentido quería hacer una observación—, que lo ideal es que el organismo del registro civil fuera independiente del organismo electoral.

En países como Costa Rica y Chile, funciona porque nacieron con una visión de registro civil correcta. En República Dominicana el organismo electoral es quien dispone de la documentación más actualizada del ciudadano, por decirlo así, la más oficial (cédula), por lo tanto lo que conviene es un proceso inverso: Llevar a cabo

un proceso de modernización o automatización del registro civil a partir de la infraestructura oficial con que cuenta el órgano electoral. Pero esto lo comento sólo como información.

En materia de las circunscripciones electorales, hacia los años 1997 y 1998 empezamos a estudiar la “topología cartográfica” del espectro electoral dominicano. Para tal efecto se empezaron a hacer algunos cruces de sectores, y de municipios; y pruebas de cómo empezar a aglutinarlos —siempre conforme a la constitución y la ley—, pero definitivamente no daba tiempo para implementarlos en las elecciones de 1998.

En la legislación dominicana esta atribución de implementación de los distritos o circunscripciones electorales es potestativa de la Junta Central Electoral, quien podía decidir si lo hacía para 1998 o lo posponía, como en efecto lo hizo, para el 2002.

En ese sentido, seguimos estudiando el tema y conseguimos algo: Logramos renovar cinco millones de cédulas en un período récord de apenas 12 meses. Esto se realizó considerando que íbamos a tener circunscripciones electorales lo que permitió que pudiéramos empezar a controlar la movilidad de los electores hacia zonas más o menos iguales, compactas.

De nuestro padrón de cinco millones, alrededor de un 25 por ciento registró movimientos y eso de alguna manera fue controlada, fue prevista. Cuando se implementaron las circunscripciones no hubo ningún problema, fue mínima la cantidad de personas que tuvo que ir a cambiar el carné, quienes lo hicieron acudieron porque querían beneficiar a un pariente o a un amigo que era candidato en otra circunscripción, más que porque estuvieran fuera de su ámbito político de incidencia. A este fenómeno lo llamamos “la sincerización de la ubicación del domicilio”.

Se ha mencionado en las ponencias de ayer y hoy, que el éxito —por lo menos en esta nueva era de la Junta Central Electoral de 1995 hasta la fecha—, de alguna manera guarda relación con los actores claves que son los partidos políticos. Yo lo veo más bien como un partido de fútbol. Nosotros somos el árbitro; con el respeto de que a veces quieren matar a los árbitros, pero de alguna manera son dos equipos participando, son candidaturas que están conteniendo y mientras más desapercibidos pasamos los organismos electorales dentro de este juego de la democracia, más credibilidad tendrá ese partido.

En ese sentido hemos involucrado, en diferentes escenarios, a los partidos y agrupaciones políticas, tanto en el nivel de las cúpulas de los mismos, como a las diferentes comisiones o niveles a lo interno de cada uno, lo que ha posibilitado que en tan poco tiempo República Dominicana haya avanzando en todo lo que tiene que ver con su democracia.

En 2000 se celebraron seminarios con el auspicio del IFE, del NDIA y otros organismos nacionales; Juan Manuel Herrero compartió con nosotros las experiencias que tuvo cuando estaba en el Registro Federal de Electores de México, lo que ilustró de manera edificante dicho tema. Asimismo conocimos de los casos de España, Puerto Rico y Bolivia cuyas experiencias se deben mirar en todo este proceso.

En este escenario también resultaron los criterios generales —los vamos a ver en detalle—, que guardan relación con lo expresado acerca de colindancia, de lo que es la cercanía de la zona, tomar en cuenta la jurisdicción de los electores y demás.

Como dije, en 2000 implementamos una cartografía digital, pero de nuevo, no con el objetivo de crear instancias administrativas, sino de aglutinar la planilla de cargos por elegir en el proceso electoral.

Hubo ciertos ajustes que no fueron previstos en la legislación del 97, pero que le agregaron valor a lo que fue la figura de la circunscripción electoral, por ejemplo, el voto preferencial o la lista cerrada desbloqueada.

Con esto lo que quiero expresar, creo que ya todos conocemos el concepto, es que de alguna manera no tiene mucho sentido tener autoridades electas en ciertas demarcaciones o distritos, si el votante no puede efectivamente elegir a quien quiere como su representante.

Ahí el voto preferencial adquiere un valor clave, aunque ya habíamos reducido las áreas geográficas, nosotros tenemos 150 diputados en 32 provincias, también le dimos al elector —y eso fue parte del consenso con los actores políticos—, el poder de seleccionar a su candidato o candidata. Y los resultados fueron excelentes.

En el caso de las circunscripciones a nivel municipal hubo limitaciones en el aspecto logístico. Voy a abordar posteriormente el caso de la boleta electoral que utilizamos y cómo, al confeccionar las boletas municipales incluir todas las fotografías hubiese derivado en un documento muy grande (del tamaño de un

periódico o un diario). Eso de alguna manera limitó que el voto preferencial se ejerciera en este nivel y sólo funcionara para la elección de diputados al congreso.

Para ponernos en perspectiva, lo que nosotros hicimos —con el mayor respeto para el concepto correcto y autorizado que el doctor Dieter Nohlen emplea en su libro “*Sistemas electorales sobre circunscripciones electorales*”—, fue adecuar un poco el término de circunscripción. Quizá ajustarlo al entendimiento de nuestros políticos que ni siquiera podían pronunciarlo bien, no por falta de educación ni conocimiento, sino porque nosotros tenemos circunscripciones del estado civil, y no se entendía si las circunscripciones de la oficialía del estado civil era lo mismo que las electorales. Tuvimos entonces que empezar a darle un poquito más de claridad. Sencillamente le llamamos demarcación territorial basada en un volumen de población que justificara o posibilitara la elección de por lo menos un candidato.

En la modificación a la legislación dominicana de 1997, —posiblemente el espíritu de tal cambio quedó incompleto—, se dejó implícita la circunscripción uninominal, toda vez que dice que las circunscripciones serían agrupaciones de 50 mil o más habitantes. Esto condujo a una discusión —que nos consumió casi

un año y 10 meses—, sobre si eran, o no, circunscripciones uninominales. Esto lo comento porque el concepto de distritos uninominales que ustedes y otros países tienen, era contrario a nuestra constitución, donde dice que para que haya proporcionalidad en todos los cargos electivos tiene que haber por lo menos dos integrantes, uno de mayoría y otro de la segunda mayoría.

Esta discusión, que no fue prevista en la ley, limitaba el proceso constitucional, por lo que tuvimos que afinarla y decidir claramente la inclusión de la población definida en el marco de la Constitución y de la Ley de Organización Municipal.

Ahora entro a los criterios generales. De manera rápida los voy a señalar. Creo que se han detallado bastante bien por mi antecesora, fundamentalmente son cinco criterios que hemos utilizado en apego a los requerimientos de la ley.

No puede haber un distrito electoral si no está fundamentado en un concepto jurídico claro, preciso, que le dé la garantía a todo los involucrados en el proceso de que no hay preferencia partidaria, porque lo bueno de este asunto es que todos los partidos saben dónde están sus fortalezas y debilidades, entonces obviamente todo

mundo quisiera, o pudiera querer, que la distribución de los espacios le beneficiara siempre, entonces, tiene que haber una legislación clara.

La *ubicación geográfica* se refiere a la ubicación o a la observación clara de los límites oficiales. Nosotros no podíamos trascender mas allá de los límites de las provincias, para el caso de las circunscripciones electorales en el nivel congresional, ni tampoco los municipios para lo que son las circunscripciones electorales en el nivel municipal.

La *colindancia territorial*, tiene que ver con las vías, los ríos, los accidentes naturales que obviamente compactan a la población con ciertos criterios de intereses comunes, de todo un desarrollo político, económico, social y cultural, que es el que enmarca a la gente de la sierra con la gente de abajo, y empieza a dar una definición clara de cómo las personas tienen que estar debidamente concentradas.

La *distribución espacial de la población* y ciertamente en esto sí hicimos una delimitación de las diputaciones, en lo relativo a los ambientes rural y municipal.

Finalmente, donde radica la clave de porqué tener un solo registro, *la jurisdicción*. Para nosotros fue muy fácil, porque lo electoral tomaba en cuenta no sólo el volumen de población, sino los recintos electorales, los centros de votación, por lo que era muy simple poder pasar límites imaginarios en el mapa de la cartografía electoral dominicana fundamentado en los recintos electorales.

Como decimos en Santo Domingo “salga pato o gallareta”. A mí no me preocupaba si la persona vivía fuera; si una persona vota en ese recinto, corresponde a ese distrito electoral y punto. Eso simplificó el análisis de los límites imaginarios, se evitó el problema de definir dónde votan los ciudadanos, por ejemplo, el de las avenidas donde, por supuesto, hay recintos y personas que viven de un lado y de otro. La conformación de la topología electoral a partir de los recintos evitó obligar a los ciudadanos a que acudieran a cambiar el carné, lo que hubiera sido una complejidad.

En lo referente a cartografía electoral entiendo que se ha avanzado en México y de nuevo lo que quisiera es referir lo que hicimos. De entrada tuvimos, y nos lo mandaba la ley, un involucramiento de los organismos oficiales autorizados para manejar la información cartográfica.

En nuestro caso no definimos límites. Entiendo que aquí sí hay toda una definición, porque éste es muy móvil. En República Dominicana es muy simple; el congreso vota las leyes de elevación de categoría a municipios o provincias, y en esa demarcación hay tres organismos que se encargan de elaborar los mapas, lo que es más sencillo que en el caso de ustedes.

Tuvimos que empezar la conversión de nuestra cartografía manual (en papeles) a una cartografía digital. Se hablaba que en Baja California usaban MapInfo, otros están usando ArcInfo o ArcView. Son herramientas comerciales que se consiguen fácilmente, que están orientadas a mapas, a cartografía, a la referenciación geográfica, las cuales ofrecen un buen apoyo al campo electoral y político.

Asimismo, tuvimos que embarcarnos en la preparación y formación de recursos técnicos y humanos al interior de la institución, e involucrar a los partidos políticos para que ellos pudieran, si así lo deseaban, crear una infraestructura en paralelo para cerciorarse de que no había “gato entre macuto”, para tal efecto les enseñábamos que la cartografía era idéntica a la recibida de los organismos oficiales.

Un asunto clave, sobre todo cuando hablamos de materia presupuestaria, fue el compromiso de las altas instancias del organismo. En nuestro caso, la Junta Central Electoral, que tiene autonomía financiera, contribuyó al logro de resultados favorables. No obstante, se requirió acudir al Congreso para la aprobación de ciertos proyectos y equipos tecnológicos, ya que éstos eran costosos.

Como ayer se mencionaba, después de iniciado el proceso de digitalización, el mantenimiento y actualización continuo es irrenunciable, porque de lo contrario, al paso del tiempo no tienes nada.

Los nuevos asentamientos y urbanizaciones constituyen una variación que altera la geográfica electoral, para resolver estos problemas es necesario realizar trabajo de campo.

La visión de conjunto de la solución que implementamos requería ser ágil, flexible, y de alguna manera, responder a los dinámicos cambios del domicilio de los ciudadanos. Algo que tenemos pendiente es que los ciudadanos estén obligados, cada vez que cambien de una circunscripción a otra, a reportar ese cambio ante

el organismo de registro electoral, porque esto es fundamental. Sin esto se cae todo el proceso.

Un tópico importante se refiere a la discusión detallada del concepto que se tiene respecto a si el órgano electoral ha madurado. Creemos —al interior de la institución estamos todos de acuerdo—, en la interacción con los partidos políticos. Si hay discrepancias internas y trasladamos eso al escenario político, entonces vamos a tener más diferencias.

Si hay un acuerdo interno monolítico, sólido, bien ponderado, bien estudiado, bien analizado, entonces los partidos políticos deben empezar desde el principio a participar en todas las discusiones, a darle la forma a ese traje, no solo en este caso de las circunscripciones electorales, sino para cualquier ámbito de materia electoral.

En otro orden de ideas, un elemento fundamental para la circunscripción electoral es la fuente de datos a utilizar. En nuestro caso, aunque la elección era en 2000, debimos remontarnos al Censo Nacional de Población y Vivienda de 1993. Creo que Juan Manuel Herrero estuvo apoyando en República Dominicana esa función, ya como parte del equipo de las Naciones Unidas.

Tuvimos que irnos todo ese tiempo atrás porque no teníamos cifras estadísticas oficiales más recientes. Tuvimos entonces que hacer nuestro mejor esfuerzo basándonos en el censo de 1993.

Sin embargo, y dado que ustedes tienen elecciones de manera muy continua, hay otras alternativas, como son las proyecciones poblacionales del censo.

El esquema que adoptamos, entrando en lo que realmente ocurrió y funcionó, ya no la parte teórica, fundamentalmente fueron las circunscripciones plurinominales. Nosotros tenemos 23 circunscripciones plurinominales a nivel de provincias, y 24 en las que no se hizo ninguna subdivisión porque la población no daba ni para elegir un diputado.

La elevación de categoría o justipreciación de los diferentes territorios, obedece a un criterio político, mas que poblacional o de desarrollo económico o social. En República Dominicana existe un Senador de la República, del total de 32, que corresponde a una provincia del sur del país con población electoral de apenas 18 mil ciudadanos.

Por otro lado, tenemos un senador de la provincia de Santo Domingo por el que pueden votar un millón 200 mil electores. En virtud de lo anterior no hay una correspondencia en términos del valor del voto, ahí es donde entra en funcionamiento la importancia de las circunscripciones electorales.

El primer enfoque por el que nos fuimos, fue el aceptado por todos los actores políticos y el organismo, dividir y organizar sectores con un mínimo de 250 mil habitantes. Los que anteriormente representaban de 125 a 130 mil electores, actualmente rondan ya los 215 habitantes. A esos fueron los sectores a los que nos orientamos.

De igual manera cuidamos que la división garantizara el apego a la ley de cuotas que, ya para el año 2000, se había aumentado de 25 a 33%. Para tal efecto sólo hicimos divisiones del ámbito municipal en aquellas municipalidades que coincidían con las divisiones del ámbito congresional, lo anterior por todo el andamiaje logístico que esta tarea implicaba.

Ya mencioné que la implementación del voto preferencial requirió la utilización de una boleta que facilitara al elector la elección libre, asimismo que se mantuvieron —el caso de la lista cerrada,

bloqueada— planillas sometidas por los partidos para nivel municipal.

Tuvimos por primera vez en el caso dominicano —sé que otros países ya lo tienen—, boletas electorales para los niveles congresional y municipal, con fotografía a color. Asimismo, se utilizó, —y eso si fue un valor agregado para todos los procesos—, un sistema de administración de candidaturas que le entregamos a los partidos políticos para facilitarles sus trabajos en las primarias internas y la presentación de las candidaturas: datos demográficos, candidatos que iban a figurar en la boleta, así como la fotografía digital que éste quería que saliera.

Hubo un evento jocoso porque la fotografía digital de una candidata a diputada, que se incorporó a la boleta correspondiente, no tenía ningún parecido con su aspecto de ese momento. La pobre señora perdió las elecciones habiendo tenido tres procesos electorales continuos como diputada, y lo que le dijimos fue nadie la conocía sino que pensaban que se trataba de su hija, porque definitivamente esta tecnología digital es increíble.

De hecho en la capital, el Distrito Nacional, tuvimos un candidato a senador, contendiente por el partido mayoritario, que por parecerse

en la foto a Luis Miguel, le decían que no era él. Cosas como esas forman parte del proceso en que estamos.

La boleta que fue se utilizó —que reunía a muchos partidos pero fundamentalmente a los tres mayoritarios que la encabezaban—, tenía debajo de la fotografía del senador, la de los diputados y diputadas; este esquema le daba la oportunidad a los electores de marcar expresamente el candidato de su preferencia en la circunscripción que le correspondía, para así llegar a una verdadera representación.

En el caso municipal se conservó la boleta bloqueada. Se mantuvo la lista tradicional —la lista cerrada—, propuesta por los partidos políticos, pero con la innovación de la fotografía de los candidatos a síndico o alcalde.

Respecto a la división de circunscripciones, además de la cartografía y otras innovaciones, hicimos una distribución de la cuota femenina la que se calculó según las disposiciones legales. A partir de lo anterior se logró que se respetara la cuota femenina, primero en la propuesta de candidaturas y luego en los cargos elegidos.

¿Cuáles fueron los resultados que obtuvimos de todo este ejercicio? Bueno, vamos a hacer un análisis de aspectos positivos y negativos. Y como elemento interesante, pienso que les pudiera servirles como referencia.

Se realizó un simulacro, a nivel nacional, de votación 60 días antes de las elecciones, para lo cual formamos las casillas de votación o colegios electorales para que la ciudadanía pudieran acudir durante todo el día, desde las ocho de la mañana hasta las seis de la tarde. El objetivo fue que el ciudadano entendiera claramente qué era el voto preferencial y se familiarizara con la distritación o separación en circunscripciones electorales, además de que verificara los datos de su documento de identidad y electoral en el padrón.

Acudió alrededor de 7% de la población electoral y fue bastante interesante, porque existía el temor en la sociedad política de que el ciudadano cometiera errores el día de las elecciones —con votos nulos y demás— y se vio claramente que la posibilidad de equivocación en el marcado preferencial apenas rondaba el 3%.

El nivel de voto nulo que se registró en el simulacro apenas alcanzaba a un 2%, lo que nos brindó una buena esperanza, una

buena expectativa de que el proceso electoral iba ser exitoso, como de hecho fue.

Respecto a la campaña educacional y motivacional, se hizo un esfuerzo desde un año antes de las elecciones con todos los segmentos importantes: partidos políticos, ciudadanos, grupos de sociedad civil —que tenían impacto en la en todo el territorio nacional—, el personal de planta del organismo electoral. Cabe señalar que se buscó que todos los encuentros con los partidos políticos a nivel nacional quedaran bien documentados.

Dentro de este esquema hicimos eventos de cara a los ciudadanos. Creo que en el Distrito Federal hay 15 ó 18 millones de habitantes, en República Dominicana somos más o menos ocho millones, hay una diferencia importante. No obstante, hicimos un esfuerzo de impresión de boletas educativas (cinco millones), mismas que entregamos a los partidos políticos y a la ciudadanía para que aprendieran a manejar este nuevo esquema.

Durante los dos meses previos a la elección diariamente tuvimos un programa interactivo en el que enseñábamos y contestábamos preguntas de los ciudadanos que llamaban. Esto en paralelo a todo lo que fue un soporte de nuestra página en internet, donde el

ciudadano podía verificar su inclusión en el padrón, y consultar sobre diversos temas, por ejemplo, qué colegio le tocaba. Creo que es similar a la experiencia de Baja California.

Resultaron altamente gratificantes los bajos niveles de votos nulos, en muchos casos, fueron menores a procesos anteriores y otros similares. En la mayoría de los casos esos votos nulos no se pueden atribuir a que el ciudadano no supiera ejercer el voto preferencial, sino a que el ciudadano marcó dos partidos que no estaban aliados.

De manera curiosa la población respondió positivamente, al voto preferencial. 75% de la población marcó el candidato de su preferencia, en lugar de como siempre lo hacía por el partido, por el color del partido o por los símbolos del partido.

Por otro lado, se logró cumplir la cuota de género en todos los cargos selectivos. Por lo menos 33% de todos los cargos los ocuparon candidatos de sexo femenino.

Otra conquista fue la implantación de un sistema de logística electoral que soportara toda la infraestructura de circunscripciones electorales, porque si las boletas de una circunscripción se hubieran ido a otra, se hubieran complicado los cómputos. Yo no sé si en su

caso fue así, pero en República Dominicana toda la organización y administración del proceso electoral se hace en la sede del organismo, no en las juntas electorales, como le llamamos, o delegaciones como ustedes tienen. Lo hacemos de manera central, por eso la función logística resulta más compleja.

El balance de la experiencia permite determinar los puntos por mejorar en el futuro. En primer lugar, como en todos los casos —me imagino que aquí también—, hubo personas improvisadas en la conformación de los colegios electorales, de jurado de mesa. En segundo, casi todas las impugnaciones que presentaron los partidos políticos —quienes señalaban que los engañaron, que les cometieron fraude— se pueden atribuir al grado de complejidad de las actas. Esto derivó en que fuera común el mal llenado del acta —que de por sí era compleja—. Piénsese en el caso de la circunscripción donde teníamos siete candidatos, teníamos siete partidos políticos. La matriz resultantes era de siete filas por siete renglones, y en cada uno de los 49 cruces se tenía que escribir el número de votos que obtuvo el candidato correspondiente.

Si no pasaste por el proceso de capacitación, obviamente no íbamos a hacer un buen trabajo. Lo interesante es que el mayor número de denuncias que los partidos políticos canalizaron al tribunal

electoral, fueron fundamentalmente entre candidatos del mismo partido quienes decían que el delegado que estaba en el colegio, en la casilla de votación, no le representaba, sino a otro candidato del mismo partido y eso le perjudicó, o sea, problemas internos de partidos.

Creo que la mayor dificultad reside en las circunscripciones y en el voto preferencial, más en éste que en aquellas. Ya que las impugnaciones giraron ahí. El proceso fue positivo, hacia el futuro tenemos perspectivas interesantes, como son seguir definiendo los distritos municipales, los distritos a nivel de lo que son las delegaciones o municipalidades incluyendo el voto preferencial. Naturalmente eso tendrá que hacerse sobre una infraestructura tecnológica automatizada.

Si tuvimos dificultades con siete diputados por siete partidos, imaginemos ahora la complejidad de 18 ó 20 regidores por siete, ocho ó 10 partidos. Estas son matrices y complejidades enormes que sólo se resuelven por elementos técnicos, ahí es donde estamos orientándonos también. Estamos haciendo esfuerzos para que se obligue a los electores informar de sus cambios de domicilio, así como en dar mantenimiento continuo de toda la cartografía digital.

Tenemos también un proyecto piloto de votación electrónica que pretendemos implementarlo para las próximas elecciones.

Otro punto interesante —desconozco si en México lo tienen—, es cómo permitir que candidatos de agrupaciones o movimientos políticos no tradicionales puedan contender por candidaturas en el ámbito municipal, en oposición a los partidos tradicionales. En República Dominicana esta es una de las aspiraciones que tienen muchos sectores que no se sienten identificados con los partidos políticos y no participan en las elecciones.

En el caso de las elecciones municipales y las legislativas intermedias, la abstención siempre ronda el 48%, es entonces cuando uno pondera que la persona es un elemento fuerte y que muchos electores no se sienten representados por los candidatos de los partidos tradicionales.

Este es un panorama general de nuestros logros. Para concluir quisiera plantear una inquietud referente a la creación de una conciencia o un mecanismo de balance y rendimiento de cuentas por parte de los candidatos electos. Muchas veces —en nuestro país, no sé el caso de México—, el candidato ganador de una determinada área rural o algún estrato social, inmediatamente

desaparece, como si se lo hubieran llevado para el cielo, y la vinculación que persigue la representatividad por vía de los distritos electorales se pierde.



## Capítulo 4

### **Geopolítica y Geografía Electoral en el Distrito Federal.**

En este cuarto y último capítulo, se exponen problemáticas y respuestas institucionales concretas que influyen en la contienda política y la geografía electoral. En cada una de las ponencias que aquí se incluyen resalta que la dinámica demográfica y el crecimiento de la mancha urbana experimentado en la Ciudad de México, ha tendido a alterar los límites político-administrativos establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Sin embargo, dichas modificaciones no se reflejan en los ordenamientos legales que constituyen la base normativa para que los órganos electorales, federal y local, delimiten la geografía y cartografía de los procesos electorales.

Este fenómeno, aunado a la mayor atención brindada en los últimos años a la geografía electoral, a partir de los cambios introducidos por la reforma política del Distrito Federal, ha puesto al descubierto la necesidad de revisar la geografía político administrativa de la ciudad capital.

En este marco las ponencias del presente capítulo, disertan sobre la influencia de los límites político-administrativos de la capital en la

definición de la base geográfica para la organización de las elecciones, a partir de las actividades realizadas en este tema tanto por autoridades electorales, en este caso por el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y la Junta Ejecutiva Local del Instituto Federal Electoral (IFE), como por la propia Asamblea Legislativa y el gobierno capitalino.

De esta manera, dichos aspectos son analizados desde diferentes ópticas. Francisco Zárate Ruiz, a nombre del Comité Técnico de Asesoría en Materia del Registro de Electores del IEDF, expuso el papel desempeñado por este comité en la generación de materiales y propuestas de solución a la desactualización de los límites interiores (entre delegaciones) y exteriores (entre esta entidad y el Estado de México). Para describir las implicaciones de ello en la organización del próximo proceso electoral federal en esta ciudad, Luis Roberto Garza, Vocal del Registro Federal de Electores en el D.F., destacó los aspectos técnicos involucrados en la actualización de la cartografía electoral y los esquemas de coordinación interinstitucional entre el IFE y el IEDF. Por su parte, Carmen Reyes y Margarita Parás, miembros del Centro de Investigación en Geografía y Geomática “Ing. Jorge L. Tamayo”, A.C. –instancia de investigación que participó en el comité de especialistas que analizó y evaluó los trabajos de distritación del IEDF en 2002-

presentó algunas de las líneas de investigación desarrolladas por dicho centro, entre las que se incluye la relativa a la gestión electoral.

Por último, el funcionamiento y las perspectivas del Comité de Límites Territoriales del Distrito Federal para atender los casos detectados fue presentado por la autoridad administrativa y por la instancia legislativa local, a través de Monserrat García Gallego, Secretaria Técnica del Grupo de Trabajo del Comité, y por el Diputado Marco Antonio Michel Díaz, representante de la Asamblea Legislativa ante dicho órgano colegiado.



## **La importancia del Comité Técnico Especial de Asesoría en Materia de Registro de Electores, en la redefinición de los límites geográfico-electorales del Distrito Federal**

**Francisco Zárate\***

Estoy ante ustedes en esta mesa de trabajo, por la decisión de todos los integrantes del Comité Técnico Especial de Asesoría en Materia de Registro de Electores, y por voluntad propia, para tratar de explicar la importancia que reviste para un organismo electoral como el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), contar con una instancia técnica que le ayude a resolver algunos problemas operativos inherentes a sus funciones.

Los procesos electorales en la actualidad, con razón o sin ella, son considerados como los prototipos de la expresión democrática o antidemocrática, pues se entienden como la fuente de representatividad de la voluntad del pueblo, en los órganos de gobierno.

Además, son estos procesos los ámbitos de mayor involucramiento de los ciudadanos en las actividades políticas, pues los mecanismos de participación ciudadana –sobre todo los establecidos en la Ley

---

\* Representante del Partido Alianza Social ante el CTEAMRE. Esta es una ponencia colectiva elaborada por los integrantes del Comité Técnico.

correspondiente del Distrito Federal, que ha puesto en práctica la autoridad electoral- hasta el momento no han dado los resultados que de ellos se esperan.

De ahí la importancia de que los procesos electorales deban ser, por sobre cualquier otra virtuosa característica, confiables, y esa confiabilidad depende, en gran medida, de la precisión y la definición de los insumos y los instrumentos electorales, pues en nuestros tiempos la confianza política descansa también en la confianza técnica.

Para la elaboración de los insumos electorales, la geografía electoral juega un papel muy importante como determinadora jurisdiccional. Por eso debe ser clara y precisa, y por eso los órganos electorales deben atenderla con esmero, interpretando en ella las delimitaciones político-administrativas establecidas en las leyes y plasmando fielmente en la cartografía las características topográficas y urbanísticas que la integran, además de las divisiones electorales que correspondan.

La Ciudad de México, el Distrito Federal de la República Mexicana, es una ciudad muy compleja por diferentes causas, pero debido principalmente a su anárquico desarrollo, sobre todo el que

sufrió durante la segunda mitad del siglo pasado; anarquía que comprende lo jurídico, lo estructural y lo social. Por esa razón, esta ciudad arrastra todavía indefiniciones limítrofes al interior y al exterior de la entidad.

Por otro lado, al ser la sede de los poderes federales la Ciudad de México había sido gobernada, hasta hace muy poco,<sup>1</sup> de manera indirecta por el Presidente de la República, quien ponía y quitaba a su voluntad a los gobernantes del Distrito Federal, llamados de manera anacrónica *regentes*, y éstos a su vez nombraban y removían a su antojo a los jefes de las 16 delegaciones político-administrativas en que se dividía el denominado *Departamento del Distrito Federal*.

Al pasar el nombramiento del jefe de gobierno del Distrito Federal de designación a elección, y ante la inminencia de hacer lo mismo con los jefes delegacionales, emergió la necesidad de promulgar normas electorales para el Distrito Federal y, simultáneamente, crear un organismo encargado de preparar, desarrollar y controlar las elecciones; necesidad que la Asamblea Legislativa y el Jefe de

---

<sup>1</sup> El último Regente del Distrito Federal fue el Lic. Oscar Espinosa Villarreal, cuya gestión concluyó en 1997.

Gobierno del Distrito Federal cubrieron con la publicación oficial del Código Electoral del Distrito Federal, el 5 de enero de 1999.

Así, las elecciones locales del año 2000 serían reguladas ya por el citado Código. Sin embargo, las disposiciones en él contenidas, relativas a la creación de instrumentos electorales propios del Distrito Federal, estaban suspendidas por un artículo transitorio que difería, para después de las elecciones de 2000, la creación de tales instrumentos. Y aunque había ya en el IEDF una Dirección Ejecutiva del Registro de Electores, no había una instancia colegiada donde los partidos políticos pudieran opinar acerca del padrón electoral, las listas nominales o la cartografía, entre otros temas técnicos.

Por esa razón, el Consejo General del IEDF acordó la creación del Comité Técnico Especial de Asesoría en Materia de Registro de Electores, el 29 de septiembre de 1999, con la finalidad de dar seguimiento al Convenio de Apoyo y Colaboración suscrito con el Instituto Federal Electoral en materia de Registro de Electores y a la utilización de los instrumentos electorales federales en las elecciones locales.

A partir de entonces, el Comité Técnico ha trabajado mediante la realización de sesiones ordinarias mensuales y frecuentes mesas de trabajo, en torno a tres grandes funciones:

- El seguimiento operativo de las tareas generadas por el Convenio de Apoyo y Colaboración, entre el Instituto Federal Electoral y el Instituto Electoral del Distrito Federal, en materia registral;
- El análisis de la cartografía electoral del Distrito Federal; y
- El análisis de los instrumentos electorales utilizados en los procesos electorales y de participación ciudadana, organizados por el Instituto Electoral del Distrito Federal, así como de los estudios técnicos que realiza la Dirección Ejecutiva del Registro de Electores del Distrito Federal.

Todo lo anterior, con la finalidad de hacer sugerencias para el mejoramiento de la eficiencia y la eficacia de los instrumentos electorales.

Hasta esta fecha, los principales trabajos de la Dirección Ejecutiva del Registro de Electores del Distrito Federal, desarrollados con la participación del Comité Técnico, que se traduce en la integración

a esos trabajos de las opiniones y sugerencias de los partidos políticos, son:

- La elaboración de un Diagnóstico y propuesta de modificaciones, a los descriptivos de límites de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal;
- El desarrollo de un estudio acerca del número óptimo de distritos electorales para el Distrito Federal;
- La preparación de una propuesta metodológica para conformar los distritos electorales del Distrito Federal;
- La realización de un estudio de factibilidad acerca de la formación de instrumentos electorales propios del Distrito Federal; y
- La delimitación territorial de los cuarenta distritos electorales locales, que se utilizarán a partir de 2003.

El primer trabajo en el que participó el Comité Técnico, que fue la elaboración del Diagnóstico y propuesta de modificaciones a los descriptivos de límites de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal es quizá, por su trascendencia política

y por su repercusión social, el más importante de todos porque es la base para los demás trabajos electorales.

Ese trabajo se desarrolló a partir de la detección de imprecisiones en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en materia de límites de la geografía político-administrativa, cuya última revisión data de la década de los 70 en que se estableció la demarcación territorial denominada Delegación Política; además de los problemas limítrofes entre el Distrito Federal y municipios conurbados del Estado de México.

El producto de ese esfuerzo puede resumirse en la definición de 18 casos de imprecisiones limítrofes en 10 de las 16 delegaciones: 14 correspondientes a problemas de límites interdelegacionales y 4 entre delegaciones y municipios del Estado de México.

Como la solución de esos problemas diagnosticados requiere de la intervención de los legisladores, el IEDF recurrió a las fracciones parlamentarias de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, instancia a la cual se presentó el Diagnóstico citado en enero de 2001. Como resultado de ese trámite, la Asamblea Legislativa y el gobierno del Distrito Federal instalaron un Comité de Límites Territoriales del Distrito Federal, el 22 de abril de 2002, con dos

grupos de trabajo: uno para el análisis técnico-jurídico y otro para la evaluación del impacto social de las modificaciones propuestas.

El Comité de Límites ha adoptado como base para sus trabajos el Diagnóstico elaborado por el órgano electoral local; sin embargo, sólo se han tomado 14 de los 18 casos identificados relativos a límites interiores.

Es necesario destacar que los límites político-administrativos inciden en diversos aspectos de la vida de los ciudadanos, pues además de contribuir a la identidad de las colectividades representan los cotos para la recaudación tributaria y para la prestación de servicios públicos. Además, contribuyen a la certeza jurídica para la tenencia de la tierra y el uso del suelo y, en lo que nos ocupa, son el fundamento para la demarcación territorial de la representación política.

Atendiendo a este último aspecto, a la autoridad electoral del Distrito Federal le afectan las imprecisiones en los descriptivos de límites de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, porque generan confusión al definir los ámbitos territoriales para elegir al jefe de gobierno y a los jefes delegacionales.

Sin embargo, con la creación del Comité de Límites del Distrito Federal como consecuencia de los trabajos del Comité Técnico, se abrió la posibilidad de construir una solución integral a los problemas de límites político-administrativos de nuestra ciudad, aunque las probabilidades de culminar este proceso para los comicios de 2003 parecen escasas.

Como conclusión de todo lo expuesto puede comentarse lo siguiente:

El trabajo de un comité técnico en un organismo electoral como el IEDF es invaluable porque, aunque en este ambiente lo político no puede separarse completamente de lo técnico, la preponderancia de este último aspecto relaja positivamente la actitud de los participantes, en beneficio de los trabajos que se ejecutan.

También la posibilidad de realizar más mesas de trabajo que sesiones formales agiliza el desarrollo de los estudios o de los análisis; además de que los recorridos de campo, para corroborar *in situ* las particularidades de lo que se estudia, amplían la participación de los integrantes del Comité y enriquecen los productos de sus trabajos.

En lo que atañe al Comité Técnico Especial de Asesoría en Materia de Registro de Electores, es importante hacer notar, como característica positiva, que su actuación es la de un verdadero órgano colegiado, pues en él tienen voz y voto todos sus integrantes, y al no haber desequilibrio en la participación ésta es más fluida, armónica y eficiente. Además, en su calidad de órgano asesor subordina, como debe ser, sus propuestas a la sanción del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, con lo que se preserva la institucionalidad, virtud tan apreciada en los regímenes democráticos.

Pero quizá la virtud fundamental de este comité técnico, resida en que se encuentra integrado por la autoridad electoral y todos los partidos políticos con registro nacional, lo que le confiere gran pluralidad, además de que prácticamente elimina la posibilidad de que sus logros sean cuestionados o impugnados por los actores políticos que son sus forjadores.

Así, esperamos que el resultado de este esfuerzo, ahora en manos del Comité de Límites Territoriales del Distrito Federal, se vea reflejado en la modificación de los descriptivos de límites de la Ley Orgánica del Distrito Federal, para la consolidación del marco

geográfico electoral que se utilizará en los próximos comicios de 2003.



## Gestión electoral y geomática

**Carmen Reyes\***  
**Margarita Parás\*\***

Agradecemos, la invitación a participar en esta mesa con la propuesta de Gestión Electoral y Geomática.

En primer lugar, haremos una breve presentación del *CentroGeo* y a partir de ésta se destacará la importancia del desarrollo y aplicación de la Geomática para el análisis y gestión de los procesos electorales, así como de los de redistribución electoral.

Somos una institución del sistema de centros públicos CONACYT, dedicada a la investigación en Geografía y Geomática, con tres áreas principales de desarrollo en los ámbitos de la educación, la investigación y la innovación tecnológica.

Desde la creación del centro, la dirección estuvo ocupada y preocupada por generar un modelo de gestión científica, como guía de su quehacer y basado en sus factores humano y organizacional.

---

\*Directora General del Centro de Investigación en Geografía y Geomática "Jorge L. Tamayo", A. C.

\*\*Investigadora del Centro de Investigación en Geografía y Geomática "Jorge L. Tamayo", A.C.

Aspectos relevantes de este modelo son: la orientación a procesos, la cultura científico empresarial del centro, la valoración del capital humano, su retribución y reconocimiento, así como la construcción de alianzas estratégicas.

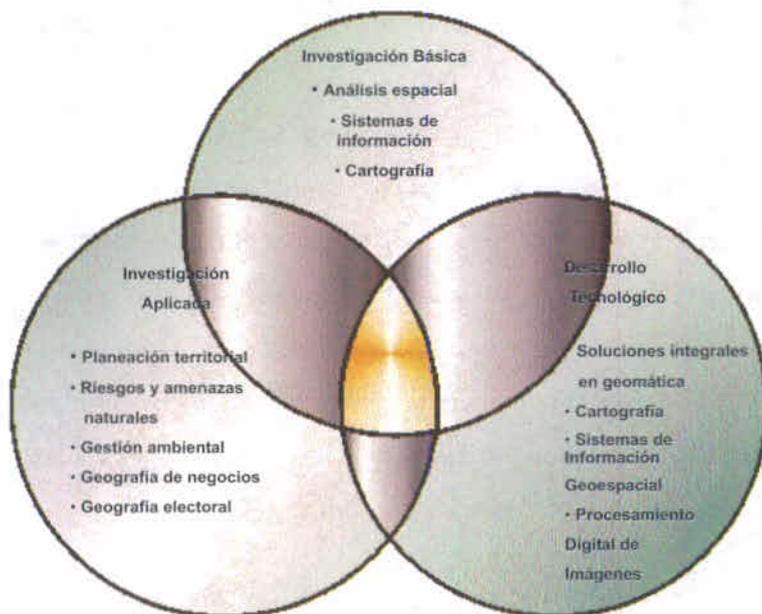
Complementario a este modelo de gestión, se desarrolla la *RedGeo* como factor que aglutina y potencia el conocimiento y el trabajo de investigación, desarrollo de aplicaciones, divulgación y discusión de conceptos de la Geomática, así como en un medio muy poderoso para lograr la interrelación Geomática-sociedad, que siempre ha buscado el *CentroGeo*.

La *RedGeo* es una red virtual de especialistas e instituciones interesados en la Geomática y la Geografía, que sirve como mecanismo para orientar la investigación básica y aplicada, buscando una sinergia que permita optimizar el aprovechamiento de los recursos humanos y técnicos, así como apoyar de manera más efectiva los trabajos de los investigadores en este campo y ofrecer soluciones más adecuadas en estas materias.

El proceso de planeación estratégica de *CentroGeo* plantea la necesidad de consolidar los grupos de investigación y robustecer el capital humano.

Cabe recordar que la Geomática es una ciencia emergente y en ella convergen la geografía y el análisis espacial, integrando las ciencias de información geográfica: fotogrametría, geodesia, percepción remota, cartografía y sistemas de información geoespacial.

En cuanto a las líneas de investigación, en el *CentroGeo*, se desarrollan tres áreas importantes que se ilustran a continuación:



Estas tres áreas de investigación confluyen en una serie de aplicaciones y prototipos de Geomática que se han ido

desarrollando en los ámbitos de la planeación territorial, riesgos y amenazas naturales, gestión ambiental, geografía de negocios y geografía electoral.

La investigación aplicada en el *CentroGEO*, tiene una clara orientación hacia la generación de soluciones de Geomática para una gran diversidad de problemas enfrentados por las organizaciones públicas, privadas, la sociedad y los sectores productivos del país, así como para organismos internacionales.

La vinculación con los usuarios de los servicios es directa y muy estrecha por lo cual las condiciones en que se desenvuelve esta área del centro son totalmente distintas a las prevalecientes en investigación básica y desarrollo tecnológico. En general, los proyectos de investigación aplicada se desarrollan bajo especificaciones muy concretas, sobre principios de oportunidad y calidad determinados por las exigencias de los clientes, usuarios y beneficiarios de los resultados ofrecidos.

Varios de estos productos son resultado del desarrollo de la cartografía digital y han incorporado avances importantes en las soluciones tecnológicas y conceptuales de la cartografía moderna, a través del concepto de atlas cibernético.

Uno de los prototipos diseñado en *CentroGeo* es el Atlas Cibernético para el Lago Chapala, el cual ha tenido un impacto inesperado e interesante en los procesos de concertación entre actores y como instrumento de política pública, en el ámbito regional y de la gestión ambiental.

Otros prototipos con los que se cuenta son: los Atlas Cibernéticos para el Lago de Pátzcuaro, el de la Selva Lacandona y para el Mar de Cortés.

Se ha continuado trabajando en el concepto de *Soluciones Integrales de Geomática*, el cual avanza a nivel conceptual, metodológico y tecnológico, brindando productos comprensivos y robustos. Estas soluciones tienen un desarrollo tecnológico que permite al usuario, de una manera "transparente", el manejo de bases de información, cartografía, elementos de comunicación audiovisual, etc.

Un ejemplo de ellas es la Solución Integral de Geomática para la elaboración del *Plan de Ordenamiento Territorial, Tizapán El Alto*, proyecto desarrollado para la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Este fue un primer esfuerzo metodológico del binomio *Ordenamiento Territorial-Geomática* que promueve la aplicación de una nueva conceptualización del uso de las distintas ciencias de la Geomática para apoyar los procesos de planeación en el ordenamiento territorial. Dicha *Solución Integral de Geomática* ha sido diseñada y desarrollada para consultar, administrar, actualizar y analizar la información biofísica, social y económica del municipio, lo cual permite la elaboración del *Plan de Ordenamiento Territorial de Tizapán El Alto*. Esta solución sirve como un instrumento de concertación entre los actores de la región para la organización y participación de todos ellos en acciones enfocadas a favorecer el equilibrio entre las actividades humanas y el entorno natural.

La atención a huracanes en el puerto de Acapulco, fue también objeto de una investigación muy importante. Para ello se hizo un acoplamiento, a partir de información desarrollada por el Instituto de Ingeniería de la UNAM, para un modelo de simulación de 739 huracanes en el pacífico. Adicionalmente, esta aplicación permite identificar las zonas de mayor vulnerabilidad de la región debido, principalmente, al crecimiento urbano en la zona de Acapulco, así como contar con información para la planeación, desarrollo y lineamientos de prevención en caso de futuras contingencias.

Es así, que la Geomática constituye una disciplina emergente que se apoya en el impresionante avance tecnológico que el mundo ha experimentado en las últimas tres décadas. A partir de este avance el área responsable de impulsar el desarrollo tecnológico del *CentroGeo*, constituye una de sus principales fortalezas y fuente esencial de su ventaja competitiva.

El desarrollo tecnológico del Centro ha focalizado su interés en las áreas de diseño y desarrollo de los Atlas Educativos, Cartografía Cibernética, Modelo de Regionalización, Análisis Espacial, Biblioteca Digital Espacial y Metodología Estrabón de Cartografía Participativa.

Respecto a este último proyecto, se han logrado avances que consisten en el desarrollo de un visualizador cartográfico donde los expertos puedan digitalizar y, de esta forma, transmitir tanto su experiencia como su conocimiento, a través de mapas que permiten localizar las áreas de consenso y desacuerdo. El avance consiste en poder representar el conocimiento del grupo en forma relativa incorporando una gama amplia de respuestas que se acercan más al conocimiento de los expertos.

En cuanto a las investigaciones y aplicaciones que desarrolla el Centro sobre el Distrito Federal, se tienen alrededor de cuatro proyectos que han permitido crear un acervo de información digitalizada.

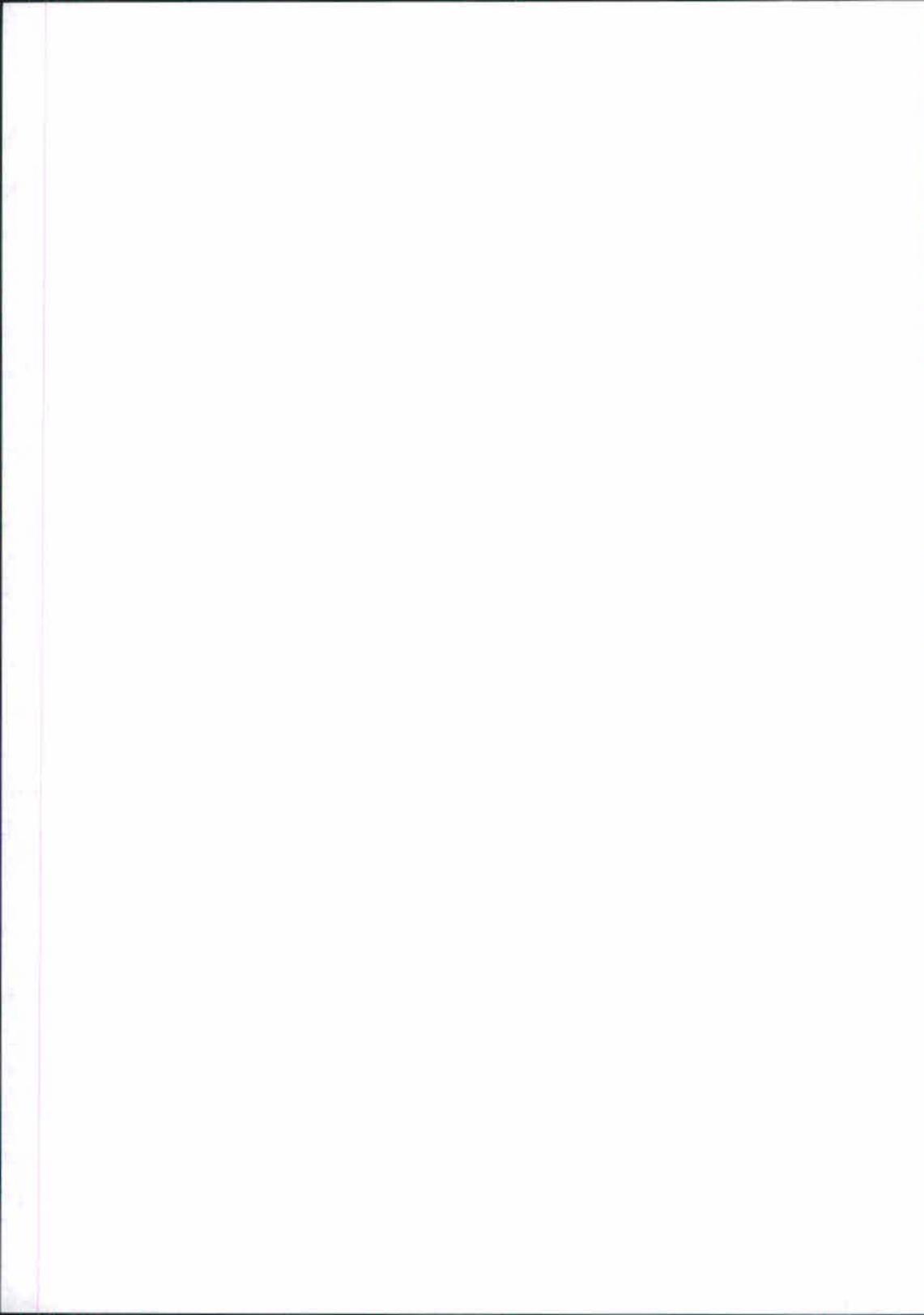
Destaca en particular, el proyecto de *Integración de un Sistema de Pagos por Servicios Ambientales en Zonas de Suelos de Conservación del D. F.*, que es desarrollado conjuntamente con el Instituto de Ingeniería de la UNAM y la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal. En éste se identifican varios subsistemas de información y análisis: el sustantivo, de evaluación integral, de valoración y de gestión.

En relación con el tema de *Gestión Electoral y Geomática*, consideramos que esta ciencia brinda elementos muy importantes para el análisis, evaluación, prospección de los procesos electorales y, en particular, para los retos que plantea la redistribución electoral.

La Geomática provee herramientas para la organización de elecciones, por ejemplo: localización de casillas, rutas de entrega de boletas, cartografía electoral para los ciudadanos, entre otros.

Respecto a los procesos de redistribución, desde la Geomática se han desarrollado aspectos teórico-metodológicos, aplicando modelos matemáticos, manejo de bases de datos, cartografía cibernética, análisis geo-estadístico y geo-demográfico, redes de transporte, algoritmos heurísticos, e instrumentos para procesos de comunicación ciudadana y concertación política.

Con estas experiencias, el *CentroGeo* ha logrado aportar elementos sustantivos que se pueden incorporar a los procesos electorales y de participación ciudadana, en este caso, para el Distrito Federal.



## **Problemática electoral por la indefinición de los límites político administrativos en el Distrito Federal**

**Luis Roberto Garza\***

Me da mucho gusto estar con todos ustedes; agradezco al Instituto Electoral del Distrito Federal la invitación que, por mi conducto, se hizo al Instituto Federal Electoral en esta ciudad. En mi carácter de vocal del Registro de Electores, me permito transmitirles, a nombre del doctor Marcos Rodríguez del Castillo, nuestro presidente del consejo local y vocal ejecutivo, un saludo para todos ustedes.

Y, bueno, hablar de los problemas electorales, en términos de límites territoriales, en esta ciudad, es hablar de casi dos siglos de historia. En el Distrito Federal, no recordamos ninguno de los presentes, que haya habido un decreto constitucional que modifique la Ley Orgánica en más de 104 años; entonces, hay 104 años de historia, desde el año 1898, cuando se definen los límites político administrativos de la ciudad de México.

Tan importante es el tema, que en estos momentos, en estas fechas, el órgano técnico de la Comisión Nacional de Vigilancia, el Comité

---

\* Vocal del Registro Federal de Electores en el Distrito Federal.

Nacional de Supervisión y Evaluación, que está integrado por los representantes de los partidos políticos, ahora 11 partidos políticos, están analizando y pretenden determinar sobre la actualización de todos los problemas de límites de diferentes entidades del país, basado en modificaciones a decretos constitucionales, estatales, obviamente, y para el IFE, en el caso del Distrito Federal hay 8 delegaciones políticas en las que se detectan estos problemas de límites territoriales.

El licenciado Zárate señalaba que cuando se definen estos límites político administrativos se hacía con visuales. Del cerro A al cerro B se trazaba una línea recta, y no solamente en el Distrito Federal, sino un cerro o un volcán apagado que estaba en el Distrito Federal se trazaba hasta el estado de Morelos y se llevaba ríos, calles, cañadas, pueblos, casas. Si nos vamos con líneas visuales, nosotros en este momento partiríamos distritos, secciones, colonias, salas, comedores; o sea, si nos fuéramos con una línea visual, así como está definida en la ley orgánica.

El crecimiento urbano del Distrito Federal ha modificado este marco. En estos días, que está por decidirse si entran todos los casos de problemas de límites en el Distrito Federal, el operativo consistiría en un operativo de campo, con visitas a algunos

domicilios para informar a la gente en Xochimilco, comentándole que existen problemas en la zona limítrofe y que tendrá que acudir al Registro Federal de Electores a hacer un cambio de credencial, porque su domicilio no se localiza según la ley orgánica en Xochimilco, sino en Tláhuac; que ya no es de Iztapalapa, es de Tláhuac, o ya no es de Tlalpan, es de Xochimilco.

Entonces, es un problema realmente serio. En estas ocho delegaciones, están involucrados 16 mil ciudadanos en el territorio del Distrito Federal. Si bien no tendríamos repercusiones políticas para fines de las elecciones federales, las tendría para fines electorales locales, porque el Distrito 27 por ejemplo, que está en Milpa Alta y Tláhuac, estaría ahora en Milpa Alta, Tláhuac y en Xochimilco. Los que manejan estos conceptos y los que están involucrados en esta zona, seguramente estarán preocupados por estos ajustes.

Después de estos antecedentes, me voy a permitir presentar los casos que se han detectado. La licenciada Maria Elena Homs y su servidor hemos estado trabajando con base en un anexo del convenio y se ha informado a todas las instancias que si empezamos a cambiar dentro de un mes tocando viviendas,

diciéndoles a los ciudadanos de esta zona sobre este programa, no sabemos que reacción pueda haber en estas zonas.

Obviamente, agentes políticos, líderes, partidos políticos podrán abanderar a estos pobladores, porque un voto hace la diferencia, entonces, es un problema sobre el que los partidos políticos, en la Comisión Local de Vigilancia y también en la instancia de este Instituto, han manifestado su preocupación.

Por el antecedente de Olivar Santamaría donde, en 1997, cuando se crearon nuevas secciones electorales tomando como base los domicilios de algunos pobladores de Xochimilco y Tláhuac, y donde hubo una reacción en contra de esta medida, al grado de retener por horas a los jóvenes que estaban haciendo el trabajo en campo, tuvimos que hacer algo que se llamó un proceso inverso.

Entonces, quien sabe si tengamos que hacer este proyecto de reconversión inversa si se realiza el proyecto completo en esta zona, apegándose a la ley en todo momento, porque la ley orgánica es la que rige y regirá en todo momento los límites político administrativos de esta ciudad, insisto. ningún órgano electoral se había preocupado durante 104 años de hacer este tipo de ajustes.

Quizá hace 40 años estos límites visuales todavía no eran muy definidos, pero ahora creo que en los últimos 20 años hay un poblamiento en estas zonas que hubiera permitido el delimitar por lugares físicos y calles, que son más reconocibles e identificables.

Y la semblanza histórica de todo lo que estoy comentando de los 200 años, pues lo vamos a describir brevemente, quizá con algunos antecedentes de hace 200 años que nos llevan a la situación actual.

Yo les decía que traigo aquí un escrito en el que nos apoyaron los compañeros de la Vocalía para elaborarlo, pero lo voy a sintetizar para no cansarlos.

Empezaría señalando que el espacio geográfico desde el punto de vista sociológico, forma parte de una serie de relaciones de tipo económico, cultural, político, social, religioso, jurídico, incluso de usos, costumbres y regionalismos.

Aquí quisiera detenerme porque en esta definición de límites que vamos a realizar en los próximos días, y que estamos en la etapa de numeración de las viviendas, el asunto de la identificación cultural y de pueblos, está muy clara en las zonas donde está el conflicto. Siendo éstas Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac, Álvaro Obregón,

Magdalena Contreras, Cuajimalpa, áreas en las que, en ciertas zonas, su pauta de conducta se rige, todavía, por los usos y costumbres.

Y este ejercicio que vamos a realizar va a cortar, en algunos casos, creo que tres pueblos donde ciudadanos que han sido siempre de un mismo pueblo, San Salvador, por ejemplo, ahora una parte va a estar en Tláhuac y la otra en Xochimilco.

El espacio donde confluyen la geografía y la política resulta un escenario, sin duda, de conflictos y contradicciones, donde se articulan las divergencias sociales mediante un conjunto de reglas y procedimientos que pueden variar de una sociedad a otra.

En este terreno se determina la forma en que se relacionan gobernantes y gobernados, y se define bajo un concepto democrático el vínculo entre el voto y los atributos jurídicos, socioeconómicos, democráticos, territoriales y electorales.

Estamos hablando de ocho delegaciones políticas que son Álvaro Obregón, Milpa Alta, Tláhuac, Iztapalapa, Xochimilco, Tlalpan, Magdalena Contreras y Cuajimalpa.

En una reunión que sostuvimos hace muy poco entre el IFE e IEDF con la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores estaban sólo dos casos, dos casos que eran irrelevantes y el número de ciudadanos no era significativo. Sin embargo, se nos acaba de notificar que en la Comisión Nacional de Vigilancia se está definiendo la posibilidad de incluir todos los casos al nivel nacional, señalando que el Distrito Federal no puede ser una excepción y que si todos los casos estatales van a modificarse, también estaría incluido el Distrito Federal.

Bien, quizá le demos seguimiento a todos los antecedentes históricos, de lo que estamos hablando, de las diferentes leyes que se han venido formulando en este país, y yo creo que de la que deberíamos partir sería de la última etapa del México independiente donde en los diferentes años del siglo pasado, se vinieron dando algunas modificaciones al tamaño de los distritos, a los órganos electorales, antes eran municipalidades, eran partidos políticos.

Y en el siglo antepasado y pasado se crean los nuevos órganos electorales, donde la referencia más importante data de 1946, cuando el entonces Presidente Manuel Ávila Camacho promulgó el ordenamiento de la Ley Electoral Federal en la cual se determinó que para las elecciones de los poderes legislativo y ejecutivo

federal, la República se dividiría en distritos electorales, tomando como base el último censo general de población y vivienda, que debería efectuarse en los años cuyo último guarismo fuera cero y no variaría la división sin haberse hecho un nuevo censo.

De hecho, en este momento estamos nosotros caminando con el censo de 1990, para el número de distritos electorales, y ya deberíamos, partiendo de este principio que no se ha modificado, estar en una distritación diferente de acuerdo al censo de población del año 2000.

Quizá los últimos antecedentes de las reformas actuales, nos llevan al nuevo escenario de los 300 distritos electorales, las 5 circunscripciones plurinominales y el escenario de 63 mil 628 secciones electorales.

Ahora bien, los límites del Distrito Federal quedaron definidos desde 1898, como yo señalaba, a partir de un trabajo realizado por el Ingeniero Antonio Linares, en el cual describió los rasgos y realizó el trazo en planos de lo que se denomina ahora o se ha venido denominado los últimos años, la *Línea Linares*.

De acuerdo con esta demarcación, el Distrito Federal contaba desde 1977 y hasta 1996 con 40 distritos electorales y 5 mil 548 secciones. Sin embargo, no existía una cartografía electoral con fines de referencia para la ubicación territorial de los ciudadanos, enmarcada según la ley orgánica plenamente, en los límites político administrativos, esto es, antes de 1990 cuando se redefinió el marco geográfico, tampoco había una vinculación sistematizada de ésta con la lista de ciudadanos empadronados por sección.

Todos aquéllos que vivieron la elección de 1998, nosotros, muchos de los que estamos aquí, nos incorporamos a estos procesos a partir de 1990, pero los antecedentes de 1990 hacia atrás fueron muy cuestionados.

Con la creación del Instituto Federal Electoral en 1990, se marca un parte aguas, sin duda, en la historia política electoral del país al establecerse constitucionalmente que será este el órgano encargado de organizar los procesos electorales federales bajo un renovado marco jurídico denominado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual señala en su artículo 92 que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores tiene, entre sus atribuciones, formar el catálogo general de electores; además en su artículo 141, inciso 1, menciona que según lo dispuesto en el

artículo 53 constitucional, establecida una nueva demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales basado en el último censo de población.

El Consejo General del Instituto, con la finalidad de contar con un catálogo general de electores del que se derive un padrón integral, auténtico, confiable, podría ordenar, si fuera necesario, que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores aplicara la técnica disponible incluyendo la censal en todo el país.

De esta manera, a partir de 1990, se levantó una ficha técnica individual recabando los datos básicos de todos los mexicanos mayores de 18 años, incluyendo el domicilio, y en este apartado se incorporaron las referencias geoelectorales, de sección, distrito, municipio, localidad y entidad. A partir de este momento se estableció una relación de correspondencia cualitativa y estadística entre los productos cartográficos y el catálogo general, el padrón y la lista nominal.

En este mismo artículo 92 del Código, en sus incisos "i" y "j" menciona que la misma Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores deberá formular, con base en los estudios que realice, el proyecto de división del territorio nacional de 300 distritos

electorales uninominales, así como de las circunscripciones plurinominales y mantener actualizada la cartografía electoral del país clasificada por entidad federativa, municipio, localidad, distrito electoral y manzana, aunque el término de manzana, si bien no viene en el Código, es una referencia al interior de cada sección.

Cabe señalar que los límites de la entidad y municipio no fueron definidos por el Instituto Federal Electoral, eso en todo momento al Instituto le queda muy claro; cuando nosotros hicimos la cartografía en 1990 tomamos la cartografía del INEGI, la cartografía catastral, algunas referencias de la Ley Orgánica, algunas referencias de las delegaciones políticas y fuimos construyendo lo que ahora se tiene como cartografía electoral distrital.

Pero yéndome un poco más atrás, las mismas referencias del gobierno de la ciudad las aterrizó muy apegadas a los planos distritales históricos. Entonces, el IFE, como lo mencionaba, no sería el responsable de esta definición de límites, porque partió de una serie de instrumentos que le permitieron conformar su marco geoelectoral.

Esto tiene sentido porque la delimitación territorial histórica comprende y corresponde a los gobiernos estatales o federales o locales. Es importante mencionar que cuando se conformó el Instituto Federal Electoral, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, al menos para el caso del Distrito Federal, contaba con una cartografía consolidada; sus antecedentes son los planos que hace un momento les señalé y en ese sentido las secciones electorales y los distritos electorales empezaron a conformarse.

Prácticamente nuestra base fundamental fue la cartografía de INEGI, porque incluso la cartografía del Registro Nacional de Electores tenía imprecisiones que fueron corregidas y se adecuaron en algunos casos.

Las secciones electorales y los distritos electorales federales se delimitaron en función de la geografía política conformada por estos 40 distritos y que a partir de 1996, como todos sabemos, la cartografía electoral del Distrito Federal, en términos electorales, cambia de 40 distritos a 30 distritos que son los que actualmente están vigentes.

Esta nueva demarcación territorial fue aprobada por el Consejo General del Instituto en 1996 y, la delimitación de las secciones y distritos electorales bajo el nuevo marco geográfico se ajustó a los límites existentes tanto de entidad como de delegaciones, los cuales para el caso del Distrito Federal, como se mencionó anteriormente, eran los antecedentes de 1898 y, para el caso de las delegaciones políticas fue la ley de 1928, que también tiene más de 80 años en las que se respetaban los límites de las delegaciones, que en aquel entonces se denominaban cuarteles, algunos de ellos conservan los nombres a excepción de algunos que ya no existen y son el caso tal vez de Héroe, Guadalupe Hidalgo, San Ángel que tampoco tenemos una delegación que se llame San Ángel, ahora es Coyoacán o Tlalpan o Álvaro Obregón.

Y bueno, en 1970, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal estableció la figura de delegaciones, y a partir de ese momento hemos venido trabajando con todo ese antecedente, insisto, no tenemos la facultad de poder mover esos límites político-administrativos y hemos, históricamente, caminado en ese sentido; sin embargo, si se aprueba el acuerdo antes señalado del órgano de vigilancia nacional del RFE a partir de los siguientes meses, estaremos tocando en las viviendas de los ciudadanos de estas zonas, invitándolos a realizar sus trámites de regularización.

Y para ver algún caso de estas zonas que estoy hablando, mencionaba que son ocho delegaciones o nueve distritos, involucrando a 16 mil 028 ciudadanos. En el caso de un proceso de revisión, nosotros ya estamos en la primera fase que es el recorrido, y son cinco fases las que componen este trabajo.

El primero, es la actualización cartográfica. Ya recorrimos éstas con los técnicos de actualización cartográfica e incorporamos todas las modificaciones a la cartográfica digitalizada. En la fase en la que nos encontramos ahora es la incorporación de las modificaciones a los planos digitalizados. Estamos en este momento con 30 personas realizando un trabajo de numeración, acudiendo a las colonias afectadas, calle por calle, viendo el número exterior e interior.

Después de concluir este ejercicio, a finales de noviembre del presente año, se realizará un levantamiento de catálogo de viviendas, en el cual se tocará a la vivienda y se preguntará la condición que guarda cada uno de los ciudadanos y, en forma paralela, si el ciudadano está empadronado lo invitaremos a efectuar su regularización y si no lo está también se le invitará a inscribirse. De esta forma se pretende detectar ciudadanos mal

referenciados, que no viven o no los conocen y domicilios no localizados.

Ese sería el escenario. Por mencionar algún caso, me referiré al caso de San Salvador Cuauhtenco, que ejemplifica lo que hablamos. En San Salvador tenemos 3 mil 671 ciudadanos y en San Nicolás 2 mil 061 ciudadanos. Con base en los mapas que el RFE posee, se muestra que es toda una colonia donde los pobladores de esta zona de Milpa Alta-Tláhuac, se dividirán entre las dos delegaciones.

Quizá introducirnos más en los casos sería un exceso, yo creo que el IEDF tiene identificados cuáles son los ocho casos que se han venido mencionado, y nosotros como Registro Federal de Electores no tenemos la facultad para hacer ningún tipo de modificaciones de los límites político administrativos. Lo único que el IFE realizará es apearse dentro de lo posible a la Ley Orgánica – y eso es todavía revisable–.

Hemos trabajado coordinadamente con la Lic. Ma. Elena Homs para consolidar el trabajo antes citado, basándonos en el anexo seis del Convenio de Colaboración entre el IFE y el IEDF, yo creo que

es un reto para los partidos y nosotros trabajar en este proyecto. Ya que este es un asunto que compete a los que estamos en este lugar.

## **Creación y funcionamiento del Comité de Límites Territoriales del Distrito Federal**

**Monserrat García\***

### **Diagnóstico**

El Distrito Federal a partir de la década de los años 50 del siglo pasado, ha experimentado cambios drásticos derivados del proceso de centralización, mismos que se han manifestado en un crecimiento poblacional anárquico y acelerado. De esta forma, el aumento de la población encontró salida a sus necesidades de vivienda, en el establecimiento de asentamientos en zonas no aptas para la urbanización y al margen de toda consideración jurídica sobre la propiedad, los usos del suelo y el suministro de servicios públicos indispensables.

Muchos de estos asentamientos se han ubicado sobre la línea de límites de las demarcaciones territoriales o del Distrito Federal con los estados vecinos, dando como resultado que algunos pueblos, colonias, manzanas e incluso inmuebles, se encuentren atravesados por dicha línea. Esta situación ha derivado en:

---

\* Secretaria Técnica del Comité de Trabajo de Límites Territoriales del Distrito Federal.

- Confusión en cuanto a la jurisdicción en donde se ubican los predios.
- Indefinición respecto a qué autoridad corresponde atender las demandas de servicios.
- Equivocación al pagar derechos y contribuciones en la jurisdicción que no corresponde.
- Complicaciones para llevar a cabo procesos de regularización territorial.
- Errores de ubicación y jurisdicción en la escrituración de inmuebles.
- Expedición de licencias, permisos, credenciales y otros documentos oficiales, consignando una jurisdicción equivocada.
- Pérdida de tiempo y gastos innecesarios en la realización de operaciones inmobiliarias.

La problemática enunciada se complica más, debido a la falta de señalamientos adecuados que permitan a la población saber dónde empieza o termina una entidad o delegación, así como al hecho de que en algunos tramos la línea de límites es virtual. Asimismo, es

difícil identificar correctamente el trayecto de la línea descrita en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (1998), toda vez que muchos de los rasgos geográficos y nomenclatura consignados ya no existen; además, en algunos puntos se presentan errores de rumbo, haciendo confusa su identificación, lo que se presta a interpretaciones inexactas.

Debido a lo anterior, los habitantes y diversas instancias solicitan continuamente al Gobierno del Distrito Federal que se modifiquen los límites legalmente establecidos.

### **Instalación del Comité de Límites Territoriales del Distrito Federal**

La claridad de los límites del Distrito Federal, tanto territoriales como interdelegacionales, es condición indispensable para que los habitantes puedan desarrollar sus actividades en un ambiente de seguridad jurídica.

Por ello, en cumplimiento a lo señalado en los artículos 109, 110 y 111 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y con el propósito de *atender los problemas de límites entre delegaciones*, el 22 de abril de este año se instaló el Comité de Límites

Territoriales del Distrito Federal, conformado por nueve diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y nueve servidores públicos de las siguientes dependencias: Secretaría de Gobierno, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Subsecretaría de Gobierno, Coordinación General de Programas Metropolitanos, Dirección General de Regularización Territorial, Dirección General de Desarrollo Urbano, Dirección General de Administración Urbana, Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial, y Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio.

De acuerdo con sus reglas de operación y con su programa de trabajo, el Comité sesiona de manera ordinaria cuatro veces al año, es conducido por una presidencia rotativa en la que se alterna en cada sesión, un representante de la Asamblea Legislativa del D.F. y un servidor de la Administración Pública local. Asimismo, se determinó la creación de dos grupos de trabajo: uno encargado de las cuestiones técnico-jurídicas y otro del análisis y evaluación social, ambos responsables de formular los estudios que permiten al Comité elaborar propuestas de modificación de los límites territoriales del Distrito Federal, mismas que, en su caso, requerirán del visto bueno del jefe de gobierno y deberán ser aprobadas por la Asamblea Legislativa, como reformas y

modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Las reglas de operación de este Comité establecen las funciones siguientes:

1. Proponer estudios relativos a la división territorial interior del Distrito Federal, los cuales deberán incluir factores demográficos, económicos, políticos, culturales, sociales e históricos; la infraestructura y equipamiento urbano; el número y extensión de colonias, pueblos o unidades habitacionales de las delegaciones; las directrices de conformación o reclasificación de asentamientos humanos con categoría de colonias; la previsión de los redimensionamientos estructurales y funcionales delegacionales; y el presupuesto de egresos y previsiones de ingresos de la ciudad, entre otros.
2. Coadyuvar con la autoridad competente a solucionar la problemática relacionada con los límites entre delegaciones.
3. Definir, acordar e instrumentar los mecanismos para la elaboración y financiamiento conjunto de políticas, planes,

proyectos y acciones que se deriven de los estudios a realizar.

4. Solicitar a las dependencias y entidades de la administración pública del Distrito Federal, así como a otras instituciones del sector público, social y privado, la información técnica y administrativa relacionada con el objeto del Comité.
5. Proponer, de conformidad con los ordenamientos normativos vigentes, reformas o adiciones a la legislación en materia de límites internos del Distrito Federal.
6. Evaluar y tomar en cuenta, para efectos de los estudios, lo relativo a los límites entre el Distrito Federal y los estados de México y Morelos, bajo criterios institucionales de coordinación metropolitana.
7. Participar dentro de sus atribuciones y cuando así se le requiera, en aquellos convenios que en la materia formalice el Gobierno del Distrito Federal.
8. Instalar los grupos de trabajo del Comité, así como determinar los instrumentos y conductos para proporcionarles los apoyos necesarios en el cumplimiento de sus funciones.

## **Programa de trabajo y metodología**

El Comité determinó iniciar en una primera etapa, el estudio de ocho puntos de límites delegacionales, detectados como problemáticos tanto por el Instituto Electoral del Distrito Federal como por el gobierno del Distrito Federal. Posteriormente, en su segunda sesión ordinaria (1° de julio de 2002), autorizó la incorporación de dos nuevos casos para estudio.

Cabe destacar que dicha problemática radica principalmente en que la línea de límites fragmenta la homogeneidad de las colonias y pueblos, ya sea en su traza urbana o en aspectos del ámbito jurídico-administrativo, e incluso en su cohesión social al incidir negativamente en el arraigo cultural de sus habitantes; tal es el caso de los poblados de Santa Rosa Xochiac y San Mateo Tlaltenango, los cuales tienen debidamente delimitadas las comunidades agrarias que les dieron origen y, por ende, los espacios que históricamente han sido reconocidos por sus avecindados.

Los ocho puntos que se encuentran en proceso de análisis son los siguientes:

<b>Ubicación</b>	<b>Delegaciones</b>
Ampliación Las Arboledas	Iztapalapa-Tláhuac
Lomas del Capulín	Magdalena Contreras-Álvaro Obregón
San Salvador Cuauhtenco	Milpa Alta-Xochimilco
Olivar de Santa María- San Sebastián	Tláhuac-Xochimilco
San Bartolomé Xicomulco	Xochimilco-Milpa Alta
Santa Rosa Xochiac	Álvaro Obregón-Cuajimalpa
Jaime Torres Bodet	Tláhuac-Milpa Alta
Colegio Militar	Tlalpan-Xochimilco

Para desarrollar las propuestas de modificación de los límites, los grupos de trabajo técnico-jurídico y de análisis y evaluación social, establecieron los criterios siguientes:

1. Técnicos:

- El trayecto de la línea será preferentemente por el eje de vialidades y por rasgos físicos definidos, y
- Deberán revisarse con mucha puntualidad, los aspectos agrarios y las zonas de propiedad colectiva.

2. Sociales:

- Se deberá respetar la identidad cultural de los habitantes de las colonias y/o pueblos.

3. Político-Administrativos:

- Será determinante contar con el consenso vecinal, y
- Deberá existir acuerdo de las autoridades delegacionales.

La Metodología seguida por los grupos de trabajo, comprende las fases siguientes:

1. Recopilación de información.
2. Revisión y análisis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, tanto en cartografía como en fotos aéreas.
3. Verificación cartográfica en campo.
4. Reuniones con autoridades de las delegaciones involucradas.
5. Consultas vecinales.
6. Comparativo de propuestas del IEDF.
7. Análisis de alternativas de solución.

8. Elaboración de propuestas de modificación de la línea de límites.
9. Visto Bueno delegacional a las propuestas de modificación.

### **Avances**

Como resultado de los trabajos realizados, el comité de límites en su segunda sesión ordinaria dictaminó procedente la modificación de la línea de límites en los puntos identificados como: La Concepción-San Nicolás Totolapan y Mojonera Kilómetro 18-Mojonera Número 35. Cabe señalar que estas propuestas de modificación se encuentran en proceso de integración como iniciativas, para su revisión, discusión y, en su caso, aprobación por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Para clarificar lo anterior, a continuación se describe la problemática que se presenta en esos puntos y las conclusiones que llevaron al Comité a considerar como procedente la modificación solicitada.

**1. Tramo que comprende la parte norte del Pueblo San Nicolás Totolapan y las Colonias La Concepción y Plazuela del Pedregal.** De acuerdo con la descripción contenida en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el límite entre las delegaciones La Magdalena Contreras y Tlalpan, en el tramo que comprende la parte norte del pueblo San Nicolás Totolapan, así como las colonias La Concepción y Plazuela del Pedregal, está definido por los cauces de los ríos Eslava y de la Magdalena, por lo que estos asentamientos quedan en jurisdicción de Tlalpan.

A raíz de la publicación de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, versión 1997, se manifestó la inconformidad de los residentes de las colonias La Concepción y Plazuela del Pedregal, toda vez que de acuerdo a los mismos, ambas colonias pasaron a formar parte de la Delegación Tlalpan. Desde entonces los vecinos solicitaron se realizaran las gestiones necesarias para que se corrigiera lo que ellos consideraban un "error" y así siguieran perteneciendo a la Delegación La Magdalena Contreras.

Cabe destacar que en la actualidad los trámites administrativos de ambas colonias, se gestionan ante la Delegación La Magdalena Contreras y ésta es la que les proporciona los servicios públicos.

El Instituto Electoral del Distrito Federal, también solicitó la modificación de los límites en este tramo, con el propósito de superar algunas dificultades de organización de procesos electorales y de participación ciudadana, derivadas de algunas imprecisiones en cuanto a los límites en la zona.

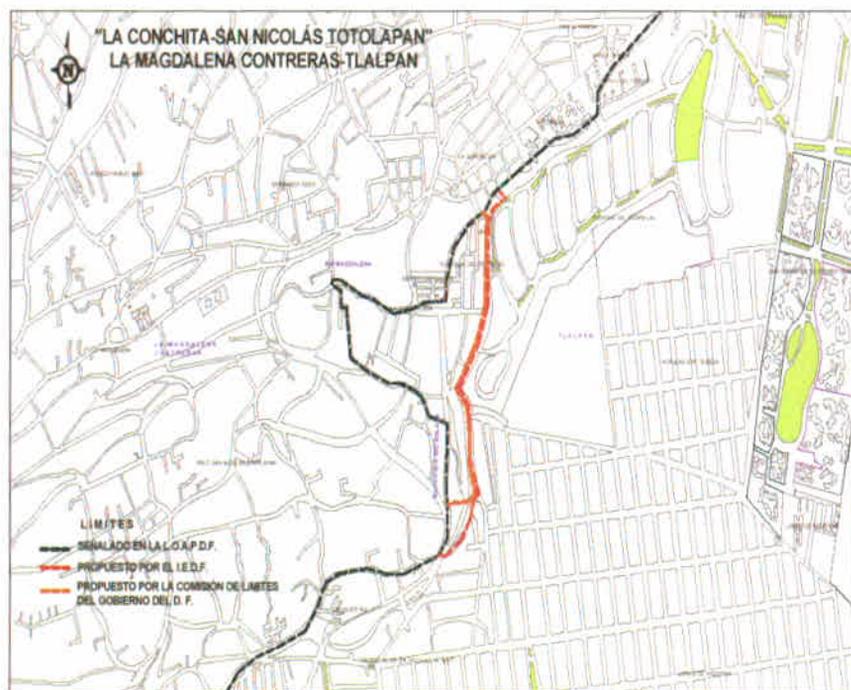
Una vez que se llevaron a cabo los trabajos técnicos, la Delegación La Magdalena Contreras realizó un sondeo de opinión en las colonias La Concepción y Plazuela del Pedregal, obteniendo los siguientes resultados: el 100% de los entrevistados manifestaron pertenecer a esa demarcación; el 88% indicaron contar con escrituras en las que se consigna su pertenencia a ella, y el 73% manifestó tener más de 20 años de residencia en ese lugar.

El estudio realizado permitió llegar a las siguientes conclusiones:

- Los vecinos se identifican cultural e históricamente con la Delegación La Magdalena Contreras.
- No existe ningún conflicto social.

- La delegación La Magdalena Contreras proporciona los servicios públicos.
- Ambas delegaciones están de acuerdo en que la parte norte del pueblo San Nicolás Totolapan, así como las colonias La Concepción y Plazuela del Pedregal, pasen a jurisdicción de La Magdalena Contreras.
- La modificación de la línea de límites permitirá dar una respuesta satisfactoria a la demanda de los habitantes, quienes podrán mantener su identidad cultural; asimismo, al describir el trayecto de la línea por vialidades y rasgos físicos bien definidos, tanto ellos como las autoridades delegacionales tendrán claridad respecto a sus jurisdicciones (véase siguiente gráfica).

Gráfica 1



2. Tramo que comprende de la Mojonera Km. 18- a la Mojonera Número 35. La línea de límites entre las Delegaciones Álvaro Obregón y Cuajimalpa de Morelos, establecida en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en el tramo comprendido por las mojoneras Kilómetro 18 y Número 35, es una línea virtual sobre la cual se han asentado las colonias

Tetlalpan y Santa Lucía Reacomodo, así como el conjunto residencial Antigua Terrum. Como consecuencia de ello, algunas de sus manzanas y predios se encuentran divididos por dicha línea.

Asimismo, en la zona se localiza un vaso regulador, un relleno sanitario, el Tecnológico de Monterrey y el Nuevo Panteón Jardín, que también son divididos por la línea de límites, lo cual genera confusión en cuanto al otorgamiento de servicios públicos y en la realización de trámites por parte de las delegaciones.

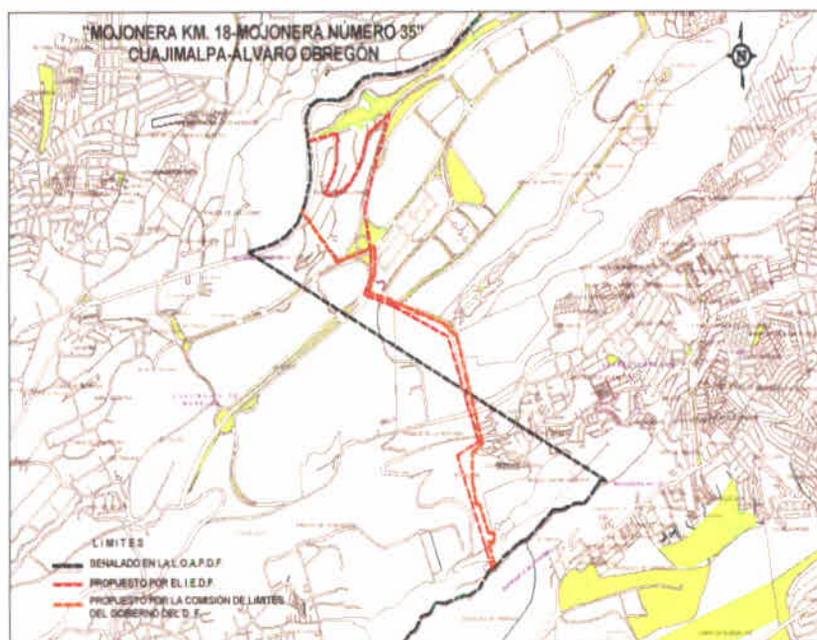
El Instituto Electoral del Distrito Federal, solicitó la modificación de los límites en este tramo, con el propósito de superar algunas dificultades de organización de procesos electorales y de participación ciudadana, derivadas de imprecisiones en cuanto a los límites en la zona.

El estudio realizado permitió llegar a las siguientes conclusiones:

- No existe ningún conflicto social.
- La modificación de la línea de límites por vialidades y/o rasgos físicos bien definidos, permitirá que tanto la población de la zona como las autoridades delegacionales, tengan claridad y certeza respecto a sus jurisdicciones.

- Ambas delegaciones están de acuerdo en que la línea de límites deje de ser virtual (véase gráfica 2).

Gráfica 2



## **Importancia de los trabajos del Comité de Límites Territoriales del Distrito Federal**

**Marco Antonio Michel\***

Los límites geográficos de las demarcaciones en que se dividía el Distrito Federal fueron definidos durante mucho tiempo por ordenamientos jurídicos federales. Fue hasta que el Distrito Federal tuvo órganos de gobierno propios, cuando la Ley Orgánica de la Administración Pública de la entidad, publicada el 29 de diciembre de 1998, definió los límites de las demarcaciones territoriales en que ésta se divide.

Sin embargo, aunque el artículo 11 de dicho ordenamiento define los límites geográficos de las 16 demarcaciones, existen algunas imprecisiones respecto de los mismos. Éstas se derivan del crecimiento desordenado de la ciudad, que ha permitido la existencia de asentamientos irregulares e incluso de colonias asentadas en estos límites, o que se construyan vialidades sobre los mismos. Propiciando con ello que las delegaciones a las cuales por ley no les corresponde determinado territorio, atiendan las necesidades de los vecinos que ahí habitan.

---

\* Diputado ante la II Asamblea Legislativa y representante de la ALDF ante el Comité de Límites Territoriales del Distrito Federal.

La dinámica de crecimiento poblacional ha rebasado las previsiones en materia de desarrollo urbano, y aunque algunos programas delegacionales aprobados en 1997 buscaron responder a las necesidades sociales y de servicios de algunos centros de población, excluyeron a zonas que con anterioridad eran atendidas por determinadas autoridades delegacionales, con cuyas demarcaciones los vecinos se identifican culturalmente.

Aunado a lo anterior se presenta el problema de que algunas delegaciones han perdido a su población residente a cambio de población flotante.

Con el fin de buscar una solución a esta problemática, el pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó el 20 de septiembre del año 2001 un punto de acuerdo presentado por la Comisión de Gobierno para la creación del Comité Encargado de los Límites Territoriales en el Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 109 del Estatuto de Gobierno, el cual señala lo siguiente:

*"Con el objeto de formular los estudios para establecer, modificar o reordenar la división territorial del Distrito Federal, se constituirá un comité de trabajo integrado por servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal y por una comisión de diputados a la Asamblea*

*Legislativa del Distrito Federal electos por su Pleno en el número que determine la ley. El comité realizará los trabajos necesarios, con los apoyos técnicos que requiera, con cargo a la Administración Pública del Distrito Federal".*

Por su parte, el pleno de la Asamblea nombró a nueve diputados integrantes de todas las fracciones parlamentarias representadas en ella, para formar parte de este Comité.

El propósito del Comité es llevar a cabo los estudios necesarios para ordenar y modificar la división territorial del Distrito Federal, con el fin de mejorar la función de gobierno, brindar servicios de calidad a los habitantes de esta ciudad, así como mejorar el equilibrio en el desarrollo y contribuir en la estabilidad financiera de la entidad. De igual forma se busca coadyuvar a solucionar la problemática relacionada con los límites entre delegaciones.

En seguimiento al acuerdo aprobado por la Asamblea, y con el fin de instalar el Comité, durante los meses de febrero y marzo del año 2002 se realizaron varias reuniones entre funcionarios del gobierno del Distrito Federal y diputados a la Asamblea. Así, en abril, se instaló por primera vez el Comité de Límites Territoriales del Distrito Federal.

Para llevar a cabo las actividades del Comité, se integraron dos grupos de trabajo, uno técnico-jurídico y otro de análisis y evaluación social, en los que participan tanto funcionarios del gobierno, como diputados a la Asamblea y asesores de la misma.

En las reglas de trabajo del propio Comité se establece que cuando la naturaleza de los asuntos así lo requiera, se invitará a los jefes delegacionales y titulares de las diversas dependencias del gobierno del Distrito Federal a que participen en el mismo.

La presidencia del Comité es rotativa, y se alterna en cada sesión entre un representante de la Asamblea y un servidor de la administración pública. De esta forma se propicia la pluralidad y el equilibrio entre los trabajos y actividades correspondientes.

En la sesión de instalación se presentaron 14 casos con problemas de límites territoriales entre delegaciones, que fueron identificados por el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), y a los cuales ya se ha hecho referencia.

De esos 14 puntos con problemas interdelegacionales, los primeros ocho fueron identificados también por el Gobierno del Distrito Federal, por lo que se acordó que serían los primeros casos en ser

analizados; posteriormente se estudiarían todas aquellas solicitudes que se presenten ante el Comité, a fin de delimitar de manera clara, los territorios que pertenecen a cada calle, colonia, barrio, pueblo y unidad habitacional.

Por su parte, los diputados a la Asamblea, a petición de vecinos de Tláhuac, Tlalpan, Iztapalapa y Milpa Alta, presentaron documentación para que se analicen problemas de límites entre estas delegaciones.

De los ocho casos que se encuentran en estudio, el Comité dictaminó dos a principios del mes de julio. El primero, al que ya se ha hecho referencia, corresponde a los límites entre Magdalena Contreras y Tlalpan, en el tramo que comprende la parte norte del pueblo de San Nicolás Totolapan y las colonias La Concepción y Plazuela del Pedregal.

El segundo, correspondiente a los límites entre las delegaciones Álvaro Obregón y Cuajimalpa de Morelos, comprende la Mojonera kilómetro 18 y la Mojonera número 35.

Para el estudio de estos casos se tomaron en cuenta la población, la configuración geográfica, los factores históricos y densidad

cultural, la infraestructura y equipamiento urbano, así como la previsión de los redimensionamientos estructurales y funcionales de las demarcaciones territoriales.

En el aspecto técnico, se buscó que las líneas divisorias entre delegaciones pasaran por vialidades y que existieran rasgos bien definidos.

Los funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) recopilaron la información cartográfica y documental que fue analizada en el seno del Comité. Paralelamente, se realizaron recorridos en campo con el fin de analizar el aspecto social, verificando de manera directa con los vecinos, la autoridad delegacional que les proporciona los servicios y con cuál demarcación se sienten identificados. Todo ello, con el fin de respetar la identidad cultural de los mismos.

Por otra parte, se tuvieron reuniones con autoridades delegacionales para conocer sus opiniones y la problemática a la que se enfrentan diariamente con los vecinos en los lugares en que se estaban definiendo los límites. Asimismo, se revisaron aspectos agrarios y zonas de propiedad colectiva.

Teniendo en cuenta todos estos elementos, se elaboraron propuestas para redefinir los límites, mismas que se consensuaron con todos los actores involucrados.

Además de los 14 puntos a que hemos hecho referencia, el IEDF identificó cuatro casos de problemas limítrofes entre el Distrito Federal y el Estado de México. El primero de ellos está en Bosques de las Lomas, entre la delegación Miguel Hidalgo y Huixquilucan; el segundo, en el conjunto Trianón Huixquilucan-Retama, entre Cuajimalpa y Huxquilucan; el tercero en Campo Militar, entre Miguel Hidalgo y Naucalpan de Juárez; y el cuarto en Lázaro Cárdenas, entre Gustavo A. Madero y Tlalnepantla.

Aquí debemos destacar que el proceso de crecimiento urbano de la Ciudad de México, desarrollado desde la segunda mitad del siglo XIX, dio como resultado la conurbación de la capital del país con diversos municipios del Estado de México. Da tal forma que los límites formales de ambas entidades, presentaran confusión e indefinición en diversos tramos, por el crecimiento indiscriminado de la ciudad y el avance de la mancha urbana.

Pudiera pensarse que la problemática de límites territoriales entre entidades se constriñe a cuál entidad recaba impuestos, cuál atiende

servicios o cuál provee el material electoral; pero la imprecisión de límites va más allá de un simple concepto en términos de gobierno.

A quienes más afecta esta problemática es a los habitantes de esas zonas, quienes viven en tierra de nadie, en un área de indefinición donde no se sabe cuáles autoridades deben proporcionar los servicios básicos, donde incluso no pasan los camiones de limpia porque nadie se hace cargo de ellos. En donde no se puede elegir gobernantes porque se desconoce la sección electoral a la que pertenecen los vecinos.

Tal es el caso de las colonias de San Felipe de Jesús, en Gustavo A. Madero y de Emiliano Zapata y de Zona Arqueológica Quetzalcóatl. La primera pasó a formar parte del Distrito Federal, mientras que las segundas se incorporaron al territorio del Estado de México. Sin embargo, las autoridades mexiquenses se niegan a proporcionar servicios a los habitantes de estas colonias.

Es importante señalar que no es competencia del Comité dictaminar los casos que presentan problemas con otras entidades, aunque vecinos de estas colonias han acudido a la Asamblea Legislativa buscando apoyo para resolver el conflicto de límites.

No obstante lo anterior, los diputados integrantes del Comité, conscientes de la magnitud de este problema, presentaron en la última sesión una propuesta para que el Comité emitiera opinión con el fin de promover la reactivación de la Comisión Bilateral de Límites entre el Distrito Federal y el Estado de México. Ello para analizar las inconformidades de los vecinos de las colonias Emiliano Zapata, Ampliación Santa Catarina y Barrio de la Concepción, respecto a los límites definidos por el convenio amistoso celebrado entre ambas entidades, mismo que fue aprobado por el Congreso de la Unión y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1994.

El citado convenio tuvo como sustento lo dispuesto por el artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

*"Los estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión".*

Aún cuando la modificación de los límites entre entidades sea facultad del Congreso, es obligación de la Asamblea Legislativa atender la demanda ciudadana y buscar que se resuelvan los problemas de límites territoriales a través de una iniciativa de

reformas ante el Congreso, en la cual se encuentran trabajando los diputados de esta legislatura.

Los trabajos que ha realizado el Comité son una muestra clara de que los problemas de la Ciudad de México se deben enfrentar de manera coordinada, entre los órganos de gobierno del Distrito Federal y los organismos autónomos, anteponiendo siempre los intereses de los habitantes de la capital y no los propios.

El caso de los límites territoriales en el Distrito Federal es muy claro: el IEDF realizó los diagnósticos que sentaron las bases para los trabajos del Comité; el gobierno del Distrito Federal llevó a cabo los estudios técnicos para elaborar las propuestas de modificación; y la Asamblea tiene ahora la tarea de realizar las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, para lo cual, independientemente de intereses políticos, debe darse a la tarea de buscar los consensos entre todos los actores involucrados, a fin de llevar a buen término la solución de esta delicada situación.

## *Acerca de los autores*

**Capítulo 1: Problemática de los diversos tipos de registro de la población. Experiencias comparadas.**

### *Juan Manuel Herrero Álvarez*

Es actuario por la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y cuenta con estudios de maestría y doctorado en la Universidad Libre de Bruselas, Bélgica. Desde el año 2000, es Administrador General de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el sector público, se ha desempeñado como Coordinador Nacional del XI Censo General de Población y Vivienda en el INEGI y como Director General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal. En el Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, ocupó los cargos de Coordinador de Normatividad, Coordinador General Técnico y Director Ejecutivo.

Fue presidente del Colegio Nacional de Actuarios y ha sido consultor internacional en el Fondo de Población de las Naciones Unidas y en la *International Foundation for Election Systems (IFES)*, realizando asesorías en diversos países de América Latina y Canadá.

### *Alberto Alonso y Coria*

Es Físico y doctor en Matemáticas con la especialidad en matemática física por la Universidad de Princeton en New Jersey, en donde también estudió la Maestría en esta materia con especialidad en Análisis funcional y Topología algebraica.

En su trayectoria académica, ha sido investigador del Instituto de Matemáticas Aplicadas y Sistemas (IMAS) de la UNAM y profesor del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

En el ejercicio profesional, el Dr. Alonso y Coria se ha desempeñado como Coordinador de la Unidad de Investigación en Cómputo Aplicado y Director de Cómputo para la Investigación de la UNAM. En el Instituto Federal Electoral, por otra parte, ha fungido como Coordinador de Logística del Programa de Resultados Preliminares, Coordinador de la Unidad Técnica de

Servicios de Informática, y actualmente es Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores.

### ***Juan Carlos García Rebolledo***

Es Licenciado en Administración de Empresas por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente se desempeña como Director General Adjunto del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, de la Secretaría de Gobernación.

En la administración pública federal ha desempeñado, entre otros, los siguientes cargos: Administrador General Adjunto de Normatividad y Evaluación del Servicio de Administración Tributaria; Contralor Interno en el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos; Contralor Interno en el Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, y Jefe de la Unidad de Programación, Evaluación y Organización, de la Presidencia de la República.

### *María Alejandra Sepúlveda Toro*

Es abogada especializada en materias como la Gestión Pública, Modernización del Estado, Regionalización, y Registro Civil e Identificación. Su licenciatura la obtuvo en la Universidad de Chile; cuenta con Master en Gerencia Pública y Diplomado en Dirección por Valores, de la Escuela de Negocios del *Institute for Executive Development (IEDE)* de Madrid y la Universidad de Barcelona, respectivamente.

La Maestra Sepúlveda Toro actualmente es Directora Nacional del Servicio de Registro Civil e Identificación de Chile, en donde también se desempeñó como Subdirectora de Operaciones. Asimismo, en su país ha sido Fiscal de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, Asesora Jurídica de la Contraloría Regional de Magallanes y Antártica, así como Abogada de la Contraloría General de la República, de la Ilustre Municipalidad de Punta Arenas, y de la Empresa de Transportes Colectivos del Estado chileno.

En el ámbito académico, ha impartido las materias de Derecho Administrativo, Ética Pública y Contabilidad Gubernamental

dentro de la Universidad de Chile. Por otra parte, ha dictado conferencias tanto en Chile como en el extranjero, sobre la Modernización del Estado, y acerca del Registro Civil y la Identificación.

**Capítulo 2: ¿Un Registro de Electores federal o 32 registros electorales locales?**

***Rodrigo Alfonso Morales Manzanares***

Estudió Economía en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Desde 1999, es Consejero Electoral Propietario del IEDF y preside la Comisión del Registro de Electores.

Ha realizado estudios en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), de Santiago de Chile.

Fue colaborador semanal en el periódico *La Jornada*, ha publicado ensayos sobre temas electorales y políticos en revistas como *Nexos*, *Este País*, *Voz y Voto* y *Expansión*. Entre sus publicaciones más recientes, en materia electoral están: *La organización de las elecciones: Problemas y Proyectos de Solución*, en coedición con

Jorge Alcocer. Fue fundador y subdirector de la revista mensual "Voz y Voto, Política y Elecciones" y formó parte del Grupo de Economistas y Asociados, S.C.

### ***José Pablo Angulo Cuadras***

Es Licenciado en Derecho. Actualmente, funge como Director General del Registro Estatal de Electores del Estado de Baja California.

Al interior del Registro Estatal de Electores del Estado de Baja California, se ha desempeñado como Jefe del Departamento Jurídico, Jefe del Departamento de Recursos Humanos, Secretario Técnico de la Comisión de Vigilancia y Coordinador del Comité Técnico Estatal.

Participó en el proceso de credencialización local, en el desarrollo del proyecto de Redistribución Electoral, y en los trabajos de Reforma Política con propuestas de modificación a la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California.

### *Nelly Sofía Gómez Haaz*

Es Licenciada en Derecho, con especialidad en Derecho Público, en la Universidad Autónoma del Estado de México. Llevó a cabo los estudios correspondientes a la Maestría de Derecho en la Facultad de Derecho de la UAEM.

De igual forma efectuó estudios en la Universidad de Salamanca, España, en materia de Democracia y Ciencia Política.

En el ámbito profesional se ha desempeñado como Asesora de la Dirección General de Desarrollo Regional en Toluca, Estado de México, En el ámbito del Poder Judicial ha fungido como Secretaria del Ministerio Público adscrito al Juzgado Segundo Municipal de Toluca y al Juzgado Penal de Primera Instancia de Lerma, México. En el Poder Legislativo de su estado ha sido Asesora Jurídica de la Gran Comisión y Oficialía Mayor de la LII y LIII Legislatura. Ha impartido conferencias a nivel nacional e internacional sobre temas de Procesos Electorales y Derecho Electoral.

Actualmente se desempeña como Consejera Electoral propietaria del Instituto Electoral del Estado de México.

### ***Mauricio Merino Huerta***

Es doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Ha escrito y coordinado varios libros y ensayos sobre su especialidad. Sus libros más recientes son: *Gobierno Local, Poder Nacional*, publicado por El Colegio de México; y *La ciencia política en México*, publicado por el Fondo de Cultura Económica. En esa misma casa editorial ha coordinado la colección editorial *Nuevas Lecturas de Política y Gobierno*. Fue presidente del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; es profesor en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y en El Colegio de la Frontera Norte. Actualmente es Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral (IFE).

**Capítulo 3: *Ámbito territorial de la competencia política electoral (distribución).***

### ***María Elena Homs***

Es Licenciada en Economía por la Universidad de Guadalajara y posee estudios en Administración y Control de Proyectos, Análisis

Político, Planeación Estratégica y Prospectiva Política. Desde 1999, es titular de la Dirección Ejecutiva del Registro de Electores del Distrito Federal en el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

Se ha desempeñado como funcionaria pública en los gobiernos federal, estatal y municipal ocupando, entre otros, los cargos de Coordinadora Regional de Comunicación Censal en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y Directora de Participación Ciudadana, del Ayuntamiento de Guadalajara.

En el Registro Federal de Electores, fungió como Secretaria de la Comisión Nacional de Vigilancia; Directora del Secretariado de las Comisiones de Vigilancia; Directora de la Unidad de Estudios, y Secretaria Técnica del Grupo de Asesores Técnicos de los Partidos Políticos para la integración del Padrón Electoral.

Ha dictado conferencias sobre el Sistema del Registro de Electores Mexicano e impartido cursos especializados en Derecho Electoral, organizados por diversas instituciones públicas y privadas.

### ***Jacqueline Peschard Mariscal***

Es Maestra en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Doctora en Ciencias Sociales por el Colegio de Michoacán. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores desde 1988; es miembro del Consejo Editorial de la Revista Nexos y del Comité de Ciencias Sociales del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Se ha desempeñado como profesora-investigadora del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México (1992-1996).

Es autora del libro *La cultura política democrática* (1994) y coautora de *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994* (1995), *Representación política y democracia* (1998), entre otros.

Desde 1996, se desempeña como Consejera Electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE).

### ***Gilberto Cruz Herasme***

Es Ingeniero Civil egresado del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC).

Ha realizado estudios de Planificación estratégica, Negociaciones internacionales, y Sistemas mecanizados de planificación, bajo el auspicio de la *General Telephone and Electric (GTE)* en Dallas y Tampa Bay de los Estados Unidos de América.

Se ha desempeñado en el sector privado como Gerente de Planificación de la empresa de telecomunicaciones CODETEL, así como Presidente de la empresa constructora C.H. Ingeniería y Proyectos, S.A.

Dentro del ámbito electoral dominicano ha ocupado los cargos siguientes: Planificador Electoral, Gerente del Proyecto de Automatización del Registro Civil de la nueva Cédula de Identidad Electoral y Padrón Fotográfico, y Subdirector Nacional de Elecciones. Actualmente, es el Director Nacional de Elecciones de la Junta Central Electoral de la República Dominicana.

#### **Capítulo 4: Geopolítica y geografía electoral en el Distrito Federal.**

##### ***Francisco Carlos Zárate Ruiz***

Es Secretario de Promoción Educativa y Capacitación en el Partido Alianza Social y funge como representante de ese partido, ante el Comité Técnico Especial de Asesoría en Materia del Registro de Electores y como representante suplente ante el Consejo General del IEDF.

Es especialista en asuntos electorales y cuenta con 12 años de experiencia como representante de partido ante diversos órganos colegiados. Entre éstos, cabe destacar su participación en la Comisión Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores en el Distrito Federal y en el Grupo de Verificación Técnica, ante esa comisión.

##### ***Carmen Reyes Guerrero***

Es especialista en Sistemas de Información, Geográfica y Cartográfica Digital. Cursó sus estudios de Licenciatura y Maestría en Matemáticas de la Universidad Nacional Autónoma de México

(UNAM) y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).  
Obtuvo el Doctorado en Sistemas de Información Geográfica en la  
Universidad Simón Fraser de Canadá.

Ha realizado actividades académicas en Instituciones como: la  
Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Simón  
Fraser, la Universidad de Queensland, El Colegio de México y la  
Universidad Nacional Autónoma de México.

Es miembro fundador y ex presidenta de la Asociación Mexicana  
en Sistemas de Información Geográfica y Estadística. Ha  
participado en múltiples congresos nacionales e internacionales.

Durante los últimos 26 años, ha trabajado en diferentes áreas de la  
Geomática y actualmente es Directora General del Centro de  
Investigación en Geografía y Geomática "Ing. Jorge L. Tamayo",  
A.C., perteneciente al Sistema de Centros Públicos CONACYT.

### ***Margarita Parás Fernández***

Es Licenciada en Economía por la Universidad Autónoma  
Metropolitana (UAM). Cuenta con un Diplomado en Economía por  
la *London School of Economics and Political Science* en Gran

Bretaña y una especialización en Economía por la Universidad de Boulder, Colorado. Asimismo, tiene una Maestría en Planificación de Recursos Rurales y Regionales, por la Universidad de Aberden, Gran Bretaña.

Se ha desempeñado como Investigadora del Área de Teoría Económica en la UAM, como consultora en Estudios Económicos y Políticas Públicas y como Directora de Área, en la Dirección General de Planeación de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Cuenta con diversas publicaciones en el área de desarrollo autosustentable y en materia agrícola.

Actualmente se desempeña como investigadora del Centro de Investigación en Geografía y Geomática, "Ing. Jorge L. Tamayo".

### ***Luis Roberto Garza Hernández***

En su trayectoria profesional, se ha desempeñado como Jefe del Departamento de Fomento Educativo de la Secretaría de Educación Pública, Jefe del Departamento de Encuestas Industriales y Empresariales de la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como Supervisor del Censo de Población y Vivienda 1990 y Coordinador Regional del Censo de Población y Vivienda del

Distrito Federal dentro del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

En el ámbito electoral, ha sido Subcoordinador y Coordinador Técnico Estatal del Registro Federal de Electores en el Distrito Federal.

Actualmente es el Vocal del Registro Federal de Electores en el Distrito Federal.

### ***Monserrat García Gallego***

Es Licenciada en Biología por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Cuenta con estudios de Posgrado en Planeación y Desarrollo, Administración Ambiental y Manejo de Recursos Naturales en la Universidad de Utrecht, Holanda, y en la UAM. Desde el año 2001, es la Directora General de Administración Urbana de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal.

Destaca su experiencia profesional en la Subsecretaría de Ecología de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), y en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda donde fungió como

Directora de Reserva Territorial, Yacimientos Pétreos, Zonas Minadas y de Conservación. Ha colaborado en distintos proyectos, entre ellos, en la elaboración del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, versión 1996.

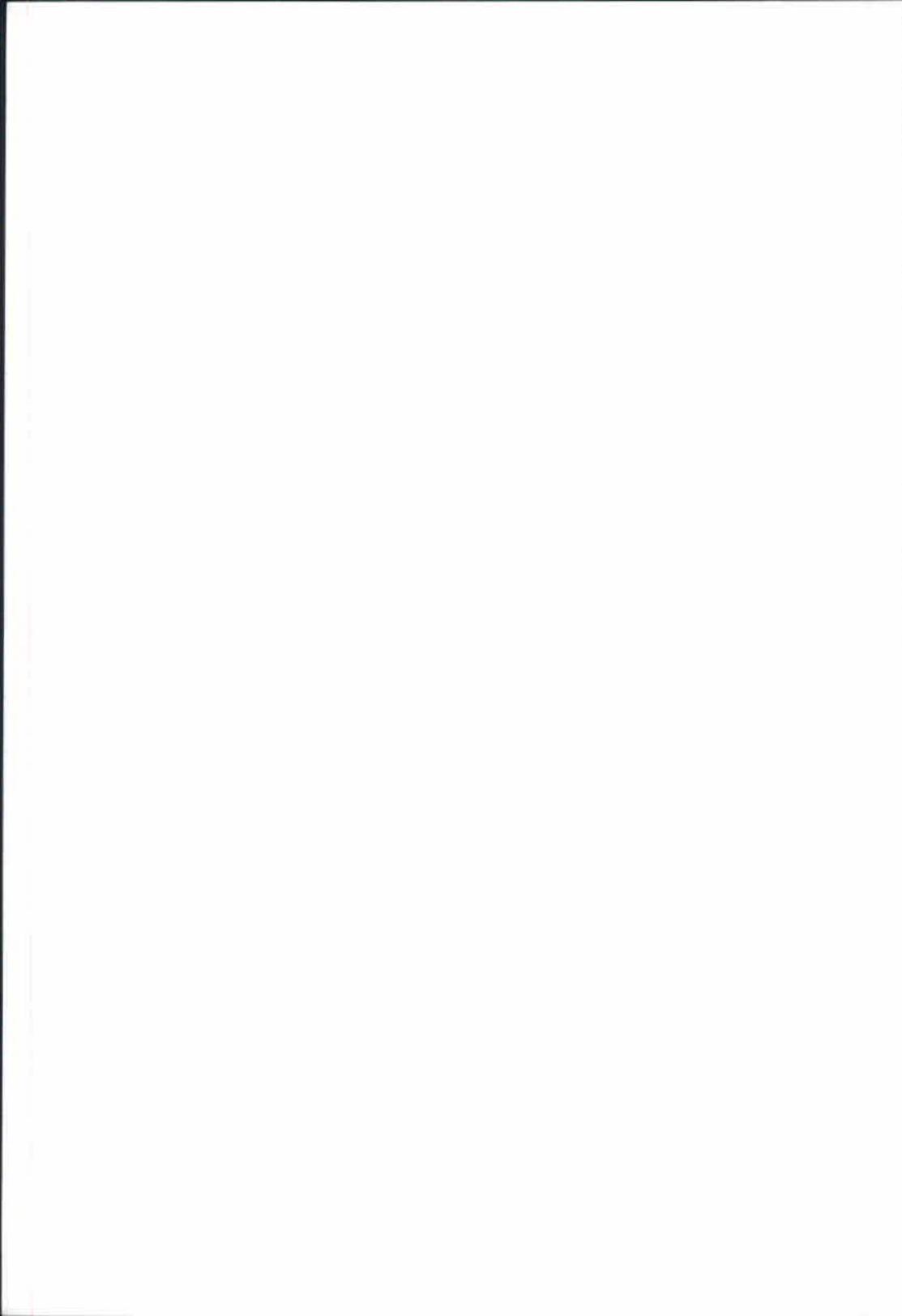
En el ámbito de la docencia, ha impartido cursos de licenciatura y posgrado en instituciones como la UNAM, la UAM y el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Cuenta con diversas publicaciones entre las que destacan *Acceso al suelo metropolitano*, *Los retos de la Ciudad de México y Ordenación del Territorio y Vulnerabilidad*, publicadas por Fundación Cambio XXI y la SEDUE, respectivamente.

### ***Marco Antonio Michel Díaz***

Es Licenciado en Economía por la Universidad de Guadalajara y efectuó estudios de maestría y doctorado en Ciencias Sociales en El Colegio de México. En su trayectoria dentro de la administración pública se desempeñó como Director General de Política y Programas de Vivienda y Subsecretario de Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), Delegado Político en Iztapalapa y Coordinador General de Ecología del Departamento del Distrito Federal, así como Coordinador del

Instituto Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

En el ámbito legislativo, ha sido Diputado Federal en la LVI Legislatura y actualmente es Diputado a la II Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En el sector público, se ha desempeñado como Coordinador Nacional de XI Censo General de Población y Vivienda en el INEGI y como Director General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal. En el Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, ocupó los cargos de Coordinador de Normatividad, Coordinador General Técnico y Director Ejecutivo.



Memoria del Ciclo de mesas redondas sobre  
*Competencia política, geografía electoral y registros de población,*  
que se llevó a cabo el 7 y 8 de noviembre de 2002  
en las instalaciones del IEDF,  
terminó de imprimirse en los Talleres Gráficos de México,  
en el mes de febrero de 2003.

El tiraje fue de 1,000 ejemplares impresos  
en papel bond blanco de 90 grs.  
y el tipo de letra es Times New Roman.

El cuidado de la edición y el diseño estuvo a cargo  
de la Dirección Ejecutiva del Registro de Electores del Distrito Federal.





INSTITUTO ELECTORAL del DISTRITO FEDERAL  
[www.iedf.org.mx](http://www.iedf.org.mx)