



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

SESGOS Y DESVIACIONES DE LA REPRESENTACIÓN
POLÍTICA. EL CASO PUEBLA (1977-2015)

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN CIENCIAS POLÍTICAS

PRESENTA:

RODOLFO RUIZ RODRÍGUEZ

DIRECTOR DE TESIS:

MTRO. MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

**Tesis: Sesgos y desviaciones de la Representación Política. El caso Puebla
(1977-2015)**

Índice

Capítulo I

Evolución de la representación política. Breve recuento histórico

1. Democracia representativa versus democracia directa
2. Estamentos, germen de la representación en el absolutismo real
3. Tipos de representación política
4. El modelo representativo inglés
5. El modelo representativo norteamericano
6. El modelo representativo francés
7. Principios básicos de los regímenes representativos

Capítulo II

Medios e instrumentos de la representación nacional

1. Sistemas electorales competitivos y no competitivos
2. Los sistemas electorales y sistemas de partidos
3. Conformación, tamaño y distribución de las circunscripciones electorales
4. Representación por mayoría y representación proporcional
5. México: El sistema electoral mixto

Capítulo III

Evolución de la representación política en Puebla

1. Recuento histórico de la división política territorial
2. Distritos electorales, como capricho del PRI-Gobierno
3. Minigubernatura por redistribución
4. La reforma electoral de 2012: el IEE y la nueva distritación

Capítulo IV

La distritación electoral de Puebla en 2012

1. Consideraciones legales y técnicas en la conformación de los distritos
2. Criterios de la Comisión Especial del IEE que definieron los nuevos distritos.
3. Análisis de la distritación electoral aprobada en 2012
4. Pros y contras de la distritación 2012
5. Sesgos y desviaciones partidistas de la distritación 2012
6. Redistribución *ad hoc* a la coalición morenovallista

Capítulo V

Propuesta de nueva redistribución sin sesgos partidistas

Conclusiones

Bibliografía

Capítulo I

Evolución de la representación política. Breve recuento histórico

Para rastrear el origen histórico de la representación política hay que remontarnos a los tiempos del absolutismo real y los regímenes autocráticos. En ese viaje al pasado no será difícil descubrir que la representación surge como una reacción de los súbditos ante los excesos de los monarcas, pero también como un mecanismo de control y contención de estos contra las pasiones desordenadas del pueblo. Y más recientemente, en las democracias modernas, como un contrapeso hacia los Ejecutivos, en sus diferentes modalidades, para mantener el equilibrio de poderes y evitar que estos se desvinculen de los súbditos o ciudadanos que gobiernan.

Para no pocos autores, la representación política es una consecuencia de la democracia directa de las antiguas ciudades estado griegas, ante la imposibilidad técnica y práctica de someter a votación de los gobernados, todo el tiempo, los asuntos vinculados con la conducción del Estado o el gobierno.

Así pues, la representación podríamos definirla como un particular mecanismo o filtro político en la relación entre gobernantes y gobernados, cuyo propósito es evitar los abusos de aquellos y la contención de los grupos facciosos o radicales que suelen aparecer entre los segundos en discusiones y debates públicos, así como en justas electorales.

La idea moderna de la representación política se ha construido alrededor de dos modelos históricos: el mandato imperativo y el mandato representativo. El imperativo corresponde a la estructura de la asamblea feudal estamental pre parlamentaria de los siglos XII y XIII, sustentada en el derecho privado romano que consideraba la representación política como un instrumento jurídico análogo a la institución del contrato de mandato. Se trata de un mandato delegado, como el que hoy en día tienen los embajadores. El modelo representativo tiene como eje al Parlamento liberal, propio del Estado contemporáneo representativo, que fundamenta la técnica de la representación en los principios de libre actuación del representante y prohibición del mandato imperativo.

El mandato representativo nace con el parlamentarismo británico, se desarrolla en el proceso fundacional del sistema constitucional norteamericano y se consolida en la época de la Francia revolucionaria.

Si bien existen estudios como el del politólogo francés Bernard Manin que revelan que los griegos, aun practicando la democracia directa, fundaron las primeras instituciones representativas cuyos integrantes debían su elección al azar, sería un exceso atribuir a estos — o a sus herederos los romanos— las bases de la representación política moderna, caracterizada por las elecciones periódicas, el sufragio universal, la independencia parcial de los parlamentarios y su obligación de rendir cuentas a sus electores.

Democracia representativa versus democracia directa

Actualmente es común distinguir entre democracia representativa y democracia directa, haciéndolas variedades de un mismo tipo de gobierno. Sin embargo, lo que hoy denominamos democracia representativa tiene su origen en un sistema de instituciones (establecidas tras las revoluciones inglesas, norteamericanas y francesas) que al momento de constituirse no eran consideradas democráticas, ni populares.

Bernard Manin lo explica mejor en su obra clásica acerca del liberalismo y la democracia representativa, en la cual advierte que en sus inicios los gobiernos representativos se concibieron como contrarios a la democracia, y que en su evolución histórica éstos se han transformado hoy en día en gobiernos aristocráticos y elitistas, aun cuando se asuman y se publiciten como gobiernos populares.¹

Manin, autor de *Los principios del gobierno representativo*, llega a esta conclusión al revisar el desarrollo histórico de los principios del gobierno representativo y la evolución de la idea política de la representatividad. Al menos así lo asienta el doctor en sociología jurídica e instituciones políticas, Edimer Leonardo Latorre Iglesias, al citarlo en una revista especializada de su natal Colombia:

¹ Edimer Leonardo Latorre Iglesias, “Los principios del gobierno representativo de Bernardo Manin”, en *Revista Prolegómenos. Derechos y Valores*, vol. XIV, núm. 28, julio-diciembre, 2011, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia, pp.291-292.

Precisa cómo pasamos de una distribución igualitaria del poder entre los ciudadanos (el sorteo en la democracia griega, primera idea de representatividad), luego como esta idea va dando forma a una nueva concepción, el consentimiento del poder por parte de los ciudadanos (proceso que se da sobre todo en el feudalismo y se concreta con las revoluciones políticas del siglo XVIII), y finalmente termina con la tercera idea que es la distinción del poder por parte de los ciudadanos, concepción totalmente aristocrática, la cual se materializa en los sistemas representativos modernos.²

En su revisión histórica, Manin analiza el concepto de la representatividad desde el mirador de Aristóteles y su constitución mixta, Harrington y la *Oceanía*, Montesquieu y su *Espíritu de las Leyes*, Rousseau y su crítica a la representatividad, Madison y los Federalistas.

Al distinguir entre democracia representativa y democracia directa, por lo general creemos que la primera es una forma indirecta de gobierno del pueblo y que la segunda se remonta a la democracia de las ciudades-estado de la Grecia Clásica, en la cual los poderes políticos de importancia eran ejercidos habitualmente por el pueblo. Sin embargo, un examen más minucioso del sistema institucional empleado en la antigua Atenas revelará que esta creencia es falsa.

En la antigua Atenas muchos poderes no estaban en manos del pueblo reunido en Asamblea. Ciertas funciones estaban a cargo de magistrados electos y otras eran asignadas a ciudadanos elegidos al azar. La democracia ateniense confiaba a ciudadanos seleccionados por sorteo la mayor parte de las funciones no desarrolladas por la Asamblea Popular.³

De los cerca de 700 cargos de magistrados que formaban la administración ateniense, unos 600 salían por sorteo. El cargo duraba más o menos un año y no se permitía la continuidad, al menos en la misma magistratura, lo que garantizaba que ninguna persona podía ejercer la posición de magistrado por dos años consecutivos. Todos los ciudadanos atenienses con treinta años cumplidos y que no estuviesen privados de sus derechos civiles podían ser magistrados.

² *Ibid.*, pp.291-292.

³ Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, Primera reimpression 2006, p.8.

Aquellos que habían sido seleccionados al azar debían someterse a una investigación para ver si estaban calificados para ocupar el cargo. Como parte de la prueba se analizaba su comportamiento como hijo de familia, sus contribuciones fiscales y su servicio militar.

En general, los magistrados (electos o seleccionados por sorteo) no ejercían poderes políticos de importancia, eran sobre todo administradores y ejecutivos. Preparaban la orden del día de la Asamblea, realizaban investigaciones preliminares, presidían los tribunales y ejecutaban las decisiones tomadas por la Asamblea y los tribunales. Pero no disponían de lo que se consideraban poderes decisorios: no tomaban las decisiones políticas cruciales.

Los miembros del Consejo también eran nombrados por sorteo por un período de un año y ningún ciudadano podía ser miembro del Consejo más de dos veces en su vida. El Consejo tenía 500 miembros mayores de treinta años. Cada uno de los 139 distritos de Ática (los demos) tenía derecho a determinado número de escaños en el Consejo (el número iba en proporción con la población del demo). Cada demo nombraba un número de candidatos superior a los escaños a cubrir (no está claro si se empleaba el sorteo en esta fase inicial del proceso de selección).⁴

Ser miembro del Consejo equivalía legalmente a una magistratura y, como casi todas las magistraturas, funcionaba de manera colegiada. Sólo el Consejo podía acusar a sus miembros: una vez acusados, los consejeros eran procesados en los tribunales, pero previamente el Consejo tenía que votar si debían comparecer o no ante los tribunales.

El Consejo tenía además atribuciones en política exterior. Recibía a todos los embajadores y decidía si los presentaba o no a la asamblea. El Consejo también desempeña importantes funciones militares y supervisaba la administración pública y el manejo de las finanzas.

La democracia ateniense no se caracterizó por ser irracional y, sin embargo, en la sociedad de Sócrates, Platón y Aristóteles, el sorteo se usó mayoritariamente para designar a los miembros de sus diferentes órganos políticos. Las dos instituciones más importantes, el Senado y los Tribunales también elegían a sus miembros al azar.

¿Por qué la elección por sorteo se consideraba una práctica democrática?

⁴ *Ibid.*, pp.13-14.

Como se recordará, el objetivo central de la democracia de las antiguas ciudades griegas era asegurar la igualdad política entre los ciudadanos. Los atenienses eran conscientes de que el poder corrompe, de ahí el énfasis que pusieron en establecer mecanismos de control, con base en restricciones y castigos sobre los ciudadanos que eran electos o salían sorteados. En su búsqueda del bien común sobre los intereses privados de la oligarquía, los antiguos griegos examinan con rigor a los elegidos, ante el miedo de que se colara gente incapaz o poco confiable, de manera de que los políticamente peligrosos eran enviados al ostracismo.

Estamentos, germen de la representación en el absolutismo real

En los estamentos de la Edad Media se pueden hallar los primeros indicios de la representación política de los sectores sociales de entonces: la aristocracia, la Iglesia y el pueblo llano (generalmente identificado con la naciente burguesía).

Estos estamentos no eran depositarios o copartícipes de la soberanía —reservada en exclusiva al Príncipe, por voluntad divina—, pero en ellos estaban representados los sectores privilegiados, para la salvaguarda de sus respectivos intereses y en compensación por sus contribuciones al sostenimiento del monarca.

Los elegidos eran sólo representantes de la ciudad o cuerpo estamental que los designaba y ese era su único alcance territorial y social, de manera que su actuación política estaba en función de las instrucciones que recibían, sin que pudieran desconocerlas o modificarlas, ya que estaban sujetos a un mandato imperativo y fácilmente revocable.

Aquellas asambleas fueron adquiriendo una importante capacidad de condicionar o autorizar al monarca nuevas contribuciones o impuestos, lo que erosionaba al poder de la monarquía y fortalecía la influencia y privilegios de los estamentos, al grado que el heredero al trono tenía que prestar juramento ante sus representantes.

Por todo ello es que la representación estamental ha sido concebida como un germen primigenio de la representación política en sentido moderno.

Tipos de representación política

De acuerdo con el politólogo italiano Maurizio Cotta hay tres modelos de representación política: uno de origen medieval, que hoy es común en las organizaciones y comunidades internacionales como la ONU; otro inspirado en el padre del liberalismo-conservadurismo británico, Edmund Burke, quien describía el papel del representante como un trabajo de razón y juicio al servicio del interés general y no del simple deseo y los prejuicios locales; y, finalmente, un tercero en el cual los representantes no están al servicio de intereses individuales o de grupo, sino de una comunidad o un territorio geográfico.⁵

Los tres modelos, a decir del profesor investigador de la Universidad de Siena, tienen las siguientes características en su forma pura:

Modelo de delegación. Aquí el representante es concebido como un ejecutor —carente de iniciativa y de autonomía— de las “instrucciones” que los representados le imparten; su papel se acerca mucho al de un embajador en organizaciones internacionales.

Modelo fiduciario. En contraste con el anterior, este tipo de representación sí goza de una posición de autonomía, en el entendido que su única guía para actuar es el “interés de los representados”, según su propia interpretación.

Modelo “espejo” o de representatividad sociológica. A diferencia de los dos anteriores, aquí la representación se centra más sobre el efecto de conjunto que sobre el papel de los representantes individuales, de suerte que en este modelo el representante responde al mandato de una comunidad territorial con diferentes características sociológicas y socioeconómicas.⁶

Al examinar la realidad de los sistemas políticos representativos, el propio Maurizio Cotta nos aclara que difícilmente vamos a encontrar estos en su forma pura, y menos en los tiempos actuales cuando los representantes requieren de cierto margen de maniobra para el ejercicio de sus funciones y la masa pone poca atención en los asuntos públicos en general.

El primer modelo por lo general se vincula con el tercero, como sucede en la tradición política inglesa, en la cual los parlamentarios se convierten en embajadores de los compromisos que como candidatos y

⁵ Maurizio Cotta, “Representación política” en *Diccionario de política* de Norberto Bobbio, Nicola Matteuci y Gianfranco Pasquino, Siglo XXI Editores, México, 1995, volumen 2, p.1385.

⁶ *Ibid.*, p.1385.

representantes de los partidos políticos que los postulan asumen en el momento electoral.

El modelo fiduciario también tiene sus variantes y combinaciones, pues el mayor problema radica en la no correspondencia de las percepciones que respectivamente tienen los representantes y representados del interés de estos últimos. Tal modelo puede dar lugar a excesos de los representantes cuando no hay elementos de control sobre la conducta de aquellos que prevengan posibles comportamientos arbitrarios o de figuras iluminadas, de ahí la necesidad de acotarlo mediante un esquema de fiduciario controlado, en la que éstos actúen con cierto margen de autonomía, pero sin dejar de responder a las características de sus votantes o electores.

En el modelo espejo el reto será siempre hacer proporcional la representación de los grupos poco integrados y marginales de un sistema político, por lo que al menos debe buscarse que éstos se sientan representados o se identifiquen en el orden simbólico y psicológico con alguien que les de voz y presencia en el parlamento.

Independientemente del modelo, el politólogo Cotta afirma que la vigencia de un sistema representativo requiere que los representantes elegidos actúen de forma responsable y expresen de manera sustantiva el interés de los representados, pues la representación democrática moderna tiene esa doble característica: necesita de procesos de elección de los gobernantes y que éstos rindan cuentas a sus representados.⁷

El modelo representativo inglés

La representación política se inicia en Inglaterra en 1295 durante el reinado de Eduardo I, quien orillado por la imperiosa necesidad de obtener mayores recursos económicos que le permitiesen financiar sus campañas bélicas, ordenó convocar a dos caballeros por cada condado y dos ciudadanos libres por cada ciudad para efecto de integrar lo que la doctrina ha denominado el “Parlamento modelo”. Dicha convocatoria se basaba en el principio del derecho romano denominado *quod omnes tangit ab omnibus approbatur est* (lo que a todos atañe por todos debe ser aprobado), por lo que se suponía que el cobro de impuestos extraordinarios debía contar con el consentimiento de los contribuyentes.

Posteriormente en el siglo XVI, los parlamentarios consiguieron la facultad de iniciar leyes y dejaron de funcionar como una extensión del monarca. En la medida en que las sesiones del

⁷ *Ibid.*, p.1389.

Parlamento se prolongaban de manera ininterrumpida, el vínculo entre los intereses de los representados y la actuación de los representantes se hizo cada vez más fuerte, por lo que los electores comenzaron a otorgar su voto de confianza a la actuación de los representantes a través de la reelección continua.

La idea de la representación política libre aparece en la tradición constitucional inglesa como una contraprestación concedida por la corona a la burguesía en compensación por la imposición de la obligación tributaria, que se desarrolló consuetudinariamente mediante la importante práctica representativa realizada en el marco del surgimiento del parlamentarismo británico.

El modelo representativo norteamericano

Los fundadores de los Estados Unidos adoptaron el concepto liberal de la representación en la declaración de independencia de 1775. Tal declaración, pronunciada por los representantes de las trece colonias americanas en Nueva York, tuvo como elemento constitutivo el principio representativo inglés de *no taxation without representation* (no hay impuesto sin representación)

A diferencia de Inglaterra, los fundadores de los Estados Unidos no consideraron conveniente establecer alguna prohibición expresa del mandato imperativo en el texto fundamental de 1789, por lo que básicamente se ocuparon de introducir a su sistema constitucional algunos instrumentos garantes del sistema electoral, tales como la periodicidad de las elecciones, el tamaño de las circunscripciones y el número de representantes.

En su ensayo *El Federalista*, los padres de la Constitución norteamericana, Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, asumieron que el concepto liberal de la representación estaba estrechamente asociado con el sistema representativo republicano.

Madison comienza su análisis del sistema representativo preguntándose: ¿qué sistema de gobierno puede garantizar y poner a salvo el bien público de la nación y los derechos privados de los ciudadanos, frente a los abusos mayoritarios de los grupos facciosos: el gobierno representativo o la democracia pura?

Para responder esta interrogante, el propio Madison razonó que en un sistema constitucional liberal democrático no puede suprimirse la participación de los grupos facciosos, pero sí mantener a raya sus efectos.

En ese sentido, el padre de la Constitución norteamericana se pronunció en contra del gobierno por elección directa, al destacar que en una democracia pura no es tan fácil evitar los peligros de los espíritus sectarios, ni el ímpetu de las mayorías de sacrificar la seguridad personal individual y los derechos privados a favor de las facciones mayoritarias, dada la injusticia y confusión que priva en las asambleas públicas.

La verdadera diferencia entre las antiguas democracias y las repúblicas modernas estriba, de acuerdo con James Madison, en “la absoluta exclusión del pueblo en su calidad de colectivo de cualquier participación en el gobierno en las segundas, y no en la absoluta exclusión de los representantes del pueblo de la administración en las primeras.”⁸

Para el fundador del modelo representativo norteamericano, la representación más que el gobierno del pueblo, es una especie de recurso técnico necesario ante la imposibilidad física de reunir a los ciudadanos de los grandes estados. El efecto de la representación, observó, es “refinar y ampliar las visiones públicas pasándolas por un medio, un órgano elegido de ciudadanos, cuya sabiduría puede discernir mejor los verdaderos intereses de su país y cuyo patriotismo y amor a la justicia hará menos probable sacrificarlos por consideraciones temporales o parciales”.⁹

Madison concluyó que uno de los fines del sistema representativo, propuesto en el proyecto de Constitución de los Estados Unidos, fue poner a los gobernantes en condiciones de resistir las “pasiones desordenadas” y las “ilusiones efímeras” que pueden apoderarse del pueblo, ya que sólo “el juicio maduro y deliberado de la colectividad” debe prevalecer.

⁸ Bernard Manin, *Gobierno representativo*, *Op.cit.*, p.4.

⁹ *Ibid.*, p.4.

El modelo representativo francés

Teóricamente, en Francia la construcción del mandato representativo se conformó a través de la discusión ideológica habida entre los representantes burgueses del tercer Estado y los representantes de la nobleza y el clero del antiguo régimen.

La idea de la representación política cobró vida en la tradición jurídica francesa, al mismo tiempo que se sometió a discusión de la asamblea constituyente el tema de si los asuntos debían votarse por cabeza, por orden o estado. Este debate derivó en la discusión sobre qué modelo representativo debían seguir los parlamentarios: si el mandato imperativo, propio de la votación estamental o el mandato representativo, característico de la votación individual impulsado por la burguesía liberal francesa.

En la sesión del 5 de septiembre de 1789 Pétion de Villeneuve intervino ante la asamblea para defender enérgicamente la doctrina del mandato imperativo, al afirmar que “los miembros del cuerpo legislativo son mandatarios, los ciudadanos que los han elegido son comitentes; luego esos representantes quedan sujetos a la voluntad de aquellos de quienes reciben su misión y sus poderes”.¹⁰

En cambio Emanuel Sieyés, a nombre de los liberales, defendió el mandato representativo alegando el principio de unidad de la nación y la indivisibilidad de la soberanía.

El diputado lo es de la nación entera: todos los ciudadanos son sus comitentes. Ahora bien, puesto que en una asamblea de bailías no quisiérais que el que acaba de ser elegido se encargara del voto del menor número en contra del voto de la mayoría, con mayor razón tampoco querréis que un diputado de todos los ciudadanos del reino se haga eco del voto de los habitantes de una sola bailía o de una municipalidad contra la voluntad de la nación entera. Así pues, para un diputado no hay, no puede haber, otro mandato imperativo, o incluso otro voto positivo, que el voto nacional.¹¹

¹⁰ Israel Rivas Acuña, ponencia presentada en el Instituto de Ciencias Jurídicas de la UNAM, en el marco del Congreso Internacional de Derecho Constitucional y VI Congreso Nacional de Derecho Constitucional, p.11. <http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/constit/pdf/6-273s.pdf>.

¹¹ *Ibid.*, p.12.

Sieyès recalca una y otra vez la “enorme diferencia” entre democracia directa en la que son los propios ciudadanos quienes hacen las leyes, y el sistema representativo de gobierno, en el que confían el ejercicio del poder a representantes electos, destacando la superioridad del segundo, no tanto por el hecho de que produzca decisiones menos parciales y menos apasionadas, sino porque es la forma de gobierno más apropiada para las condiciones de las “sociedades comerciales” modernas, en las que los individuos se ocupan ante todo de la producción y el intercambio económico. En las sociedades modernas, asienta el liberal francés, los ciudadanos ya no gozan de tanto tiempo libre como el que reclaman los asuntos públicos que deben ser atendidos por profesionales de tiempo completo.

Sieyès concibe a la representación en un contexto de división del trabajo, en el que los representantes tienen una función y los comerciantes otra, ambas igualmente esenciales para el progreso social, pero con la acotación de que el papel de los representantes no consiste en transmitir la voluntad de sus electores.

Por lo tanto es incuestionable que los diputados están en la Asamblea Nacional, no para anunciar el deseo ya formado de sus comitentes [sus electores], sino para deliberar y votar libremente según su opinión actual, esclarecidos con todas las luces que la Asamblea puede proporcionar a cada uno”.¹²

Como consecuencia del debate parlamentario, la asamblea constituyente francesa adoptó en la Constitución de 1791 la representación política moderna en su forma de mandato representativo, al preceptuar en su artículo 7 que “Los representantes nombrados en los departamentos no serán representantes de un departamento particular, sino de la nación entera”.¹³

¹² Bernard Manin, “La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo”. Este artículo se recogió con ligeras modificaciones en el libro *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Levy, París, 1995. Fue traducido por Clara Giménez, de la Universidad de Chicago.

¹³ http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/convocacion/constitucion_9.html

Principios básicos de los regímenes representativos

Desde que se inventó esta forma de gobierno, cuatro son los principios básicos que pueden observarse invariablemente en los regímenes representativos. En el capítulo 5 de su libro Bernard Manin los resume de la siguiente manera:

1. Quienes gobiernan son nombrados por elección con intervalos regulares.
2. La toma de decisiones por los que gobiernan conserva un grado de independencia respecto de los deseos del electorado.
3. Los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los que gobiernan.
4. Las decisiones públicas se someten a un proceso de debate.¹⁴

¹⁴ *Ibid.*, pp.110-131.

Capítulo II

Medios e instrumentos de la representación nacional

Sistemas electorales competitivos y no competitivos

El politólogo alemán Dieter Nohlen, experto en sistemas electorales y desarrollo político, sostiene que las elecciones representan el *método democrático* para el nombramiento de los representantes del pueblo, pero también aclara en su célebre libro de 2004 “Sistemas electorales y partidos políticos” que antes de implementarse éste, ya existían otras técnicas — no democráticas— para la designación de representantes, tales como la sucesión por oficio o por nombramiento.¹⁵

Nohlen no sólo define las elecciones como una técnica o un método de los sistemas democráticos, sino que nos recuerda que aquéllas son anteriores a la democracia y al sufragio universal de las sociedades modernas del siglo XX, ya que por ejemplo, en los países del socialismo real se celebraban elecciones con exactitud periódica, pero no eran competitivas ni se hacían para cambiar al gobierno o para elegir libremente a los representantes ante los órganos de gobierno.

Lo anterior significa que el concepto de elecciones varía según el tipo de sistema político del que se trate, que puede ser democrático, autoritario y totalitario.

Para el ejercicio real y efectivo del sufragio, el ciudadano debe tener siempre la oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección. Tales condiciones sólo se obtienen cuando existen dos o más opciones a escoger y cuando el ejercicio del voto se da en un ambiente de libertad y sin presiones de ningún tipo.

Las elecciones pueden ser de tres tipos: a) competitivas, cuando se dan las condiciones arriba citadas, b) no competitivas y c) semicompetitivas. Las primeras corresponden a sistemas

¹⁵ Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p.9.

democráticos, las elecciones semicompetitivas a sistemas autoritarios y las elecciones no competitivas a sistemas totalitarios.¹⁶

Las elecciones no competitivas desempeñan distintas funciones, como la movilización de las fuerzas sociales, la definición de los criterios de la política comunista, la consolidación de la unidad político-moral del pueblo y la manifestación de la unidad entre trabajadores y partido gobernante, pero nunca la de legitimar el poder o a la clase política gobernante.

La legitimidad de los sistemas políticos, según la ideología marxista-leninista, no radica en la libertad de votar y ser votado o de escoger entre por lo menos dos alternativas partidistas diferentes, sino en la misión histórica que la clase obrera y su partido deben cumplir para mejorar las condiciones de desarrollo social.

En otras palabras, en los sistemas de tipo totalitario o dictatorial las elecciones son un instrumento del ejercicio del poder y no un instrumento democrático de legitimación de las autoridades.

A diferencia de los sistemas democráticos, el poder político en los sistemas autoritarios nunca se pone en juego durante las elecciones. Si bien en éstas puede haber partidos de oposición legalizados y articulados, sus posibilidades de acceder al gobierno son nulas.¹⁷

En su libro *Sistemas electorales y partidos políticos* Nohlen ubicó a México como el típico ejemplo de un sistema autoritario, en el que había elecciones pero el PRI era el único que podía ganarlas (es un texto escrito antes del triunfo del PAN en 2000).

En los sistemas electorales competitivos las elecciones tienen distintas funciones, pues por un lado pueden servir como instrumento para expresar la confianza de los ciudadanos en los candidatos electos, constituir cuerpos de representación funcionales y de control del gobierno; pero también —en países socialmente fragmentados— para posibilitar la representación justa de los diferentes grupos socioculturales o para superar políticamente las divisiones formando mayorías parlamentarias.

¹⁶ *Ibid.*, p.11.

¹⁷ *Ibid.*, p.14.

En sociedades más homogéneas las elecciones sirven para estimular la competencia por el poder entre partidos políticos. En los sistemas pluripartidistas los partidos compiten por maximizar sus porcentajes de votos, y en los sistemas parlamentarios, y con pocos partidos, las elecciones funcionan para legitimar el sistema político.

En cambio en el gobierno de sólo un partido o de una coalición de partidos, las elecciones permiten la formación de mayorías parlamentarias y el reclutamiento de las élites políticas; adicionalmente los comicios funcionan para ajustar las instituciones políticas a las preferencias del electorado y movilizar a éste en torno a valores sociales, metas, programas políticos e intereses político-partidistas. De la misma manera, el sufragio sirve para legitimar a la oposición con el propósito de que sea capaz de vigilar, controlar y evitar abusos o excesos del grupo o coalición gobernante.

De ahí la afirmación de algunos teóricos de que las elecciones son hoy lo más aproximado al control que el pueblo puede tener del gobierno en las modernas sociedades industrializadas de masas móviles.

Los sistemas electorales y sistemas de partidos

Leonardo Valdés define a los sistemas electorales como el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política.¹⁸ Dieter Nohlen comparte esta visión al puntualizar que a través de estos, los votos de los electores a favor de un partido o candidato se convierten en escaños.

Sin embargo, uno y otro apuntan que la clasificación de los sistemas electorales está sujeta a diversas variables y reglas relacionadas con el tipo de mayorías y métodos que se emplean para la conversión de votos en escaños; es decir, quien gana la elección. Otra variable para clasificarlos depende del número y distribución de las circunscripciones, o sea si los electores pueden votar por una fórmula de propietario y suplente, o por un listado de candidatos ordenado por los partidos políticos participantes en cada demarcación y cómo se integran los parlamentos; es decir, sólo con aquellos que ganaron por mayoría simple o absoluta, o

¹⁸ Leonardo Valdés., *Sistemas electorales y de partidos políticos*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática del IFE. Noviembre de 1995, p.9.

asignando a cada partido el número de representantes conforme su porcentaje de votación en la elecciones.

Básicamente los sistemas electorales pueden clasificarse según dos principios: a) el principio de la elección mayoritaria y b) el principio de la elección proporcional. Esta distinción no está sujeta a reglas técnicas sino a las funciones e intenciones políticas de los sistemas electorales, mediante los cuales se transforma, de modo específico, la cantidad de votos en escaños parlamentarios.¹⁹

Ahora bien, se habla de representación por mayoría cuando el candidato es elegido por haber alcanzado la mayoría (absoluta o relativa) de los votos. Y de representación proporcional cuando la representación política refleja, lo más exactamente posible, la distribución de los votos entre los partidos.²⁰

Definir qué se entiende por sistema de partidos resulta complicado. Varios estudiosos sostienen que este concepto no es estático y que su explicación está más por el lado de los elementos que los constituyen, sus funciones, así como las características de competencia entre más de una unidad partidaria, la forma y la modalidad de esta competencia.

En su definición Leonardo Valdés destaca la característica de la lealtad de los partidos al sistema político: “es el espacio de competencia leal entre los partidos, orientado hacia la obtención y el ejercicio del poder político”.²¹

Dieter Nohlen entiende, a su vez, por sistema de partidos, la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado, en función de: *a)* el número de partidos, *b)* su tamaño, *c)* la distancia ideológica entre ellos, *d)* sus pautas de interacción, *e)* su relación con la sociedad o con grupos sociales y *f)* su actitud frente al sistema político.²²

Los sistemas de partidos pueden clasificarse de varias formas. El formato básico es hacerlo por el número de partidos, de manera que puede haber sistemas unipartidistas o de partido único, sistemas bipartidistas en el que dos partidos se alternan con cierta frecuencia el

¹⁹ Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, *Op.cit.*, p.34.

²⁰ *Ibid.*, p.88.

²¹ Leonardo Valdés, *Sistemas electorales y de partidos políticos*, *Op.cit.*, p.29.

²² Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, *Op.cit.*, p. 38.

ejercicio gubernativo, y sistemas pluripartidistas, en los que coexisten una cantidad significativa de partidos políticos.

En los años cincuenta, el jurista y politólogo francés Maurice Duverger encabezó al grupo de investigadores que puso el acento en el sistema electoral para explicar la estructura y el desarrollo de los sistemas de partidos. Fue, de hecho, el primer autor en establecer una conexión directa entre sistema electoral y sistema de partidos, otorgando al primero un peso mucho mayor que el que se le había dado hasta entonces, y centrando, por primera vez, el foco en lo que posteriormente sería uno de los principales objetos de estudio de la ciencia política.

Duverger sostuvo que las fórmulas de mayoría relativa tienden a producir sistemas bipartidistas; las de mayoría absoluta con segunda vuelta tienden a producir sistemas pluripartidistas, en los cuales los partidos muestran significativos rasgos de flexibilidad para la negociación, mientras que las fórmulas de representación proporcional tienden a producir sistemas de pluripartidismo, en los que las múltiples organizaciones políticas revelan signos de rigidez y de poca disposición para la negociación con otros partidos.²³

También afirmó que los sistemas electorales producen dos tipos de efectos sobre los sistemas de partidos. En primer lugar, el llamado efecto mecánico, que tiene que ver con la forma en la que la fórmula electoral influye en el proceso de transformación de los votos en puestos de representación política. En segundo lugar, los efectos psicológicos de las fórmulas electorales, haciendo referencia al hecho de que los electores norman sus decisiones de voto considerando, entre otros elementos, el funcionamiento del sistema electoral.

Las conclusiones de Duverger fueron cuestionadas por otros autores que advirtieron que la estructura de los sistemas de partidos no podía limitarse a esas variables. Giovanni Sartori propuso que los sistemas de partidos debían clasificarse no según el número de partidos, sino con criterios diferentes, introduciendo el concepto de partido relevante.

Sartori apunta que no todos los partidos que existen en un sistema son importantes desde el punto de vista de la influencia política, ya que muchos sobreviven por cortos periodos, otros obtienen una representación bastante limitada o localizada que no pesa en la toma de

²³ *Ibid.*, p.35.

decisiones. Para el politólogo florentino los partidos relevantes son aquellos cuya representación política puede permitirles formar gobierno, darle capacidad de veto e importancia en la integración de coaliciones.

En función de su número o fragmentación y grado de polarización, Sartori considera que los sistemas pluripartidistas pueden ser limitados o extremos. Limitados cuando haya menos de cinco o seis partidos, y extremos cuando haya más de cinco o seis partidos relevantes.

De la combinación y fragmentación del sistema de partidos y la distancia ideológica entre ellos, Sartori elaboró la siguiente tipología:

1. Sistema de partido único (ex Unión Soviética)
2. Sistema de partido hegemónico (México)
3. Sistema de partido dominante (India y Japón)
4. Sistema bipartidista (Estados Unidos, Gran Bretaña)
5. Pluralismo moderado (Países Bajos; Suiza, Bélgica, República Federal de Alemania)
6. Pluralismo polarizado (Chile hasta 1973, Italia, Finlandia)²⁴

Tres son los ámbitos en los cuales los sistemas electorales y los sistemas de partidos se relacionan y tienen sus efectos. Uno es legislativo, donde se diseñan las leyes electorales y en el que diputados y senadores deciden si determinadas reglas deben conservarse o modificarse, lo anterior en función del comportamiento de los ciudadanos en las elecciones y de la conformación de los órganos de representación política.

El segundo es el ámbito gubernativo que expresa la incidencia de los efectos de los sistemas electorales sobre la posibilidad de gobernabilidad de un sistema, ya sea para hacer mayoría en el Parlamento o para integrar gobiernos de coalición. Y en un sistema presidencialista para hacer que el presidente cuente con un Congreso que lo apoye o que éste sea su contrapeso para que lo modere y lo regule.

²⁴ *Ibid.*, p.40.

La ciudadanía es el tercer ámbito de relación mediante su derecho al sufragio, ya que el final son los ciudadanos los que a través de su voto definen qué legisladores y qué partidos ganan las elecciones y mejores condiciones de rendimiento del sistema electoral y el sistema de partidos.

Conformación, tamaño y distribución de circunscripciones electorales

La distribución de las circunscripciones electorales tiene una importancia vital en las oportunidades electorales de los partidos, es decir, en la conversión de votos en escaños en el Congreso. De ahí que esta cuestión sea una de las más discutidas cuando se trata de elaborar y evaluar un sistema electoral.

Con frecuencia la crítica de los partidos de oposición a un sistema electoral se centra en la división territorial de distritos o en las demarcaciones electorales. La idea inherente a la conformación de un distrito electoral es hacer efectivo el principio fundamental de la democracia representativa de la equidad en el voto.

Lo que la historia política y electoral nos dice es que las circunscripciones electorales no pueden definirse de una vez y para siempre, y que por lo general los partidos en el poder siempre tratan de influir y hasta de manipular la conformación de éstas para ganar más demarcaciones que sus competidores, dificultar los triunfos de estos y beneficiarse de la sobre y subrepresentación de los distritos.

La conformación y distribución de distritos electorales no es sencilla, pues implica tomar en consideración diversos aspectos sociales, económicos y culturales, así como cuestiones legales, metodológicas y técnicas que eviten los sesgos generadores de inequidad electoral.

La manipulación puede darse de varias maneras: ubicando más habitantes o votantes en unas demarcaciones que en otras, otorgando sobrerrepresentación a la población rural por encima de la urbana, y por el tamaño y distribución geográfica de las circunscripciones con arreglo a consideraciones político-partidistas.

También se da trazando distritos electorales que concentren el electorado de un grupo disperso; es decir, para que en los límites de ese distrito obtenga la mayoría el grupo elegido

(concentración activa) o, bien, dispersando el voto de un grupo en diferentes distritos electorales para evitar que no obtenga mayoría en ninguno de ellos (dispersión reductiva). La manipulación puede también reducir la mayoría de un grupo que podría obtener la victoria en varios distritos a uno solo o disminuir la representación total con respecto del resto de circunscripciones (concentración reductiva) y, al contrario, sobrerrepresentado una mayoría determinada en un distrito a través de convertirlo en varios distritos que elijan un número mayor de representantes (dispersión activa).

Este fenómeno de manipulación de las demarcaciones electorales —uniéndolas, dividiéndolas o asociándolas, con el objeto de producir un efecto determinado sobre los resultados electorales— se denomina *Gerrymandering*, en alusión al gobernador del estado de Massachusetts, Elbridge Gerry, quien, a principios del siglo XIX, preocupado porque su partido no lograba la victoria en los distritos del norte y el oeste del estado, los unificó en uno solo dando forma de salamandra (*salamander*, en inglés) al territorio de la nueva demarcación.²⁵

Dieter Nohlen sostiene que la manipulación es un fenómeno común en la mayoría de los países y que se puede otorgar a la población rural en desventaja una sobrerrepresentación con el propósito de fortalecer y ampliar su influencia sobre otros actores, pero que esta situación pocas veces se consigue debido a que los representantes de estos distritos son por lo regular políticos que defienden el *statu quo* social y no tienen interés en reformas estructurales.²⁶

La aplicación del principio de igualdad mediante la asignación de un promedio de habitantes o electores por escaño tiene dos variantes técnicas: la primera implica la distribución de circunscripciones electorales con un número de habitantes cercanos a la proporción por escaño, lo que implica dividir un país o un estado en distritos uninominales cuyos límites deben ajustarse con frecuencia a la variación demográfica. La segunda técnica está vinculada al cómputo de la proporción de escaños atribuible a una circunscripción electoral con base en el número total o parcial de habitantes.

²⁵ <http://es.wikipedia.org/wiki/Gerrymandering>

²⁶ Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, *Op.cit.*, pp.48-49.

El tamaño de las circunscripciones electorales no está en función de la extensión de un territorio o área geográfica sino de la cantidad de escaños que le corresponden. Atendiendo al tamaño pueden distinguirse dos tipos de circunscripciones: las uninominales y las plurinominales. En las primeras se aplica el principio de decisión por mayoría absoluta o relativa y se elige un solo diputado, mientras que en las plurinominales se privilegia el principio de decisión proporcional y se eligen dos o más diputados.

A favor de las circunscripciones uninominales se dice que éstas propician mayor acercamiento del diputado con sus electores y un mejor reconocimiento de los votantes a los candidatos, aunque la cercanía siempre está en función de la densidad poblacional de una circunscripción. En su contra, se afirma que este tipo de elección privilegia el clientelismo y el localismo, en perjuicio de las minorías.

Representación por mayoría y representación proporcional

Los sistemas electorales se clasifican a partir de las fórmulas de representación que emplean para convertir los votos en escaños.

En la literatura especializada se distinguen tres modalidades básicas de sistema electoral: el de mayoría simple, que es el más viejo y sencillo; el de representación, que surgió para corregir los desequilibrios de sobre y subrepresentación generados por el anterior, y el mixto, que combina ambos sistemas.

El primero es predominante en los países de habla inglesa. Normalmente se aplica en distritos uninominales, es decir, en las partes en que se divide un país para elegir a un solo representante popular, por mayoría, en cada una de ellas. Cada elector tiene un voto y el candidato que obtiene mayor número de votos gana, incluso si no alcanza mayoría absoluta.

Leonardo Valdés sostiene que dos son las mayores objeciones de los críticos a los sistemas de mayoría. Una deriva de los procesos en los que se presenta una gran fragmentación del voto, en el que el candidato ganador es, en realidad, representante de una pequeña minoría del electorado. La segunda objeción tiene que ver con los efectos de sobre y subrepresentación en los órganos legislativos: un partido con mayoría relativa puede acaparar

todos los cargos en disputa y así quedar sobrerrepresentado, dejando a sus adversarios subrepresentados.²⁷

Los sistemas de representación proporcional justamente intentan resolver este problema asignando a cada partido tantos representantes como correspondan a la proporción de su fuerza electoral, al buscar igualar el porcentaje de sufragios obtenidos en las urnas con el de representantes en los órganos legislativos y de gobierno.

Tradicionalmente el sistema de representación proporcional se aplica en demarcaciones plurinominales, es decir, en aquellas regiones en que se divide un país para la elección de representantes populares, mediante listados de candidatos que los electores votan en bloque.

Dos son los principales “peros” que los especialistas oponen a este sistema de elección. El primero es que las listas de candidatos las elaboran los partidos o sus cúpulas, con lo que el ciudadano pierde en realidad su derecho a elegir a sus representantes. El segundo “pero” radica en que si bien los órganos de representación electos mediante este sistema pueden reflejar fielmente las preferencias electorales en un momento determinado, los parlamentarios no tienen un mandato específico para normar su acción legislativa y/o gubernativa.

A continuación se presentan dos cuadros que resumen, según la opinión de Dieter Nohlen, las ventajas de la representación por mayoría y de la representación proporcional.²⁸

²⁷ Leonardo Valdés, *Sistemas electorales y de partidos políticos*, *Op.cit.*, pp.11-12.

²⁸ Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, *Op.cit.*, pp.112-113.

VENTAJAS DE LA REPRESENTACIÓN POR MAYORÍA

1. Impide la automatización partidista: los partidos pequeños tienen pocas posibilidades de conquistar escaños parlamentarios.
2. Fomenta la concentración de partidos apuntando hacia un sistema bipartidista.
3. Fomenta la estabilidad del gobierno mediante la constitución de mayorías partidistas.
4. Fomenta la moderación política, pues los partidos competidores luchan por el electorado centrista moderado y tienen que asumir responsabilidad política en caso de triunfar en la elección, es decir, los partidos deben orientar sus programas hacia el electorado moderado y hacia lo factible.
5. Fomenta el cambio de gobierno, porque una variación pequeña en la relación de votos puede dar lugar a una variación importante en la relación de escaños parlamentarios.
6. Permite al elector decidir directamente, mediante su voto, quiénes deben gobernar, sin delegar tal decisión a las negociaciones entre los partidos después de las elecciones.

VENTAJAS DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

1. Facilita la representación de todos los intereses y opiniones a nivel parlamentario, en función de su fuerza respectiva en el electorado.
2. Impide la constitución de mayorías parlamentarias demasiado artificiales que no corresponden a una mayoría real del electorado, al resultar la intervención institucional en el proceso de formación de voluntad política.
3. Facilita la negociación de mayorías y el compromiso político entre diversas fuerzas sociales y grupos étnicos o religiosos.
4. Impide los cambios políticos extremos producidos menos por cambios fundamentales de las actitudes políticas del electorado que por los efectos de distorsión de un sistema electoral.
5. Refleja el cambio social y surgimiento de nuevas tendencias políticas al facilitar la relación parlamentaria de éstas.
6. Impide la formación de bloques de los partidos establecidos o de los denominados sistemas de partidos dominantes, donde el partido dominante debe su posición básicamente al sistema electoral y se dificulta o incluso impide el cambio democrático.

México: El sistema electoral mixto

En la opinión de diferentes actores, México cuenta con un sistema electoral mixto, es decir, que combina elementos de los mecanismos de mayoría y de representación proporcional. Sin embargo, para Dieter Nohlen los sistemas mixtos no existen, pues no hay manera de mezclar estos dos tipos básicos, ya que siempre prevalecerá uno sobre otro.²⁹

Quizás por esta razón, Leonardo Valdés define al sistema electoral mexicano como mixto con dominancia mayoritaria.

“En México, desde 1988 se aplica un sistema mixto con dominante mayoritario. Se eligen 300 diputados en sendos distritos uninominales y 200 de representación proporcional en

²⁹ *Ibid.*, p.98.

cinco circunscripciones plurinominales... En este caso existe un tope máximo de diputaciones para el partido mayoritario, que teóricamente puede implicar que el sistema pierda su capacidad para hacer equivalentes las proporciones de votos y de curules de cada partido”.³⁰

Los sistemas mixtos como ya se dijo combinan elementos del sistema de mayoría simple y del sistema de representación proporcional en aras de aprovechar las ventajas de ambos. Por un lado, la gobernabilidad y por otro, la proporcionalidad, para generar un gobierno definido y asegurar la representación de diversas fuerzas políticas.

En los países modernos existen diferentes tipos de sistemas mixtos, en los que puede predominar un sistema mayoritario o uno proporcional, dependiendo del diseño electoral que cada nación adopte.

Por lo regular, los sistemas mixtos se basan en una estructura de mayoría simple en distritos uninominales, complementada por diputaciones adicionales distribuidas mediante un esquema de representación proporcional.

En México, por ejemplo, predomina el sistema de mayoría sobre el de representación, pues de los 500 diputados que integran la Cámara Baja, 300 se eligen en distritos uninominales por el sistema de mayoría relativa y 200 mediante listas de representación proporcional, en las cuales se busca compensar la desproporción generada por el primer mecanismo, de manera que al final, 60 por ciento de los diputados federales provienen del sistema mayoritario y 40 por ciento de la representación proporcional.

³⁰ Leonardo Valdés, *Sistemas electorales y de partidos políticos*, *Op.cit.*, p.21.

Capítulo III

Evolución de la representación política en Puebla

Recuento histórico de la división política territorial

En el entendido que mi trabajo de tesis se refiere a la representación política a través del Poder Legislativo, en este capítulo realicé una revisión histórica de la conformación distrital del estado de Puebla a partir de 1977, fecha en que el país adoptó el sistema electoral mixto. Hablo del comienzo del sexenio de José López Portillo.

En la década de los setenta aparecieron en Puebla los primeros diputados de oposición en el Congreso del estado, en aquel periodo eran llamados diputados de partido. En realidad desde la reforma a la ley electoral federal, en 1963, se configura tal representación popular. Considero que estos son el antecedente inmediato de los diputados de representación proporcional y del sistema electoral mixto mexicano. Con aquella reforma quedó establecido que todo aquel partido registrado que alcanzara el 2.5% de los votos, a escala nacional, tendría derecho a por lo menos cinco escaños en el Congreso y a uno más por cada 0.5% adicional de votos. Y los partidos minoritarios podían sumar hasta 20 diputados como máximo en todo el país.

René Valdiviezo resume la manera en que dicha ley operaba en la realidad:

Ni en 1964, ni en 1967 y 1970 el PPS y el PARM lograron el 2.5%, por lo que en el marco de la ‘apertura democrática’ de Luis Echeverría (1971) se hicieron modificaciones a la ley, reduciendo el porcentaje para obtener diputados de partido al 1.5% del total de la votación nacional. Además, por cada medio por ciento extra se tendría derecho a un más hasta llegar a 25 (se aumentaron otros 5).³¹

La reforma federal de 1963, que reconoció el derecho de representación de las minorías políticas por medio de los diputados de partido —en los tiempos del PRI como partido único— llegó a Puebla con 14 años de atraso, es decir, en 1977.

³¹ René Valdiviezo Sandoval, *Elecciones y desarrollo en Puebla 1959-1989*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 1998, p.113.

Cuatro años antes el Congreso de Puebla había aprobado la Ley Estatal Electoral durante el gobierno interino de Guillermo Morales Blumenkron. Cinco son los cambios relevantes de esta legislación de junio de 1974. Primero, se otorgó representación ante el organismo electoral a todos los partidos políticos que contaban con registro legal. Segundo, la Comisión Estatal Electoral (CEE) cambió de status jurídico e institucional al ser definida como un “organismo autónomo y de carácter permanente”. Tercero, el consejo del padrón electoral era nombrado en su totalidad por la CEE. Cuarto, hubo algunas transformaciones en la integración de las comisiones distritales. Estas continuaron siendo nombradas por la CEE (incluida la designación de los presidentes); sin embargo, los secretarios pasaron a ser nombrados, de entre ellos mismos, por los miembros de los organismos electorales distritales.

Quinto, desapareció la elección “indirecta” —vía el voto de los regidores— de los presidentes municipales. Los partidos políticos tuvieron que presentar planillas completas y el nombre del primer regidor para que fungiera, en caso de ganar, como presidente municipal.³² Entre junio y agosto de 1977 hubo otras reformas electorales. La Ley Estatal Electoral incorporó la figura de los diputados de partido, que llegó a Puebla ¡con 14 años de retraso!³³ y estableció que el presidente de la CEE ya no sería el oficial mayor del gobierno sino el subsecretario general de gobierno, lo que equivalía a presentar, como dice el refrán popular, a “la misma gata, nada más que revolcada”.

Tal adición, que hoy podría parecer irrelevante, fue de gran trascendencia pues por primera vez el Poder Legislativo local garantizó el ingreso de diputados de oposición, fenómeno que metió a estas organizaciones en fuertes pugnas internas por la designación de quiénes serían los elegidos para ocupar estas curules que, vale la pena subrayarlo, nada tenían que ver con el sistema de representación proporcional que México adoptó, en combinación con el sistema mayoritario en 1977, en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE).

³² Israel Arroyo y Rodolfo Ruiz, *Transición e institucionalidad: la legitimidad fragmentada en Puebla*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Plaza y Valdés Editores, 2001, pp.59-60.

³³ René Valdiviezo Sandoval, *Elecciones y desarrollo en Puebla 1959-1989, Op.cit.*, p.124.

El empate de Puebla con la LFOPPE vendría en agosto de 1978 y en febrero de 1980, primero con reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado de Puebla y luego con aprobación de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado Libre y Soberano de Puebla (LOPPEEP).

El artículo 26 de la Constitución se reformó para introducir el sistema de representación mixto con dominante mayoritario en el Congreso local, de manera que este se integraría por 21 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta siete diputados que serían electos de acuerdo con el principio de representación proporcional, conforme al sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal que corresponderá a la totalidad del territorio del estado.

Tras las reformas y adiciones a la Constitución, la Legislatura local abrogó la Ley Estatal Electoral de junio de 1974 y aprobó la LOPPEEP que introdujo el sistema de composición mixta en el Poder Legislativo, pero no como originalmente se había concebido en la Carta Magna, al menos en cuanto al número de diputados. En el artículo 3 de la nueva legislación electoral la composición del Congreso del estado ya no quedó en 21 diputados de mayoría relativa, y hasta siete de representación proporcional, sino en 20 y 6, respectivamente.

De todas maneras los especialistas observan los rezagos: “En el ámbito federal la composición de la Cámara de Diputados era de 75% de curules para el partido mayoritario y 25% para el resto; a escala estatal quedaba 77% para el mayoritario y 23% para el resto”. Otra vez Puebla a la zaga de las reformas electorales federales.³⁴

³⁴ *Ibid.*, p.125.

Periodo de 1971 a 1974

En 1971 el estado de Puebla se dividía en 16 distritos, una división que procede de las elecciones de 1965 (ver cuadro 1), con las siguientes cabeceras distritales:

Cuadro 1. División distrital de Puebla de 1965 a 1971

| DISTRITO | CABECERA |
|-----------------|-----------------------|
| 1° Distrito | Puebla |
| 2° Distrito | Puebla |
| 3° Distrito | Puebla |
| 4° Distrito | San Martín Texmelucan |
| 5° Distrito | Atlixco |
| 6° Distrito | Tepeaca |
| 7° Distrito | Izúcar de Matamoros |
| 8° Distrito | Tecamachalco |
| 9° Distrito | Acatlán de Osorio |
| 10° Distrito | Tehuacán |
| 11° Distrito | Ciudad Serdán |
| 12° Distrito | Zacapoaxtla |
| 13° Distrito | Tetela de Ocampo |
| 14° Distrito | Teziutlán |
| 15° Distrito | Zacatlán |
| 16° Distrito | Huauchinango |

Fuente: José Alarcón Hernández, de su libro Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla

En 1974 la división política electoral del estado de Puebla cambió, y de 16 pasó a tener 18 distritos, como puede verse en el cuadro 2. Se creó un nuevo distrito en el municipio de Puebla, y uno más en la Mixteca con cabecera en Chiautla de Tapia, que incorporó municipios que pertenecían casi en su totalidad al distrito de Acatlán de Osorio.

Cuadro 2. División distrital de Puebla en 1974

| DISTRITO | CABECERA |
|-----------------|-----------------------|
| 1° Distrito | Puebla |
| 2° Distrito | Puebla |
| 3° Distrito | Puebla |
| 4° Distrito | Puebla |
| 5° Distrito | San Martín Texmelucan |
| 6° Distrito | Atlixco |
| 7° Distrito | Tepeaca |
| 8° Distrito | Izúcar de Matamoros |
| 9° Distrito | Tecamachalco |
| 10° Distrito | Acatlán de Osorio |
| 11° Distrito | Chiautla de Tapia |
| 12° Distrito | Tehuacán |
| 13° Distrito | Ciudad Serdán |
| 14° Distrito | Zacapoxtla |
| 15° Distrito | Tetela de Ocampo |
| 16° Distrito | Teziutlán |
| 17° Distrito | Zacatlán |
| 18° Distrito | Huachinango |

Fuente: José Alarcón Hernández, de su libro Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla

Periodo de 1974 a 1980

La conformación distrital de la entidad se modificó otra vez, para crecer a 20 distritos electorales uninominales. Para las elecciones de 1977 se crearon dos nuevos distritos. El primero con cabecera en Xicotepec de Juárez, en la Sierra Norte de Puebla, y el segundo en Tepexi de Rodríguez, en la Mixteca poblana (véase cuadro 3).

Bajo esta nueva geografía electoral trascurrieron los comicios celebrados en 1980. Los distritos y sus cabeceras en ese periodo fueron los siguientes:

Cuadro 3. División distrital de Puebla
de 1977 a 1980

| DISTRITO | CABECERA |
|-----------------|-----------------------|
| 1° Distrito | Puebla |
| 2° Distrito | Puebla |
| 3° Distrito | Puebla |
| 4° Distrito | Puebla |
| 5° Distrito | San Martín Texmelucan |
| 6° Distrito | Atlixco |
| 7° Distrito | Tepeaca |
| 8° Distrito | Izúcar de Matamoros |
| 9° Distrito | Tecamachalco |
| 10° Distrito | Acatlán de Osorio |
| 11° Distrito | Chiautla de Tapia |
| 12° Distrito | Tehuacán |
| 13° Distrito | Ciudad Serdán |
| 14° Distrito | Zacapoaxtla |
| 15° Distrito | Tetela de Ocampo |
| 16° Distrito | Teziutlán |
| 17° Distrito | Zacatlán |
| 18° Distrito | Huauchinango |
| 19° Distrito | Xicotepec de Juárez |
| 20° Distrito | Tepexi de Rodríguez |

Fuente: José Alarcón Hernández, de su libro Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla

Periodo de 1983 a 1992

En este lapso la geografía electoral volvió a modificarse. La entidad quedó dividida en 22 distritos electorales uninominales. Esta división política territorial operó en cuatro procesos electorales celebrados en los años de 1983, 1986, 1989 y 1992.

Se creó un nuevo distrito en el municipio de Puebla, que pasó de cuatro a cinco, y uno más en la Sierra Nororiental con cabecera en Tlatlauquitepec.

En el cuadro 4 se reproduce como quedó conformada la división distrital de la entidad:

Cuadro 4. División distrital de Puebla de 1983 a 1992

| DISTRITO | CABECERA |
|-----------------|-----------------------|
| 1° Distrito | Puebla |
| 2° Distrito | Puebla |
| 3° Distrito | Puebla |
| 4° Distrito | Puebla |
| 5° Distrito | San Martín Texmelucan |
| 6° Distrito | Atlixco |
| 7° Distrito | Tepeaca |
| 8° Distrito | Izúcar de Matamoros |
| 9° Distrito | Tecamachalco |
| 10° Distrito | Acatlán de Osorio |
| 11° Distrito | Chiautla de Tapia |
| 12° Distrito | Tehuacán |
| 13° Distrito | Ciudad Serdán |
| 14° Distrito | Zacapoaxtla |
| 15° Distrito | Tetela de Ocampo |
| 16° Distrito | Teziutlán |
| 17° Distrito | Zacatlán |
| 18° Distrito | Huauchinango |
| 19° Distrito | Xicotepec de Juárez |
| 20° Distrito | Tepexi de Rodríguez |
| 21° Distrito | Puebla |
| 22° Distrito | Tlatlauquitepec |

Fuente: José Alarcón Hernández, de su libro Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla

Periodo de 1995 a la fecha

Con la aprobación del Código Electoral del Estado de Puebla en 1995, los miembros del Poder Legislativo determinaron modificar la división política electoral de la entidad, con cuatro distritos uninominales más.

El estado de Puebla pasó de 22 a 26 distritos, según puede apreciarse en el cuadro 5. Se creó uno más en la capital, que pasó de cinco a seis. Además se creó un nuevo distrito en la región de Cholula, con cabecera en Cholula de Rivadavia, otro en la región sureste de la entidad, en la llamada Sierra Negra, con cabecera en Ajalpan, y uno más en la zona centro del estado en el denominado Valle de Tepeaca, con cabecera en Acatzingo.

Esta conformación distrital se ha mantenido durante los últimos 18 años; es decir, abarca ya siete elecciones correspondientes a los años de 1995, 1998, 2001, 2004, 2007, 2010 y 2013.

La conformación distrital electoral que prevaleció de 1995 a 2010 fue la siguiente:

Cuadro 5. División distrital de Puebla de 1995 a 2010

| DISTRITO | CABECERA |
|-----------------|-----------------------|
| 1° Distrito | Puebla |
| 2° Distrito | Puebla |
| 3° Distrito | Puebla |
| 4° Distrito | Puebla |
| 5° Distrito | Puebla |
| 6° Distrito | Puebla |
| 7° Distrito | San Martín Texmelucan |
| 8° Distrito | Cholula de Rivadavia |
| 9° Distrito | Atlixco |
| 10° Distrito | Izúcar de Matamoros |
| 11° Distrito | Chiautla de Tapia |
| 12° Distrito | Acatlán de Osorio |
| 13° Distrito | Tepexi de Rodríguez |
| 14° Distrito | Tehuacán |
| 15° Distrito | Ajalpan |
| 16° Distrito | Tepeaca |
| 17° Distrito | Tecamachalco |
| 18° Distrito | Acatzingo |
| 19° Distrito | Ciudad Serdán |
| 20° Distrito | Tlatlauquitepec |
| 21° Distrito | Teziutlán |
| 22° Distrito | Zacapoaxtla |
| 23° Distrito | Tetela de Ocampo |
| 24° Distrito | Zacatlán |
| 25° Distrito | Huauhinango |
| 26° Distrito | Xicotepec de Juárez |

Fuente: José Alarcón Hernández, de su libro Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla

En 2012 se reformó el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, aprobado doce años antes. Por esas reformas, publicadas en el Periódico Oficial del Estado

el 28 de junio de 2012, la geografía electoral de la entidad nuevamente se modificó, aunque no en número.

El estado se mantuvo en 26 distritos, como puede verse en el cuadro 6. Con el argumento de corregir los desequilibrios de sobre y subrepresentación de la anterior división se modificaron las fronteras y los tamaños de los distritos. Se pretendía la homologación de los mismos en relación con el número de habitantes y empadronados. Dejaron de ser cabecera distrital los municipios de Chiautla de Tapia y Tepexi de Rodríguez, ambos enclavados en la Mixteca poblana, así como Acatzingo y Tetela de Ocampo. La capital del estado pasó de dividirse en cinco, a seis distritos, y la región de Tehuacán, que antes comprendía un sólo distrito, se dividió en dos (Tehuacán Norte y Tehuacán Sur), y adquirieron rango de cabecera distrital los municipios de San Andrés Cholula y Amozoc.

Esta nueva conformación se aplicó en las elecciones locales de julio de 2013.

Cuadro 6. División distrital de Puebla en 2013

| DISTRITO | CABECERA |
|-----------------|-----------------------|
| 1° Distrito | Xicotepec de Juárez |
| 2° Distrito | Huauchinango |
| 3° Distrito | Zacatlán |
| 4° Distrito | Zacapoaxtla |
| 5° Distrito | Tlatlauquitepec |
| 6° Distrito | Teziutlán |
| 7° Distrito | San Martín Texmelucan |
| 8° Distrito | San Andrés Cholula |
| 9° Distrito | San Pedro Cholula |
| 10° Distrito | Puebla |
| 11° Distrito | Puebla |
| 12° Distrito | Puebla |
| 13° Distrito | Puebla |
| 14° Distrito | Puebla |
| 15° Distrito | Puebla |
| 16° Distrito | Puebla |
| 17° Distrito | Amozoc |
| 18° Distrito | Tepeaca |
| 19° Distrito | Tecamachalco |
| 20° Distrito | Ciudad Serdán |
| 21° Distrito | Atlixco |
| 22° Distrito | Izúcar de Matamoros |
| 23° Distrito | Acatlán de Osorio |
| 24° Distrito | Tehuacán Norte |
| 25° Distrito | Tehuacán Sur |
| 26° Distrito | Ajalpan |

Fuente: José Alarcón Hernández, de su libro Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla

Distritos electorales, como capricho del PRI-Gobierno

Durante el periodo que se ha mencionado (1971-2013) la aprobación del número de distritos y su conformación en el estado de Puebla ha dependido más de cuestiones políticas que de criterios técnicos o demográficos. Lo anterior al margen de la Constitución que desde 1917 formalmente buscaba la homogeneidad en el tamaño de los distritos, situación que prevaleció hasta 1977 cuando se fijó en 300 el número de diputados de mayoría.³⁵

³⁵ *Ibid.*, p.62.

Para las entidades federativas el original del artículo 115 constitucional planteaba también la equidad demográfica, equidad que nunca fue vigente generando muy grandes disparidades entre cada uno de los estados e incluso entre los distritos mismos de cada entidad federativa. Ni hablar de la permanente sobre y sub representaciones en los congresos locales.

Una evidencia clara de que en Puebla la creación y delimitación de distritos se ha basado en razones políticas más que técnicas es lo ocurrido entre 1920 y 1930, cuando sin ninguna justificación técnica o demográfica el número de demarcaciones electorales en Puebla disminuyó de 23 a 11, a contracorriente que la población aumentó en este periodo. En ese tenor Israel Arroyo y Rodolfo Ruiz escriben que: “Tan sólo esta mención indica una contradicción insalvable. Lo que rigió, entre 1917 y 1949, fue el gusto por la arbitrariedad y el reparto de cuotas políticas”.

Patrice Melé en su libro sobre la *Geopolítica del estado de Puebla* llega a la misma conclusión. Analiza el caso de 1986 y advierte una gran desproporción entre el padrón poblano —1.5 millones de electores— y los 22 distritos de la entidad. Para el investigador francés se privilegió a la región norte del estado y se subrepresentó a los electores de la zona metropolitana de Puebla y distritos aledaños. El PRI obtuvo 80% de la votación emitida en ese año en tan sólo 12 distritos de los 22 con que contaba la entidad.³⁶

En términos similares razona René Valdiviezo, quien apuntó que de los 22 distritos locales que había en 1989, nueve estaban por arriba del promedio de empadronados que se había fijado para ese proceso electoral: 79,121. Entre ellos el distrito 5 con cabecera en San Martín Texmelucan con 153,840 empadronados, el 12 de Tehuacán con 149,151, y los cuatro de la capital y zonas aledañas. Y por abajo del promedio el 11 con cabecera en Chiautla de Tapia con 41,403 empadronados.³⁷

Estas asimetrías no eran gratuitas. No sólo privilegiaban a un sector de la sociedad en detrimento de otros, sino al PRI y a ciertos grupos caciquiles con influencia regional dándoles una sobrerrepresentación en el Congreso, al ser postulados por distritos rurales o

³⁶ Patrice Melé, *Geopolítica del estado de Puebla. Elecciones, poderes y conflictos*, Ediciones Gernika y Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, pp.74.75.

³⁷ René Valdiviezo Sandoval, *Elecciones y desarrollo en Puebla 1959-1989, Op.cit.*, p.63.

semiurbanos con escasa densidad poblacional, baja escolaridad y nula competitividad electoral.

Esta es una de las tesis centrales del primer libro del doctor Valdiviezo sobre elecciones de diputados locales en Puebla:

Tampoco debemos olvidar que la demarcación electoral es resultado, por un lado, de la negociación política entre los poderes locales; pero por otro, de la necesidad de agrupar o desagregar áreas con base en los resultados electorales favorables o no al gobierno y al Partido Revolucionario Institucional”... “El PRI y el gobierno tienen que recurrir con mucha frecuencia a prácticas consideradas fraudulentas y a la negociación de puestos y resultados, a fin de frenar el avance de la oposición y sus protestas.³⁸

Tales apreciaciones también fueron compartidas por Raymundo García en su libro *Puebla. Elecciones, legalidad y conflictos municipales 1977-1995*:

La representación política en México, muy a pesar de las reformas legales, se caracteriza por la negación de la representación popular y nacional; en la realidad se impulsa la representación de los intereses —de aquellos que detentan el poder y se benefician del mismo— reproducida en todos los niveles de gobierno ... En Puebla, por su parte, desde 1977 hasta 1989, autoritariamente fue alimentada una representación artificial, administrada al capricho e interés de los gobiernos surgidos del PRI.³⁹

En la historia política reciente la entidad ha tenido diferente número de distritos electorales. Revisando las distintas legislaciones locales electorales tenemos que en el periodo que comprende este análisis el número ha variado de 16 a 26.

Como ya se mencionó, de 1971 a 1974 el estado pasó de 16 a 18 distritos; de 1974 a 1980 a 20 distritos; de 1983 a 1992 a 22 distritos, y de 1995 a la fecha a 26 distritos.

La investigación de Valdiviezo, que comprende un periodo de 30 años, arroja datos reveladores sobre el PRI como partido único, pues en las elecciones de 1959, 1962, 1965 y

³⁸ *Ibid.*, p.28-30.

³⁹ Raymundo García García, *El Sistema de representación política en el Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla 1977-2005*, edición del autor, Puebla, 2004, p.22.

1968 este instituto no sólo arrasó sino que obtuvo votaciones del 99.22%, 100%, 100% y 98.37% respectivamente.

No está de más mencionar que en las elecciones de 1968 participaron localmente el PAN y el PPS, con presencia el primero en los distritos 6 de Tepeaca y 10 de Tehuacán, y el segundo en los distritos 6 de Puebla, 7 de Izúcar de Matamoros, 8 de Tecamachalco, 11 de Ciudad Serdán y 14 de Teziutlán. “Llama la atención que Acción Nacional incursionara electoralmente en la conservadora Puebla 30 años después de su nacimiento”.⁴⁰

Las elecciones de 1971 constituyeron un punto de inflexión. Las votaciones del PRI a partir de este proceso bajaron a menos del 90% en general y la oposición –principalmente el PAN– lograron votaciones de casi el 45% o más en los tres distritos de la capital, fenómeno que se mantuvo en 1974, cuando el municipio de Puebla ya tenía cuatro distritos. En estas elecciones los porcentajes de votación del PRI cayeron al 81.07% en general y a menos de 70% en siete de los 18 distritos que entonces había. La oposición, sobre todo la panista, se consolidó como la segunda fuerza ya no sólo en Puebla sino en los distritos 5 de San Martín Texmelucan, 12 de Tehuacán y 16 de Teziutlán, aunque en este último el PPS tuvo casi tantos votos como el PAN.

En el proceso electoral de 1977 el PRI ganó los 20 distritos y la oposición obtuvo por vez primera cinco curules para igual número de diputados de partido: dos para el PAN, dos para el PPS y 1 para el PARM. Un dato significativo es que el PAN, que venía de una crisis y una ruptura nacional, por la que incluso no postuló candidato a la presidencia de la República, sólo registró candidatos en siete distritos.

Para las elecciones de 1980 el PRI volvió a ganar los 20 distritos al obtener el 83.82% de los sufragios. El 16.18% de los votos de la oposición le alcanzan para seis diputados de representación proporcional: dos para el PAN, uno para el PCM, uno para el PPS, uno para el PARM, y uno para el PST. En opinión del politólogo Raymundo García las asignaciones

⁴⁰ René Valdiviezo Sandoval, *Elecciones y desarrollo en Puebla 1959-1989*, *Op.cit.*, p.35.

para los tres últimos partidos fueron irregulares ya que en estricto apego al principio de legalidad, ninguno obtuvo el porcentaje mínimo del 1.5% del total de la votación efectiva.⁴¹

Las elecciones de 1983 marcaron un parteaguas en varios sentidos, ya que por primera vez la oposición obtuvo de manera global más votos que el PRI en dos distritos, el 3 de Puebla y el 16 de Teziutlán. El PRI triunfó, en medio de fuertes sospechas de fraude, en los 22 distritos, lo que le dio derecho a una representación del 78.57% de las curules del Congreso, como puede verse en el cuadro 7. La oposición se quedó con seis diputados de representación proporcional que representan el 21.43% de los escaños.

Un dato relevante es que en el reparto de curules, el PAN, a diferencia del resto de los partidos de oposición, queda subrepresentado, pues a pesar de haber obtenido el 15% de los votos, sólo alcanza el 7.14% de los diputados del Congreso del Estado.⁴²

Cuadro 7. Votos y Distribución de Diputaciones 1983

| Partido | Votos MR | % | Votos RP | Votos de mas | Dip. RP reales | Dip RP asignados | Dip. MR | CONGRESO % |
|---------|----------|-------|----------|--------------|----------------|------------------|---------|------------|
| PRI | 708,060 | 80.15 | | | | | 22 | 78.57 |
| PAN | 133,333 | 15.09 | 132,783 | | 7 | 2 | 0 | 7.14 |
| PPS | 6,911 | 00.78 | 61,641 | 54,730 | 0 | 1 | 0 | 3.57 |
| PSUM | 12,692 | 01.43 | 59,225 | 46,533 | 0 | 1 | 0 | 3.57 |
| PST | 9,808 | 01.11 | 51,296 | 41,488 | 0 | 1 | 0 | 3.57 |
| PDM | 11,615 | 01.31 | 50,793 | 39,115 | 0 | 1 | 0 | 3.57 |
| PRT | 896 | 00.10 | | | 0 | 0 | | 0.00 |
| Total | 883,315 | 99.97 | 355,738 | 181,866 | | 6 | 22 | 100.00 |

Fuente: Raymundo García, de su libro *El Sistema de representación política en el Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla 1977-2005*

En las subsiguientes elecciones comprendidas entre 1986 y 2007 la sobrerrepresentación del PRI y de algunos partidos minoritarios se mantiene, lo mismo que la subrepresentación del PAN y el PSUM-PRD, lo que lleva a Raymundo García a señalar que la legislación electoral poblana ha sido un traje cortado a la medida para beneficio de un partido político: el PRI. Pues se le permite una clara sobrerrepresentación en el Congreso en detrimento de la

⁴¹ Raymundo García García, *El Sistema de representación política en el Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla 1977-2005*, Op.cit., p.17.

⁴² *Ibid.*, p.20.

oposición a la que, arbitrariamente, se le reparten diputaciones de representación proporcional ficticias para garantizar su subordinación a los gobiernos priístas. Tales son los efectos “de una legislación electoral antidemocrática que evita elecciones libres, competitivas y respetuosas de los resultados en las urnas.”⁴³

Esta sobrerrepresentación del PRI y la consiguiente subrepresentación de algunos partidos como el PAN en el Congreso del estado son resultado, en buena medida, de las asimetrías poblacionales y de los empadronados en los distritos electorales en que se dividía la entidad, demarcaciones que todavía hoy pueden clasificarse en urbanas, rurales y semiurbanas.

Hasta antes de las elecciones de 2010, cuando por vez primera el PRI perdió la gubernatura con un exmilitante de su partido que fue capaz de aglutinar en una coalición opositora al PAN, PRD, Nueva Alianza y Convergencia, la lucha real por el poder entre los partidos políticos se focalizaba principalmente en los distritos urbanos, hecho que coincide con las demarcaciones de la zona metropolitana de Puebla. En cambio en los distritos rurales de la Mixteca lo que prevalecía era un sistema de partido único o hegemónico, a juzgar por las abismales diferencias en la votación que se daban entre el PRI y sus opositores y los niveles de concurrencia de candidatos que se presentaban en esas demarcaciones políticas.⁴⁴

Adicionalmente debe subrayarse que el marco normativo electoral de Puebla no ha favorecido condiciones de equidad y competencia o de piso parejo; por el contrario, ha propiciado mecanismos para que existan elecciones no competitivas, es decir, aquellas en las que antes de celebrarse se conocen los resultados, no en razón de la preferencia constante y clara de la mayoría de los electores, sino por la manipulación del poder central, o por las coerciones extrapolíticas casi insalvables.⁴⁵

Raymundo García, hablando de México y de Puebla, lo pone en los siguientes términos:

Se han utilizado diversos mecanismos para frenar el advenimiento de elecciones competitivas. El obstáculo más grande ha sido la simbiosis Partido Revolucionario Institucional y gobierno, conjugando y

⁴³ *Ibid.*, p.243.

⁴⁴ Israel Arroyo y Rodolfo Ruiz, *La legitimidad fragmentada. Transición e institucionalidad en Puebla*, *Op.cit.*, p.189.

⁴⁵ Alain Rouquié, *El análisis de las elecciones no competitivas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, pp.58-62.

confundiendo sus funciones, así como la utilización de programas sociales del gobierno incrementando su impacto político en momentos coyunturales coincidentes con las elecciones.⁴⁶

Los partidos de oposición, sin distinción de ideología o línea de ubicación, han participado en los procesos electorales en un ambiente de inequidad y desigualdad en distintos rubros; de estructura territorial propia, de recursos financieros, de recursos materiales, de acceso a los medios de comunicación, de propaganda y de personal para vigilar las elecciones y de recursos técnicos calificados para documentar sus inconformidades.⁴⁷

Una cuestión final que explica por qué la conformación y el número de distritos electorales en que se ha dividido la entidad responde más a argumentos políticos que poblacionales es el hecho de que ambas tareas siempre fueron decididas por el Poder Legislativo, es decir, por los partidos y grupos de interés representados en el Congreso del estado y no por un órgano técnico electoral, situación que se modificó hasta junio de 2012.

Minigubernatura por redistribución

En julio de 2011 Rafael Moreno Valle Rosas envió al Poder Legislativo, ya como gobernador, una iniciativa de reforma política-electoral encaminada a empatar las elecciones locales con las federales, con el propósito de hacerlas concurrentes el primer domingo de julio de 2018. La iniciativa definía el calendario y los plazos para la elección de un minigobernador que cubrirá el periodo que hay entre su sexenio y el del próximo gobernador de seis años y buscaba corregir las desviaciones y sesgos de la división distrital que venía de 1995.

En las negociaciones entre el PRI y el gobernador Moreno Valle hubo una especie de intercambio político o cambalache electoral. Los priístas no estaban muy conformes con las formas y plazos planteados por el Ejecutivo para la elección del llamado minigobernador de 22 meses 13 días, y menos con la nueva propuesta de redistribución, pues consideraba la

⁴⁶ Raymundo García García, *Elecciones, legalidad y conflictos municipales 1977-1995*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 1998, p.202.

⁴⁷ *Ibid*, p.248.

desaparición de algunos distritos (en los que tradicionalmente el partido tricolor siempre ganaba) y la conformación de nuevas demarcaciones en la zona metropolitana.⁴⁸

Al final de algunos días de estira y afloja ambos actores cedieron. El PRI aprobó el método de elección para el minigobernador y Moreno Valle retiró su proyecto de redistribución electoral, de suerte que la división política de 1995 se mantuvo sin alteraciones con los problemas de sobre y sub representación que eso significa, en términos de equidad, en la representación política y la competencia electoral.

El acuerdo de mantener la división distrital de entonces, que privilegiaba demarcaciones tradicionalmente priístas como los tres distritos de la Mixteca —Acatlán de Osorio, Chiautla de Tapia y Tepexi de Rodríguez— en detrimento de los habitantes y electores de ciudades como Puebla, Atlixco y Tehuacán, echó por tierra uno de los argumentos centrales de la reforma política morenovallista.

En sus iniciativas de reforma a la Constitución y al Código Electoral el gobernador afirmó que una de las fallas de nuestro sistema electoral es que en materia de representación política los diputados locales no sirven a un número similar de ciudadanos, lo que genera inequidad en la competencia.

... en el caso de los diputados de mayoría relativa, es condición óptima de representatividad y paridad que en sus distritos tengan a un número similar de ciudadanos a quienes representan. La igualdad poblacional con base en el último censo de población, es un rasgo democrático esencial de la elección y representación por el principio de mayoría relativa.

Los distritos conformados hoy en día para la elección de los diputados del Congreso del estado de Puebla presentan diferencias importantes respecto del número de ciudadanos que los integran⁴⁹

La forma en cómo se mantuvo la conformación de los veintiséis distritos de Puebla era totalmente arbitraria, discrecional y al margen de criterios poblacionales. Se podría decir

⁴⁸ Rodolfo Ruiz, “Una torpeza haber cedido en la redistribución” 26/VII/201 en el Blog La Corte de los Milagros, www.e-consulta.com y <http://archivo.e-consulta.com/blogs/corte/?p=1420>

⁴⁹ Rafael Moreno Valle, *Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del estado*, 4/VII/2011 <file:///C:/Users/Office%20Depot/Downloads/Punto%2027.pdf>

incluso que anticonstitucional y antidemocrática, atendiendo a los principios de un elector un voto y de la paridad e igualdad poblacional.

En las elecciones locales de 2010 el padrón electoral mostró que mientras en cuatro distritos había más de 200 mil ciudadanos inscritos por cada demarcación, en otros cinco la ciudadanía representada era menor a los 100 mil habitantes.

Según el último listado nominal que se utilizó en los comicios de julio de 2010, en la entidad existían 3'850,473 electores. Si estos se dividieran entre los 26 distritos uninominales cada uno debería contar con un promedio de 148 mil electores.

Sin embargo, la realidad fue muy diferente.

En el estado de Puebla había ocho distritos con más de 180 mil votantes inscritos en el listado nominal, y ocho con menos de 120 mil.

El distrito 9 con cabecera en el municipio de Atlixco tenía 3.19 veces más electores que el distrito 13 de Tepexi, aunque ambos sólo tenían derecho a un diputado de mayoría; y los distritos 14 de Tehuacán y 7 de San Martín Texmelucan tenían más del doble de votantes que los distritos de Chiautla y Acatlán, respectivamente.

Lamentablemente estas asimetrías en el tamaño y población de los distritos no se corrigieron, pues el gobernador Moreno Valle optó por sacrificar su planteamiento de que el Instituto Electoral del Estado llevaría a cabo una nueva redistribución basada en criterios de igualdad poblacional y uniformidad territorial, a cambio de los priístas apoyaran su propuesta de un minigobernador de menos de dos años.

En la víspera de la aprobación de la reforma política electoral, la discusión entre los dirigentes y diputados locales del PRI sobre el tema de la reforma política no se centró en el punto del minigobernador de 22 meses, ni en la redistribución electoral, sino en una serie de maniobras encaminadas a descubrir y encubrir a los priístas que tenían acuerdos en lo oscuro con el gobernador Rafael Moreno Valle.

Algunos legisladores de la bancada del PRI que no querían verse en el papel de Judas Iscariote cuando las iniciativas de reformas a la Constitución y al Código Electoral se

sometieran al pleno del Congreso, promovieron, junto con los operadores del gobernador Moreno Valle, que esas votaciones fuesen secretas.⁵⁰

Para garantizar la secrecía la estrategia planteada fue que mediante cédulas, los diputados depositarían, uno por uno, por riguroso orden alfabético, su voto en una ánfora.

El procedimiento no dejaba de resultar extraño, no sólo porque hasta entonces las leyes y decretos aprobados por la LVIII Legislatura habían salido en votación económica o nominal sino porque las reformas a la Constitución Política del estado no entraban en el rubro de aquellas que podían o debían aprobarse en secreto. Lo antetrior puede verse en los términos del artículo 57 constitucional en sus fracciones XIII, XIV, XV, XVI y XVII.

El CEN del PRI no fue un factor de presión para sus diputados locales. Su entonces dirigente nacional, Humberto Moreira Valdés, mandó a decir a sus correligionarios que la reforma política de Puebla no era un tema prioritario en la agenda nacional, a diferencia de las elecciones para gobernador en Michoacán, por lo que el asunto de las reformas a la Constitución del estado y al Código Electoral de Puebla debían resolverse localmente.

En relación con el tema, el exdirector general del Instituto Electoral del Estado, José Antonio Bretón Betanzos, realizó un comparativo de Puebla con el resto de las entidades federativas sobre la división distrital y el sistema mixto de representación política en México. En su ponencia “La conformación de los distritos electorales locales mexicanos“, presentada en agosto de 2010 ante el Congreso Internacional de derecho electoral, celebrado en Morelia, el maestro Bretón analizó cómo en Puebla la división del territorio en veintiséis demarcaciones resultaba arbitraria, discrecional y al margen de criterios poblacionales.⁵¹

Por disposición constitucional, el número de representantes en las legislaturas de los estados debe ser proporcional al de los habitantes, pero en ningún caso un Congreso local podrá tener menos de siete diputados. La Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció como jurisprudencia que el criterio de proporcionalidad relativo a la población, de suerte que entre un distrito y otro no debe existir gran diferencia en cuanto al número de habitantes.

⁵⁰ Rodolfo Ruiz, “De Judas, mentirosos y cosas peores” 21/ VII/ 2011 en el Blog La Corte de los Milagros www.e-consulta.com, <http://archivo.e-consulta.com/blogs/corte/?p=1403>

⁵¹ Rodolfo Ruiz, “Inequidad en distritos locales” 6/V/2011, en el Blog La Corte de los Milagros de www.e-consulta.com, <http://archivo.e-consulta.com/blogs/corte/?p=1159>

Este criterio, que se asienta en la fracción II del 116 constitucional, en la práctica fue letra muerta en Puebla, lo mismo que ocurrió en estados del país.

Cuadro 8. Comparativo de los Sistemas de Representación mixta en los Estados

| ESTADO | INTEGRACIÓN LEGISLATIVOS | | | | ÁMBITO NORMATIVO | | CRITERIOS | | LÍMITE DESVIACIÓN | AUTORIDAD DISTRITA |
|---------------------|--------------------------|-------|------|-------|------------------|-------|-----------|----------|-------------------|---------------------|
| | M. R. | R. P. | CONS | LEGIS | POBLACIÓN | OTROS | | | | |
| AGUASCALIENTES | 18 | 66.6% | 9 | 33.3% | SÍ | SÍ | SI | 11 | 20% | AUTORIDAD ELECTORAL |
| BAJA CALIFORNIA | 16 | 64% | 9 | 36% | NO | SÍ | SI | 3 y 8 | NO | AUTORIDAD ELECTORAL |
| BAJA CALIFORNIA SUR | 16 | 76.2% | 5 | 23.8% | SÍ | SÍ | SI | 3 y 4 | NO | AUTORIDAD ELECTORAL |
| CAMPECHE | 21 | 60% | 14 | 40% | SÍ | SÍ | SI | 3 | NO | AUTORIDAD ELECTORAL |
| CHIAPAS | 24 | 60% | 16 | 40% | NO | NO | NO | NO | NO | LEGISLATIVO |
| CHIHUAHUA | 18 | 60% | 12 | 40% | SÍ | SÍ | SI | 1, 2 y 3 | 15% +/- | LEGISLATIVO |
| COAHUILA | 16 | 64% | 9 | 36% | NO | SÍ | SI | 7 | 20% +/- | AUTORIDAD ELECTORAL |
| COLIMA | 16 | 64% | 9 | 36% | NO | SÍ | NO | NO | NO | LEGISLATIVO |
| DISTRITO FEDERAL | 40 | 60.6% | 26 | 39.4% | (ESTA TUTO) NO | SÍ | SI | 3 y 8 | NO | AUTORIDAD ELECTORAL |
| DURANGO | 17 | 56.6% | 13 | 43.4% | SÍ | SÍ | SI | NO | NO | LEGISLATIVO |
| ESTADO DE MÉXICO | 45 | 60% | 30 | 40% | SÍ | SÍ | SI | 1, 3 y 4 | 15% | AUTORIDAD ELECTORAL |
| GUANAJUATO | 22 | 61.1% | 14 | 39.9% | SÍ | SÍ | SI | 1 | 10% | LEGISLATIVO |
| GUERRERO | 26 | 60.9% | 18 | 39.1% | NO | SÍ | SI | 1 y 2 | NO | AUTORIDAD ELECTORAL |
| HIDALGO | 18 | 60% | 12 | 40% | NO | SI | NO | NO | NO | AUTORIDAD ELECTORAL |
| JALISCO | 20 | 51.2% | 19 | 48.8% | SÍ | SÍ | SI | NO | NO | AUTORIDAD ELECTORAL |
| MICHOACAN | 24 | 60% | 16 | 40% | NO | NO | NO | NO | NO | LEGISLATIVO |

Fuente: José Antonio Bretón Betanzos, de su ponencia La conformación de los distritos electorales locales mexicanos.

Según el cuadro 8 –elaborado por Bretón Betanzos y actualizado por el autor con datos de agosto de 2010– Baja California Sur era la entidad federativa con menos diputados locales: 16 de mayoría relativa y 5 de representación proporcional. También era la que menos peso porcentual tenía en la composición del Poder Legislativo estatal, apenas el 23.8%.

El Congreso del Estado de México era y sigue siendo el más numeroso: tiene 45 diputados de mayoría y 30 de representación proporcional.

Los congresos con más diputados de representación proporcional son los de Jalisco con el 48.8% de las curules; San Luis Potosí, con el 44.5% y Durango que tiene el 43.4% del total de las curules.

En Puebla el Poder Legislativo local lo integran 41 diputados: 26 de mayoría relativa y 15 de representación proporcional, que ocupan el 36.6% del total de las curules.

La división territorial de Puebla no es materia de la *Constitución Política* del estado sino del *Código de Instituciones y Procesos Electorales*; sin embargo, ni en la Carta Magna ni en la

legislación correspondiente se hace explícito un modelo que norme o guíe la segmentación de la entidad en veintiséis distritos locales electorales.

En Puebla el número de distritos y su delimitación geográfica son asuntos que competían única y exclusivamente al Poder Legislativo.

A nivel federal los criterios poblacionales y geográficos que marcan la pauta de la división territorial del país en 300 distritos y cinco circunscripciones electorales los determina el Instituto Nacional Electoral (INE), antes IFE.

La razón de por qué estas cuestiones en Puebla no estaban en manos de un organismo técnico, autónomo y especializado como el IFE, sino de una asamblea legislativa, se explican en función de la predominancia y la hegemonía que hasta 2010 mantuvo el PRI en la gubernatura y el Congreso del estado.

La reforma electoral de 2012: el IEE y la nueva distritación

A partir del año 2000, con la promulgación del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, el Poder Legislativo otorgó al Consejo General del Instituto Electoral del Estado (IEE) la atribución de plantear y proponer al Congreso del Estado, previa realización de los estudios técnicos necesarios, la modificación de los distritos electorales existentes, disposición prevista en la fracción XII del artículo 89 de la referida legislación.

Como puede observarse la disposición normativa era muy laxa, pues sólo se limitaba a hablar de estudios técnicos necesarios sin precisar los parámetros mínimos que debían observarse en la realización de estos. Tampoco precisaba la instancia que debía efectuarlos, al referir que únicamente se realizarían por el “órgano competente”.

Se debe resaltar también que aún cuando era el Consejo General del IEE el encargado de proponer la modificación de los distritos electorales, la última palabra la seguía teniendo el Congreso del Estado.

Esta situación hacía que finalmente, los cambios sobre límites distritales, la desaparición de distritos o la creación de nuevos, terminara siendo política; ya que la atribución de aprobar o rechazar los planteamientos del Consejo General del IEE quedaba en manos de los partidos integrantes del Poder Legislativo, a diferencia de lo que sucedía en el ámbito federal con el IFE y en 17 de los 32 estados del país, cuyas legislaciones transferían la decisión sobre la conformación y división de las demarcaciones electorales a los órganos electorales estatales.

La LVIII Legislatura del Congreso de Puebla rompió con la dinámica que históricamente se había observado en la modificación del marco electoral. Entre 2011 y 2012 se aprobaron y entraron en vigor cuatro reformas en materia electoral, tanto en el ámbito constitucional como reglamentario legal.

Tales reformas se publicaron en el Periódico Oficial del Estado el 20 de febrero, 20 de junio, 28 de junio y 3 de septiembre de 2012.

La modificación que en este apartado nos ocupa fue la aprobada por el Congreso del Estado el 27 de junio de 2012 y publicada en el Periódico Oficial al día siguiente, pues en el referido decreto se modificaron los artículos 27 y 89 fracción XII del Código de Instituciones y Procesos Electorales de Puebla.

Dicha reforma otorgó al Consejo General del IEE la facultad de definir, previa la realización de los estudios técnicos necesarios, la demarcación territorial y cabeceras de los distritos electorales uninominales y su modificación.

La exposición de motivos de la reforma indicó textualmente:

En el diseño institucional se puede apreciar que la conformación del Instituto Electoral del Estado y del Tribunal Electoral del Estado, busca fortalecer el principio de independencia al separarlos de los demás órganos del poder político; como órganos altamente especializados en materia electoral, ya que su función solamente es desarrollada en específico por los dos entes constitucionales; además, sus decisiones se basan en aspectos respaldados por el conocimiento científico y tecnológico, como contraposición a las decisiones políticas que deben evitarse para cumplir con los principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones y los principios que rigen la impartición de justicia en materia electoral.

En este orden de ideas y acorde a la tendencia nacional de que recaiga en los órganos electorales autónomos la responsabilidad de determinar la conformación distrital de los Estados, se plantea como una reforma fundamental, la relativa a que la definición de la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales en la Entidad sea una atribución del Instituto Electoral del Estado, como órgano autónomo y técnico en materia electoral, en la que además participen todos los partidos políticos que cuenten con acreditación o registro ante el mismo sin que en esta acción intervenga algún otro Poder del Estado. . .⁵²

El artículo 27 del Código, por otra parte, estableció el procedimiento a seguir para desarrollar los trabajos de revisión y ajuste de los límites distritales, así como las cuestiones metodológicas a considerar para desarrollar los trabajos de campo y gabinete relacionados con la redistribución.

La mencionada disposición establece textualmente lo siguiente:

El Consejo General, mediante la realización de los estudios técnicos necesarios, será el encargado de definir la demarcación territorial y las cabeceras de los veintiséis distritos electorales uninominales en los que se divide el Estado.

Los trabajos técnicos para definir la demarcación territorial y las cabeceras de los distritos electorales uninominales, así como su aprobación por parte del Consejo General se desarrollarán en el tiempo que transcurre entre la celebración de dos procesos electorales ordinarios.

El Secretario Ejecutivo mandará publicar en el Periódico Oficial del Estado y en los Diarios de mayor circulación de la Entidad, el Acuerdo a través del cual el Consejo General, define la demarcación territorial y las cabeceras de los distritos electorales uninominales.

El Consejo General deberá aprobar el método para la elaboración de los estudios para definir la demarcación territorial y cabeceras de los distritos electorales uninominales, en el que deberá considerar elementos demográficos, técnicos y geográficos, en cuyas variables se contemplarán por lo menos, los siguientes criterios:

- a) Poblacional, para determinar el número de habitantes que contendrá cada distrito electoral;
- b) Conurbación;

⁵² *Reforma al Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla*, publicada en el Periódico oficial del estado, 28/ VI/2012.

c) Integridad municipal y seccional; y

d) Continuidad geográfica

Los representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General participarán invariablemente en los trabajos para la definición de la demarcación territorial y cabeceras de los distritos electorales uninominales; para tales efectos, el Consejo General integrará la Comisión Especial correspondiente.⁵³

Como puede verse de lo transcrito, la reforma electoral estableció que la redistribución sólo se podría realizar teniendo como apoyo los estudios técnicos necesarios, previendo que los mismos se desarrollarían durante el tiempo que transcurre entre 2 procesos electorales locales, con la finalidad de no violar lo dispuesto por el artículo 105 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

También fijó como obligatoria la participación de los partidos políticos, para lo cual se tendría que conformar una Comisión Especial, y algo relevante fue que para el diseño del método se estableció la obligación de tomar en cuenta cuatro aspectos fundamentales: población, conurbación, integridad municipal y seccional, y continuidad geográfica.

La intención del Legislador fue garantizar que el criterio poblacional reconocido en el artículo 53 de la Constitución Federal fuera observado:

La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.⁵⁴

En el mismo sentido el artículo 116 fracción II de la referida Constitución dice literalmente:

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este

⁵³ *Ibid. Reforma al Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla*, publicada en el Periódico oficial del estado, 28/ VI/2012.

⁵⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicana*, publicada en el Diario Oficial de la Federación, 07/VII/2014.

número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.⁵⁵

En estas condiciones se desplaza históricamente el epicentro de la instancia decisora de la redistribución en Puebla, del Poder Legislativo al Instituto Electoral del Estado. Materia de reflexión del cuarto capítulo de mi tesis.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 110

Capítulo IV

La distritación electoral de Puebla en 2012

Antes de entrar a revisar cómo se hizo la nueva distritación del estado, el método seguido y los tiempos en que se aprobó, y si ésta cumplió o no con los objetivos planteados por el Consejo General del IEE y con los criterios, variables y mecanismos de ponderación técnicos, metodológicos y científicos que fijó el Comité Técnico y aprobó la Comisión Especial, es necesario hacer una radiografía de la normatividad electoral que el Legislador estableció para modificar la división electoral de la entidad que era, como ya quedó claro en el capítulo anterior, de 1995.

Consideraciones legales y técnicas en la conformación de los distritos

El artículo 27 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, señala textualmente lo siguiente:

El Consejo General, mediante la realización de los estudios técnicos necesarios, será el encargado de definir la demarcación territorial y las cabeceras de los veintiséis distritos electorales uninominales en los que se divide el Estado.

Los trabajos técnicos para definir la demarcación territorial y las cabeceras de los distritos electorales uninominales, así como su aprobación por parte del Consejo General se desarrollarán en el tiempo que transcurre entre la celebración de dos procesos electorales ordinarios.

El Secretario Ejecutivo mandará publicar en el Periódico Oficial del Estado y en los Diarios de mayor circulación de la Entidad, el Acuerdo a través del cual el Consejo General, define la demarcación territorial y las cabeceras de los distritos electorales uninominales.

El Consejo General deberá aprobar el método para la elaboración de los estudios para definir la demarcación territorial y cabeceras de los distritos electorales uninominales, en el que deberá considerar elementos demográficos, técnicos y geográficos, en cuyas variables se contemplarán por lo menos, los siguientes criterios:

- a) Poblacional, para determinar el número de habitantes que contendrá cada distrito electoral;
- b) Conurbación;
- c) Integridad municipal y seccional; y
- d) Continuidad geográfica.

Los representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General participarán invariablemente en los trabajos para la definición de

la demarcación territorial y cabeceras de los distritos electorales uninominales; para tales efectos, el Consejo General integrará la Comisión Especial correspondiente.⁵⁶

El artículo 27 es claro en cuanto al proceso que debía seguirse para llevar a cabo la redistribución del estado, pues jerarquiza los criterios y respeta el principio establecido en el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que subraya que el criterio prioritario para la conformación de las demarcaciones electorales es el poblacional.

La disposición también prevé consideraciones para conservar la integridad territorial de los distritos a conformar y privilegia aspectos como la conurbación, la vecindad geográfica y la integridad municipal y seccional, así como la continuidad del territorio distrital para evitar la existencia de islas electorales.

Para cumplir con el propósito de definir la nueva demarcación territorial del estado y determinar cuáles serían las cabeceras de los 26 distritos que lo conforman, el Consejo General del IEE aprobó constituir una Comisión Especial e integrar un Comité Técnico para realizar los estudios técnicos necesarios.

Para el desarrollo de los trabajos de redistribución, se aprobó un calendario de actividades para la Comisión Especial, el Comité Técnico y las Unidades Técnicas y Administrativas que participaron en la elaboración de la propuesta. El Consejo General también definió algunas consideraciones técnicas, metodológicas y científicas para el diseño de escenarios de redistribución en los siguientes términos:

...Para la integración de los escenarios de definición de la demarcación territorial y cabeceras de los distritos electorales uninominales locales, la Comisión Especial aplicará los criterios establecidos en este documento, respetando la jerarquización por niveles de los mismos, lo que garantizará que se respeten invariablemente las disposiciones Constitucionales y Legales vigentes, así como que en la confección de la propuesta se aseguren las condiciones para facilitar a los ciudadanos la

⁵⁶ Normatividad Electoral, IEE. Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, pp.20-21.

emisión del sufragio, así como la adecuada operación del Instituto Electoral del Estado.

Las Unidades Técnicas y Administrativas del Organismo desarrollarán los trabajos de campo y gabinete necesarios para la conformación de los escenarios utilizando las fuentes de información acordadas en este método. Los trabajos de campo tendrán como finalidad captar información y verificar los resultados que arroje la aplicación de los criterios ya ponderados.

La Comisión podrá allegarse de las herramientas técnicas que considere necesarias para la aplicación del método y la construcción de los escenarios de determinación de los límites distritales, informando a los integrantes del Consejo General sobre las medidas adoptadas.

El Comité Técnico, en el ámbito de sus atribuciones, emitirá las consideraciones que estime necesarias.

Los escenarios presentados por la Comisión Especial serán analizados por los representantes de los Partidos Políticos acreditados ante el Consejo General, en los términos y plazos autorizados por el mencionado Órgano Central del Organismo. La Comisión deberá analizar las observaciones efectuadas por las representaciones de los Partidos Políticos, informándoles sobre su procedencia.

La Comisión Especial resolverá los casos no previstos en la aplicación del método y la generación de los escenarios de definición de límites de los distritos electorales uninominales locales.⁵⁷

Criterios de la Comisión Especial del IEE que definieron los nuevos distritos

El Consejo General del IEE aprobó el 9 de julio de 2012, mediante el Acuerdo CG/AC-027/12 la creación de la Comisión Especial para la Redistribución, con los consejeros electorales Alicia Olga Lazcano Ponce, Paul Monterrosas Román, Rosalba Velázquez Peñarrieta y Juan Carlos de la Hera Bada.

Asimismo integró un Comité Técnico compuesto por José Eugenio Hernández Ávila, Ricardo María Garibay y Carlos Montero Catalán, expertos en las materias de ciencias sociales, ciencias exactas, geografía y estadística electoral.

⁵⁷ Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, por el que se aprueba el método para la revisión de los límites de los veintiséis distritos electorales uninominales del estado de Puebla así como para la reconfiguración de sus límites (CG/AC-032/12) pp.41-42. Aprobado en sesión especial de fecha dieciocho de julio del año dos mil doce

La Comisión Especial aprobó un método para desarrollar su trabajo, el objetivo general del mismo fue el siguiente:

Efectuar la revisión de los límites de los veintiséis distritos electorales en los que se divide el estado de Puebla, de acuerdo con las disposiciones Constitucionales, Legales y antecedentes jurisdiccionales aplicables, para que a través de la realización de los estudios técnicos necesarios, se presente al Consejo General del Instituto Electoral del Estado una propuesta de modificación de la demarcación territorial y cabeceras de los mencionados distritos electorales que conforman la entidad.⁵⁸

Los objetivos específicos aprobados por el Consejo General al aprobar el método fueron los siguientes:

1. Analizar la conformación de los veintiséis distritos electorales uninominales en los que se divide el estado y la necesidad de su modificación atendiendo a la realidad que actualmente vive la entidad federativa.
2. Definir las fuentes de información demográfica, cartográfica y de vías de comunicación a utilizar para la realización de los estudios técnicos necesarios.
3. Generar los parámetros para ponderar los criterios: poblacional, conurbación, integridad municipal y seccional, así como de continuidad geográfica; establecidos en el artículo 27 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.
4. Desarrollar los trabajos de campo y gabinete, que permitan contar con la información necesaria para generar los escenarios de modificación de los límites de los distritos electorales uninominales locales.
5. Garantizar la participación de los representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General, en los trabajos para la definición de la demarcación territorial y cabeceras de los distritos electorales uninominales locales.⁵⁹

Cinco fueron los criterios que la Comisión Especial debía considerar en los estudios técnicos, bajo la siguiente jerarquización:

1. Poblacional, para determinar el número de habitantes que contendrá cada distrito electoral.
2. Conurbación.
3. Integridad municipal y seccional.

⁵⁸ *Ibid.*, pp.41-42.

⁵⁹ *Ibid.*, p.70.

4. Continuidad geográfica.
5. Consideraciones operativas que faciliten la emisión del sufragio de los ciudadanos y la operación adecuada del Instituto Electoral del Estado en el desarrollo de la función estatal que le fue encomendada.⁶⁰

Con la finalidad de dar certeza a los trabajos que se realizarían y asegurar el respeto al principio de seguridad jurídica de los participantes en los mismos, se consideró oportuno definir las fuentes de información a utilizar, siendo las siguientes:

- 1.- El Censo de Población y Vivienda 2010, del Instituto Nacional de Geografía e Informática.
- 2.- La información geográfica del estado de Puebla generada por el Instituto Nacional de Geografía e Informática.
- 3.- La cartografía que el Instituto Federal Electoral proporciona al Instituto Electoral del Estado a nivel de sección electoral, municipio y distrito electoral local, así como los condensados distritales y estatales correspondientes.
- 4.- La información estadística de padrón electoral nominal del estado de Puebla que genera el Instituto Federal Electoral a nivel de sección electoral, municipio y distrito electoral local y estatal. La información estadística que vincule la información de población por cada sección electoral, será la que proporcione el Instituto Federal Electoral.
- 5.- Los catálogos de tiempos y distancias que genera la Dirección de Organización Electoral del Instituto Electoral del Estado.⁶¹

Con la misma finalidad se consideró oportuno desarrollar un glosario que permitiera unificar la concepción de los términos a utilizar, lo que aseguraría que todos los participantes tuvieran claros los siguientes conceptos:

Equilibrio Poblacional.- Los distritos se deben integrar de manera proporcional en tamaño poblacional, no idéntico pues resulta imposible por cuestiones de geografía y densidad poblacional, para ello se acepta un permiso de alejamiento de la media poblacional estatal de +/- 15%.

Media Estatal.- Será el resultado de dividir la población del Estado de Puebla entre el número de distritos electorales uninominales en los que se divide la Entidad, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 33 de la Constitución Local.

⁶⁰ *Ibid.*, p.74.

⁶¹ *Ibid.*, p.55.

Integridad Político-Administrativa (Municipal y Seccional).- Garantiza que los distritos electorales uninominales se conformen considerando siempre secciones y municipios completos, evitando con esto que dichas unidades territoriales se dividan entre dos o más demarcaciones distritales.

Continuidad.- Referida a la geografía del estado, permite asegurar la unidad del territorio que conforma un Distrito Electoral Uninominal, considerando accidentes geográficos, vías de comunicación, los límites con otros distritos electorales, y de ser posible la homogeneidad de la población que los integra.

Compacidad.- Propiedad topológica que permitirá integrar distritos compactos con propiedades similares que garanticen su construcción homogénea de figuras geométricas regulares como cuadrados, círculos, rectángulos o polígonos tomando como base la continuidad.⁶²

Para su aplicación, los criterios propuestos por la Comisión Especial se jerarquizaron de la siguiente manera:

- a) Se busca que cada voto emitido tenga el mismo valor, por servir siempre para elegir un número similar de representantes.
- b) Se pretende evitar que en la delimitación de los distritos prevalezcan motivos políticos que beneficien a un partido en especial;
- c) Facilitar a los ciudadanos la emisión del sufragio, de tal forma que les sea asequible el traslado al lugar donde habrán de sufragar y la autoridad no encuentre dificultades para recibir los expedientes de casilla y realizar los cómputos respectivos, y
- d) La homogeneidad de la población, con lo cual se busca preservar, en la medida de lo posible, la división geográfica preestablecida de barrios, colonias, delegaciones, municipios y la integridad de comunidades rurales e indígenas.⁶³

Por último, a propuesta de la Comisión Especial se aprobaron una serie de mecanismos para la aplicación de los criterios jerarquizados, los cuales se citan a continuación:

- 1.- Los distritos se integrarán con territorio del Estado Libre y Soberano de Puebla.
- 2.- En ningún caso podrán existir más de veintiséis distritos electorales uninominales.

⁶² *Ibid.*, p.32-33.

⁶³ *Ibid.*, p.79.

- 3.- La unidad de desagregación mínima será la sección electoral.
- 4.- En la conformación de los distritos electorales uninominales de esta entidad federativa, se garantizará el equilibrio poblacional.
- 5.- Para la determinación de la demarcación de los distritos electorales uninominales del estado, se aplicarán los resultados del Censo General de Población y Vivienda 2010, así como las demás fuentes de información precisadas en este documento.
- 6.- Se aplicará el equilibrio demográfico en la determinación de los distritos partiendo de la premisa de que la diferencia de población de cada distrito en relación con la media poblacional estatal será lo más cercano a cero.
- 7.- En la definición de los límites de los distritos electorales uninominales, la población de cada uno de ellos no excederá en ± 15 por ciento de la media estatal. Toda variación que exceda dichos límites señalados deberá justificarse.
- 8.- Se procurará la conformación de distritos electorales buscando la homogeneidad entre la población que los integre.
- 9.- Los distritos tendrán continuidad geográfica tomando en consideración los límites político-administrativos y la continuidad geográfica.
- 10.- En la delimitación de los distritos se procurará obtener la mayor compacidad, de tal forma que el perímetro de los distritos tenga una forma geométrica lo más cercana a un polígono regular. Ningún distrito podrá rodear íntegramente a otro.
- 11.- Para la integración de distritos se utilizará la distribución municipal y seccional vigente.
- 12.- Los distritos se constituirán con municipios y secciones completas. Las excepciones se deberán justificar.
- 13.- En el caso de municipios que cuenten con una población total mayor que la media estatal, se formarán distritos completos a su interior, respetando el límite de alejamiento de la media estatal equivalente al ± 15 por ciento.
- 14.- En los municipios que tienen una población total dentro del rango de ± 15 por ciento se procurará no fraccionarlos y conformar con ellos un distrito.
- 15.- Los municipios urbanos que no alcancen el 0.85 por ciento y cuyas localidades urbanas se encuentren conurbadas, serán agrupadas preferentemente para conformar distritos con otros municipios con localidades urbanas con los que tengan contigüidad geográfica, una adecuada accesibilidad que estará en función de los accidentes geográficos y tiempo de traslados entre municipios, y que guarden mayor integridad como comunidad.
- 16.- En el caso de municipios que cuenten con una población total mayor que la media estatal, se buscará formar distritos completos a su interior y la fracción territorial excedente se agregará a municipios colindantes, de preferencia urbanos, para formar otro distrito. La excepción a esta regla deberá justificarse.

17.- Para establecer las cabeceras distritales se consideran los siguientes parámetros: mayor población, vías de comunicación y servicios públicos, así como que se garantice una operación óptima del Instituto. En caso de existir dos o más localidades semejantes y una de ellas sea en la actualidad cabecera distrital, prevalecerá ésta última.

18.- En la conformación de los distritos, se procurará optimizar los tiempos de traslado entre los recorridos a su interior, considerando su tamaño, su extensión y la distribución geográfica de sus localidades.

19.- Una vez que se apliquen los criterios establecidos en este documento de acuerdo con los niveles de jerarquización, se obtendrá como resultado la definición de los límites de los distritos electorales locales, debiendo en consecuencia otorgarles el número cardinal consecutivo que les corresponda.

La asignación numérica se hará en orden ascendente, de norte a sur y de oeste a este.⁶⁴

Una vez expuesta la normatividad, los criterios, variables y mecanismos que supuestamente se aplicarían para definir la nueva distritación, pasará ahora a analizar qué tanta congruencia y vinculación hubo entre la teoría y la práctica.

Análisis de la distritación electoral aprobada en 2012

Los estudios y trabajos técnicos que se realizaron para concluir el proceso de redistritación que decidió llevar a cabo el Consejo General del Instituto Electoral del Estado se desarrollaron con algunas particularidades que despiertan dudas sobre el verdadero origen del proyecto que se presentó, los plazos y tiempos que se marcaron para su elaboración y la cientificidad de los criterios empleados.

Por la forma y la celeridad con que se desarrolló el proceso pareciera que en realidad los estudios respectivos y el trabajo de gabinete fueron trabajados por adelantado, que el ejercicio se trató de una simulación para revestir de credibilidad un acuerdo político construido por el Ejecutivo estatal con los dirigentes locales de los principales partidos políticos, y el promotor de la nueva demarcación electoral ya habría tenido calculados los efectos de ésta en las elecciones locales de 2013 y 2016.

El primer punto a cuestionar es el tiempo récord en el cual se realizaron los estudios y se redefinieron los nuevos límites de los 26 distritos locales electorales de la entidad.

⁶⁴ *Ibid.*, p.81-83.

De acuerdo con algunos especialistas que han participado en este tipo de trabajos a nivel federal o en otras entidades federativas, tal ejercicio no se lleva menos de seis meses, considerando los estudios de gabinete y de campo que tienen que hacerse; la elaboración de la metodología, el cronograma, la selección y contratación de personal técnico especializado; las fuentes de información a las que hay que recurrir, el tiempo en que se recopilan datos y se valida la información obtenida; y los modelos y escenarios de redistribución que tienen que construirse y ponerse a la discusión de los consejeros y representantes de partidos políticos.

Sin embargo, en el caso poblano el proceso de redistribución fue menor a dos meses, considerando que la reforma al artículo 27 del Código electoral se publicó en el Periódico Oficial del Estado el 28 de junio de 2012 y la sesión en la que el Consejo General del IEE aprobó la nueva delimitación distrital se llevó a cabo el día 10 de agosto de ese mismo año.

Los trabajos para la redistribución iniciaron formalmente el día 9 de julio de 2012, fecha en la que el Consejo General del IEE aprobó la constitución de una Comisión Especial y la conformación de un Comité Técnico que se encargarían de desarrollar los trabajos técnicos y científicos para analizar la demarcación distrital vigente en ese momento y hacer la propuesta de los nuevos límites distritales, atendiendo a los criterios aprobados por el Código de la materia.

Los trabajos de gabinete y campo tendientes a la nueva división electoral del estado se realizaron entre el 9 de julio y el 10 de agosto, es decir, en un lapso de 32 días, sin que ningún partido político con representación ante el Consejo General del IEE cuestionara de fondo los resultados.

El proyecto fue bien recibido por los consejeros y representantes partidistas, quienes elogiaron la apertura de la Comisión Especial para escucharlos y atender sus recomendaciones y el que ésta hubiera presentado una propuesta técnica, equilibrada y sin sesgos partidistas.

El 3 de agosto la Comisión Especial presentó el primer y único escenario de redistribución, y el 5 de ese mismo mes los representantes de los partidos Movimiento Ciudadano, Compromiso por Puebla, del Trabajo y Nueva Alianza hicieron algunas observaciones al proyecto. Dos días después, el 7 de agosto, la Comisión aprobó el escenario final, el cual se

remitió al consejero presidente el 8 de agosto para conocimiento de los integrantes del Consejo General. Dicho dictamen fue discutido el 10 de agosto en mesa de trabajo y aprobado en sesión de esa instancia, ese mismo día.

En general, el proyecto de redistribución electoral estuvo exento de críticas. El único que cuestionó “a medias” algunos aspectos, fue el representante del Partido Movimiento Ciudadano, Jorge Luis Blancarte, quien criticó la conformación de los distritos de Huauchinango, en la Sierra Norte y de San Martín Texmelucan, en la zona centro oeste de la entidad, uno por ubicarse por abajo de la media poblacional y otro por rebasarla en más de trece puntos.

Por el tono de las intervenciones en el Consejo General del IEE, el tiempo récord en que hicieron los trabajos de gabinete y de campo y el consenso que tuvo la única propuesta de división electoral del estado, parece evidente que la nueva distritación se pactó entre el gobernador y las dirigencias de las diferentes fuerzas partidistas de la entidad, antes de presentarse al Consejo General.

Vale la pena reproducir aquí las intervenciones de los representantes partidistas en aquella sesión del 10 de agosto:

REPRESENTANTE PROPIETARIO DEL PARTIDO MOVIMIENTO CIUDADANO, LICENCIADO JORGE LUIS BLANCARTE MORALES.----- “GRACIAS CONSEJERO PRESIDENTE REFERIRME AL PROYECTO DE ACUERDO QUE SE SOMETE A CONSIDERACIÓN DEL CONSEJO Y EN EL CUAL COMO HEMOS VISTO A LO LARGO DE LOS TRABAJOS TANTO DE LA COMISIÓN COMO DE LA MESA DE TRABAJO DEL CONSEJO GENERAL, EN DONDE SI BIEN SE HA SEÑALADO COMO CRITERIO ORIENTADOR DE LA CONFORMACIÓN DE LOS DISTRITOS EL DE LA REPRESENTATIVIDAD DE LOS ELECTORES A TRAVÉS DE LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS CONFORMANDO DISTRITOS QUE EN LA MEDIDA DE LO POSIBLE PUEDAN TENER COINCIDENCIAS O RELATIVA COINCIDENCIA CON LOS DEMÁS DISTRITOS EN EL ESTADO. ESTOS CRITERIOS DE POBLACIÓN NECESARIAMENTE AFECTAN LA DISTANCIA QUE HAY ENTRE LOS MUNICIPIOS QUE CONFORMAN UN DISTRITO Y SU CABECERA, SE PRIVILEGIA LA DISTANCIA PUES ENTONCES EL CRITERIO POBLACIONAL VA A SUFRIR CONSECUENCIAS YO CREO QUE DENTRO DE LAS LIMITACIONES QUE TIENE EL HECHO DE QUE EL PROYECTO DE

REDISTRITACIÓN SEA ÚNICAMENTE ATENDIENDO A LA RECONFORMACIÓN DE LOS VEINTISÉIS DISTRITOS ELECTORALES CREO QUE HAY QUE DESTACAR LA APERTURA DE LA COMISIÓN ESPECIAL Y DEL PROPIO CONSEJO PARA RECIBIR LAS PROPUESTAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A PARTIR DE QUE SE CONOCIÓ EL PRIMER ESCENARIO POR PARTE DE LA COMISIÓN ESPECIAL CREO QUE ESA APERTURA QUE HUBO ATENDIENDO A CRITERIOS SI BIEN POBLACIONALES ALGUNOS DE DISTANCIA OTROS, PUES TODOS TIENEN COMO OBJETIVO EL DE GENERAR MEJORES EQUILIBRIOS ENTRE LOS DISTINTOS DISTRITOS ELECTORALES QUE CONFORMAN NUESTRA ENTIDAD, NO SOLAMENTE EN LAS ZONAS URBANAS SINO TAMBIÉN EN LOS DISTRITOS QUE TIENEN MUNICIPIOS EVIDENTEMENTE RURALES, DE TAL SUERTE QUE CREO QUE QUEDA COMO TAREA, NO DE ESTE ÓRGANO ELECTORAL SINO DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, VER QUE PARA QUE ESTA DIFERENCIA ENTRE DISTANCIA Y POBLACIÓN SEA MÍNIMA Y LA POSIBILIDAD DE GENERAR UNA REDISTRITACION REAL NOS LLEVE A NO TENER PROBLEMA DE DISTRITOS TAN GRANDES COMO LOS QUE SE PROPONEN EN EL VEINTIDÓS Y VEINTITRÉS CON CABECERA EN IZÚCAR Y ACATLÁN PUES ME PARECE QUE TENDRÍAMOS QUE ATENDER A UNA REFORMA NECESARIA Y LEGAL EN TÉRMINOS DE LA MODIFICACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN PERMITIENDO LA CREACIÓN DE NUEVOS DISTRITOS ELECTORALES QUE PERMITAN UNA MEDIA POBLACIONAL MENOR, DISTRITOS MÁS CHICOS QUE TENGAN MEJOR COMPACIDAD Y PERMITAN UNA DISTRIBUCIÓN DE LOS HABITANTES DEL ESTADO EN MEJORES CONDICIONES QUE LAS QUE TENEMOS AHORA, CREO QUE DENTRO DE LA MEDIDA DE LO POSIBLE LOS EJERCICIOS QUE SE HAN HECHO DE DISTRIBUCIÓN POBLACIONAL TANTO EN EL NORTE DEL ESTADO COMO EN LA MIXTECA POBLANA, SI BIEN ARROJA RESULTADOS EN ALGUNOS SUBREPRESENTADOS COMO EL CASO DEL DISTRITO DE HUAUCHINANGO QUE SERÍA DE LOS MÁS PEQUEÑOS EN CUANTO AL NÚMERO DE HABITANTES Y DISTRITOS CON UNA REPRESENTACIÓN MUCHO MAYOR COMO EL DISTRITO DE SAN MARTÍN TEXMELUCAN QUE TIENE MÁS DE TRECE PUNTOS PORCENTUALES POR ARRIBA DE LA MEDIA POBLACIONAL, ÉSTOS SERÍAN LOS EXTREMOS EN EL PANORAMA QUE AHORA TENEMOS ELECTORAL, ESA SEPARACIÓN QUE HAY CASI DE VEINTIÚN PUNTOS PORCENTUALES CREO QUE PODRÍA MEJORARSE SI CADA INSTANCIA HACE SU TAREA, EL CONSEJO GENERAL DEL ÓRGANO ELECTORAL CREO QUE HA HECHO LA SUYA GENERANDO UN PROYECTO INCLUYENTE DE LAS OPINIONES DE TODAS LAS FUERZAS POLÍTICAS, DE TAL SUERTE QUE BUENO, MI RECONOCIMIENTO AL TRABAJO EFECTUADO POR LA DOCTORA OLGA, EVIDENTEMENTE A TODOS LOS COMPAÑEROS QUE CONFORMAN LA PLANTA TRABAJADORA

DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO Y A LOS MIEMBROS DEL CONSEJO GENERAL POR PERMITIRSE ESCUCHAR OPINIONES QUE NO SIEMPRE SON BUENO FÁCILES DE ESCUCHAR PORQUE LOS ACTORES POLÍTICOS A VECES PRESENTAMOS VISIONES DISTINTAS A LAS QUE SE PUDIERA TENER, PERO ESA POSIBILIDAD DE INCLUSIÓN GENERA UN PROYECTO DE REDISTRITACIÓN QUE SE PONDRÁ A PRUEBA EN LO INMEDIATO Y QUE YA VEREMOS EN EL TRANCURSO DEL AÑO PRÓXIMO, PUES LOS RESULTADOS QUE ARROJE EL ESFUERZO QUE EL DÍA DE HOY SE ESTÁ CONCLUYENDO CON ESTA SESIÓN MUCHAS GRACIAS”.-----

REPRESENTANTE PROPIETARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, LICENCIADO JOSÉ PORFIRIO ALARCÓN HERNÁNDEZ.-----

-----“GRACIAS PRESIDENTE, AMIGAS Y AMIGOS INTEGRANTES DE ESTE CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO, ESTAMOS EN UNA FECHA QUE ESTOY CIERTO HABRÁ DE HACER POR UNA PARTE HISTORIA Y POR OTRA ABRIRÁ NUEVOS SENDEROS EN LA LUCHA DEMOCRÁTICA, QUISIERA PARTIR DE DOS O TRES AFIRMACIONES, EL PROYECTO QUE SE NOS PRESENTA ES EL RESULTADO DE PODER HABER TENIDO LA CAPACIDAD DE PODERNOS ESCUCHAR TODOS LOS INTEGRANTES DE ESTE CONSEJO GENERAL, INDEPENDIENTEMENTE DE TENER LA CATEGORÍA DE CONSEJERA Y CONSEJEROS Y REPRESENTANTES, INCLUIDOS POR SUPUESTO LOS INTEGRANTES DEL PROPIO COMITÉ TÉCNICO, SEGUNDO ME PARECE QUE ES MUY IMPORTANTE AFIRMAR QUE NINGUNO DE LOS ACTORES PUEDE ATRIBUIRSE LA PATERNIDAD DEL PROYECTO PORQUE ENTONCES ESTARÍA EN CONTRAPOSICIÓN CON LA CAPACIDAD Y LA VOLUNTAD DE ESCUCHA QUE SE HA TENIDO QUE ESTA REPRESENTACIÓN SUBRAYARA Y REPETIRÁ EN VIRTUD DE LOS ANTECEDENTES DE ÓRGANOS ELECTORALES COMO ESTE BUENO PUES SERÁ UNA PRUEBA UNA MUESTRA PUES DE ESTA ACTITUD QUE YO LLAMO DEMOCRÁTICA, TAMBIÉN ES IMPORTANTE AFIRMAR QUE NADIE PUEDE ARGUMENTAR QUE HAYA SIDO CUANDO MENOS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE ESTA REPRESENTACIÓN QUE HAYA SIDO UNA DISTRITACIÓN A MODO, ESTO ES QUE BENEFICIE O PERJUDIQUE A TAL O CUAL ACTOR, ¿PORQUE RAZÓN?, PUES PORQUE SE APLICARON DIFERENTES RECURSOS POLÍTICOS, TÉCNICOS, SE HIZO USO DE LO QUE LA CIENCIA POLÍTICA ACONSEJA IGUALMENTE QUE LO QUE OFRECE LA TÉCNICA JURÍDICA, ME PARECE QUE ES MUY IMPORTANTE SUBRAYARLO ESTO ES, ESTE PROYECTO NO ESTUVO SUJETO A CRITERIOS A VOLUNTADES O INSPIRACIONES O ACTITUDES EMPÍRICAS SINO EL RESULTADO PRECISAMENTE DE ÉSTE, DE ESTE APLICACIÓN DE LA TÉCNICA Y DE LOS

PRINCIPIOS DE LA CIENCIA POLÍTICA, POR SUPUESTO QUE TAMBIÉN HAY QUE AFIRMAR QUE ESTE NO ES UN PROYECTO PERFECTO COMO LO HICE COMO LO AFIRME EN LAS DIVERSAS MESAS DE TRABAJO, EN POLÍTICA NO HAY QUIEN PUEDA ARGUMENTAR UNANIMIDAD, PORQUE COMO LO HE EXPRESADO ESA ES SOSPECHOSA, LO QUE SI HAY ES UNIDAD POR SUPUESTO EN CUANTO AL PROYECTO ES VERDAD QUE ESTE PROYECTO ES IMPUGNABLE TAMBIÉN JURÍDICAMENTE HAY QUE DECIRLO EN ESOS TÉRMINOS, ¿VERDAD? PARA QUE QUEDE COMPLETO EN NUESTRA CONCEPCIÓN NUESTRA IDEAS POR PARTE DE ESTA REPRESENTACIÓN NO PRESENTAREMOS NINGÚN RECURSO PARA QUE LLEGUE AL ÓRGANO JURISDICCIONAL ¿VERDAD? CUANDO MENOS HASTA ESTE MOMENTO YO CREO QUE DENTRO DE LOS PROPIOS PLAZOS ASÍ VA A OCURRIR PORQUE HAY CONSENTIMIENTO, HAY CONSENSO, HAY AFIRMACIONES QUE ME PERMITEN EXPRESAR ESTO QUE HE VENIDO DICHIENDO EN ESTOS MOMENTOS, NO INTENTA ÉSTA REPRESENTACIÓN HACER UNA APOLOGÍA DE ESTA OBRA, PUES PORQUE SENCILLAMENTE ES UN TEXTO ES UN DOCUMENTO FINALMENTE TENDRÁ QUE PASAR LA PRUEBA DEL ÁCIDO, LA PRUEBA DEMOCRÁTICA QUE LO HARÁ EN MENOS DE UN AÑO, VERDAD YA VEREMOS CÓMO ACTÚAN Y COMO SE COMPORTAN LOS ÚNICOS QUE MANDAN QUE SON LOS ELECTORES, QUE HABRÁN DE DECIR SI LES PARECIÓ O NO LES PARECIÓ ESTA DISTRITACIÓN POR MI PARTE, POR PARTE DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL YO ESTIMO PUES QUE LA INMENSA MAYORÍA HABRÁ DE APROBAR ESTA DISTRITACIÓN ME ESTOY REFIRIENDO AL GRUESO DE LA BASE, A LOS MILITANTES Y A LOS SIMPATIZANTES DEL PROPIO PARTIDO ES DECIR ESTA, ESTE DOCUMENTO ESTE PROYECTO HABRÁ QUE CONCEBIRLO DESDE ENTENDERLO PUES , DESDE DIVERSOS PUNTOS DE VISTA, DE TAL MANERA QUE BUENO PUES PUEDA TENER APROBACIÓN POR PARTE DE LA INMENSA MAYORÍA, ASÍ ES LA DEMOCRACIA GRACIAS”.-----

REPRESENTANTE PROPIETARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, LICENCIADO SEBASTIÁN ENRIQUE RIVERA MARTÍNEZ.-----

-----“GRACIAS SEÑOR PRESIDENTE, DESDE UN PRINCIPIO EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA NO OBTUVO NINGÚN DE QUE LA COMISIÓN ESPECIAL NOMBRADA POR ESTE CONSEJO GENERAL IBA A TRABAJAR DE ACUERDO AL MÉTODO QUE TAMBIÉN ESTE CONSEJO APROBÓ, UN MÉTODO TOTALMENTE VIABLE, UN MÉTODO TRABAJADO PROFESIONALMENTE EN EL CUAL SE CONTEMPLARON TÉCNICAS Y ESTOS CRITERIOS PARA HACER LA NUEVA DEMARCACIÓN DISTRITAL, EL DICTAMEN QUE NOS ESTÁ PRESENTANDO Y QUE BUENO CONOCIMOS EN

SESIÓN ESPECIAL O EN SESIÓN DE LA COMISIÓN, PUES REÚNE TODOS ESTOS REQUISITOS, SABEMOS QUE ESTE QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS TUVIMOS PARTICIPACIÓN EN ESTA CONFORMACIÓN DISTRITAL NUEVA CONFORMACIÓN DISTRITAL, ASÍ COMO OPINIONES DE LOS DIPUTADOS QUE PRESENTAN AMBAS FRACCIONES PARLAMENTARIAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR LO TANTO NO QUEDA OTRA QUE FELICITARLOS, FELICITAR A TODA LA COMISIÓN AL COMITÉ TÉCNICO, A LOS TRABAJADORES DE ESTE INSTITUTO ELECTORAL POR EL TRABAJO REALIZADO, ES UN TRABAJO SI NO PERFECTO MUY CERCANO A ESTO, CON LAS HERRAMIENTAS QUE SE HAN MENCIONADO Y EFECTIVAMENTE ESTA NUEVA REDISTRITACIÓN COMO SE MENCIONA EN EL MÉTODO NO IBA ENCAMINADA A BENEFICIAR ALGÚN PARTIDO POLÍTICO EN ESPECIAL, SINO QUE IBA ENCAMINADA A QUE EL EQUILIBRIO POBLACIONAL ES EL MEJOR REPRESENTADO EN CADA UNO DE LOS DISTRITOS, REITERO EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA VE MUY BIEN ELABORADO ESTE TRABAJO, ESTE DICTAMEN, LOS FELICITA NUEVAMENTE Y COMO OTRO PUNTO DE EN SESIÓN EL DIPUTADO Y COMPAÑERO CARMONA HIZO UNAS OBSERVACIONES Y COMENTARIOS PARA QUE SE VIERA LA POSIBILIDAD DE QUE SE PUDIESE INTEGRAR AL PROYECTO FINAL, EL CUAL CONSISTIÓ Y LO QUIERO HACER MÍO, CAMBIAR LOS MUNICIPIOS DE CAMOCUAUTLA, COATEPEC Y OLINTLA QUE ESTABAN CONTEMPLADOS EN EL DISTRITO ELECTORAL NÚMERO DOCE CON CABECERA EN HUAUCHINANGO PARA QUE PUDIESE SER TRASLADADO, ACOMODADOS PARA EL DISTRITO NÚMERO CUATRO CON CABECERA EN ZACAPOXTLA, ASÍMISMO PLANTEO LA POSIBILIDAD DE QUE EL MUNICIPIO DE TEPEOJUMA QUE ESTÁ UBICADO EN EL DISTRITO ELECTORAL VEINTITRÉS FUESE ASIGNADO AL NÚMERO VEINTIDÓS CON CABECERA EN IZÚCAR DE MATAMOROS SE HICIERON ALGUNOS PLANTEAMIENTOS CON RESPECTO A DISTANCIAS, ¿SI?-----“SI ESTABA EN EL DISTRITO DOS, Y SE PROPONE QUE ESTABAN EL CUATRO DE ACUERDO A LA REDISTRITACIÓN Y CONTINUANDO EL ARGUMENTO ERA CUESTIONES DE DISTANCIA, CANTIDAD POBLACIONAL DE ESTOS MUNICIPIOS Y BUENO AL PARECER SE IBA A SOMETER A UNA VALORACIÓN LA CUAL YA UNA VEZ REALIZADA EN MESA DE TRABAJO SE CONSIDERA QUE ES VIABLE ESA, ENTONCES, NADA MÁS PARA REITERARLO Y PARA PONERLO COMO ESTE PUNTO EN ESTA EXPOSICIÓN, ES CUÁNTO.-----

REPRESENTANTE PROPIETARIO DEL PARTIDO NUEVA ALIANZA,
PROFESOR RICARDO MOSQUEDA LAGUNES. -----
“GRACIAS PRESIDENTE, BUENAS TARDES A TODOS SI ES UN TRABAJO

ARDUO PERO NECESARIO Y YO QUISIERA QUE PARTIÉRAMOS DE ESA PREMISA, QUE SE ESTABLECIÓ A TRAVÉS DEL DIAGNÓSTICO Y EN LO QUE ESTA REPRESENTACIÓN FUE MUY PUNTUAL DESDE EL INICIO DE LOS TRABAJOS, A TODA ACCIÓN QUE SE REALIZA DEBE DE ENCONTRARSE UNA PLENA JUSTIFICACIÓN Y EN EL CASO QUE NOS OCUPA EN ESTA SESIÓN ES MUY IMPORTANTE RESALTAR EL ATRASÓ TAN GRANDE QUE HABÍA EN TÉRMINOS DE ANÁLISIS Y REPRESENTATIVIDAD DE CADA UNO DE LOS DISTRITOS ELECTORALES EN EL ESTADO DE PUEBLA A NIVEL LOCAL Y QUE INDISCUTIBLEMENTE GENERABA BASTANTES PROBLEMAS DE SOBRE Y SUB REPRESENTACIÓN MÁS DE LOS QUE PUDIERAN HABER QUEDADO AL FINAL DEL PROYECTO, PORQUE SE ATENDIÓ DE MANERA MUY PUNTUAL Y CREO QUE ESTA SESIÓN ADEMÁS DE SERVIR PARA PROCEDER A REALIZAR LA APROBACIÓN DEL PROYECTO FINAL DEBE SER TAMBIÉN UN ESCAPARATE QUE PERMITA A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN DE NUESTROS COMPAÑEROS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN, ILUSTRAR A LA OPINIÓN PÚBLICA RESPECTO DE LA PARTICIPACIÓN CON LA QUE SE CONSTRUYO ESTE PROYECTO QUE HOY FINALIZA Y QUE FUE UNA PARTICIPACIÓN ABIERTA, QUE FUÉ UNA PARTICIPACIÓN EN TODO MOMENTO RESPETUOSA, EN LA CUAL SE PRIVILEGIÓ ANTE TODO EL DIALOGO, LA CAPACIDAD DE PROPONER Y CON ELLO FORTALECER EL PROYECTO NUNCA HUBO DE PARTE DE LA COMISIÓN Y DE PARTE DE NINGÚN ÓRGANO DE ESTE INSTITUTO, ALGÚN INTENTO DE DESCALIFICACIÓN O DE RESTAR IMPORTANCIA A LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES POLÍTICOS, DE TAL MANERA QUE CONSIDERO IMPORTANTE SUBRAYAR EL PRIVILEGIO QUE LOS MIEMBROS DE ESTE CONSEJO GENERAL TENEMOS DE HABER TENIDO EN NUESTRAS MANOS ESTE PROYECTO DE REDISTRITACIÓN QUE AL PASO DEL TIEMPO DEMUESTRA QUE FUE MUCHO PERO MUCHO EL TIEMPO QUE TRANSCURRIÓ PARA LLEGAR A CONSTRUIR ALGO COMO LO QUE HOY PUES SE ESTÁ PONIENDO A CONSIDERACIÓN DE ESTE CONSEJO, ESPEREMOS COINCIDO EN QUE HABRÁ DE VERSE EN LA PRACTICA UNA VEZ QUE INICIE EL PRÓXIMO PROCESO ELECTORAL LOCAL LA FUNCIONALIDAD DE LAS DECISIONES QUE SE DISCUTIERON EN ESTAS MESAS DE LA COMISIÓN ESPECIAL PARA LA REDISTRITACIÓN Y EL PROPIO COMITÉ TÉCNICO, POR EL MOMENTO PODEMOS DECIR QUE DE MANERA CIENTÍFICA, QUE DE MANERA TÉCNICA, EL PROYECTO CUMPLE CON LAS ESPECIFICACIONES Y LOS REQUERIMIENTOS QUE SE TENÍAN EN MUY BUENA MEDIDA, AHORA HABRÁ QUE VER EN EL CAMPO LOS RESULTADOS, TENGO LA SEGURIDAD QUE SERÁN BASTANTE FAVORABLES SOBRE TODO PARA CONSTRUIR UN PODER LEGISLATIVO CON MAYORES EQUILIBRIOS, CON MAYOR REPRESENTACIÓN EN TODOS LOS DIFERENTES PUNTOS GEOGRÁFICOS DE

NUESTRO ESTADO, QUE HABRÁ DE TRADUCIRSE EN UNA MEJOR CALIDAD DE GOBIERNO PARA TODOS ELLOS, DE MODO TAL QUE NO ME RESTA A MI NADA MÁS QUE A NOMBRE DE MI PARTIDO, QUE TENGO EN HONOR DE REPRESENTAR, MANIFESTAR EL RECONOCIMIENTO AL TRABAJO AL CUAL TODOS PARTICIPAMOS TODOS COLABORAMOS, TODOS APORTAMOS, Y QUE HOY NOS OFRECE ESTE PRODUCTO, FINALIZO DEJANDO ASENTADO EN ACTA QUE DENTRO DE LOS TÉRMINOS DEL PROPIO PROCEDIMIENTO TODAS LAS OBSERVACIONES PRESENTADAS POR ESTA REPRESENTACIÓN COMO CONSTA EN EL PROYECTO QUE ESTA POR APROBARSE, FUERON TOMADAS EN CUENTA Y FUERON APLICADAS DENTRO DEL MÉTODO PARA PODER MEJORAR LA CALIDAD DEL PRODUCTO QUE AQUÍ SE NOS ESTÁ PRESENTANDO, DE MODO TAL QUE EN HORA BUENA, ESPEREMOS QUE ESTE EJERCICIO QUE HOY SE HA HECHO NO SEA EL ÚNICO PORQUE FINALMENTE ESTE CONSEJO GENERAL A TRAVÉS DE ESTE ACTO, DIÓ MUESTRAS DE LA CAPACIDAD QUE SE TIENE PARA INVOLUCRAR A TODOS LOS ACTORES DE ESTE CONSEJO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE ACUERDOS Y ESTE ES UNA BUENA MUESTRA DE UN ACUERDO QUE ESTÁ LLEGANDO CON EL CONSENSO DE TODOS Y QUE TERMINARÁ SEGURAMENTE CON MUCHAS ESPECULACIONES QUE SE HAN HECHO RESPECTO DE LA POSICIÓN DE TODOS Y CADA UNO DE LOS ACTORES POLÍTICOS EN EL ESTADO DE PUEBLA ES CUANTO SEÑOR PRESIDENTE MUCHAS GRACIAS”.---

REPRESENTANTE PROPIETARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, LICENCIADO JOSÉ ROBERTO OREA ZÁRATE”.----- “GRACIAS SEÑOR PRESIDENTE, PUES DE IGUAL FORMA SUMARME A LO YA EXPUESTO POR LOS INTEGRANTES DEL CONSEJO, FELICITAR AL CONSEJO GENERAL Y EN ESPECIAL A LA COMISIÓN ESPECIAL ENCABEZADA POR LA CONSEJERA OLGA Y COMO DIJE EN LA SESIÓN PASADA DE LA COMISIÓN SI FELICITAR A LAS DIRECCIONES CADA UNO DE ELLOS A MODO DE NO MENCIONAR EN PARTICULAR ALGUNO Y OJALÁ NO QUEDARA EN UN SIMPLE RECONOCIMIENTO OJALA SEA INCENTIVADO A SU TRABAJO DE LOS TRABAJADORES DEL INSTITUTO ELECTORAL, DE IGUAL FORMA SEÑALAR QUE ESTA COMISIÓN AL IGUAL COMO LA POSTURA DE ACCIÓN NACIONAL AL INICIO DE LOS TRABAJOS MOSTRÓ SU BUENA VOLUNTAD Y SU VOTO DE CONFIANZA HACIA LA COMISIÓN SOBRE TODO SI SEÑALAR QUE ESTA REDISTRITACIÓN NO BENEFICIA A NINGÚN INSTITUTO POLÍTICO SOBRE TODO QUE SE ATENDIERON LOS CRITERIOS POBLACIONALES Y LIBRE POBLACIONAL, QUE ES LO QUE SE ESTÁ TRATANDO DE CUIDAR NO POR LO MENOS QUE SE ESTÁ GARANTIZANDO LA REPRESENTATIVIDAD DE LA

POBLACIÓN EN ESE SENTIDO SI FELICITAR A LA COMISIÓN AL CONSEJO GENERAL POR SU TRABAJO ES CUÁNTO”.-----

REPRESENTANTE PROPIETARIO DEL PARTIDO DEL TRABAJO, LICENCIADO JOSÉ ALFONSO RODRÍGUEZ PERIAÑEZ.----- “GRACIAS CONSEJERO PRESIDENTE BUENO DECIRLES QUE NOSOTROS TRAEMOS UNA SERIE DE COMENTARIOS TRAEMOS DE HECHO UN DOCUMENTO QUE VAMOS A CIRCULAR A TODOS USTEDES DICE DE LA FORMA SIGUIENTE: DEBO RECONOCER QUE LUEGO DEL PRIMER ESCENARIO QUE SE PRESENTARON POR PARTE DE LA COMISIÓN ESPECIAL LAS OBSERVACIONES COMENTARIOS Y SUGERENCIAS REALIZADOS POR LOS DIVERSOS ACTORES POLÍTICOS INTERESADOS EN LA TEMÁTICA, SE AVANZÓ SUSTANCIALMENTE EN ESTE SEGUNDO ESCENARIO ESPECIALMENTE EN LO QUE RESPECTA EN LA ZONA NORTE EN CUANTO A PORCENTAJES DE DESVIACIÓN DE LA MEDIA POBLACIONAL, SIN EMBARGO NO SE TRATA DE ACUMULAR O RESTAR MUNICIPIOS CON DETERMINADA POBLACIÓN PARA CUMPLIR CON LOS OBJETIVOS DE APROXIMARSE AL CERO ESPECIALMENTE EN LA ZONA NORTE CON GEOGRAFÍA COMPLICADA, SEÑALAMOS EN EL CASO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA ALGUNOS, ALGUNA PROPUESTA Y BUENO ES LA UBICACIÓN DE ALGUNAS SECCIONES ELECTORALES PERTENECIENTES AL DISTRITO DOCE CON CABECERA EN LA CIUDAD PASÁNDOLAS AL DISTRITO DIEZ ME REFIERO A LA SECCIÓN 1416 QUE CUENTA CON 6770 HABITANTES, ESO TRAERÍA COMO CONSECUENCIA UNA MEJORA EN EL PORCENTAJE DE ALEJAMIENTO DE LA MEDIA ESTATAL Y TRAIGO UN CUADRO QUE ME VOY A PERMITIR ENTREGÁRSELOS PARA QUE EL SEÑOR SECRETARIO LO TENGA Y BUENO PUES ESTO ANTES DE LA PROPUESTA POR DECIR EN EL DISTRITO DOCE MARCA UN 3.45 CON LA PROPUESTA QUE HACEMOS MARCARÍA UN 0.40 PARA EL DISTRITO DIEZ ANTES DE LA PROPUESTA MARCA UN MENOS 3.31 DESPUÉS DE LA PROPUESTA MARCA UN 0.26 Y TAMBIÉN REUBICAR TRES SECCIONES EN EL DISTRITO DIECISÉIS TAMBIÉN CON CABECERA EN PUEBLA PARA PASARLA AL DISTRITO QUINCE DE LA CAPITAL Y LAS SECCIONES SON LA 1080, 1239, 1240, 1241 TRAE EL PORCENTAJE DE POBLACIÓN Y TAMBIÉN TRAE EL PORCENTAJE ANTES DE LA PROPUESTA Y POSTERIORMENTE A LA PROPUESTA SEGUIRÍA CON LOS COMENTARIOS”.-----

REPRESENTANTE PROPIETARIO DEL PARTIDO COMPROMISO POR PUEBLA, LICENCIADO CARLOS DANIEL HERNÁNDEZ OLIVARES.-----

-----“GRACIAS SEÑOR PRESIDENTE, PARA ESTA REPRESENTACIÓN ES IMPORTANTE SEÑALAR QUE INDEPENDIEMENTE DE LAS FACULTADES O ATRIBUCIONES O CARACTERÍSTICAS DE LOS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN O DE LOS INTEGRANTES DEL COMITÉ TÉCNICO, LO IMPORTANTE PARA NOSOTROS PARA ESTA REPRESENTACIÓN ES QUE FUE PRESENTADO, SE LE FUE DANDO SEGUIMIENTO Y CUMPLIMIENTO AL MÉTODO QUE DIO ORIGEN A ESTE PRODUCTO FINAL NO HUBIESE BASTADO LA BUENA VOLUNTAD PROFESIONALISMO LA CAPACIDAD TODAS LAS VIRTUDES DE LA GENTE QUE PARTICIPO SI NO HUBIESE SEÑALADO DE MANERA PUNTUAL Y CLARA CUÁL FUE EL MÉTODO DE TRABAJO QUE YO INSISTO DIO ORIGEN A ESTE PRODUCTO HE DE RECONOCER POR PARTE DEL CONSEJO GENERAL Y ESPECIALMENTE POR PARTE DE LA COMISIÓN ESPECIAL QUE LAS PROPUESTAS QUE PRESENTARON COMPROMISO POR PUEBLA DENTRO DE LOS PLAZOS QUE LA PROPIA COMISIÓN SEÑALO FUERON ACEPTADAS EN TODOS SUS TÉRMINOS Y EL RESTO DE LA PROPUESTAS FUERON DISCUTIDAS Y ANALIZADAS Y LA MAYOR PARTE FUERAN INCLUIDAS, TENGO LA CERTEZA DE QUE EL PRODUCTO QUE EN UNOS MOMENTOS MÁS SERÁ APROBADO, PODRÁ SUSTENTAR LA POSIBLE IMPUGNACIÓN DE ALGÚN PARTIDO PORQUE FUE ELABORADO DE ACUERDO A UN MÉTODO CIENTÍFICO Y AL FINAL DE CUENTAS SERÍA EL ÚNICO PARÁMETRO QUE NOS SERVIRÍA PARA PODER SABER QUE ES BUENO Y QUE NO LO ERA, CREO QUE ESTE PRODUCTO EFECTIVAMENTE FALTARÁ COMPROBARLO CON EL PRÓXIMO PROCESO ELECTORAL, PERO SIN DUDA LA VOLUNTAD Y EL MÉTODO CON EL QUE FUE HECHO, SERÁ EN BENEFICIO DE TODOS LOS POBLANOS ES CUANTO SEÑOR PRESIDENTE.⁶⁵

Pros y contras de la distritación 2012

Por donde quiera que se compare, la nueva redistribución resulta sustancialmente mejor que aquella que se aprobó en 1995 y que, como ya dijimos, se aplicó durante seis procesos electorales. En principio logró que en las 26 demarcaciones hubiera equilibrio poblacional con una media de 222,301 habitantes por distrito.

⁶⁵ Acta de la sesión del Consejo General del IEE de fecha 10 de agosto de 2012.

Los distritos que más se apartaron de la media fueron el 7 de San Martín con 13.72 puntos; el 9 de San Pedro Cholula con 10.09 y el 8 de San Andrés Cholula con 9.51. Sin embargo, en ningún caso se rebasó el alejamiento permitido de + - 15 por ciento (véase cuadro 9).

Las demarcaciones que más cerca estuvieron de la media fueron el 20 de Ciudad Serdán, con una desviación de apenas 0.01; el 10 de Puebla, con 0.26; y el 21 de Atlixco, con 0.38 puntos.

En general la nueva distritación también se apegó a los criterios de conurbación, integridad municipal y seccional, y continuidad geográfica establecidos en el artículo 27 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

Cuadro 9. Distritación 2012 con Desviación Porcentual

| | Cabeceras Distritales | Población INEGI 2010 | Desviación Porcentual |
|-----------|---|---------------------------------|----------------------------------|
| 1 | XICOTEPEC | 223,529 | 0.55% |
| 2 | HUAUCHINANGO | 205,580 | -7.52% |
| 3 | ZACATLAN | 221,014 | -0.58% |
| 4 | ZACAPOAXTLA | 237,866 | 7.00% |
| 5 | TLATLAUQUITEPEC | 225,782 | 1.57% |
| 6 | TEZIUTLAN | 223,305 | 0.45% |
| 7 | SAN MARTIN TEXMELUCAN | 252,792 | 13.72% |
| 8 | SAN ANDRES CHOLULA | 243,445 | 9.51% |
| 9 | SAN PEDRO CHOLULA | 244,742 | 10.09% |
| 10 | HEROICA CIUDAD DE PUEBLA DE ZARAGOZA | 221,713 | -0.26% |
| 11 | HEROICA CIUDAD DE PUEBLA DE ZARAGOZA | 223,577 | 0.57% |
| 12 | HEROICA CIUDAD DE PUEBLA DE ZARAGOZA | 223,193 | 0.40% |
| 13 | HEROICA CIUDAD DE PUEBLA DE ZARAGOZA | 216,037 | -2.82% |
| 14 | HEROICA CIUDAD DE PUEBLA DE ZARAGOZA | 216,268 | -2.71% |
| 15 | HEROICA CIUDAD DE PUEBLA DE ZARAGOZA | 212,474 | -4.42% |
| 16 | HEROICA CIUDAD DE PUEBLA DE ZARAGOZA | 216,301 | -2.70% |
| 17 | AMOZOC | 211,729 | -4.76% |
| 18 | TEPEACA | 214,168 | -3.66% |
| 19 | TECAMACHALCO | 228,623 | 2.84% |
| 20 | CIUDAD SERDAN | 222,289 | -0.01% |
| 21 | ATLIXCO | 221,460 | -0.38% |
| 22 | IZUCAR DE MATAMOROS | 242,292 | 8.99% |
| 23 | ACATLAN DE OSORIO | 203,944 | -8.26% |
| 24 | TEHUACAN NORTE | 208,627 | -6.15% |
| 25 | TEHUACAN SUR | 206,738 | -7.00% |
| 26 | AJALPAN | 212,341 | -4.48% |
| | Total general | 5,779,829 | |

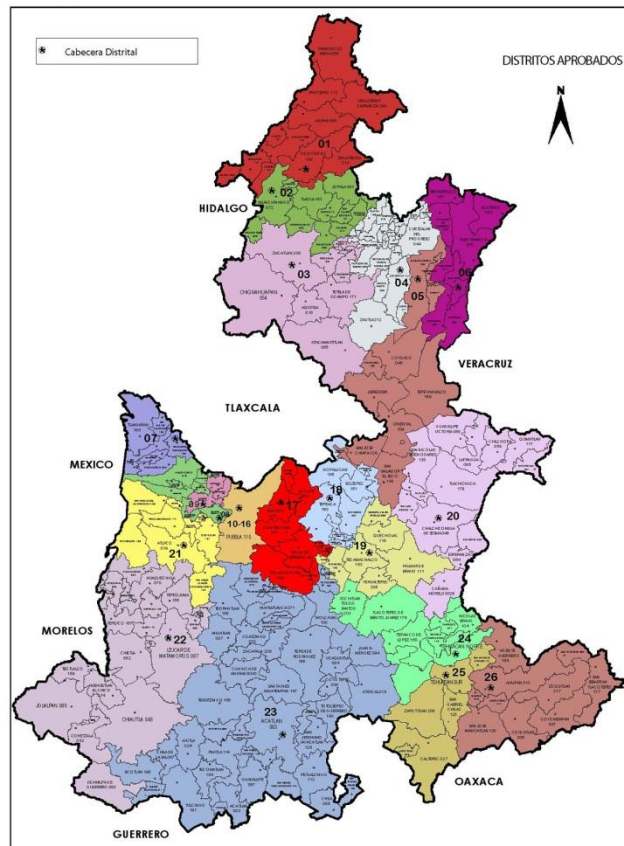
Fuente: Instituto Electoral del Estado - Puebla

A diferencia de las anteriores divisiones electorales, los nuevos distritos son más homogéneos y equilibrados en cuanto al número de pobladores y empadronados, lo que garantiza una representación parlamentaria más equitativa en el Poder Legislativo. Ya no hay distritos subrepresentados o sobrerrepresentados en el Congreso del estado como ocurría, desde hace más de tres décadas, cuando se crearon algunas demarcaciones más por motivos políticos y cuotas de grupos caciquiles que por razones técnicas o demográficas, como se documentó en el capítulo III.

Sin embargo en la nueva distritación hay aspectos de orden geográfico, territorial y de compacidad que no pueden dejar de mencionarse.

Uno de los que más destaca es el relativo a las enormes desigualdades que hay en el número de municipios que conforman los diferentes distritos. Mientras siete distritos tienen por cabecera la capital del estado, el distrito 23 con cabecera en Acatlán de Osorio se integró con ¡44 municipios!

Mapa 1. Distritación Electoral 2012



Fuente: Instituto Electoral del Estado

Las asimetrías en el número de municipios y la superficie territorial son la constante en buena parte de las demarcaciones. Hay distritos que se componen de 3, 5 y 6 municipios como los que tienen por cabecera San Pedro Cholula, Tehuacán Sur y San Martín Texmelucan y otros que tienen entre 17 y 44 municipios, que abarcan grandes áreas de la Sierra Norte y la Mixteca poblana y con distancias muy largas de norte a sur o de oriente a poniente. Entre éstos últimos podríamos señalar los que tienen por cabecera Zacapoaxtla, Izúcar de Matamoros y Acatlán de Osorio (Los dos distritos últimos aparecen señalados en el sur del estado).

Los distritos quedaron conformados con un número variado de municipios. En la capital del estado quedaron siete distritos 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16. El municipio de Tehuacán se dividió en dos distritos, el 24 y el 25.

Los distritos con más municipios en sus demarcaciones territoriales fueron el 23 con cabecera en Acatlán de Osorio, el 22 de Izúcar de Matamoros y el 4 de Zacapoaxtla, cada uno con 17 municipios.

En el cuadro 10 detalla las enormes asimetrías que registran los distritos de la entidad en función del número de municipios que los conforman:

Cuadro 10. División distrital y numero de Municipios

| | Cabeceras Distritales | Municipios que lo integran |
|--------------|--------------------------------------|-----------------------------------|
| 1 | XICOTEPEC | 11 |
| 2 | HUAUCHINANGO | 14 |
| 3 | ZACATLAN | 9 |
| 4 | ZACAPOAXTLA | 17 |
| 5 | TLATLAUQUITEPEC | 12 |
| 6 | TEZIUTLAN | 8 |
| 7 | SAN MARTIN TEXMELUCAN | 6 |
| 8 | SAN ANDRES CHOLULA | 8 |
| 9 | SAN PEDRO CHOLULA | 3 |
| 10-16 | HEROICA CIUDAD DE PUEBLA DE ZARAGOZA | 1 |
| 17 | AMOZOC | 9 |
| 18 | TEPEACA | 8 |
| 19 | TECAMACHALCO | 7 |
| 20 | CIUDAD SERDAN | 13 |
| 21 | ATLIXCO | 9 |
| 22 | IZUCAR DE MATAMOROS | 17 |
| 23 | ACATLAN DE OSORIO | 44 |
| 24 | TEHUACAN NORTE | 6.5 |
| 25 | TEHUACAN SUR | 4.5 |
| 26 | AJALPAN | 10 |
| | Total general | 217 |

Fuente: Instituto Electoral del Estado - Puebla

Sesgos y desviaciones partidistas de la distritación 2012

Entre los criterios aprobados por el Consejo General del IEE y la Comisión Especial hay algunos que se incumplieron en la realidad. Se había especificado que ningún distrito podría rodear a otro y que en la delimitación de las demarcaciones se procuraría obtener la mayor compacidad; es decir, encontrar la manera de que los perímetros de los nuevos territorios electorales se apeguen, lo más posible, a figuras geométricas regulares como cuadrados, círculos, rectángulos o polígonos.

Tal disposición se violentó en el caso del distrito 8 con cabecera en San Andrés Cholula. Dicha demarcación no sólo es una de las más alejadas de la media poblacional, sino que carece de forma geométrica regular como puede verse en el cuadro de abajo.

Mapa 2. Distrito Electoral 8



El distrito 8 de San Andrés Cholula, además de rodear el 9 de San Pedro Cholula, rompe con la continuidad geográfica establecida por las vías de comunicación y la propia vecindad de ambas cabeceras. Lo más lógico y recomendable era que esos municipios hubieran conformado un solo distrito de 235,257 habitantes, lo que incluso habría disminuido a menos siete puntos el alejamiento de la media estatal estimada en 222,301 pobladores.

En la ilustración siguiente se observa claramente cómo el distrito ocho rodea al nueve, situación totalmente irregular y violatoria de los criterios aprobados por el Consejo General para la conformación de los nuevos distritos electorales.

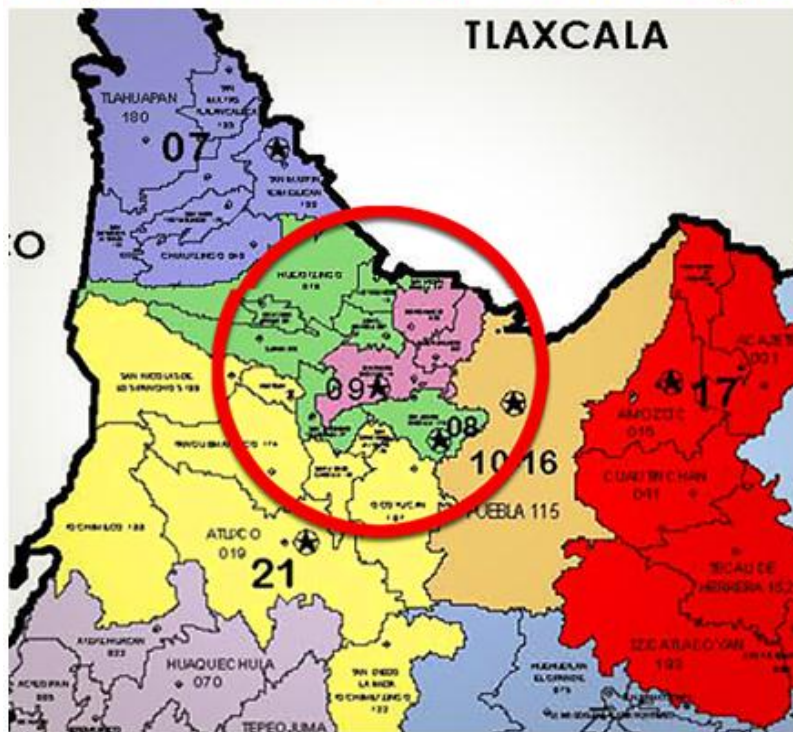
La solución que se planteó para estos dos distritos dista mucho de ser la adecuada, dada la estrecha vinculación geográfica, social y cultural entre los municipios de San Andrés Cholula y San Pedro Cholula, al grado que lo único que los separa en su franja colindante es el arroyo de una calle.

En ambos casos, como ya se mencionó, también se vulneró el criterio de compacidad pues la forma de los distritos poco se asemeja a polígonos o figuras geométricas regulares como se

establecía en el método aprobado, lo que nos lleva a pensar que su conformación obedeció más a criterios políticos que técnicos.

En estos dos distritos es claro el fenómeno gerrymandering, también conocido como efecto salamandra. La deformación del distrito 8 de San Andrés Cholula es evidente, al grado de estar a punto de perder continuidad geográfica y rodear un amplio territorio del distrito 9 correspondiente a San Pedro Cholula.

Mapa 3. Distritos Electorales 8 y 9



¿Por qué se ignoraron los criterios acordados? Esa respuesta constituye una línea de trabajo que explicaré más adelante junto a una probable hipótesis.

La desaparición de los distritos que antes tenían por cabecera los municipios de Chiantla de Tapia y Tepexi de Rodríguez, en la Mixteca poblana, es otra cuestión irregular en el nuevo mapa político electoral de Puebla. El primero pasó a ser parte del distrito 22 de Izúcar de Matamoros y el segundo se integró al distrito 23 de Acatlán de Osorio.

Ambos distritos no sólo son los de mayor extensión territorial y los que agrupan a los municipios de menor densidad poblacional de la entidad, como resultado de la alta

expulsión de población poblana hacia los Estados Unidos, sino de los más rezagados en desarrollo social y vías de comunicación.

Esta polémica decisión de constituir dos distritos de gran extensión territorial y, en algunos casos, con municipios disímolos en cuanto a costumbres, tradiciones y cultura, fue una de las pocas que fueron cuestionadas en el primer escenario de distritación que se presentó. El representante del partido Movimiento Ciudadano observó que el municipio de Tepeojuma se había incluido en el distrito 23 de Acatlán de Osorio, y que para llegar a aquél, primero se debía pasar por Izúcar de Matamoros, cabecera del distrito 22, donde finalmente logró que Tepeojuma fuera insertado.

Para evidenciar el tamaño y complejidad de estos distritos no está de más recordar que el distrito 22 se conforma con 17 municipios y el 23 con 44, lo que sin duda constituye todo un reto operativo y logístico para el Instituto Electoral.

La Comisión Especial debe sin duda una explicación sobre la conformación de estos enormes distritos en cuanto a la optimización de los tiempos de traslado en los recorridos de los diferentes municipios a la cabecera y viceversa, considerando las largas distancias, la ausencia de vías rápidas de comunicación terrestre, la escasa infraestructura de telecomunicaciones y las dificultades para encontrar medios de transporte.

Para ilustrar esta problemática, recomiendo revisar el catálogo de tiempos y distancias publicado en la página electrónica del IEE, junto con el acuerdo 38/12 aprobado por el Consejo General el pasado 10 de agosto de 2012, en el que se estiman los tiempos de traslado de Acatlán de Osorio a los municipios de Ahuhuetitla, Chila, Guadalupe, San Juan Atzompa, Santa Catarina Tlaltempan, Tehuiztzingo y Xicotlán. En estos ocho municipios el tiempo de traslado supera los 50 minutos.

¿Acaso alguno de los consejeros o representantes partidistas que aprobaron por unanimidad el proyecto de redistribución sabe el tiempo de traslado de Acteopan, Atzizihuacan o Ixcamilpa de Guerrero a Izúcar de Matamoros o la distancia a recorrer entre Albino Artuche, Huitziltepec y Tepeyahualco de Cuauhtémoc a Acatlán de Osorio?

¿No habría sido mejor para el distrito 23 que la cabecera se ubicara en Tepexi de Rodríguez en lugar de en Acatlán de Osorio? ¿No es más fácil el acceso al primer municipio que al segundo?

Otra situación irregular de la nueva distritación es lo que se hizo con el municipio de Tehuacán, que con el pretexto de su extensión y alta densidad poblacional se dividió en dos demarcaciones: Tehuacán Norte, a la cual se le agregaron 6 municipios de la región y Tehuacán Sur, al que se le añadieron 4 municipios.

Esta división rompió el principio de integridad territorial, calificado como un criterio de segundo nivel, manifestado expresamente en el Código electoral (ver artículo 27 inciso c). En dicho apartado se habla de garantizar la integridad municipal y seccional, cuestión que en este caso no se hizo, pues el municipio se partió en dos sin que existiera ningún sustento doctrinal, metodológico o legal para sustentarlo.

Dicha división se pretendió justificar con el criterio de conurbación, cuestión que tampoco resulta aplicable, pues los municipios que se añadieron a los distritos 24 y 25 denominados Tehuacán Norte y Tehuacán Sur de ninguna manera cumplen con las especificaciones para ser considerados conurbados, por tratarse en su mayoría municipios rurales.

Con el municipio de Tehuacán, la Comisión Especial del IEE debió sujetarse a la siguiente principio: “en el caso de municipios que cuenten con una población total mayor que la media estatal, se buscará formar distritos completos a su interior y la fracción territorial excedente se agregará a municipios colindantes, de preferencia urbanos, para formar otro distrito”.

Sin embargo, lo que resolvió la Comisión Especial con el municipio de Tehuacán y sus 275,655 pobladores en el sureste de la entidad, fue diferente. No se conformó un distrito de más o menos 222,301 habitantes, y otro con el resto de sus 53,354 pobladores, y los habitantes de otros municipios vecinos o colindantes.

En este caso, se optó por partir en dos el municipio y, como ya se explicó, anexarle a cada mitad seis y cuatro municipios respectivamente, para completar la media estatal.

La intención de esta infracción a los criterios también se abordará en el apartado siguiente.

Otro de los problemas que se pueden considerar graves es la forma en la que se trató el tema de las poblaciones indígenas en el estado. Ese fue un tema que ni siquiera fue debidamente considerado, o valorado razonablemente, al momento de plantearse la conformación de una nueva demarcación territorial, por parte de los consejeros del Instituto Electoral del Estado.

En la reforma constitucional de 2001 en materia electoral se incluyó un artículo transitorio encaminado a considerar a los núcleos indígenas que existen en el país y que representan hasta el 10% de la población nacional dentro de los criterios de distritación federal, con el propósito de alentar su participación política.⁶⁶

El objetivo de procurar la conformación de distritos electorales con mayoría de población indígena, para que los habitantes y electores de estas comunidades desfavorecidas tuvieran presencia política en los órganos de representación política del país, no formó parte de los criterios de la Comisión Especial y el Comité Técnico creados por el Consejo General del IEE, lo anterior por encima de que Puebla es uno de los cinco estados de la República Mexicana con mayor número de población y el tercero en población indígena. La entidad cuenta con siete culturas y lenguas indígenas: nahuas, totonacos, mixtecos, popolocas, mazatecos, otomíes y tepehuas. De entre los cuales el grupo nahua es el más numeroso.

Las concentraciones indígenas se ubican principalmente en la Sierra Negra y en la Sierra Norte.⁶⁷

Actualmente estas comunidades se agrupan en diferentes distritos. A nivel federal en los distritos 1 con cabecera en Huauchinango, 4 con cabecera en Zacapoaxtla y el 16 con cabecera en Ajalpan. Y localmente en los distritos 1 de Huauchinango, 2 de Xicotepec, 3 de Zacatlán, 4 de Zacapoaxtla, así como en los distritos 24, 25 y 26 de Tehuacán Norte, Tehuacán Sur y Ajalpan, respectivamente.

Esta dispersión podría corregirse, si los municipios indígenas de la Sierra Norte se agruparan de manera distinta, cuestión que más adelante se abordará.

⁶⁶ Martha Gallardo Sarmiento, *Elecciones y Pueblos Indígenas. Participación política en los Distritos Indígenas. Estudio de caso en el nuevo Distrito 04 Zacapoaxtla, Puebla*, p.15. Disponible en http://pac.ife.org.mx/colmex2012/docs/03_Gallardo.pdf

⁶⁷ *Ibid.*, p.5.

Redistribución *ad hoc* a la coalición morenovallista

¿Fue la redistribución electoral un factor clave para la derrota del PRI y/o la Coalición 5 de Mayo (C5M) en los pasados comicios locales?

En los comicios del 7 de julio de 2013, la Coalición Puebla Unida (CPU), conformada por PAN, PRD, Nueva Alianza y CPP, ganó originalmente 23 de los 26 distritos en que se divide la entidad. La C5M sólo se alzó con la victoria en los distritos 18 de Tepeaca, 25 de Tehuacán Sur y 26 de Ajalpan.

Digo originalmente, porque la C5M obtuvo al final un distrito más, el 16 con cabecera en la capital del estado, tras un largo litigio que llegó hasta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¿Con la distritación electoral anterior cuántas demarcaciones habría ganado la alianza integrada por el PRI y el PVEM?

De acuerdo con un ejercicio realizado por la dirigencia estatal del PRI, que se dio a la tarea de vaciar sección por sección los votos obtenidos por la C5M: Si la elección hubiera sido con la anterior distritación, vigente hasta los comicios locales de 2010, la C5M habría ganado seis distritos, en lugar de los tres que obtuvo originalmente en 2013.

Estos distritos habrían sido el 13, que tenía por cabecera el municipio de Tepexi de Rodríguez, el 15 de Ajalpan, el 18 de Acatzingo, el 20 de Tlatlauquitepec, el 23 de Tetela de Ocampo, y el 25 de Huauchinango.

Dos de estas demarcaciones electorales desaparecieron: la de Tepexi, en la Mixteca poblana, y la de Acatzingo.

Sin embargo, este ejercicio se hizo sin atender otro factor que fue determinante para la victoria de los abanderados postulados por la coalición morenovallista o, si se prefiere, para la derrota de los candidatos de la Coalición 5 de Mayo: las candidaturas comunes.

Y es que si se suman los votos computados por los partidos Movimiento Ciudadano y Pacto Social de Integración, que en las elecciones de diputados al Congreso del estado participaron

bajo la figura de candidatura común, haciendo suyas las postulaciones de la CPU, entonces la C5M no habría ganado ninguno de esos seis distritos.

Algo que llama la atención en este ejercicio efectuado por el Comité Directivo Estatal del PRI es que aún con la vieja distritación, el tricolor y/o la C5M no hubiera ganado distritos en los que tradicionalmente siempre lo hacía, como el 10 con cabecera en Izúcar de Matamoros, el 11 de Chiautla, el 12 de Acatlán, el 22 de Zacapoaxtla y el 24 de Zacatlán.

Como parte de su ejercicio, el PRI también aplicó la votación que obtuvo en los comicios locales de 2010 sobre la nueva distritación aprobada por el Consejo General del IEE.

Los resultados de este ensayo revelaron que si la elección de 2010 se hubiera llevado a cabo con la distritación de 2012, el PRI habría alcanzado 9 distritos (véase el cuadro 12), y no los 12 que ganó, del total de 26 demarcaciones de la entidad (véase cuadro 11).

Para una mejor comprensión de lo anterior, muestro a continuación dos cuadros y dos mapas elaborados por el Comité Directivo Estatal del PRI, con los resultados de los comicios de 2010 en la distritación que regía entonces y los mismos resultados pero en la nueva distritación que se estrenó en los comicios de 2013.

Cuadro 11. Análisis Elección de Diputados 2013

DIPUTADOS 2010 *DISTRITACIÓN LOCAL: ANTERIOR*

| DL | CABECERA | LN | PART. CIUD. | DIF ENTRE 1o. Y 2o. FZA | | | | NO REG. | NULOS | TOTAL |
|--------------|-----------------------|------------------|-------------|-------------------------|----------------|----------------|----------------|------------|----------------|------------------|
| 01 | PUEBLA | 179,777 | 51% | 26% | 45,486 | 33,672 | 8,926 | 45 | 4,043 | 91,648 |
| 02 | PUEBLA | 194,672 | 50% | 23% | 48,823 | 37,715 | 6,339 | 53 | 4,697 | 97,627 |
| 03 | PUEBLA | 202,941 | 51% | 26% | 53,260 | 39,501 | 6,597 | 36 | 4,121 | 102,842 |
| 04 | PUEBLA | 157,407 | 53% | 29% | 43,251 | 30,762 | 6,716 | 49 | 3,837 | 83,928 |
| 05 | PUEBLA | 183,018 | 52% | 34% | 51,859 | 34,159 | 6,331 | 108 | 4,643 | 95,010 |
| 06 | PUEBLA | 197,885 | 50% | 34% | 53,165 | 35,109 | 6,987 | 94 | 4,514 | 98,889 |
| 7 | SAN MARTÍN TEXMELUCAN | 208,301 | 51% | 42% | 27,261 | 47,006 | 27,698 | 30 | 4,336 | 106,331 |
| 8 | SAN PEDRO CHOLULA | 194,549 | 54% | 30% | 53,341 | 37,142 | 10,348 | 29 | 4,925 | 105,785 |
| 9 | ATLIXCO | 216,265 | 50% | 28% | 54,614 | 39,424 | 9,068 | 29 | 4,396 | 107,531 |
| 10 | IZUCAR DE MATAMOROS | 134,988 | 50% | 19% | 25,459 | 31,350 | 6,797 | 16 | 3,341 | 66,963 |
| 11 | CHIAUTLA | 83,211 | 52% | 23% | 16,539 | 21,419 | 3,271 | 53 | 1,835 | 43,117 |
| 12 | ACATLAN DE OSORIO | 83,592 | 55% | 16% | 18,936 | 22,597 | 2,513 | 14 | 1,867 | 45,927 |
| 13 | TEPEXI DE RODRIGUEZ | 67,607 | 68% | 23% | 16,106 | 20,956 | 5,604 | 2 | 3,110 | 45,778 |
| 14 | TEHUACAN | 209,074 | 49% | 27% | 52,171 | 38,313 | 6,663 | 51 | 5,022 | 102,220 |
| 15 | AJALPAN | 143,485 | 68% | 10% | 39,886 | 44,213 | 8,415 | 172 | 5,068 | 97,754 |
| 16 | TEPEACA | 172,333 | 57% | 18% | 37,566 | 45,961 | 10,012 | 19 | 4,227 | 97,785 |
| 17 | TECAMACHALCO | 190,851 | 62% | 15% | 54,137 | 45,959 | 13,835 | 20 | 5,305 | 119,256 |
| 18 | ACATZINGO | 90,610 | 64% | 12% | 23,687 | 27,009 | 4,912 | 19 | 2,263 | 57,890 |
| 19 | CIUDAD SERDAN | 133,022 | 64% | 5% | 37,789 | 35,804 | 7,308 | 3 | 4,548 | 85,452 |
| 20 | TLATLAUQUITEPEC | 111,439 | 61% | 20% | 31,302 | 25,000 | 7,860 | 31 | 3,692 | 67,885 |
| 21 | TEZIUTLAN | 132,575 | 63% | 22% | 41,751 | 32,489 | 5,566 | 4 | 3,698 | 83,508 |
| 22 | ZACAPOAXTLA | 105,302 | 62% | 13% | 30,938 | 26,917 | 4,163 | 2 | 3,748 | 65,768 |
| 23 | TETELA DE OCAMPO | 98,196 | 67% | 17% | 25,110 | 30,291 | 7,332 | 8 | 3,236 | 65,977 |
| 24 | ZACATLAN | 122,427 | 68% | 13% | 33,402 | 38,558 | 7,870 | 9 | 3,696 | 83,535 |
| 25 | HUAUCHINANGO | 116,118 | 65% | 21% | 27,142 | 34,396 | 9,679 | 18 | 4,525 | 75,760 |
| 26 | XICOTEPEC | 120,828 | 67% | 5% | 32,125 | 33,897 | 10,225 | 23 | 4,238 | 80,508 |
| TOTAL | | 3,850,473 | 57% | 9% | 975,106 | 889,619 | 211,035 | 937 | 102,931 | 2,179,628 |

Fuente: CDE del PRI

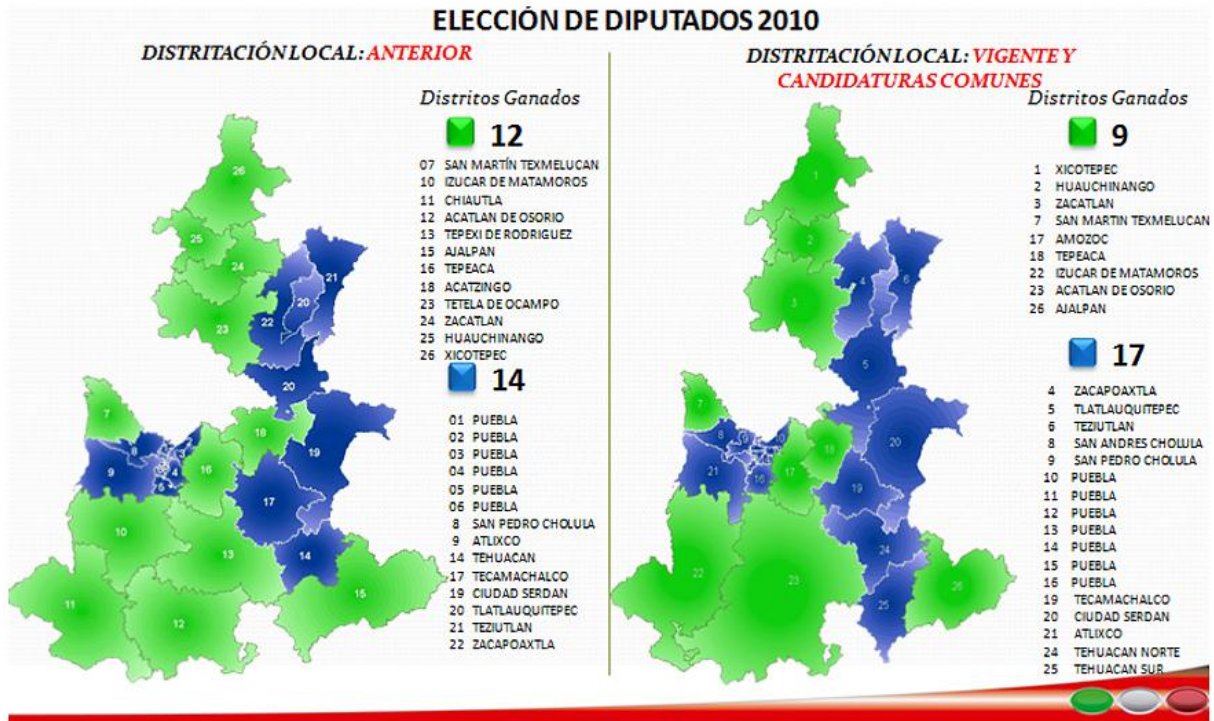
Cuadro 12. Análisis Elección de Diputados 2013

DIPUTADOS 2010 *DISTRITACIÓN LOCAL: VIGENTE Y CANDIDATURAS COMUNES*

| DL 2012 | CABECERA | LN 2010 | PART. CIUD. | DIF ENTRE 1o. Y 2o. FZA | | | | | | NO REG. | NULOS | TOTAL |
|--------------|-----------------------|------------------|-------------|-------------------------|----------------|----------------|----------------|--|--|------------|----------------|------------------|
| 1 | XICOTEPEC | 143,564 | 67% | 6% | 38,401 | 40,772 | 11,955 | | | 24 | 5,200 | 96,332 |
| 2 | HUAUCHINANGO | 125,809 | 67% | 17% | 31,714 | 38,351 | 9,225 | | | 19 | 4,597 | 83,906 |
| 3 | ZACATLAN | 142,709 | 63% | 21% | 35,634 | 42,498 | 8,867 | | | 15 | 4,691 | 89,705 |
| 4 | ZACAPOAXTLA | 147,147 | 67% | 1% | 42,705 | 42,224 | 8,384 | | | 0 | 4,843 | 98,156 |
| 5 | TLATLAUQUITEPEC | 140,966 | 63% | 17% | 40,235 | 33,450 | 10,054 | | | 47 | 4,332 | 88,118 |
| 6 | TEZIUTLAN | 139,379 | 63% | 20% | 42,984 | 34,581 | 6,367 | | | 4 | 4,011 | 87,947 |
| 7 | SAN MARTÍN TEXMELUCAN | 167,665 | 52% | 47% | 20,384 | 38,171 | 24,998 | | | 25 | 3,506 | 87,084 |
| 8 | SAN ANDRÉS CHOLULA | 144,160 | 50% | 23% | 33,727 | 25,845 | 9,606 | | | 11 | 3,242 | 72,431 |
| 9 | SAN PEDRO CHOLULA | 146,875 | 53% | 35% | 41,560 | 26,873 | 6,441 | | | 26 | 3,669 | 78,569 |
| 10 | PUEBLA | 129,899 | 49% | 10% | 30,083 | 27,182 | 3,882 | | | 18 | 2,735 | 63,900 |
| 11 | PUEBLA | 188,480 | 52% | 32% | 50,932 | 34,555 | 9,002 | | | 63 | 4,345 | 98,897 |
| 12 | PUEBLA | 156,867 | 51% | 28% | 41,682 | 30,120 | 5,242 | | | 31 | 3,194 | 80,269 |
| 13 | PUEBLA | 209,804 | 54% | 44% | 63,231 | 35,545 | 8,332 | | | 80 | 5,693 | 112,881 |
| 14 | PUEBLA | 179,214 | 54% | 30% | 49,186 | 34,612 | 7,773 | | | 52 | 4,437 | 96,060 |
| 15 | PUEBLA | 139,270 | 50% | 22% | 34,377 | 26,870 | 4,624 | | | 56 | 3,040 | 68,967 |
| 16 | PUEBLA | 112,392 | 48% | 16% | 26,406 | 22,165 | 3,035 | | | 85 | 2,413 | 54,104 |
| 17 | AMOZOC | 129,584 | 58% | 13% | 29,467 | 34,031 | 8,173 | | | 19 | 3,498 | 75,188 |
| 18 | TEPEACA | 123,836 | 60% | 8% | 31,310 | 33,850 | 6,297 | | | 8 | 2,748 | 74,213 |
| 19 | TECAMACHALCO | 133,326 | 61% | 15% | 37,554 | 31,961 | 8,319 | | | 16 | 3,894 | 81,744 |
| 20 | CIUDAD SERDAN | 139,193 | 64% | 5% | 39,828 | 37,861 | 7,338 | | | 3 | 4,650 | 89,680 |
| 21 | ATLIXCO | 161,741 | 51% | 17% | 39,996 | 33,058 | 6,096 | | | 26 | 3,266 | 82,442 |
| 22 | IZUCAR DE MATAMOROS | 195,775 | 50% | 21% | 36,746 | 46,285 | 9,636 | | | 69 | 4,733 | 97,469 |
| 23 | ACATLAN DE OSORIO | 168,455 | 60% | 19% | 39,080 | 48,314 | 8,109 | | | 14 | 5,178 | 100,695 |
| 24 | TEHUACAN NORTE | 123,735 | 57% | 17% | 32,505 | 27,118 | 7,119 | | | 21 | 3,194 | 69,957 |
| 25 | TEHUACAN SUR | 139,472 | 49% | 22% | 32,982 | 25,694 | 6,178 | | | 35 | 3,313 | 68,202 |
| 26 | AJALPAN | 121,136 | 68% | 9% | 34,397 | 37,633 | 6,003 | | | 170 | 4,509 | 82,712 |
| TOTAL | | 3,850,473 | 57% | 9% | 975,106 | 889,619 | 211,035 | | | 937 | 102,931 | 2,179,628 |

Fuente: CDE del PRI

Mapas 4 y 5. Análisis Elección de Diputados 2013



Fuente: CDE del PRI

¿Cuál es la conclusión de este ejercicio?

A mi juicio muy obvia: que la redistribución aprobada por el Instituto Electoral del Estado, en agosto de 2012, y la reforma al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, con la cual se aprobaron las candidaturas comunes, fueron factores determinantes que jugaron en contra del PRI y que propiciaron su debacle electoral en los comicios de julio de 2013, en los que originalmente sólo pudo ganar en coalición con el PVEM, tres de los 26 distritos de la entidad.

CAPITULO V

Propuesta de nueva redistribución sin sesgos partidistas

La intención de este capítulo es formular una nueva propuesta de demarcación territorial de los 26 distritos locales uninominales y sus cabeceras en la entidad. Considero, y aquí lo expongo, que se pueden incorporar algunos ajustes y correcciones a las fallas y limitaciones enunciadas. Mi punto de partida lo constituye lo que establece el artículo 27 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del estado de Puebla, así como los criterios, variables y mecanismos que se definieron en la Comisión Especial y el Comité Técnico responsable de elaborar el proyecto.

Mi propuesta, a discrepancia de lo aprobado el 10 de agosto de 2012, pone especial énfasis en el criterio poblacional, reconocido por la Constitución federal como el más importante, buscando que las diferentes demarcaciones tengan hasta donde sea posible un número similar de habitantes y que el porcentaje de alejamiento de la media —establecida en 222,301 pobladores por distrito— sea lo más cercana a cero.

Lo anterior con el propósito de terminar con uno de los problemas históricos de la división político electoral del estado de Puebla: la sobre y la subrepresentación electoral, de la cual nos ocupamos con detalle en el capítulo III.

No pretendo, de ninguna manera, dinamitar todo el trabajo que se hizo para llegar a la distribución vigente, la misma que se aplicó por primera vez en los comicios locales de julio de 2013. Ni descalificar absolutamente los criterios técnicos y metodológicos que para su elaboración se emprendieron. No, no es esa la intencionalidad de mi trabajo.

El proyecto que aquí se presenta reconoce, con sentido técnico-racional, que las nuevas demarcaciones son sustancialmente mejores que aquellas que rigieron durante los procesos de 1995, 1998, 2001, 2004, 2007 y 2010.

Mi proyecto apunta muy claramente que la actual demarcación territorial consiguió un mayor equilibrio poblacional, pero también sostiene que aún pueden lograrse mejoras para hacer más simétricos los 26 distritos de la entidad, sobre todo algunos del centro del estado que reportan un mayor nivel de alejamiento de la media poblacional que se estableció en la última revisión de la geografía electoral poblana. Podríamos citar aquí los distritos 7 y 9 (éste último tendría como cabecera el municipio de San Andrés Cholula), pues actualmente están subrepresentados en 13.72, 10.09 y 9.51 puntos, respectivamente.

La propuesta que se presenta podría acortar tales desviaciones, corregir estas pequeñas asimetrías y, de paso, enmendar el típico fenómeno de *gerrymandering* que se registra con los distritos cholultecas 8 y 9, en el que uno rodea al otro, y en los que tampoco se cumplió con el principio de compacidad, por el cual los territorios de estos deben tener forma de figuras geométricas regulares como cuadrados, círculos, rectángulos o polígonos.

De hecho, se plantea que los municipios de San Pedro Cholula y San Andrés Cholula que prácticamente están conurbados y delimitados por una calle se integren en un solo distrito.

El planteamiento también subsana algunas situaciones en los distritos de la Mixteca (el 22 y el 23 en los que se mantendrían como cabeceras los municipios de Izúcar de Matamoros y Acatlán de Osorio). En el primero disminuye el porcentaje de desviación de la media poblacional de 8.99 a 0.44%, y en el segundo se reduce de 44 a 37 el número de municipios que lo integran y también el porcentaje de desviación de -8.26 a -2.69%.

El municipio de Tehuacán se conservaría como cabecera de los distritos 24 y 25, pero dividiéndolo conforme a los criterios aprobados por la Comisión Especial y el principio de integridad territorial.

En la propuesta de división de demarcación territorial que se formula para el municipio de Tehuacán se atienden dos criterios que no se respetaron en la distritación aprobada por el Consejo General del IEE en agosto de 2012, a saber:

“En el caso de municipios que cuenten con una población total mayor a la media estatal, se formarán distritos completos a su interior, respetando el límite de alejamiento de la media estatal equivalente al + -15 por ciento”.

“En el caso de municipios que cuenten con una población total mayor a la media estatal, se buscará formar distritos completos a su interior y la fracción territorial excedente se agregará a municipios colindantes, de preferencia urbanos, para formar otro distrito”.

Con el propósito de hacer más clara la propuesta que formulo en relación con la actual demarcación, presento un cuadro comparativo (cuadro 13) distrito por distrito, detallando el número de habitantes y el porcentaje de desviación respecto a la media poblacional.

Cuadro 13. Distritación actual y propuesta de Distritación

| DISTRITACIÓN ACTUAL | | | | PROPUESTA DE DISTRITACIÓN | | | |
|----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|---------------------------|-----------------------|------------------|-----------------------|
| No. Distrito | Cabeceras Distritales | Población INEGI 2010 | Desviación Porcentual | No. Distrito | Cabeceras Distritales | Población INEGI | Desviación Porcentual |
| 1 | XICOTEPEC | 223,529 | 0.55% | 1 | XICOTEPEC | 210,881 | -5.14% |
| 2 | HUAUCHINANGO | 205,580 | -7.52% | 2 | ZACAPOAXTLA | 228,923 | 2.98% |
| 3 | ZACATLAN | 221,014 | -0.58% | 3 | HUAUCHINANGO | 209,834 | -5.61% |
| 4 | ZACAPOAXTLA | 237,866 | 7.00% | 4 | TEZIUTLAN | 224,052 | 0.79% |
| 5 | TLATLAUQUITEPEC | 225,782 | 1.57% | 5 | CHIGNAHUAPAN | 222,657 | 0.16% |
| 6 | TEZIUTLAN | 223,305 | 0.45% | 6 | TLATLAUQUITEPEC | 226,204 | 1.76% |
| 7 | SAN MARTIN TEXMELUCAN | 252,792 | 13.72% | 7 | SAN MARTIN TEXMELUCAN | 234,439 | 5.46% |
| 8 | SAN ANDRES CHOLULA | 243,445 | 9.51% | 8 | CUAUTLANCINGO | 251,868 | 13.30% |
| 9 | SAN PEDRO CHOLULA | 244,742 | 10.09% | 9 | SAN ANDRES CHOLULA | 235,257 | 5.83% |
| 10 | PUEBLA DE ZARAGOZA | 221,713 | -0.26% | 10 | PUEBLA DE ZARAGOZA | 213,868 | -3.79% |
| 11 | PUEBLA DE ZARAGOZA | 223,577 | 0.57% | 11 | PUEBLA DE ZARAGOZA | 223,577 | 0.57% |
| 12 | PUEBLA DE ZARAGOZA | 223,193 | 0.40% | 12 | PUEBLA DE ZARAGOZA | 231,038 | 3.93% |
| 13 | PUEBLA DE ZARAGOZA | 216,037 | -2.82% | 13 | PUEBLA DE ZARAGOZA | 216,037 | -2.82% |
| 14 | PUEBLA DE ZARAGOZA | 216,268 | -2.71% | 14 | PUEBLA DE ZARAGOZA | 216,268 | -2.71% |
| 15 | PUEBLA DE ZARAGOZA | 212,474 | -4.42% | 15 | PUEBLA DE ZARAGOZA | 209,409 | -5.80% |
| 16 | PUEBLA DE ZARAGOZA | 216,301 | -2.70% | 16 | PUEBLA DE ZARAGOZA | 219,366 | -1.32% |
| 17 | AMOZOC | 211,729 | -4.76% | 17 | AMOZOC | 216,560 | -2.58% |
| 18 | TEPEACA | 214,168 | -3.66% | 18 | TEPEACA | 225,253 | 1.33% |
| 19 | TECAMACHALCO | 228,623 | 2.84% | 19 | CIUDAD SERDAN | 225,161 | 1.29% |
| 20 | CIUDAD SERDAN | 222,289 | -0.01% | 20 | TECAMACHALCO | 217,347 | -2.23% |
| 21 | ATLIXCO | 221,460 | -0.38% | 21 | ATLIXCO | 223,619 | 0.59% |
| 22 | IZUCAR DE MATAMOROS | 242,292 | 8.99% | 22 | IZUCAR DE MATAMOROS | 223,284 | 0.44% |
| 23 | ACATLAN DE OSORIO | 203,944 | -8.26% | 23 | ACATLAN DE OSORIO | 216,320 | -2.69% |
| 24 | TEHUACAN NORTE | 208,627 | -6.15% | 24 | TEHUACAN NORTE | 217,914 | -1.97% |
| 25 | TEHUACAN SUR | 206,738 | -7.00% | 25 | TEHUACAN SUR | 223,166 | 0.39% |
| 26 | AJALPAN | 212,341 | -4.48% | 26 | AJALPAN | 217,527 | -2.15% |
| Total general | | 5,779,829 | | | | 5,779,829 | |

Fuente: Instituto Electoral del Estado - Puebla

Como el lector podrá observar, las modificaciones más importantes en cuanto a población se registran en los distritos 2, 22, 7 y 25, sin embargo en ningún caso se rebasa el alejamiento permitido de la media de + - 15 por ciento.

En el distrito 2, cuya cabecera sería ahora el municipio de Zacapoaxtla, hay una variación de 23 mil 343 habitantes; sin embargo su desviación porcentual con respecto a la media se reduciría de -7.52 a 2.98.

En el distrito 22, donde Izúcar de Matamoros seguiría siendo la cabecera, la variación sería de 19 mil 8 habitantes, pero la desviación porcentual respecto a la media no sólo se reduciría sino que se acercaría a la media ideal al pasar de 8.99 a 0.44 por ciento.

En el distrito 7, cuya cabecera continuaría siendo el municipio de San Martín Texmelucan, la desviación porcentual tendría una corrección significativa, al reducirse de 13.72 a 5.46 por ciento, aun cuando su población bajaría en 18 mil 353 habitantes.

En el distrito 25, donde Tehuacán Sur seguiría como cabecera, habría una variación poblacional de 16 mil 428 habitantes, pero se lograría una corrección importante en cuanto al porcentaje de desviación de la media, al pasar de -7.00 a 0.39.

Tales ajustes serían resultado de varios factores. Por un lado, de una conformación distinta de las demarcaciones, siguiendo el criterio de Norte a Sur y de Oriente a Poniente; y, por otro, a la reubicación de algunos municipios, que ahora pertenecerían a otro distrito.

Las demarcaciones en las cuales se darían los mayores cambios en cuanto al número de municipios serían la 2, que en lugar de 14 municipios de la Sierra Norte ahora se conformaría con 19; la 4 también en la Sierra Norte que bajaría de 17 a 9 municipios; la 23 que también bajaría de 44 a 37 municipios; y la 24 de Tehuacán Norte, que en lugar de conformarse con otros seis municipios ahora lo haría con 13 adicionales.

La división política del estado tendría otras modificaciones. Huauchinango dejaría de ser cabecera del distrito 2, para serlo del distrito 3; Zacapoaxtla dejaría de ser cabecera del distrito 4, para serlo del 2. El municipio de Teziutlán se mantendría como cabecera, pero ya no del distrito 6, sino del 4, que comprende la Sierra Nor-Oriente del estado. Al igual que Tlatlauquitepec que dejaría de ser cabecera del distrito 5, para serlo del 6.

Tecamachalco y Ciudad Serdán continuarían como cabeceras, pero se invertirían, es decir Tecamachalco pasaría a serlo del distrito 20 y Ciudad Serdán del 19.

En la propuesta que se plantea dejarían de ser cabeceras los municipios de Zacatlán y San Pedro Cholula, y adquirirían esta condición los municipios de Chignahuapan en el distrito 5, y Cuautlancingo en el distrito 8.

Un detalle de la propuesta que es necesario justificar, dado el aumento de la desviación porcentual de 9.51 a 13.30% en la población del distrito 8, que ahora tendría por cabecera el municipio de Cuautlancingo, y la desaparición de San Pedro Cholula como cabecera del distrito 9, es la composición de ambas demarcaciones.

Para el planteamiento fueron considerados varios criterios, entre ellos los de conurbación, integridad municipal y seccional, así como de continuidad geográfica, tomando en consideración los límites político-administrativos, pero también los de homogeneidad entre la población.

Bajos estos principios se determinó que era mejor hacer de San Pedro Cholula y San Andrés Cholula un solo distrito, dadas las semejantes que existen entre ambos municipios, que

separarlos agregándoles otros municipios sin la identidad, conurbación y continuidad geográfica que entre ellos existe.

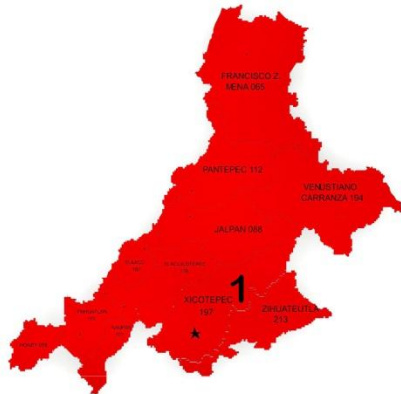
Así, en la composición del distrito 8 se optó por integrar a los municipios de Huejotzingo y Cuautlancingo, junto con otros seis de menor población, hasta sumar 251,868 habitantes, número que rebasa en 13.3 puntos la media porcentual, pero que está dentro del rango permitido de + - 15 por ciento.

En los mapas de las 26 demarcaciones electorales del estado de Puebla que a continuación se presentan se hace más explícita la propuesta de distritación, mostrando por un lado cómo se aglutinan actualmente los municipios por distrito, y como se agruparían en lo futuro con base en mi proyecto.

Mapas 6 y 7 del Distrito Electoral 1

DISTRITO ELECTORAL 1

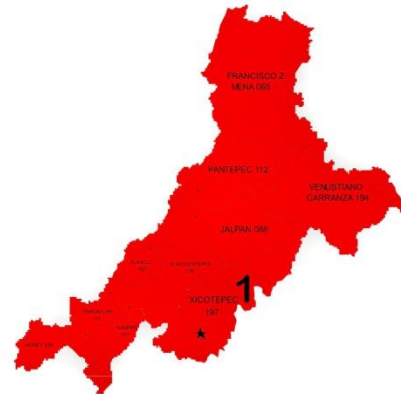
ACTUAL



CABECERA: XICOTEPEC

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|---------------------|-------|
| 01 | FRANCISCO Z. MENA | 065 |
| | HONEY | 058 |
| | JALPAN | 088 |
| | NAUPAN | 101 |
| | PAHUATLÁN | 110 |
| | PANTEPEC | 112 |
| | TLACUILOTEPEC | 178 |
| | TLAXCO | 187 |
| | VENUSTIANO CARRANZA | 194 |
| | XICOTEPEC | 197 |
| ZIHUATEUTLA | 213 | |

PROPUESTA



CABECERA: XICOTEPEC

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|---------------------|-------|
| 01 | FRANCISCO Z. MENA | 065 |
| | HONEY | 058 |
| | JALPAN | 088 |
| | NAUPAN | 101 |
| | PAHUATLÁN | 110 |
| | PANTEPEC | 112 |
| | TLACUILOTEPEC | 178 |
| | TLAXCO | 187 |
| | VENUSTIANO CARRANZA | 194 |
| | XICOTEPEC | 197 |

Mapas 8 y 9 del Distrito Electoral 2

DISTRITO ELECTORAL 2

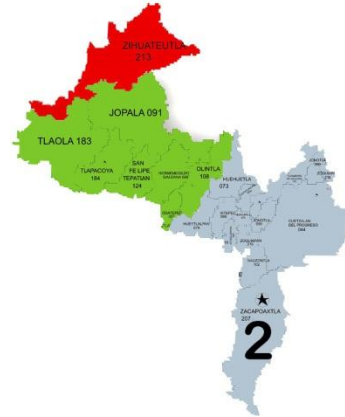
ACTUAL



CABECERA: HUAUCHINANGO

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|----------------------|-------|
| 02 | AHUACATLÁN | 006 |
| | AHUAZOTEPEC | 008 |
| | AMIXTLÁN | 014 |
| | CAMOCUAUTLA | 028 |
| | CHICONCUAUTLA | 050 |
| | COATEPEC | 031 |
| | HERMENEGILDO GALEANA | 069 |
| | HUAUCHINANGO | 072 |
| | JOPALA | 091 |
| | JUAN GALINDO | 093 |
| | OLINTLA | 108 |
| | SAN FELIPE TEPATLÁN | 124 |
| | TLAOLA | 183 |
| TLAPACOYA | 184 | |

PROPUESTA



CABECERA: ZACAPOAXTLA

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|------------------------|-------|
| 02 | ATLEQUIZAYAN | 082 |
| | CAXHUACAN | 030 |
| | COATEPEC | 031 |
| | CUETZALAN DEL PROGRESO | 044 |
| | HERMENEGILDO GALEANA | 069 |
| | HUEHUETLA | 073 |
| | HUEYTLALPAN | 079 |
| | IXTEPEC | 086 |
| | JONOTLA | 090 |
| | JOPALA | 091 |
| | NAUZONTLA | 102 |
| | OLINTLA | 108 |
| | SAN FELIPE TEPATLAN | 124 |
| | TLAOLA | 183 |
| | TLAPACOYA | 184 |
| | TUZAMAPAN DE GALEANA | 192 |
| | ZACAPOAXTLA | 207 |
| ZIHUATEUTLA | 213 | |
| ZOQUIAPAN | 216 | |

Mapas 10 y 11 del Distrito Electoral 3

DISTRITO ELECTORAL 3

ACTUAL



CABECERA: ZACATLÁN

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|----------------------|-------|
| 03 | AQUIXTLA | 016 |
| | CHIGNAHUAPAN | 054 |
| | CUAUTEMPAN | 040 |
| | IXTACAMAXTITLÁN | 085 |
| | TEPANGO DE RODRÍGUEZ | 161 |
| | TEPETZINTLA | 166 |
| | TETELA DE OCAMPO | 171 |
| ZACATLÁN | 208 | |
| ZONGOZOTLA | 215 | |

PROPUESTA



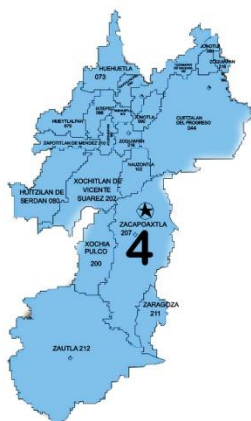
CABECERA: HUAUCHINANGO

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|---------------------|-------|
| 03 | AHUAZOTEPEC | 008 |
| | CHICONCUAUTLA | 050 |
| | HUAUCHINANGO | 072 |
| | ZACATLÁN | 208 |

Mapas 12 y 13 del Distrito Electoral 4

DISTRITO ELECTORAL 4

ACTUAL



CABECERA: ZACAPOAXTLA

PROPUESTA



CABECERA: TEZIUTLAN

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|---------------------|-------|
|--------------------|---------------------|-------|

| | | |
|-----------|-----------------------------|-----|
| 04 | ATLEQUIZAYÁN | 082 |
| | CAXHUACAN | 030 |
| | CUETZALAN DEL PROGRESO | 044 |
| | HUEHUETLA | 073 |
| | HUEYTLALPAN | 079 |
| | HUITZILAN DE SERDÁN | 080 |
| | IXTEPEC | 086 |
| | JONOTLA | 090 |
| | NAUZONTLA | 102 |
| | TUZAMAPAN DE GALEANA | 192 |
| | XOCHIAPULCO | 200 |
| | XOCHITLÁN DE VICENTE SUÁREZ | 202 |
| | ZACAPOAXTLA | 207 |
| | ZAPOTITLÁN DE MÉNDEZ | 210 |
| | ZARAGOZA | 211 |
| ZAUTLA | 212 | |
| ZOQUIAPAN | 216 | |

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|---------------------|-------|
|--------------------|---------------------|-------|

| | | |
|----|---------------------------|-----|
| 04 | ACATENO | 002 |
| | ATEMPAN | 017 |
| | AYOTOXCO DE GUERRERO | 025 |
| | HUEYAPAN | 077 |
| | HUEYTAMALCO | 078 |
| | TENAMPULCO | 157 |
| | TETELAS DE AVILA CASTILLO | 172 |
| | TEZIUTLAN | 173 |
| | XIUTETELCO | 199 |

Mapas 14 y 15 del Distrito Electoral 5

DISTRITO ELECTORAL 5

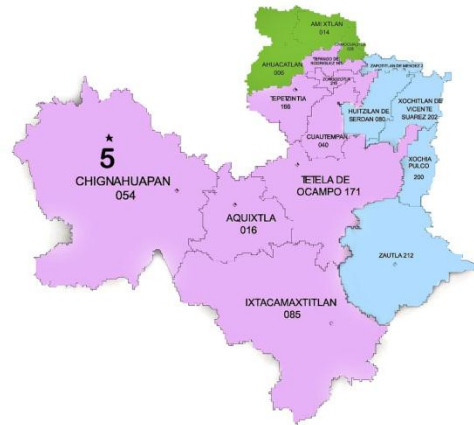
ACTUAL



CABECERA: TLATLAUQUITEPEC

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|---------------------------|-------|
| 05 | ATEMPAN | 017 |
| | CUYOACO | 045 |
| | LIBRES | 096 |
| | OCOTEPEC | 106 |
| | ORIENTAL | 109 |
| | RAFAEL LARA GRAJALES | 118 |
| | SAN JOSÉ CHIAPA | 129 |
| | SAN SALVADOR EL SECO | 143 |
| | TEPEYAHUALCO | 169 |
| | TETELAS DE ÁVILA CASTILLO | 172 |
| | TLATLAUQUITEPEC | 186 |
| | YAONAHUAC | 204 |

PROPUESTA



CABECERA: CHIGNAHUAPAN

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|-----------------------------|-------|
| 05 | AHUACATLAN | 006 |
| | AMIXTLAN | 014 |
| | AQUIXTLA | 016 |
| | CAMOCUAUTLA | 028 |
| | CHIGNAHUAPAN | 054 |
| | CUAUTEMPAN | 040 |
| | HUITZILAN DE SERDAN | 080 |
| | IXTACAMAXTITLAN | 085 |
| | TEPANGO DE RODRIGUEZ | 161 |
| | TEPETZINTLA | 166 |
| | TETELA DE OCAMPO | 171 |
| | XOCHIAPULCO | 200 |
| | XOCHITLAN DE VICENTE SUAREZ | 202 |
| | ZAPOTITLAN DE MENDEZ | 210 |
| | ZAUTLA | 212 |
| | ZONGOZOTLA | 215 |

Mapas 16 y 17 del Distrito Electoral 6

DISTRITO ELECTORAL 6

ACTUAL



CABECERA: TEZIUTLÁN

PROPUESTA



CABECERA: TLATLAUQUITEPEC

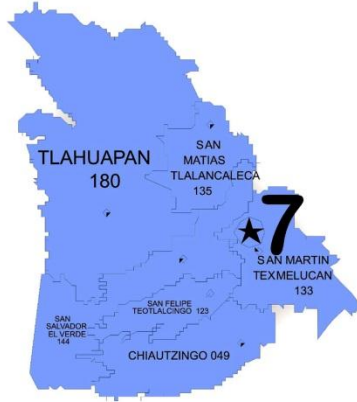
| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|----------------------|-------|
| 06 | ACATENO | 002 |
| | AYOTOXCO DE GUERRERO | 025 |
| | CHIGNAUTLA | 055 |
| | HUEYAPAN | 077 |
| | HUEYTAMALCO | 078 |
| | TENAMPULCO | 157 |
| | TEZIUTLÁN | 173 |
| XIUTETELCO | 199 | |

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|--------------------------|-------|
| 06 | CHIGNAUTLA | 055 |
| | CUYOACO | 045 |
| | LIBRES | 096 |
| | OCOTEPEC | 106 |
| | ORIENTAL | 109 |
| | SAN NICOLAS BUENOS AIRES | 138 |
| | SAN SALVADOR EL SECO | 143 |
| | TEPEYAHUALCO | 169 |
| TLATLAUQUITEPEC | 186 | |
| YAONAHUAC | 204 | |
| ZARAGOZA | 211 | |

Mapas 18 y 19 del Distrito Electoral 7

DISTRITO ELECTORAL 7

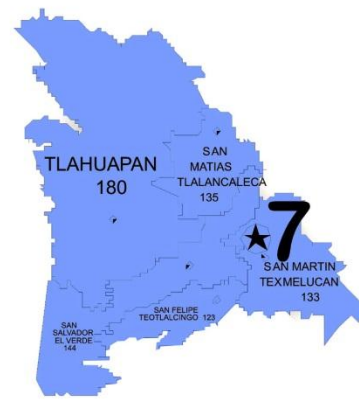
ACTUAL



CABECERA: SAN MARTÍN TEXMELUCAN

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|-------------------------|-------|
| 07 | CHIAUTZINGO | 049 |
| | SAN FELIPE TEOTLALCINGO | 123 |
| | SAN MARTÍN TEXMELUCAN | 133 |
| | SAN MATÍAS TLALANCALECA | 135 |
| | SAN SALVADOR EL VERDE | 144 |
| | TLAHUAPAN | 180 |

PROPUESTA



CABECERA: SAN MARTÍN TEXMELUCAN

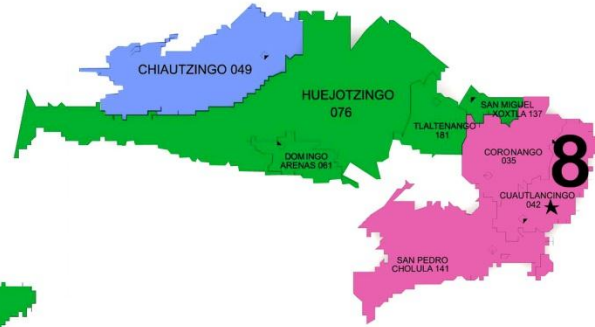
| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|-------------------------|-------|
| 07 | SAN FELIPE TEOTLALCINGO | 123 |
| | SAN MARTÍN TEXMELUCAN | 133 |
| | SAN MATÍAS TLALANCALECA | 135 |
| | SAN SALVADOR EL VERDE | 144 |
| | TLAHUAPAN | 180 |

Mapas 20 y 21 del Distrito Electoral 8

DISTRITO ELECTORAL 8

ACTUAL

PROPUESTA



CABECERA: SAN ANDRÉS CHOLULA

CABECERA: CUAUTLANCINGO

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|-------------------------|-------|
| 08 | CALPAN | 026 |
| | DOMINGO ARENAS | 061 |
| | HUEJOTZINGO | 076 |
| | JUAN C. BONILLA | 092 |
| | SAN ANDRÉS CHOLULA | 120 |
| | SAN JERÓNIMO TECUANIPAN | 127 |
| | SAN MIGUEL XOXTLA | 137 |
| | TLALTENANGO | 181 |

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|---------------------|-------|
| 08 | CHIAUTZINGO | 049 |
| | CORONANGO | 035 |
| | CUAUTLANCINGO | 042 |
| | DOMINGO ARENAS | 061 |
| | HUEJOTZINGO | 076 |
| | SAN MIGUEL XOXTLA | 137 |
| | SAN PEDRO CHOLULA | 141 |
| | TLALTENANGO | 181 |

Mapas 22 y 23 del Distrito Electoral 9

DISTRITO ELECTORAL 9

ACTUAL



CABECERA: SAN PEDRO CHOLULA

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|---------------------|-------|
| 09 | CORONANGO | 035 |
| | CUAUTLANCINGO | 042 |
| | SAN PEDRO CHOLULA | 141 |

PROPUESTA



CABECERA: SAN ANDRÉS CHOLULA

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|---------------------|-------|
| 09 | SAN ANDRÉS CHOLULA | 120 |
| | SAN PEDRO CHOLULA | 141 |

Mapas 24 y 25 de los Distritos Electorales 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16

DISTRITO ELECTORAL 10-16

ACTUAL



CABECERA: PUEBLA DE ZARAGOZA

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|---------------------|-------|
| 10 | PUEBLA | 115 |
| 11 | PUEBLA | 115 |
| 12 | PUEBLA | 115 |
| 13 | PUEBLA | 115 |
| 14 | PUEBLA | 115 |
| 15 | PUEBLA | 115 |
| 16 | PUEBLA | 115 |

PROPUESTA



CABECERA: PUEBLA DE ZARAGOZA

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|---------------------|-------|
| 10 | PUEBLA | 115 |
| 11 | PUEBLA | 115 |
| 12 | PUEBLA | 115 |
| 13 | PUEBLA | 115 |
| 14 | PUEBLA | 115 |
| 15 | PUEBLA | 115 |
| 16 | PUEBLA | 115 |

Mapas 26 y 27 del Distrito Electoral 17

DISTRITO ELECTORAL 17

ACTUAL



CABECERA: AMOZOC

PROPUESTA



CABECERA: AMOZOC

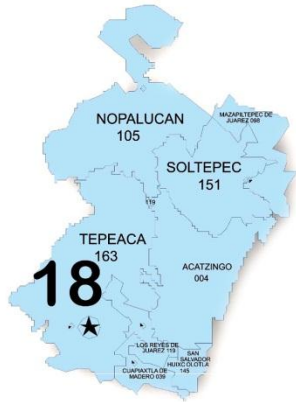
| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|-------------------------|-------|
| 17 | ACAJETE | 001 |
| | AMOZOC | 015 |
| | ATOYATEMPAN | 020 |
| | CUAUTINCHAN | 041 |
| | MIXTLA | 099 |
| | SANTO TOMÁS HUEYOTLIPAN | 150 |
| | TECALI DE HERRERA | 152 |
| | TEPATLAXCO DE HIDALGO | 162 |
| | TZICATLACOYAN | 193 |

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|-------------------------|-------|
| 17 | ACAJETE | 001 |
| | AMOZOC | 015 |
| | ATOYATEMPAN | 020 |
| | CUAUTINCHAN | 041 |
| | MIXTLA | 099 |
| | SANTO TOMAS HUEYOTLIPAN | 150 |
| | TECALI DE HERRERA | 152 |
| | TEPATLAXCO DE HIDALGO | 162 |
| | TLANEPANTLA | 182 |
| TZICATLACOYAN | 193 | |

Mapas 28 y 29 del Distrito Electoral 18

DISTRITO ELECTORAL 18

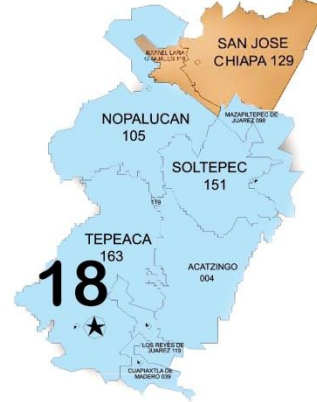
ACTUAL



CABECERA: TEPEACA

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|--------------------------|-------|
| 18 | ACATZINGO | 004 |
| | CUAPIAXTLA DE MADERO | 039 |
| | MAZAPILTEPEC DE JUÁREZ | 098 |
| | NOPALUCAN | 105 |
| | LOS REYES DE JUÁREZ | 119 |
| | SAN SALVADOR HUIXCOLOTLA | 145 |
| | SOLTEPEC | 151 |
| | TEPEACA | 163 |

PROPUESTA



CABECERA: TEPEACA

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|------------------------|-------|
| 18 | ACATZINGO | 004 |
| | CUAPIAXTLA DE MADERO | 039 |
| | LOS REYES DE JUAREZ | 119 |
| | MAZAPILTEPEC DE JUAREZ | 098 |
| | NOPALUCAN | 105 |
| | RAFAEL LARA GRAJALES | 118 |
| | SAN JOSE CHIAPA | 129 |
| | SOLTEPEC | 151 |
| TEPEACA | 163 | |

Mapas 30 y 31 del Distrito Electoral 19

DISTRITO ELECTORAL 19

ACTUAL



CABECERA: TECAMACHALCO

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|------------------------|-------|
| 19 | GENERAL FELIPE ÁNGELES | 066 |
| | PALMAR DE BRAVO | 111 |
| | QUECHOLAC | 116 |
| | TECAMACHALCO | 153 |
| | TLANEPANTLA | 182 |
| | TOCHTEPEC | 189 |
| | YEHUALTEPEC | 205 |

PROPUESTA



CABECERA: CIUDAD SERDAN

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|------------------------|-------|
| 19 | ALJOJUCA | 012 |
| | ATZITZINTLA | 023 |
| | CAÑADA MORELOS | 029 |
| | CHALCHICOMULA DE SESMA | 046 |
| | CHAPULCO | 047 |
| | CHICHICUILA | 051 |
| | CHILCHOTLA | 059 |
| | ESPERANZA | 064 |
| | GUADALUPE VICTORIA | 068 |
| | LAFRAGUA | 095 |
| | NICOLAS BRAVO | 104 |
| | QUIMIXTLAN | 117 |
| SAN JUAN ATENCO | 131 | |
| TLACHICHUCA | 179 | |

Mapas 32 y 33 del Distrito Electoral 20

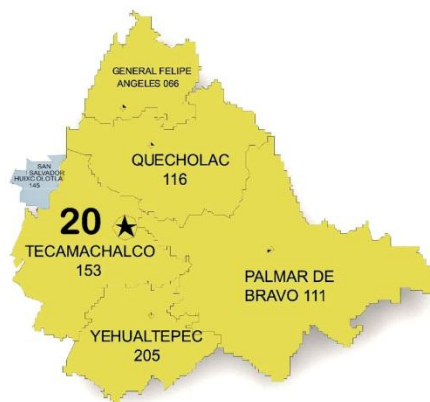
DISTRITO ELECTORAL 20

ACTUAL



CABECERA: CIUDAD SERDÁN

PROPUESTA



CABECERA: TECAMACHALCO

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|---------------------|-------|
|--------------------|---------------------|-------|

| | | |
|----|--------------------------|-----|
| 20 | ALJOJUCA | 012 |
| | ATZITZINTLA | 023 |
| | CAÑADA MORELOS | 029 |
| | CHALCHICOMULA DE SESMA | 046 |
| | CHICHQUILA | 051 |
| | CHILCHOTLA | 059 |
| | ESPERANZA | 064 |
| | GUADALUPE VICTORIA | 068 |
| | LAFRAGUA | 095 |
| | QUIMIXTLÁN | 117 |
| | SAN JUAN ATENCO | 131 |
| | SAN NICOLÁS BUENOS AIRES | 138 |
| | TLACHICHUCA | 179 |

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|---------------------|-------|
|--------------------|---------------------|-------|

| | | |
|----|--------------------------|-----|
| 20 | GENERAL FELIPE ANGELES | 066 |
| | PALMAR DE BRAVO | 111 |
| | QUECHOLAC | 116 |
| | SAN SALVADOR HUIXCOLOTLA | 145 |
| | TECAMACHALCO | 153 |
| | YEHUALTEPEC | 205 |

Mapas 34 y 35 del Distrito Electoral 21

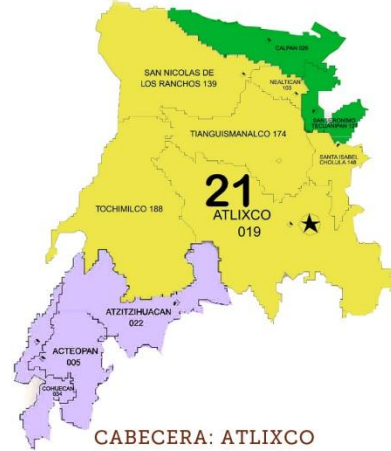
DISTRITO ELECTORAL 21

ACTUAL



CABECERA: ATlixco

PROPUESTA



CABECERA: ATlixco

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|---------------------|-------|
|--------------------|---------------------|-------|

| | | |
|----|----------------------------------|-----|
| 21 | ATlixco | 019 |
| | NEALTICAN | 103 |
| | OCOYUCAN | 107 |
| | SAN DIEGO LA MESA TOCHIMILTZINGO | 122 |
| | SAN GREGORIO ATZOMPA | 126 |
| | SAN NICOLÁS DE LOS RANCHOS | 139 |
| | SANTA ISABEL CHOLULA | 148 |
| | TIANGUISMANALCO | 174 |
| | TOCHIMILCO | 188 |

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|---------------------|-------|
|--------------------|---------------------|-------|

| | | |
|------------|----------------------------|-----|
| 21 | ACTEOPAN | 005 |
| | ATlixco | 019 |
| | ATZITZIHUACAN | 022 |
| | CALPAN | 026 |
| | COHUECAN | 034 |
| | NEALTICAN | 103 |
| | SAN JERONIMO TECUANIPAN | 127 |
| | SAN NICOLAS DE LOS RANCHOS | 139 |
| | SANTA ISABEL CHOLULA | 148 |
| | TIANGUISMANALCO | 174 |
| TOCHIMILCO | 188 | |

Mapas 36 y 37 del Distrito Electoral 22

DISTRITO ELECTORAL 22

ACTUAL



CABECERA: IZÚCAR DE MATAMOROS

PROPUESTA



CABECERA: IZUCAR DE MATAMOROS

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|-----------------------|-------|
| 22 | ACTEOPAN | 005 |
| | ATZALA | 021 |
| | ATZITZIHUACAN | 022 |
| | CHIAUTLA | 048 |
| | CHIETLA | 052 |
| | COHETZALA | 033 |
| | COHUECAN | 034 |
| | HUAQUECHULA | 070 |
| | HUEHUETLÁN EL CHICO | 074 |
| | IXCAMILPA DE GUERRERO | 083 |
| | IZÚCAR DE MATAMOROS | 087 |
| | JOLALPAN | 089 |
| | TEOTLALCO | 159 |
| | TEPEMAXALCO | 164 |
| | TEPEXCO | 167 |
| | TILAPA | 175 |
| | TLAPANALÁ | 185 |

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|-----------------------|-------|
| 22 | ALBINO ZERTUCHE | 011 |
| | ATZALA | 021 |
| | CHIAUTLA | 048 |
| | CHIETLA | 052 |
| | CHILA DE LA SAL | 057 |
| | COHETZALA | 033 |
| | EPATLAN | 063 |
| | HUAQUECHULA | 070 |
| | HUEHUETLÁN EL CHICO | 074 |
| | IXCAMILPA DE GUERRERO | 083 |
| | IZUCAR DE MATAMOROS | 087 |
| | JOLALPAN | 089 |
| | TEOTLALCO | 159 |
| | TEPEMAXALCO | 164 |
| | TEPEOJUMA | 165 |
| | TEPEXCO | 167 |
| | TILAPA | 175 |
| TLAPANALA | 185 | |
| XICOTLAN | 198 | |

Mapas 38 y 39 del Distrito Electoral 23

DISTRITO ELECTORAL 23

ACTUAL



CABECERA: ACATLÁN DE OSORIO

PROPUESTA



CABECERA: ACATLÁN DE OSORIO

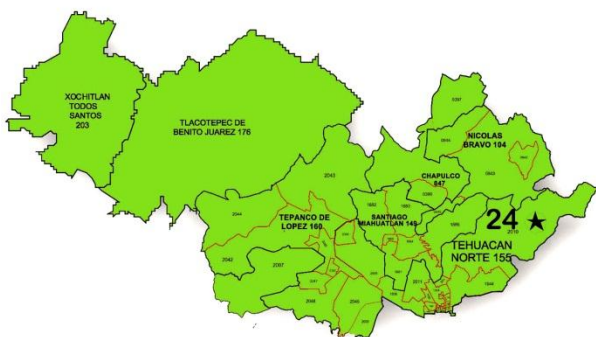
| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|----------------------------|------------------------------|-------|
| 23 | ACATLÁN | 003 |
| | AHUATLÁN | 007 |
| | AHUEHUETITLA | 009 |
| | ALBINO ZERTUCHE | 011 |
| | ATEXCAL | 018 |
| | AXUTLA | 024 |
| | CHIGMECATITLÁN | 053 |
| | CHILA | 056 |
| | CHINANTLA | 060 |
| | COATZINGO | 032 |
| | COYOTEPEC | 038 |
| | CUAYUCA DE ANDRADE | 043 |
| | EPATLÁN | 063 |
| | GUADALUPE | 067 |
| | HUATLATLAUCA | 071 |
| | HUEHUETLÁN EL GRANDE | 075 |
| | HUITZILTEPEC | 081 |
| | IXCAQUIXTLA | 084 |
| | JUAN N. MÉNDEZ | 094 |
| | LA MAGDALENA TLATLAUGUITEPEC | 097 |
| | MOLCAXAC | 100 |
| | PETLALCINGO | 113 |
| | PIAXTLA | 114 |
| | SAN JERÓNIMO XAYACATLÁN | 128 |
| | TEPEOJUMA | 165 |
| | CHILA DE LA SAL | 057 |
| | SAN JUAN ATZOMPA | 132 |
| | SAN MARTÍN TOTOLTEPEC | 134 |
| | SAN MIGUEL IXITLÁN | 136 |
| | SAN PABLO ANICANO | 140 |
| | SAN PEDRO YELOIXTLAHUACA | 142 |
| | SANTA CATARINA TLALTEMPAN | 146 |
| | SANTA INÉS AHUATEMPAN | 147 |
| TECOMATLÁN | 154 | |
| TEHUITZINGO | 156 | |
| TEOPANTLÁN | 158 | |
| TEPEXI DE RODRÍGUEZ | 168 | |
| TEPEYAHUALCO DE CUAUHTÉMOC | 170 | |
| TOTOLTEPEC DE GUERRERO | 190 | |
| TULCINGO | 191 | |
| XAYACATLÁN DE BRAVO | 196 | |
| XICOTLÁN | 198 | |
| XOCHILTEPEC | 201 | |
| ZACAPALA | 206 | |

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|---------------------------|----------------------------------|-------|
| 23 | ACATLAN | 003 |
| | AHUATLAN | 007 |
| | AHUEHUETITLA | 009 |
| | AXUTLA | 024 |
| | CHIGMECATITLAN | 053 |
| | CHILA | 056 |
| | CHINANTLA | 060 |
| | COATZINGO | 032 |
| | COYOTEPEC | 038 |
| | CUAYUCA DE ANDRADE | 043 |
| | GUADALUPE | 067 |
| | HUATLATLAUCA | 071 |
| | HUEHUETLAN EL GRANDE | 075 |
| | IXCAQUIXTLA | 084 |
| | LA MAGDALENA TLATLAUGUITEPEC | 097 |
| | OCOYUCAN | 107 |
| | PETLALCINGO | 113 |
| | PIAXTLA | 114 |
| | SAN DIEGO LA MESA TOCHIMILTZINGO | 122 |
| | SAN GREGORIO ATZOMPA | 126 |
| | SAN JERONIMO XAYACATLAN | 128 |
| | SAN JUAN ATZOMPA | 132 |
| | SAN MARTIN TOTOLTEPEC | 134 |
| | SAN MIGUEL IXITLAN | 136 |
| | SAN PABLO ANICANO | 140 |
| | SAN PEDRO YELOIXTLAHUACA | 142 |
| SANTA CATARINA TLALTEMPAN | 146 | |
| SANTA INES AHUATEMPAN | 147 | |
| TECOMATLAN | 154 | |
| TEHUITZINGO | 156 | |
| TEOPANTLAN | 158 | |
| TEPEXI DE RODRIGUEZ | 168 | |
| TOTOLTEPEC DE GUERRERO | 190 | |
| TULCINGO | 191 | |
| XAYACATLAN DE BRAVO | 196 | |
| XOCHILTEPEC | 201 | |
| ZACAPALA | 206 | |

Mapas 40 y 41 del Distrito Electoral 24

DISTRITO ELECTORAL 24

ACTUAL



CABECERA: TEHUACÁN NORTE

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|-----------------------------|-------|
| 24 | CHAPULCO | 047 |
| | NICOLÁS BRAVO | 104 |
| | SANTIAGO MIAHUATLÁN | 149 |
| | TEHUACÁN NORTE | 155 |
| | TEPANCO DE LÓPEZ | 160 |
| | TLACOTEPEC DE BENITO JUÁREZ | 176 |
| | XOCHITLÁN TODOS SANTOS | 203 |

PROPUESTA



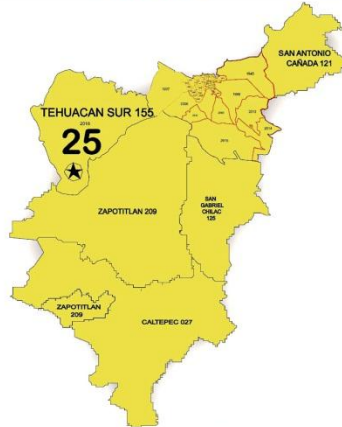
CABECERA: TEHUACÁN NORTE

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|-----------------------------|-------|
| 24 | ATEXCAL | 018 |
| | CALTEPEC | 027 |
| | HUITZILTEPEC | 081 |
| | JUAN N. MENDEZ | 094 |
| | MOLCAXAC | 100 |
| | SAN GABRIEL CHILAC | 125 |
| | SANTIAGO MIAHUATLAN | 149 |
| | TEHUACAN | 155 |
| | TEPANCO DE LOPEZ | 160 |
| | TEPEYAHUALCO DE CUAUHEMOC | 170 |
| | TLACOTEPEC DE BENITO JUAREZ | 176 |
| | TOCHTEPEC | 189 |
| | XOCHITLAN TODOS SANTOS | 203 |
| | ZAPOTITLAN | 209 |

Mapas 42 y 43 del Distrito Electoral 25

DISTRITO ELECTORAL 25

ACTUAL



CABECERA: TEHUACÁN SUR

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|---------------------|-------|
| 25 | CALTEPEC | 027 |
| | SAN ANTONIO CAÑADA | 121 |
| | SAN GABRIEL CHILAC | 125 |
| | TEHUACÁN SUR | 155 |
| | ZAPOTITLÁN | 209 |

PROPUESTA



CABECERA: TEHUACÁN SUR

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|---------------------|-------|
| 25 | TEHUACAN | 155 |

Mapas 44 y 45 del Distrito Electoral 26

DISTRITO ELECTORAL 26

ACTUAL

PROPUESTA



CABECERA: AJALPAN

CABECERA: AJALPAN

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|--------------------------|-------|
| 26 | AJALPAN | 010 |
| | ALTEPEXI | 013 |
| | COXCATLÁN | 036 |
| | COYOMEAPAN | 037 |
| | ELOXOCHITLÁN | 062 |
| | SAN JOSÉ MIAHUATLÁN | 130 |
| | SAN SEBASTIÁN TLACOTEPEC | 177 |
| | VICENTE GUERRERO | 195 |
| | ZINACATEPEC | 214 |
| | ZOQUITLÁN | 217 |

| Distrito Electoral | Nombre de Municipio | Clave |
|--------------------|--------------------------|-------|
| 26 | AJALPAN | 010 |
| | ALTEPEXI | 013 |
| | COXCATLAN | 036 |
| | COYOMEAPAN | 037 |
| | ELOXOCHITLAN | 062 |
| | SAN ANTONIO CAÑADA | 121 |
| | SAN JOSE MIAHUATLAN | 130 |
| | SAN SEBASTIAN TLACOTEPEC | 177 |
| | VICENTE GUERRERO | 195 |
| | ZINACATEPEC | 214 |
| | ZOQUITLAN | 217 |

La propuesta de reconfiguración distrital aquí desarrollada permite pensar en contiendas electorales estatales más simétricas y equitativas y, sobre todo, con un sentido de respeto a la representación política de la diversidad de lenguas y culturas indígenas que habitan en el estado de Puebla. Condiciones básicas mínimas para un ejercicio estricto de la democracia representativa

Conclusiones

Varias son las conclusiones que pueden derivarse de mi investigación sobre la representación política en el estado de Puebla y sobre la evolución de las divisiones geográficas, distritales, para la elección de los diputados locales en Puebla a partir de que nuestro país adoptó el sistema electoral mixto.

Una conclusión inicial es que históricamente la conformación de distritos electorales ha dependido más de cuestiones políticas que de criterios técnicos, demográficos o poblacionales, lo que ha generado, frecuente y sistemáticamente, factores de inequidad en la representación política expresada en la conformación del Poder Legislativo.

La evidencia más contundente de que en Puebla la creación y delimitación de demarcaciones ha sido arbitraria y basada en razones políticas, como el reparto de cuotas en función de los intereses del gobernador en turno, con distintos cacicazgos o grupos políticos regionales, es la historia de lo ocurrido a lo largo de las últimas décadas con el aumento de distritos o el cambio de cabeceras distritales.

El más claro ejemplo de que el criterio poblacional no ha sido el elemento técnico principal para emprender una distritación o para ampliar o reducir el número de demarcaciones político-electorales se dio entre 1920 y 1930, cuando sin ninguna justificación demográfica el número de distritos de Puebla disminuyó de 23 a 11, a contracorriente del aumento de la población en ese mismo periodo.

A pesar de las reformas que se hicieron al Código de Instituciones y Procesos Electorales del estado de Puebla, primero para que el Instituto Electoral del Estado se encargara de proponer al Congreso local la modificación de los distritos electorales existentes, previa realización de estudios técnicos necesarios, y luego para otorgar al Consejo General del IEE la facultad de definir la demarcación territorial y las cabeceras de los distritos electorales uninominales y su modificación, la división política electoral del estado sigue sujeta a los intereses del mandatario en turno.

El actual gobernador Rafael Moreno Valle ya negoció una vez la conveniencia de aplazar la distritación del estado, pese a que a todas luces era inequitativa, a cambio de una reforma

electoral *ad hoc* a sus intereses respecto a la elección de un minigobernador y la postergación de la llamada concurrencia electoral hasta julio de 2018.

En las negociaciones que a mediados de 2011 sostuvo con los dirigentes y diputados locales del PRI, Moreno Valle optó por sacrificar su iniciativa de redistribución electoral —que ya contemplaba la desaparición de algunos distritos sobrerrepresentados, en los que tradicionalmente el partido tricolor siempre ganaba, y la conformación de nuevas demarcaciones en la zona metropolitana—, a cambio de que los priístas le aprobaran homologar el calendario de las elecciones locales con las federales hasta julio de 2018 y de que en julio de 2016 se eligiera un gobernador constitucional por un periodo de 22 meses y 13 días.

La forma en cómo se mantuvo la conformación de los veintiséis distritos de Puebla de 1995 a 2010 o durante seis procesos locales electorales fue totalmente arbitraria, discrecional y al margen de criterios poblacionales. Incluso se podría decir que anticonstitucional y antidemocrática, si nos remitimos al principio de un elector un voto.

En las elecciones para gobernador, presidentes municipales y diputados al Congreso del estado de 2010 el padrón mostraba grandes asimetrías distritales. Había cuatro demarcaciones con más de 200 mil ciudadanos, y cinco con menos de 100 mil, es decir, distritos urbanos subrepresentados y distritos semiurbanos o rurales abiertamente sobrerrepresentados.

Según el último listado nominal que se utilizó en los comicios de julio de 2010, en la entidad existían 3'850,473 electores. Si estos se dividieran entre los 26 distritos uninominales cada uno debería contar con 148 mil electores en promedio.

Sin embargo, la realidad fue muy diferente. En el estado de Puebla había ocho distritos con más de 180 mil votantes inscritos en el listado nominal, y ocho con menos de 120 mil.

Si bien la actual demarcación territorial del estado, que comprende la conformación de 26 distritos de más o menos 222,301 habitantes cada uno, corrigió muchos de los errores de anteriores divisiones políticas electorales en cuanto a equilibrio poblacional, aún es susceptible de mejoras sustanciales.

Y no me refiero sólo a la intención de hacer más simétricos y homogéneos los distritos electorales sino también al objetivo de evitar sesgos o desviaciones tendientes a favorecer a una fuerza política sobre otra.

Así como en el pasado reciente se crearon distritos para favorecer al PRI en regiones rurales o semiurbanas, en perjuicio de los electores de zonas de alta concentración urbana, la más reciente división política electoral aprobada por el Consejo General del Instituto Electoral Estado no escapa a esta tentación pero en sentido inverso.

Ahora es manifiesto el propósito de favorecer a las organizaciones partidistas que tradicionalmente obtienen altas votaciones en municipios urbanizados y de alta concentración poblacional, como son de Puebla, Tehuacán, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula.

En estos municipios, que son cabecera de 11 distritos, el PAN por lo general gana las elecciones o queda en segundo lugar. El PAN, no está de más recordarlo, es el partido al que pertenece el gobernador en turno, Rafael Moreno Valle Rosas.

En la distritación vigente se conformaron algunas demarcaciones que no cumplieron con los criterios, variables y mecanismos que se definieron en la Comisión Especial y el Comité Técnico creados por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado para llevar la división electoral territorial del estado.

Los casos más ilustrativos son los distritos 8 y 9 que hoy corresponden a San Andrés Cholula y San Pedro Cholula, respectivamente, así como los distritos 24 y 25 en que dividió el municipio de Tehuacán.

En estos cuatro distritos la intención de favorecer al PAN es evidente mediante el esquema de *gerrymandering* en su modalidad de dispersión activa, por la cual se sobrerrepresenta un tipo de elector o de mayoría, ubicándolo en dos o más distritos cuando podría localizarse en uno sólo.

En los distritos 8 y 9 es claro que no se cumplieron los criterios de compacidad y continuidad geográfica, pero que además se alentó un típico fenómeno de *gerrymandering*.

Entre los criterios aprobados por el Consejo General del IEE y la Comisión Especial se planteó que ningún distrito podría rodear a otro y que en la delimitación de las demarcaciones se procuraría obtener la mayor compacidad; es decir, encontrar la manera de que los perímetros de los nuevos territorios electorales se apeguen lo más posible a figuras geométricas regulares como cuadrados, círculos, rectángulos o polígonos.

Sin embargo, basta ver el mapa electoral de la entidad para percatarse que el distrito 8 de San Andrés Cholula rodea al 9 de San Pedro Cholula, y que aquel está lejos de asemejarse a una figura geométrica regular, amén de que es uno de los que más se alejan, en la demarcación electoral vigente, de la media poblacional.

En los distritos 24 y 25, ambos con cabecera en el municipio de Tehuacán, tampoco se cumplieron criterios fijados por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado. Por la forma en que se dividió esta cabecera se violentó el principio de integridad territorial, ya que no se creó un distrito integrando secciones hasta sumar 223,301 habitantes, y otro con las secciones restantes incorporando otros municipios, sino que el municipio se partió en dos demarcaciones: Tehuacán Norte, a la cual se agregaron 6 municipios de la región y Tehuacán Sur, a la cual se añadieron 4 municipios.

Con el municipio de Tehuacán, la Comisión Especial del IEE debió ceñirse al siguiente criterio: “en el caso de municipios que cuenten con una población total mayor que la media estatal, se buscará formar distritos completos a su interior y la fracción territorial excedente se agregará a municipios colindantes, de preferencia urbanos, para formar otro distrito”.

La distritación vigente ignoró por completo la reforma constitucional de 2001, una de cuyas intenciones, consignada en el artículo tercero transitorio, era la conformación de distritos indígenas para que los habitantes y electores de estas comunidades desfavorecidas tuvieran presencia en los órganos de representación política del país.

En los criterios de la Comisión Especial y el Comité Técnico creados por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado esta recomendación fue totalmente ignorada, no obstante que la entidad es una de las cinco de la República Mexicana con mayor número de población, y la tercera en términos de población indígena en el país. Es decir, la representación política de las comunidades indígenas es prácticamente invisible y podría ser,

por lo tanto, motivo de una demanda legal en la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En la propuesta que formulo se rescata la intencionalidad de reconocer ese derecho político fundamental, correspondiente a la primera generación de derechos humanos del Estado moderno. En particular enfatizo la necesidad de revisar la configuración del distrito 2 con cabecera en Zacapoaxtla. Esta demarcación se integraría, más racional y razonablemente, con 19 municipios de la Sierra Norte de Puebla en los que predomina la población indígena de las culturas náhuatl y totonaca.

Por todo lo anterior, y con el propósito de corregir los sesgos y desviaciones que se han enunciado en esta investigación, concluyo que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado no sólo debe llevar a cabo una revisión de la demarcación territorial vigente, para reconsiderar la conformación de algunos distritos y la definición de algunas cabeceras, sino hacerlo antes de que comience el próximo proceso local electoral.

Los tiempos son los adecuados, en términos del artículo 27 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, ya que los trabajos técnicos para llevar a cabo una redistribución, como la que se plantea en esta tesis, deben efectuarse entre dos elecciones ordinarias, como la que el transcurrió en 2013 para elegir diputados al Congreso del estado y regidores y síndico en los 217 ayuntamientos de la entidad, y el que vendrá en 2016 para elegir, por única vez, un gobernador constitucional por un periodo de 22 meses.

Bibliografía

Alain Rouquié, *El análisis de las elecciones no competitivas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El federalista*, Fondo de Cultura Económica, 1987.

Bernard Manin, “La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo”. Este artículo se recogió con ligeras modificaciones en el libro *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Levy, París, 1995. Fue traducido por Clara Giménez, de la Universidad de Chicago.

Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994

Edimer Leonardo Latorre Iglesias, “Los principios del gobierno representativo de Bernardo Manin”, en *Revista Prolegómenos. Derechos y Valores*, vol. XIV, núm. 28, julio-diciembre, 2011, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia

Fabiola Coutiño Osorio y Raymundo García García, *Puebla: Elecciones 2010 ¿Alternancia?*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2010

Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, 1996

Guy Hermet, Alain Rouquié, y J. J. Linz, *¿Para qué sirven las elecciones?*, Fondo de Cultura Económica, 1992

H. Congreso del Estado de Puebla LVI Legislatura, *Prontuario Legislativo 2006*, H. Congreso del Estado de Puebla LVI Legislatura. Septiembre 2006

Instituto Electoral del Estado, *Normatividad Electoral*, IEE, 2012

Israel Arroyo y Rodolfo Ruiz, *Transición e institucionalidad: la legitimidad fragmentada en Puebla*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Plaza y Valdés Editores, 2001

Israel Arroyo, *Puebla Leyes electorales del siglo XX*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 2006

José Alarcón Hernández, *Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla*, Porrúa, 2007

José Alarcón Hernández, *Las Normas del Poder. Puebla, un espejo de la nación*, Porrúa 1993

José Antonio Crespo, *Elecciones y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática del IFE. Julio de 1995

Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, Cal y Arena 1991

Leonardo Valdés., *Sistemas electorales y de partidos políticos*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática del IFE. Noviembre de 1995

Lidia Aguilar Balderas, *La pugna por el poder político en Puebla 1973-2010*, Ediciones de Educación y Cultura y Nuestro siglo XX, 2010

Luis Weckmann, *El pensamiento político medieval y los orígenes del derecho internacional*, Fondo de Cultura Económica, 1993

Maurizio Cotta, “Representación política” en *Diccionario de política* de Norberto Bobbio, Nicola Matteuci y Gianfranco Pasquino, Siglo XXI Editores, México, 1995, volumen 2

Patrice Melé, *Geopolítica del estado de Puebla. Elecciones, poderes y conflictos*, Ediciones Gernika y Universidad Autónoma de Puebla, Puebla

Raymundo García García, *El sistema de representación política en el Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla 1977-2005*, edición del autor, Puebla, 2004

Raymundo García García, *Elecciones, legalidad y conflictos municipales 1977-1995*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 1998

René Valdiviezo Sandoval, *Elecciones y desarrollo en Puebla 1959-1989*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 1998

René Valdiviezo Sandoval, *Gobiernos Locales y Alternancia en Puebla 1990-2000*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 2003