

TALLER INTERNACIONAL SOBRE DISTRITACIÓN ELECTORAL PARA LA CÁMARA NACIONAL ELECTORAL Y LA DIRECCIÓN NACIONAL ELECTORAL DE LA REPÚBLICA DE ARGENTINA



Dirección Nacional Electoral
SECRETARÍA DE ASUNTOS POLÍTICOS



ÍNDICE

I. INFORME	2
II. CONSIDERACIONES FINALES	5
III. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN	9
IV. CARTA DE FELICITACIÓN ENVIADA POR LA JUEZ MIRTA FILIPUZZI	
V. NOTAS DE PRENSA	

México D.F. a 15 de junio de 2010.

I. INFORME GENERAL

1. ANTECEDENTES

Los que estamos involucrados en la organización de elecciones no sólo nos encontramos con una práctica muy extendida y diversificada, sino muy compleja en su conducción para satisfacer los estándares internacionales reconocidos, en torno a elecciones libres, limpias, justas, equitativas y confiables.

Los cambios registrados en la constante evolución de la agenda electoral demandan nuevas *aptitudes* (conocimientos, habilidades y destrezas) y nuevas *actitudes* (valores y conductas) de los responsables de organizar elecciones en el mundo.

Es necesario llevar a cabo una revisión y un ajuste periódico en temas tales como: la integración y actualización de los registros electorales; la capacitación de los oficiales encargados de la votación y escrutinio; las campañas de información a los votantes; la atención especial a grupos desprotegidos; las políticas de adquisición o producción y distribución de documentación y materiales electorales, y los mecanismos para preservar la secrecía del voto, entre otros.

El Programa Internacional de Capacitación e Investigación Electoral (PICIE) que promueven de manera conjunta el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México, busca atender estas nuevas necesidades. Así, el PICIE es reflejo de la nueva dinámica del siglo XXI en el campo de la cooperación horizontal internacional en materia electoral para las autoridades electorales, tomadores de decisiones.

En los seis años en que el PICIE inició con programas piloto, es decir, desde 2004 hasta febrero de 2010, se han realizado Talleres de Administración Electoral para las autoridades electorales de 14 países.

Bajo el marco del PICIE, la Cámara Nacional Electoral (CNE) y la Dirección Nacional Electoral (DNE) de Argentina solicitaron el apoyo del Programa para desarrollar un Taller Internacional sobre Distribación Electoral para cinco funcionarios.

2. OBJETIVO

El objetivo del Taller fue presentar experiencias y prácticas de México y Canadá colaborar a la CNE y la DNE para coadyuvar en sus esfuerzos por realizar la nueva delimitación de circuitos que implicará la instrumentación de la recién aprobada Ley para la Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral.

3. DESARROLLO

La elaboración del programa del Taller se realizó conjuntamente entre los socios del Programa, los interesados y los especialistas en distritación electoral, por tal motivo, es un modelo ajustado a las necesidades planteadas por las autoridades electorales argentinas. El diseño de éste, presenta el nuevo esquema que parte de un intercambio horizontal de conocimientos y experiencias entre los participantes, siempre respetuosos de la soberanía, autonomía y libertad del pueblo de Argentina.

El Taller Internacional sobre Distritación Electoral se llevó a cabo del 31 de mayo al 3 de junio del 2010 en la sede del Instituto Federal Electoral, en la Ciudad de México.

Los temas abordados en el Taller conforme las necesidades planteadas por las autoridades electorales de Argentina, a saber:

- Perspectiva comparada de la distritación en los sistemas electorales de México, Canadá y Argentina; consideraciones generales para la distritación;
- Consideraciones técnicas para la distritación;
- Aspectos políticos de la instrumentación técnica; aspectos jurídicos de la instrumentación técnica; planeación estratégica para el proceso de distritación;
- El proceso de instrumentación.

4. PARTICIPANTES

Cámara Nacional Electoral, del Poder Judicial de Argentina

- Dra. Mirta S. Filipuzzi, Juez Federal con competencia electoral del distrito de Río Negro;
- Dr. Rogelio Rodríguez del Busto, Secretario Electoral del distrito Tucumán;
- Lic. Horacio Jiménez, Centro de Cómputo de la Cámara Nacional Electoral;
- Lic. Daniel Ravi, Centro de Cómputo.

Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior de Argentina

- Lic. Sandra Eva Minvielle, Coordinadora del Área de Cartografía Electoral.

Elections Canada

- Pierre Desjardins, director de la División de Geografía Electoral,
- Herschell Sax, asesor principal de Política,

Universidad de Harvard

- Dr. Micah Altman, del Instituto de Ciencias Sociales Cuantitativas

Instituto Politécnico Nacional

- Salvador Argüelles Centeno

Cabe resaltar la asistencia a la inauguración del Embajador de Canadá, Excmo. Embajador Guillermo Enrique Rishchynski.

El Consejero de Asuntos Políticos de la Embajada de Argentina, Francisco Tropepi.

II. CONSIDERACIONES FINALES

1. SISTEMA DE DISTRITACIÓN EN ARGENTINA, CANADÁ Y MÉXICO

La primera sesión del Taller Internacional sobre Distritación tuvo como propósito presentar un marco contextual introductorio sobre el sistema distrital de tres países: Argentina, Canadá y México.

En esta mesa se resaltó las diferencias prevalecientes:

Argentina. La principal característica a destacar es que la división político-administrativa en provincias, distritos y circuitos es la que se utiliza para fines electorales.

La función de distritación se encuentra en dos organismos federales: el Poder Judicial a través de la Cámara Nacional Electoral (CNE) y la Dirección Nacional Electoral (DNE) del Ministerio del Interior.

El procedimiento de redistribución inicia si un Juez de Distrito (CNE) realiza un anteproyecto, se remite a las autoridades locales para su revisión y, de ser aprobado, la propuesta se envía a la DNE quienes tienen el área de Cartografía para crear el nuevo distrito y hacer la publicación oficial.

El sistema electoral de Argentina plantea el problema de la delimitación de distritos electorales a nivel de circuitos, que sería lo equivalente a las secciones electorales de México. De ahí la necesidad de establecer un Sistema de Información Geográfico lo más amplio posible para la ubicación de mesas electorales partiendo de las características de cada provincia. Por ejemplo, en la provincia de Río Negro, para determinar su mapa político existen problemas de delimitación de ejidos urbanos y colindantes y de grupos lo que genera una indefinición de pertenencia de los ciudadanos de un circuito a otro.

Canadá. La distritación está separada de la administración de elecciones; existen comisiones provinciales independientes a Elecciones Canadá que establecen los límites electorales en base a los intereses de la comunidad, y estos son puestos a consideración en audiencias públicas.

México. La división política-administrativa y la electoral son diferentes. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del IFE realiza los trabajos de cartografía, y los distritos electorales deben ser delimitados al interior de cada entidad federativa.

Partiendo del conocimiento de estas diferencias básicas se procedió a compartir la experiencia mexicana y canadiense con la finalidad de presentar los diversos criterios y modelos técnicos y tecnológicos por los que se atravesaron hasta alcanzar el modelo actual.

2. CONSIDERACIONES EN TORNO A LAS SESIONES

La delegación de autoridades electorales de Argentina planteó los siguientes retos y sobre ellos se centraron las sesiones:

- El impacto que la nueva Ley para la Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral repercutirá en términos de distritación.
- Establecer una mejor distritación que facilite la cercanía de las casillas electorales a los electores a sus domicilios.
- Obtener la tecnología que pueda coadyuvar a realizar la distritación bajo el principio de representación y equidad.

a. Participación de actores e intereses

Si bien hay diferencias en los sistemas de definición de límites electorales, destaca que en los tres países intervienen diversos actores e intereses que buscan intervenir en el proceso de distritación. Las instituciones o las autoridades encargadas de delimitar distritos deben ser responsables de trazar independiente e imparcialmente los límites electorales.

En cualquier país, los políticos buscarán influir en el proceso de redistribución ya sea cambiando la legislación o siendo miembros del comité técnico que aprueba o desaprueba los proyectos. De ahí el reto de mantener la imparcialidad del órgano electoral y de que el proceso avance; así como evitar distorsiones a través de diálogo entre los actores involucrados.

El proceso de distritación tiene el reto de la coordinación interinstitucional destacando tres principios para lograrla: la unificación de toda la información existente bajo criterios y parámetros acordados; que todas las partes tengan acceso a la misma información; mantener los antecedentes sobre las razones acordadas ante cada parámetro y decisión para remitirse a éstos en los casos de cambio de actores involucrados o surgimiento de nuevas propuestas.

En el caso de México, se resaltó el diálogo y acompañamiento cercano en cada etapa entre la autoridad electoral y los partidos políticos; en tanto que en Canadá, el procedimiento se realiza entre las comisiones provinciales y las audiencias públicas; y en Argentina, entre la CNE y la DNE.

El acompañamiento de diversos actores en el proceso resultó ser de gran valor dado que contribuyeron a ampliar la perspectiva al poner en la mesa temas relevantes de orden geográfico, social, político y económico por conocimiento y cercanía a la realidad local; además de ir logrando consensos en cada etapa evitando futuros reclamos, desconocimientos o impugnaciones por no haber sido consultados.

b. Definición de criterios para la distritación

El proceso de distritación implica compaginar información política y social con la geográfica. Cuando se toma una decisión, es importante que no predomine la decisión política porque el principio de imparcialidad podría ser violado, y quizás afectaría al principio de igualdad de la representación política. Para evitar una decisión política, es necesario plantear en un primer momento los criterios para la distritación, seguido, otorgarles certeza legal.

Las variables políticas, sociales, y demográficas determinan los criterios y consideraciones operativas que se usan en la formulación de proyectos de división del territorio. Los criterios difieren de país a país, sin embargo, el criterio geográfico, de compacidad¹ y de representación poblacional son los que prevalecen. Luego entonces, establecer una jerarquización de los criterios, para solucionar las controversias que puedan surgir.

El siguiente aspecto a definir es acordar el lugar por dónde empezar y el orden que se seguirá.

c. Uso de tecnología

El Dr. Micah Altman durante su intervención, expuso el contexto y evolución que los sistemas de cómputo han tenido en materia electoral y presentó las diferencias que cada uno implicaba. Resalta de su investigación la presentación del modelo de **recocido simulado**, explicando que si bien, difícilmente un sistema de cómputo puede lograr el equilibrio y representación proporcional de la población, este permite la introducción de una serie de variables que pueden dar mejor respuesta.

Canadá señaló tres principios considerados para la distritación electoral: el geográfico respecto a la distribución poblacional; el equilibrio población basado en el censo poblacional y, finalmente, la representación efectiva, relacionado con la representación política a partir de una división distrital que pueda tener una desviación (+/- 25%) siempre y cuando responda a la contigüidad y contexto histórico de pertenencia del lugar.

El caso de México señaló el profundo estudio que se realizó respecto de los diversos modelos existentes hasta comprobar que el modelo de **recocido simulado** propuesto en los estudios del Dr. Altman era el que podría mejor ser adaptado para nuestras necesidades. De esta forma se expusieron que los criterios establecidos por México fueron: el geográfico; el equilibrio poblacional; la representación efectiva (+/- 15%); además de incorporar elementos establecidos por la Constitución como simetría poligonal de los distritos; elaborar distritos de representación indígena y, por último, que toda entidad federativa tuviera, por lo menos, dos distritos electorales.

¹ La compacidad temporal es un criterio que optimiza los tiempos de traslado entre los recorridos a su interior, considerando su tamaño, su extensión y la distribución geográfica.

Tanto Canadá como México resaltaron la importancia de realizar una investigación en campo por parte de cartógrafos a fin de comprobar directamente la situación local que pudiese poner en riesgo o entorpecer la distritación y, por lo tanto, el proceso electoral.

En un ejercicio práctico de la tecnología y el tipo de modelo establecido, se proporcionó un CD con el sistema de cómputo que México posee con el propósito de que la delegación de autoridades electorales de Argentina pudiese familiarizarse con éste y ver el resultado que posibles variaciones podrían suceder en el ámbito de la distritación.

d. Organización electoral

Este tema no estaba incluido en el programa original, sin embargo, durante las sesiones resultó ser de gran relevancia considerando que la instalación de las casillas no se encuentran cercanas a los nuevos asentamientos poblacionales. Anterior a la reforma electoral de 2009, en Argentina por casilla votaban 350 ciudadanos, y ahora, la nueva ley establece que serán 450.

Para la ubicación de casillas, en Canadá, se contemplan las comunidades de interés; en México, las variables de educación, distribución de población, cultura indígena y accesibilidad, que son componentes de la complejidad electoral.

Durante la sesión descriptiva, se expuso cómo el IFE y sus juntas locales y distritales se organizan para la ubicación de casillas considerando tres elementos: evaluando los resultados anteriores informes; visitas físicas para corroborar si las casillas cumplen las condiciones y si continúan estando cerca de los electores, considerando el crecimiento poblacional; y si todavía, en caso de domicilios particulares, los propietarios tienen la disposición de prestar el inmueble. En este sentido, destaca la preocupación del IFE por facilitarle al ciudadano su ejercicio del voto.

También, se detalló el traslado y logística de los materiales. Resalta el acompañamiento de las fuerzas de la defensa y la armada; la entrega del material al presidente de casilla días antes de la jornada; y la obligatoriedad de que la instalación esté lista a las ocho horas. Por otra parte, se presentó una visión general para la selección y capacitación de funcionarios de mesas de votación.

En México, cada mesa de votación recibe el número de boletas correspondientes al número de ciudadanos en la lista nominal de esa casilla. Diferente, en Argentina, si a una mesa se le acaban las boletas, los funcionarios de casilla están facultados para pedir más boletas a otras mesas. Esto muestra el problema de Argentina en materia de distritación: la división política administrativa no está planeada en función a la cercanía del elector a la casilla; esta división no coincide con los asentamientos poblacionales, lo cual interfiere con el acercamiento de las casillas al elector y su pertenencia a un circuito.

III. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Con el propósito de tener un mecanismo de evaluación para conocer de manera empírica la calidad, el profesionalismo, la utilidad y el grado de satisfacción del Taller Internacional sobre Distribución Electoral, se elaboró un cuestionario de evaluación. En tal virtud, el cuestionario evalúa cinco aspectos del Taller:

1. **Calidad y utilidad de la documentación.** Se evalúa todo el material de apoyo provisto previo y durante el desarrollo de los Talleres (carpetas para ponentes, carpetas para delegados, información logística, programa, documento o material de apoyo o muestral, de acuerdo al tema).
2. **Ponente.** El desempeño del ponente y la calidad de la ponencia.
3. **Desarrollo del Taller.** El grado de satisfacción con el programa y el desarrollo del Taller, en la medida en que haya cubierto las necesidades y expectativas de la delegación visitante (contenido, tiempos y horarios).
4. **Continuidad en futuros proyectos de cooperación.** La aceptación para realizar otro programa de colaboración en el marco del PICIE y qué temas serían del interés.
5. **Calidad de servicios.** La calidad y atención de los servicios que otros proveedores externos para justificar si se continúa solicitando sus servicios (hotel, alimentos, servicio de interpretación).

Resultados de la Evaluación de las autoridades de la Cámara Nacional Electoral del Poder Judicial y de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior de la República de Argentina.

La delegación de autoridades electorales de Argentina se compuso de cinco miembros, sin embargo sólo cuatro remitieron sus cuestionarios.

1. **Calidad y utilidad de la documentación.**

Este apartado se solicitó valorar 6 tipos de documentos y se les solicitó calificarla bajo una escala del 1 al 5, en donde el valor de mayor calidad es el cinco y el de menor es el 1. A continuación se presentan los resultados.

Puede concluirse que de los tres delegados que respondieron esta sección el nivel de calidad y utilidad **muy bueno**.

1. Malo 2. Regular 3. Bueno 4. Muy bueno 5. Excelente

	Cuestionario de valoración	Programa de Trabajo	Información Logística	Carpeta informativa	CD con ponencias	Cuestionario de evaluación	Total
Delegado 1	3	4	4	4	5	4	24 / 30
Delegado 2	4	5	4	4	5	5	27 / 30
Delegado 3	4	4	5	4	5	4	26 / 30
Delegado 4	-	-	-	-	-	-	-

Material adicional entregado a la delegación de autoridades electorales de Argentina:

- Mexican Electoral Districting
- Distritación 2004-2005: camino hacia la democracia.
- Ejemplares de mampara utilizada para personas con discapacidad
- Plantilla braille para votar
- CD con un ejercicio del sistema computacional que México utiliza
- CD contiendo todas las ponencias

2. Desempeño de los ponentes y calidad de las ponencias.

En este Taller, participaron 15 ponentes: 11 funcionarios del IFE; 2 funcionarios de Elections Canada; 1 experto internacional y 1 experto nacional.

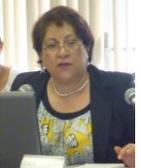
Cabe resaltar que, de acuerdo a la solicitud original de las autoridades electorales de Argentina y en correlación con los cuestionarios de valoración, el programa sólo giraba en torno a la distritación electoral; sin embargo, dado el alto nivel de interés sobre la logística para la organización electoral y la ubicación de casillas electorales, estos dos temas se insertaron el último día, por lo cual también se incluye la calificación de las dos funcionarias del IFE.

Los resultados de sus evaluaciones fluctúan entre el **excelente** y **muy bueno**, como se muestra a continuación.

Ponente/Tema	Evaluación
 <p><i>Pierre Desjardins, director de Geografía Electoral, Elections Canada</i></p> <p>Tema 1. Características del sistema electoral de Canadá y sus instituciones democrático electorales</p>	4
	4
	4
	5
	4
	4
	5
 <p><i>Virgilio Andrade, consejero electoral, IFE.</i></p> <p>Tema 1. Sistema Electoral mexicano, estructura y funciones del IFE</p>	5
	5
	5
	5
	5
	5
	5
 <p><i>Micah Altman, Institute of Quantitative Social Science, Harvard University, EUA</i></p> <p>Tema 2. Comparación entre algoritmos de optimización usados en distritación</p>	4
	5
	4
	4
	5
	5
	4
 <p><i>Alberto Alonso y Coria, director ejecutivo del Registro Federal de Electores, IFE</i></p> <p>Tema 3. Hacia la construcción de los criterios para la distritación en México</p>	5
	5
	5
	5
	5
	5
	5

Ponente/Tema	Evaluación
 <p><i>Herschell Sax, asesor principal de Política, Elections Canada</i></p> <p>Tema 3. Aspectos teóricos y criterios considerados para la distritación en Canadá</p> <p>Tema 4. Instrumentos legales sobre distritación electoral y mecanismos de impugnación en Canadá</p> <p>Tema 5. Principales planteamientos de los partidos políticos en relación con la distritación electoral en Canadá.</p>	4
	4
	4
	5
	5
	4
	4
	5
	4
	4
4	
 <p><i>Miguel Ángel Rojano, director de Cartografía, IFE</i></p> <p>Tema 5. Esquema de colaboración con los partidos políticos y especialistas en diversas disciplinas en relación con la distritación en México</p> <p>Tema 6. Recocido simulado</p> <p>Tema 6. Temas de Planeación Estratégica</p>	5
	5
	5
	5
	5
	5
	5
	5
	5
	5
 <p><i>Alejandro Sánchez Báez, secretario técnico normativo, IFE</i></p>	4
	4
	4

Ponente/Tema	Evaluación
Tema 4: Sustento jurídico del acuerdo del Consejo General para la redistribución electoral	5
	5
	4
	4
	5
 Ángel Báez Balderas	4
	4
	5
	5
	5
Tema 6. Validación legal de la cartografía electoral	4
	4
	5
	5
	5
 Salvador Argüelles, consultor externo	4
	4
	5
	5
	5
Tema 6. Modelo heurístico utilizado en 1996	4
	4
	5
	4
	4
 Gloria Rodríguez Bustos, IFE	4
	5
	5
	5
	5
Tema 6. Modelo heurístico utilizado en 1996	4
	5
	5
	5
	4
 Jesús Ojeda Luna, Coordinador de Operación en Campo, IFE	4
	4
	5
	5
	5
Tema 7. Determinación del número de distritos por entidad	4
	5

Ponente/Tema	Evaluación
federativa	5
	4
 Luis Ruvalcaba Pérez, subdirector de Desarrollo de Sistemas Geográficos. IFE	5
	5
	5
	5
	5
Tema 7. Taller de aplicación del programa de distritación empleado en México	5
	5
	5
	5
	5
 Isabel Betancourt Montalvo, subdirectora de Digitalización Cartográfica, IFE	5
	4
	5
	5
	5
Tema 7. Presentación de métodos	5
	5
	5
	5
	5
 Patricia González, IFE	5
	5
	5
	5
	5
 Carmen Colin, IFE	5
	5
	5
	5
	5
Tema 7. Organización electoral (ubicación de casillas)	5
	5
	5
	5

3. Expectativas y satisfacción del programa y del taller

En los cuatro cuestionarios respondidos, se señala la completa satisfacción de las autoridades electorales participantes.

Entre los principales comentarios que destacan se señala que el tema abordado será de gran importancia en la consideración de su futuro proyecto de distritación; aunque resaltaron el gran avance que México ha alcanzado en este rubro y que al haber proporcionado tanto información técnica como tecnológica, tendrán un fuerte punto de despegue para las recomendaciones que podrán realizar a sus órganos respectivos, que significarán una gran reducción de tiempo, costos y con alta certeza de efectividad.

Si bien, apreciaron la exposición sobre el sistema y modelos canadienses, así como la importancia de conocer otro estudio de caso, señalaron que era un sistema diferente a la realidad de Argentina.

Resaltaron, asimismo, el alto nivel profesional y de respeto inter e intra institucional en que se desarrollaron las sesiones del Taller.

Entre las experiencias que rescatan para poder utilizar en Argentina señalaron, los siguientes comentarios: el alto nivel de respeto por el ciudadano elector; coordinación y pasos para la construcción de consensos entre los diversos actores políticos; organización y construcción de la información geográfica; la aplicación y metodologías utilizadas y el tipo de tecnología a emplear.

4. Continuidad de programas de cooperación.

En virtud del alto grado de satisfacción en las expectativas alcanzadas por la calidad del Taller, todos los delegados que respondieron el cuestionario afirmaron la disposición de continuar en este tipo de colaboración y señalaron como principales temas de interés de ser abordados los siguientes, siguiendo el orden de preferencias manifestados.

1. Transmisión de resultados electorales
2. Acceso a medios de comunicación
3. Organización y logística electoral
4. Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos
5. Educación Cívica y capacitación electoral
6. Democratización de los partidos políticos
7. Resolución de disputas electorales

5. Calidad y atención de los servicios de los proveedores externos.

En los cuatro cuestionarios se considero entre **bueno** y **muy bueno** los servicios de hotelería y alimentación, que en esta ocasión se seleccionó el Hotel Camino Real.

Respecto del servicio de interpretación todos manifestaron satisfacción aunque resaltaron los problemas de sonido que se presentaron en una ocasión. Para este taller se seleccionó la compañía Worldwide Translations Services.