

ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DEL ESCENARIO FINAL DE DISTRITACIÓN LOCAL QUE REALIZA EL COMITÉ TÉCNICO PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS TRABAJOS DE DISTRITACIÓN PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

ANTECEDENTES

1. El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.
2. El 4 de abril de 2014, el Consejero Presidente, las y los Consejeros Electorales, rindieron protesta constitucional, con lo que se integró este Consejo General, dando formal inicio a los trabajos del Instituto Nacional Electoral.
3. El 23 de mayo de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismo que abrogó al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
4. El 20 de junio de 2014, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante Acuerdo INE/CG48/2014, se pronunció sobre la demarcación geográfica en las entidades federativas con Proceso Electoral Local 2014-2015, en el sentido de que con base en los plazos que contempla la reforma constitucional y legal, no es posible realizar las actividades necesarias para efectuar cambios a su distritación actual.

Asimismo, en el punto Cuarto del Acuerdo referido en el párrafo que precede, dispuso que la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, iniciara los proyectos para la demarcación territorial de la geografía electoral nacional, en términos de la nueva legislación.

5. El 19 de noviembre de 2014, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante Acuerdo INE/CG258/2014 aprobó la creación del “Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación”, como Instancia de Asesoría Técnico-Científica de este Instituto para el desarrollo de

actividades o programas que le sean conferidas en materia de redistribución federal y local.

El Punto Segundo, inciso c) del Acuerdo referido en el párrafo anterior, señaló como atribución del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación, analizar la propuesta de criterios a utilizarse en la realización de los estudios y proyectos para la delimitación territorial de los Distritos Electorales en las entidades federativas, que será sometida a la consideración de este Consejo General.

6. El 26 de marzo de 2015, la Junta General Ejecutiva de este Instituto, mediante Acuerdo INE/JGE45/2015, aprobó el Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación para las entidades federativas con Procesos Electorales Locales 2015-2016 y 2016-2017, siendo que en el primer bloque de entidades federativas a distritar quedaron incluidas las de Aguascalientes, Baja California, Durango y Tamaulipas.

En el punto segundo del Acuerdo referido, se ordenó que la Dirección del Registro Federal de Electores presentará para su aprobación a la Comisión del Registro Federal de Electores, una matriz donde se determine su jerarquía, posibilidad de modelarse y restricciones en el modelo matemático propuesto, procurando la aplicación integral de los mismos.

7. El 15 de abril de 2015, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante Acuerdo INE/CG195/2015 aprobó los criterios y reglas operativas que deberán aplicarse para el análisis y la delimitación territorial de los Distritos en las entidades federativas previo a sus respectivos Procesos Electorales Locales, con base en el último censo general de población realizado por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática en el año 2010.
8. El 22 de abril de 2015, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante Acuerdo INE/CG210/2015 aprobó los Catálogos de municipios y secciones que conforman el marco geográfico electoral de la entidad federativa de Baja California, como insumo para la generación de los escenarios de distritación.
9. El 30 de abril de 2015, la Comisión del Registro Federal de Electores del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobó la matriz que establece la jerarquía de los criterios y su participación en el modelo matemático para su aplicación integral en la delimitación de los distritos electorales locales, en cumplimiento del Acuerdo INE/CG195/2015.

NORMATIVIDAD APLICABLE

Son aplicables los artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, párrafos primero y segundo y apartado B, inciso a), numerales 2; 52, 53 y 116, párrafo 2, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29; 30, párrafos 1, incisos a), c) y f) y 2; 31, párrafo 1; 32, párrafo 1, inciso a), fracción II y III; 34, párrafo 1, inciso a); 35; 42, párrafo 10; 44, párrafo 1, incisos l), gg), hh) y jj); 54, párrafo 1, incisos g) y h) y 214, párrafos 1, 2 y 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 5, párrafo 5, y 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; los Acuerdos INE/CG130/2014, INE/CG48/2014, INE/CG258/2014, INE/CG195/2015 e INE/CG210/2015 del Consejo General y el Acuerdo INE/JGE45/2015, de la Junta General Ejecutiva.

CONSIDERACIONES

La dinámica demográfica del país y de conformidad con la reforma político-electoral, el Instituto Nacional Electoral tiene como nuevas atribuciones, entre otras, la de conformar y actualizar la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales, acorde a lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Constituciones y leyes locales de las entidades federativas del país. Esta actividad debe cumplir tres principales objetivos:

- a. Organizar territorialmente los distritos electorales locales con base en el último Censo General de Población, para dar cumplimiento con lo dispuesto en los artículos 53 y 116, párrafo 2, fracción II de nuestra Carta Magna.
- b. Garantizar una representación política equilibrada de los habitantes del país en cada distrito electoral uninominal.
- c. Considerar para la creación de la nueva geografía electoral local las propuestas que las representaciones partidistas en las Comisiones Nacional y Locales de Vigilancia y los Organismos Públicos Locales, realicen a los

escenarios formulados por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y el Comité, siempre y cuando cumplan con los criterios aprobados por el Consejo General.

Para cumplir dichos objetivos, a propuesta de la Comisión del Registro Federal de Electores, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó mediante el Acuerdo INE/CG195/2015, los criterios y reglas operativas para formular los estudios y proyectos para la división de las entidades federativas en los distritos electorales uninominales locales, siendo estos los siguientes:

CRITERIOS PARA LAS DISTRITACIONES LOCALES Y SUS REGLAS OPERATIVAS

Equilibrio poblacional

Criterio 1

Para determinar el número de Distritos que tendrá la entidad federativa en cuestión, se cumplirá lo dispuesto en la Constitución Estatal respectiva y el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal.

Regla operativa del criterio 1

Se cumplirá lo dispuesto en el texto de la Constitución Estatal respectiva y el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, respecto al número de diputados de mayoría relativa, que se establezcan en el texto constitucional respectivo.

Criterio 2

Para determinar el número de habitantes que tendrá cada Distrito, se utilizarán los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para la entidad federativa en cuestión y se dividirá a la población total de la entidad, entre el número de Distritos a conformar. El resultado de este cociente será la población media estatal.

Regla operativa del criterio 2

- a. *La población media estatal se calculará de acuerdo con la siguiente fórmula:*

$$\text{Población media estatal} = \frac{\text{Población total estatal del Censo 2010}}{\text{Número de distritos a conformar}}$$

- b. *Se procurará que la población de cada Distrito Electoral sea lo más cercana a la población media estatal.*
- c. *En este procedimiento, la aplicación de los criterios se realizará de acuerdo al orden de su enunciación, procurando la aplicación integral de los mismos.*
- d. *Se permitirá que la desviación poblacional de cada Distrito con respecto a la población media estatal, sea como máximo de $\pm 15\%$. Cualquier excepción a esta regla deberá ser justificada.*

Distritos integrados con Municipios de población indígena.

Criterio 3

De acuerdo a la información provista y a la definición establecida por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), cuando sea factible, se conformarán los Distritos con Municipios que cuenten con 40% o más de población indígena.

Regla operativa del criterio 3

- a. De la información provista por la CDI, se identificarán los Municipios con 40% o más de población indígena.
- b. Los Municipios con 40% o más de población indígena que sean colindantes entre sí serán agrupados.
- c. Se sumará la población total de las agrupaciones de Municipios con 40% o más. En caso de que la suma de la población de la agrupación sea mayor a la población media estatal más de 15%, se dividirá la agrupación municipal para integrar Distritos dentro del margen permitido, procurando incorporar los Municipios con mayor proporción de población indígena.
- d. En el caso de que sea necesario integrar un Municipio no indígena, se preferirá al Municipio con mayor proporción de población indígena.

Integridad municipal

Criterio 4

Los Distritos se construirán preferentemente con Municipios completos.

Regla operativa del criterio 4

- a. Para integrar los Distritos se utilizará la división municipal vigente de acuerdo al marco geo-electoral que apruebe el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La unidad de agregación mínima será la sección electoral.
- b. Se identificarán aquellos Municipios cuya población sea suficiente para conformar uno o más Distritos enteros, respetando la desviación máxima poblacional de $\pm 15\%$ respecto a la población media estatal y privilegiando la menor desviación poblacional.
- c. Se agruparán Municipios vecinos para conformar Distritos, sin que se comprometa el rango máximo de $\pm 15\%$ de desviación respecto a la población media estatal, privilegiando aquellas agrupaciones que tengan la menor desviación poblacional.
- d. Se unirán Municipios que excedan el rango máximo de $\pm 15\%$ de desviación respecto a la población media estatal y que agrupados con un sólo vecino, conformen un número entero de Distritos. En caso de existir varias posibilidades, se elegirá al Municipio vecino cuya población determine a la agrupación con la menor desviación poblacional.
- e. En los casos en que se deban integrar Distritos Electorales a partir de fracciones municipales, se procurará involucrar el menor número de fracciones.
- f. En el caso de alguna excepción, deberá ser justificada.

Compacidad

Criterio 5

En la delimitación de los Distritos se procurará obtener la mayor compacidad, esto es, que los límites de los Distritos tengan una forma geométrica lo más cercana a un polígono regular.

Regla operativa del criterio 5

Se aplicará una fórmula matemática que optimice la compacidad geométrica de los Distritos a conformar.

Tiempos de traslado

Criterio 6

Se construirán Distritos buscando facilitar el traslado en su interior, tomando en consideración los tiempos de traslado entre las cabeceras municipales y, de ser posible, comunidades de más de 2,500 habitantes.

Regla operativa del criterio 6

- a. *Se tomarán en cuenta los tiempos de traslado entre las cabeceras municipales, estimados a partir de la Red Nacional de Caminos provista por el INEGI.*
- b. *Se calculará un tiempo de traslado de corte por entidad. Dos Municipios se considerarán como no vecinos, si el tiempo de traslado entre ellos es mayor que el tiempo de corte.*
- c. *El inciso anterior, no operará en caso de que en la conformación del Distrito queden Municipios aislados.*

Continuidad geográfica

Criterio 7

Los Distritos tendrán continuidad geográfica tomando en consideración los límites geo-electorales aprobados por el Instituto Nacional Electoral.

Regla operativa del criterio 7

- a. *Se identificarán las unidades geográficas (secciones y/o Municipios) que presenten discontinuidades territoriales en su conformación.*
- b. *Se agruparán territorialmente las unidades geográficas que presenten discontinuidad, salvo que dicho agrupamiento impida formar Distritos dentro del rango de desviación poblacional permisible.*

Factores socioeconómicos y accidentes geográficos

Criterio 8

Sobre los escenarios propuestos por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, podrán considerarse factores socioeconómicos y accidentes geográficos que modifiquen los escenarios, siempre y cuando:

- a. *Se cumplan todos los criterios anteriores; y*
- b. *Se cuente con el consenso de la Comisión Nacional de Vigilancia.*

Es importante precisar que los criterios y reglas operativas para formular los estudios y proyectos para la división de las entidades federativas con Procesos Electorales Locales 2015-2016 y 2016-2017, serán aplicados en el orden en que se enuncian, de conformidad con la matriz donde se determina su jerarquía, posibilidad de modelarse y restricciones en el modelo matemático propuesto, procurando la aplicación integral de los mismos.

Con la finalidad de generar una mayor certeza al proceso de distritación en la fase de presentación de propuestas de mejora al Primer y Segundo escenarios cuando sean sometidos a consideración de los Partidos Políticos a nivel Comisión Nacional de Vigilancia, Comisión Local de Vigilancia y Organismo Público Local Electoral, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, con la asesoría del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación estableció unas Reglas para la conformación de una propuesta de escenario de distritación y unos Criterios de evaluación de dichas propuestas.

I. Reglas para la conformación de una propuesta de escenario de distritación.

1. Cada partido político, en el ámbito de la CNV, la CLV y el OPL en el que está acreditado, tendrá derecho a presentar una propuesta de escenario en cada una de las instancias mencionadas.
2. Se deberán observar los criterios para la distritación y sus reglas de operación que fueron aprobados por el Consejo General.
3. Se respetarán las agrupaciones de municipios indígenas colindantes siempre y cuando no se rompa el rango de desviación poblacional permitido.
4. Se podrán respetar las agrupaciones de municipios (tipología) con los que definió el escenario inicial o bien se podrán generar agrupaciones de municipios (tipología) diferentes.
5. Habrá libertad de construir escenarios moviendo secciones, grupos de secciones y municipios completos.
6. Los parámetros de ponderación y calibración de la función de costo, utilizados para la construcción de escenarios, se preservarán para la evaluación de los mismos.
7. Se podrá utilizar cualquier semilla para generar un escenario.
8. El valor de la función de costo a evaluarse para los escenarios propuestos, será el que resulte del uso del Sistema de Distritación.
9. Para que un escenario sea considerado para ser evaluado, deberá cumplir todos y cada uno de los apartados anteriores.

II. Criterios de Evaluación de una propuesta de escenario de distritación.

1. En el caso de que se haya generado una nueva agrupación de municipios (tipología), primeramente se procederá a evaluar ésta bajo los siguientes criterios:
 - a) Se identificará en su caso el número de distritos integrados a partir de fracciones municipales.
 - b) Se clasificará el número de distritos según el número de fracciones municipales.
 - c) Se preferirá aquella agrupación de municipios (tipología) que contenga el menor número de fracciones municipales.
 - d) En caso de empate entre tipologías, se preferirá aquella cuyo escenario presente un menor valor en la función de costo.
2. Una vez evaluada la tipología o bien en el caso de que no se presente ninguna nueva tipología, el escenario que se seleccionará será el que presente el menor valor en la función de costo y que cumpla con los criterios y las reglas operativas aprobados por el Consejo General.
3. En el caso de que dos o más escenarios presenten el mismo valor de la función de costo, se seleccionará aquel que tenga la menor desviación poblacional, respecto de la población media estatal.
4. En el caso de que persista el empate, el procedimiento de desempate será por su nivel de cumplimiento de los criterios de distritación en el orden establecido en el acuerdo del Consejo General.

Por las consideraciones expuestas, y con la finalidad de que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores presente ante la Comisión del Registro Federal de Electores y la Junta General Ejecutiva el Escenario Final de Distritación Local de Baja California, con fundamento en el Acuerdo INE/CG48/2014 y el Acuerdo INE/JGE45/2015, este Comité Técnico procede a realizar el siguiente análisis y evaluación.

I. Datos del escenario final.

En el siguiente cuadro se presentan los datos de mayor trascendencia que describen las características del escenario y en donde se puede interpretar que todos los índices enlistados se encuentran dentro de los rangos establecidos por los criterios aprobados por El Consejo General del INE:

Baja California	Función de Costo	Desviación Poblacional	Compacidad Geométrica	Distritos fuera de rango	Distritos Indígenas
Escenario Final	3.638813	0.062752	3.576061	NO	NO APLICA

II. Análisis.

Para atender la integración del Escenario Final, fue necesario que el Comité analizara su configuración para constatar que atendiera cada uno de los criterios de distritación aprobados, considerando:

- Equilibrio poblacional,
- Composición de distritos con Municipios de población indígena,
- Integridad municipal,
- Compacidad,
- Tiempos de traslado,
- Continuidad geográfica,
- Factores socioeconómicos, y
- Accidentes geográficos.

El resultado del citado análisis permitió establecer lo siguiente:

- Se comprobó que la construcción del escenario presentado, cumplió con el **criterio número 1**. Toda vez que se integra con polígonos de 17 demarcaciones distritales tal como lo marca el texto vigente de la Constitución Política del Estado de Baja California señala en su artículo 14.
- Se verificó que numéricamente todas las delimitaciones territoriales, cumplieran con el **criterio número 2**. Es decir, que la desviación poblacional de cada Distrito con respecto a la población media estatal, tuviera como máximo de $\pm 15\%$. Las desviaciones poblacionales de los polígonos propuestos oscilan entre el $+1.33\%$ como máxima y el -1.56 como mínima.

3. Se confirmó que ninguno de los municipios que integran a la entidad, contiene el porcentaje de población indígena (40% o más) que señala el **criterio número 3**
4. En opinión del Comité, el Escenario Final cumple a cabalidad con lo que se señala en el **criterio número 4** al observarse que en el desarrollo de la propuesta se llevaron a cabo las siguientes acciones:
 - a) Delimitación de polígonos con equilibrio demográfico en aquellos municipios que por sí solos pueden contener uno o más distritos.
 - b) Agrupación de fracciones municipales a municipios vecinos con identidad regional en aspectos de tipo social.
 - c) Configuración de demarcaciones distritales con municipios completos y colindantes, que debido a su densidad poblacional debieron ser agrupados.
5. Para confirmar el propósito fundamental del **criterio número 5**, se consideró la proporción de los distritos que el sistema arrojó. Implícitamente el criterio hace referencia a que los índices de compacidad son favorables mientras más se acerquen a cero. Los datos del escenario consignan que citados índices de compacidad van desde 0.787724, la menos afortunada en el distrito señalado con el número 8, hasta la mejor, que corresponde al distrito con el número 16, en donde el índice de compacidad se establece en tan solo 0.088490. A partir del análisis, se concluyó que el escenario presentado, cumple con el criterio.
6. En referencia a la importancia que reviste los tiempos de traslado al interior de los distritos tal como lo enuncia el **criterio número 6**, los integrantes del Comité observaron que el citado escenario, a pesar de las condiciones propias del estado, los tiempos de traslado fueron optimizados, motivo por el cual concordaron en considerar que también se cumple con el criterio.
7. En la composición de las demarcaciones distritales propuestas, se observó lo siguiente:
 - a. En todos los casos presentan la característica de ser colindantes en sus diferentes unidades geográficas de integración y vinculación (municipios y secciones electorales).
 - b. En ningún caso se presenta discontinuidad territorial, (porciones territoriales separadas) ni en municipios, ni en secciones electorales.

Motivo por el cual se consideró que el principio de continuidad geográfica señalado en **el criterio número 7** se cumple.

III. Evaluación y procedencia técnica.

En opinión de los integrantes del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación, en la propuesta de demarcación de distritos electorales locales del Escenario Final para Baja California, se cumple con los principios señalados en los Criterios aprobados por el Consejo General del INE, con sus reglas operativas, así como con la tipología diseñada para el propósito establecido.

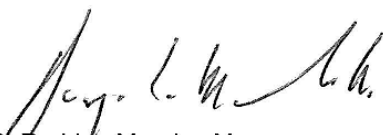
**Miembros del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación
de los Trabajos de Distritación**




Dr. Miguel Ángel Gutiérrez Andrade
Integrante del Comité Técnico



Act. Juan Manuel Herrero Álvarez
Integrante del Comité Técnico



C. Rodrigo Morales Manzanares
Integrante del Comité Técnico



Dr. Manuel Ordorica Mellado
Integrante del Comité Técnico



Dra. Celia Palacios Mora
Integrante del Comité Técnico