

# Acciones afirmativas rumbo a las elecciones de 2024 en Jalisco



INSTITUTO ELECTORAL  
Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
DEL ESTADO DE JALISCO

CONSEJERA PRESIDENTA  
Paula Ramírez Höhne

CONSEJERAS Y CONSEJEROS ELECTORALES  
Silvia Guadalupe Bustos Vásquez  
Zoad Jeanine García González  
Miguel Godínez Terríquez  
Moisés Pérez Vega  
Brenda Judith Serafín Morfín  
Claudia Alejandra Vargas Bautista

SECRETARIO EJECUTIVO  
Christian Flores Garza

DIRECTORA EJECUTIVA  
DE PRERROGATIVAS A PARTIDOS POLÍTICOS  
Miriam Guadalupe Gutiérrez Mora

DIRECTORA DE IGUALDAD DE GÉNERO  
Y NO DISCRIMINACIÓN  
Sandra Hernández Ríos

DIRECTOR EJECUTIVO DE PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA Y EDUCACIÓN CÍVICA  
Carlos Javier Aguirre Arias

DIRECTORA EDITORIAL  
Sayani Mozka Estrada

# Acciones afirmativas rumbo a las elecciones de 2024 en Jalisco

Esta obra se produjo para la difusión de los valores democráticos, la cultura cívica y la participación ciudadana, por lo tanto, es gratuita.

*Acciones afirmativas rumbo a las elecciones de 2024 en Jalisco*, 1ª edición, 2023.

D. R. © 2023, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, Parque de las Estrellas 2764, col. Jardines del Bosque, C.P. 44520, Guadalajara, Jalisco. [www.iepcjalisco.org.mx](http://www.iepcjalisco.org.mx).

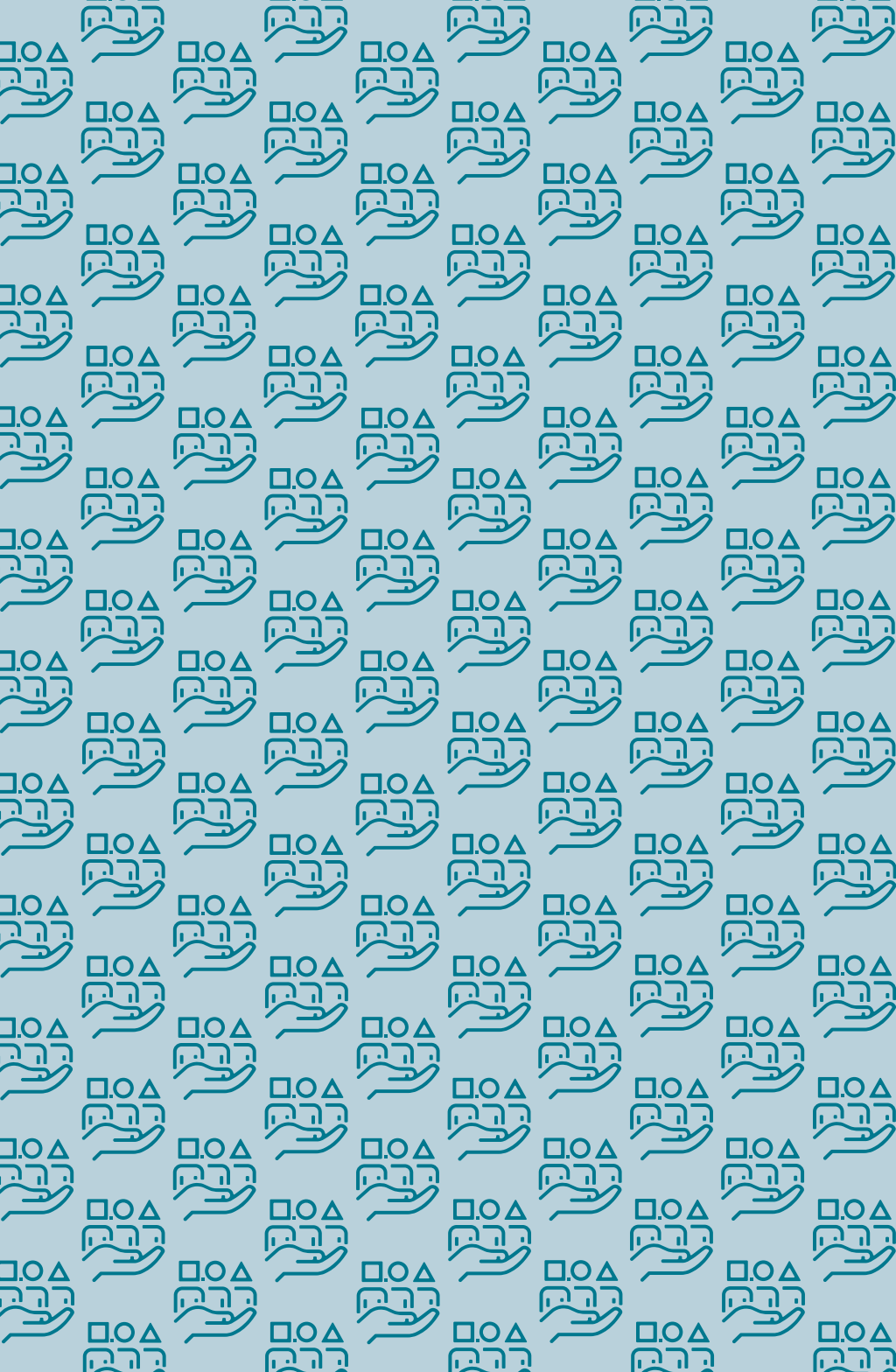
Todos los derechos reservados conforme a la ley.

Impreso y hecho en México.



# Índice

<b>Presentación</b>	7
<b>Introducción</b>	13
<b>La juventud como parte de lo público</b> Gema N. Morales Martínez	17
<b>Retos de las acciones afirmativas para la comunidad LGTBTTIQ+ en Jalisco</b> Omar de la Cruz Carrillo	41
<b>Representatividad política indígena</b> Roselia Bustillo Marín	55
<b>Mecanismos de representación para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero</b> Daniel Tacher Contreras	77
<b>Mecanismo de paridad de género</b> Sandra Nadezhda Martínez Díaz Covarrubias	105
<b>Consideraciones para definir acciones afirmativas para personas en situación de discapacidad en el proceso electoral 2023-2024 en Jalisco</b> Diego Hernández Ángeles Leonardo Miguel Fragoso Robles María Rosas Palacios Violeta Magdalena Azcona Reyes	121



# Presentación

El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, en cumplimiento a sus atribuciones y en observancia al marco de convencionalidad y constitucionalidad en materia de derechos humanos, generó una serie de acciones tendientes a generar un piso parejo para que todas las personas —con independencia de su género, orientación o identidad al respecto, condición, situación o etnicidad— ejerzan, de cara al próximo proceso electoral local 2023-2024, sus derechos políticos electorales en igualdad sustantiva.

Aunado a lo anterior, con la finalidad de superar y mejorar la experiencia metodológica que este órgano administrativo electoral ha obtenido en la materia desde su vigencia y, además, con el propósito de atender la obligación impuesta en las sentencias emitidas en los juicios ciudadanos JDC-036/2020 y JDC-012/2021, en las que se vinculó al Instituto Electoral para que, con la debida oportunidad, realizara los estudios concernientes e implementara en su caso, medidas compensatorias en materia indígena, para las personas de la población LGTBTIQ+ y personas con discapacidad, esta autoridad electoral elaboró y aprobó en mayo del 2022 un plan ejecutivo para la construcción de lineamientos de paridad y acciones afirmativas a implementarse en el proceso electoral 2023-2024, con el objeto de establecer una metodología adecuada y oportuna para realizar una consulta a los grupos de interés, actores claves y

*Esta autoridad electoral elaboró y aprobó en mayo del 2022 un plan ejecutivo para la construcción de lineamientos de paridad y acciones afirmativas a implementarse en el proceso electoral 2023-2024.*

ciudadanía para reunir propuestas e información suficiente y pertinente que contribuya para que esta autoridad electoral robustezca la regulación para garantizar el cumplimiento de paridad y acciones afirmativas para los distintos segmentos ciudadanos de atención prio-

*La finalidad es garantizar que los lineamientos de paridad y acciones afirmativas a implementarse durante el proceso electoral 2023-2024 contemplaran medidas de mayor alcance...*

ritaria, tales como las personas indígenas, de la diversidad sexual, en situación de discapacidad, juventudes y residentes en el extranjero.

Dentro de las actividades programadas se incluyeron, entre otras, las siguientes:

- a. La emisión de convocatoria pública dirigida a la ciudadanía con la finalidad de presentar propuestas que contribuyeran al diseño y proyección de los mecanismos de paridad y acciones afirmativas.
- b. La realización de mesas de trabajo con actores clave, como instituciones, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía perteneciente a cada uno de los grupos en situación de vulnerabilidad, a quienes se dirigirían dichas medidas.
- c. Estudios o investigaciones de tipo documental solicitadas por el Centro de Estudios e Investigación Electoral Irene Robledo a especialistas en la materia, con la finalidad de contar con información objetiva, clara y adecuada que aportara elementos de valoración y permitieran la construcción, delimitación y fundamentación de las acciones afirmativas a realizarse, bajo los principios de razonabilidad, idoneidad, objetividad y certeza.
- d. La realización de una consulta previa, libre e informada, a las personas, pueblos y comunidades

indígenas, y una consulta estrecha y de participación activa a personas en situación de discapacidad, para conocer sus opiniones y propuestas de forma personal y directa o, en su caso, por conducto de sus representantes y autoridades reconocidas para tales efectos.

Todo esto con la finalidad de garantizar que los lineamientos de paridad y acciones afirmativas a implementarse durante el proceso electoral 2023-2024 contemplaran medidas de mayor alcance y garantizaran en mayor medida la participación paritaria de mujeres y hombres, la participación activa de personas indígenas, de la diversidad sexual y en situación de discapacidad (contempladas en las sentencias que vinculan al Instituto a su cumplimiento), pero también otros grupos que por convicción institucional se incluyeron en esta construcción para que pudieran ser beneficiarios de dichas reglas, como lo son las personas jóvenes y las personas jaliscienses residentes en el extranjero, para compensar las desventajas históricas que dichos grupos han sufrido con el paso de los años en lo que a participación política se refiere.

A partir de la construcción y el desarrollo de cada una de las etapas del plan ejecutivo (aprobado por el Consejo General el 9 de mayo del 2022), se obtuvo diversa información, opiniones y reflexiones que obligaron a la autoridad electoral a sistematizar y analizar los resultados, y luego de un año de su implementación y ejecución, las opiniones, propuestas y estudios recabados sin duda alguna resultaron valiosos y oportunos al devenir de todos los sectores posibles: ciudadanía, personas aca-

*Los textos que el día de hoy tienes en tus manos son el resultado del análisis de la información recopilada durante más de un año de actividades encaminadas a desarrollar cada una de las etapas del plan ejecutivo.*

démicas, instituciones, organizaciones de la sociedad civil y colectivos, que permitieron dilucidar con objetividad el problema de representatividad en un contexto de discriminación y desigualdad que enfrentan los grupos vulnerables y a generar propuestas para acceder a postulaciones de candidaturas y ejercer cargos públicos en el estado de Jalisco durante el próximo proceso electoral 2023-2024.

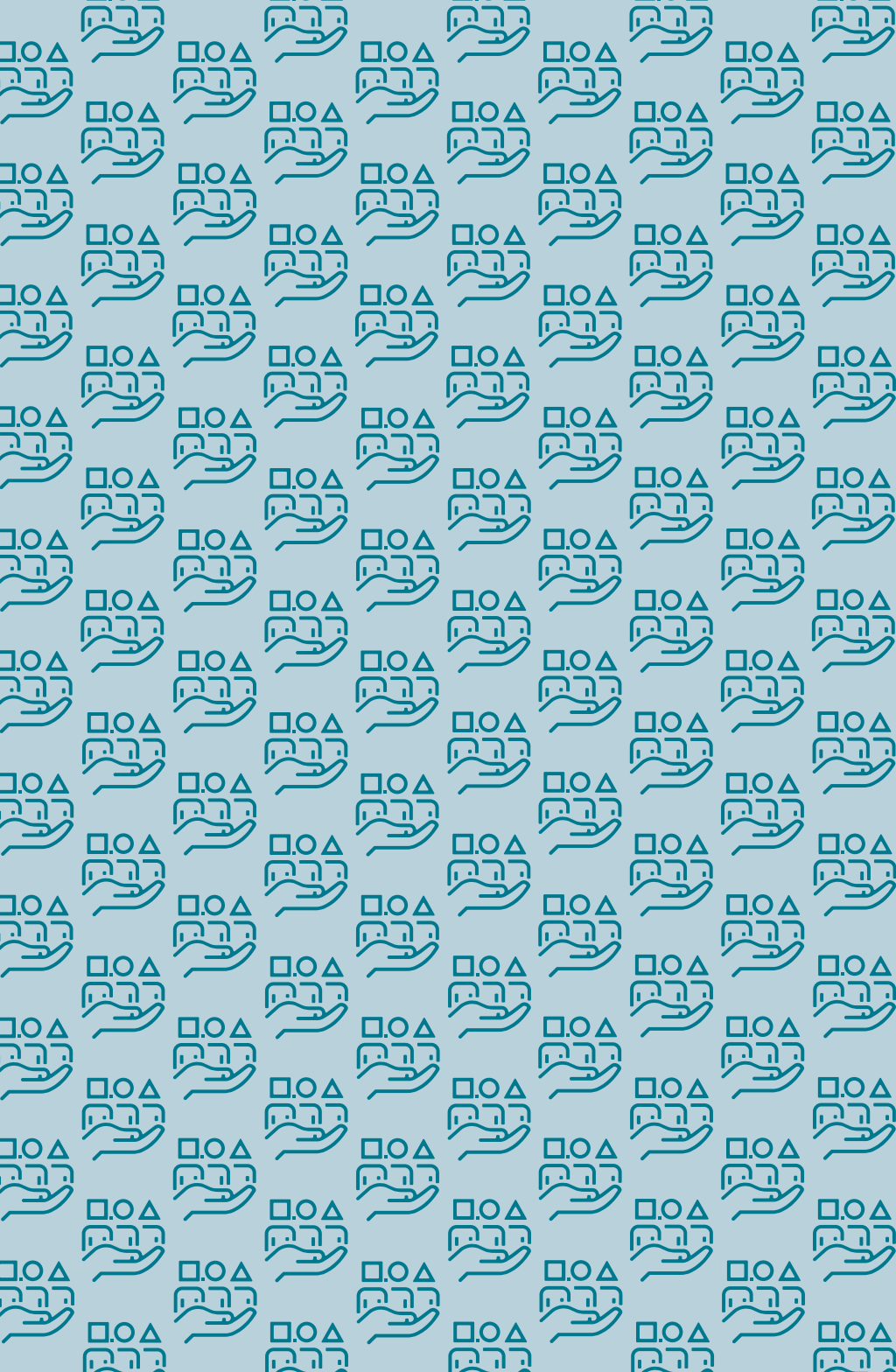
El contenido de los textos que el día de hoy tienes en tus manos es el resultado del análisis de la información recopilada durante más de un año de actividades encaminadas a desarrollar cada una de las etapas del plan ejecutivo, análisis realizado por especialistas que de forma desinteresada, con su experiencia, aportan una visión académica que delimita el problema de desigualdad y discriminación que ciertos grupos vulnerables viven y que obstaculiza el libre y efectivo ejercicio de sus derechos político-electorales; de igual forma, ofrecen propuestas específicas en cada una de las líneas temáticas contempladas en dicha metodología (paridad, para las personas jóvenes, de la diversidad sexual, en situación de discapacidad, indígenas y migrantes resi-

*Las diferentes propuestas realizadas por los distintos actores estratégicos, que a su vez formarán parte sustancial en la instrumentación de la paridad y las acciones afirmativas para el próximo proceso electoral.*

dentados en el extranjero), resultado de las diferentes propuestas realizadas por los distintos actores estratégicos, que a su vez formarán parte sustancial en la instrumentación de la paridad y las acciones afirmativas para el próximo proceso electoral.

Tras un año de trabajo institucional, ver materializada esta publicación, es ver plasmados los esfuerzos institucionales por garantizar en mayor medida la participación política en igualdad de condiciones para los grupos en situación de vulnerabilidad, y el trabajo colaborativo y

desinteresado realizado por las instituciones, personas académicas, colectivos, asociaciones civiles y ciudadanía general para democratizar la participación política de todas las personas durante los procesos electorales y el ejercicio del cargo público en todos los niveles de gobierno en nuestro estado.





# Introducción

En nuestra entidad, la participación ciudadana es considerada un derecho humano. Por esta razón, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, como parte de sus funciones sustantivas, convocó a especialistas destacados para conformar el presente volumen. El resultado es una obra que presenta análisis puntuales del estado actual de las políticas públicas en favor de sectores de la población que no han logrado el pleno goce de su representatividad política. De forma precisa y clara, los estudios exponen tanto los logros como los retos recientes y presentan, por supuesto, propuestas detalladas para cada grupo social: las personas jóvenes, las personas de la diversidad sexogenérica, las personas indígenas, las personas mexicanas residentes en el extranjero, las personas en situación de discapacidad y la paridad de género.

En el artículo «La juventud como parte de lo público», Gema N. Morales Martínez nos muestra los cambios recientes de las democracias a escala mundial, para luego centrar la atención en un dato relevante: grupo etario que apoya esta forma de organización política es el de la juventud y la autora califica este hecho como un área de oportunidad ciudadana, debido al claro apoyo de las y los jóvenes a los sistemas democráticos. Enseguida, la autora nos ofrece un panorama sobre la juventud y la participación, destacando el hecho de que 64% de las personas jóvenes dijeron haberse involucrado en alguna actividad con un fin social. La autora señala como reto para el Proceso Electoral 2023-2024, crear «mayores acciones afirmativas, con oportunidad de tiempo, a fin de dotar de certeza al proceso electoral próximo».

En «Retos de las acciones afirmativas para la comunidad LGTBTTIQ+ en Jalisco», Omar de la Cruz Carrillo hace un repaso histórico de las cuotas electorales como acciones afirmativas y su expansión amplia en el orbe, gracias a la Carta de los Derechos Humanos, para centrarse luego en la situación de nuestro país. Expone tres retos puntuales de las acciones afirmativas para la comunidad LGTBTTIQ+ en Jalisco: la autoadscripción, la base legal para la construcción de la cuota de diversidad y la dificultad de la representación sustantiva.

En su artículo titulado «Representatividad política indígena», Roselia Bustillo Marín señala la importancia crucial del reconocimiento pleno de los derechos políticos de las personas, pueblos y comunidades indígenas, pues involucra su representatividad en todos los cargos de elección popular, ya sea por el sistema de partidos o por el sistema normativo indígena, tanto en su dimensión colectiva como individual. La investigadora centra su atención en los fundamentos mínimos para una real representatividad y luego en las acciones afirmativas indígenas en los precedentes del TEPJF.

Daniel Tacher Contreras aporta un texto titulado «Mecanismos de representación para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero», en el que hace un recuento de los avances del derecho al voto más allá de las fronteras nacionales y de la representación de la ciudadanía mexicana residente en otras latitudes. Luego, analiza dos tipos de representación política a través de cuatro casos: la representación en Zacatecas, cuya experiencia es resultado de un movimiento impulsado por organizaciones migrantes; la Ciudad de México, donde el Congreso local pretendió la eliminación de la figura; la Cámara de Diputados a escala federal y las candidaturas en el estado de Nayarit.

«Mecanismo de paridad de género» es al artículo de Sandra Nadezhda Martínez Díaz Covarrubias, en el que

nos invita a conocer los antecedentes legislativos de la paridad y cómo paulatinamente se ha avanzado en el ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres, no obstante, ha sido un recorrido con claroscuros, según señala. En un apartado analiza los bloques de competitividad, puestos en práctica en el proceso electoral de 2018 y los posteriores desafíos para la elección en 2021. A la par, la autora hace un análisis de la cobertura mediática y enfatiza la pertinencia de incidir en los refuerzos formativos para prevenir la violencia política contra las mujeres en razón de género, como una medida de prevención, y termina con un llamado a legislar para implementar la paridad en todos ámbitos sujetos a este principio constitucional

El Colectivo Pro Inclusión e Igualdad Jalisco, conformado por Diego Hernández Ángeles, Leonardo Miguel Fragos Robles, María Rosas Palacios y Violeta Magdalena Azcona Reyes, presenta el documento titulado «Consideraciones para definir acciones afirmativas para personas en situación de discapacidad en el proceso en el proceso electoral 2023-2024 en Jalisco». A manera de introducción, el colectivo presenta una breve reseña de los antecedentes de la promoción de los derechos políticos y electorales de las personas con discapacidad y nos amplía la noción del modelo social para garantizar el acceso a las candidaturas. Enseguida, ofrecen datos relevantes para dimensionar el número de personas en esta situación, la importancia de su representación, así como los retos y desafíos a futuro. Un punto de especial atención está en la acreditación de las candidaturas de las personas discapacitadas.

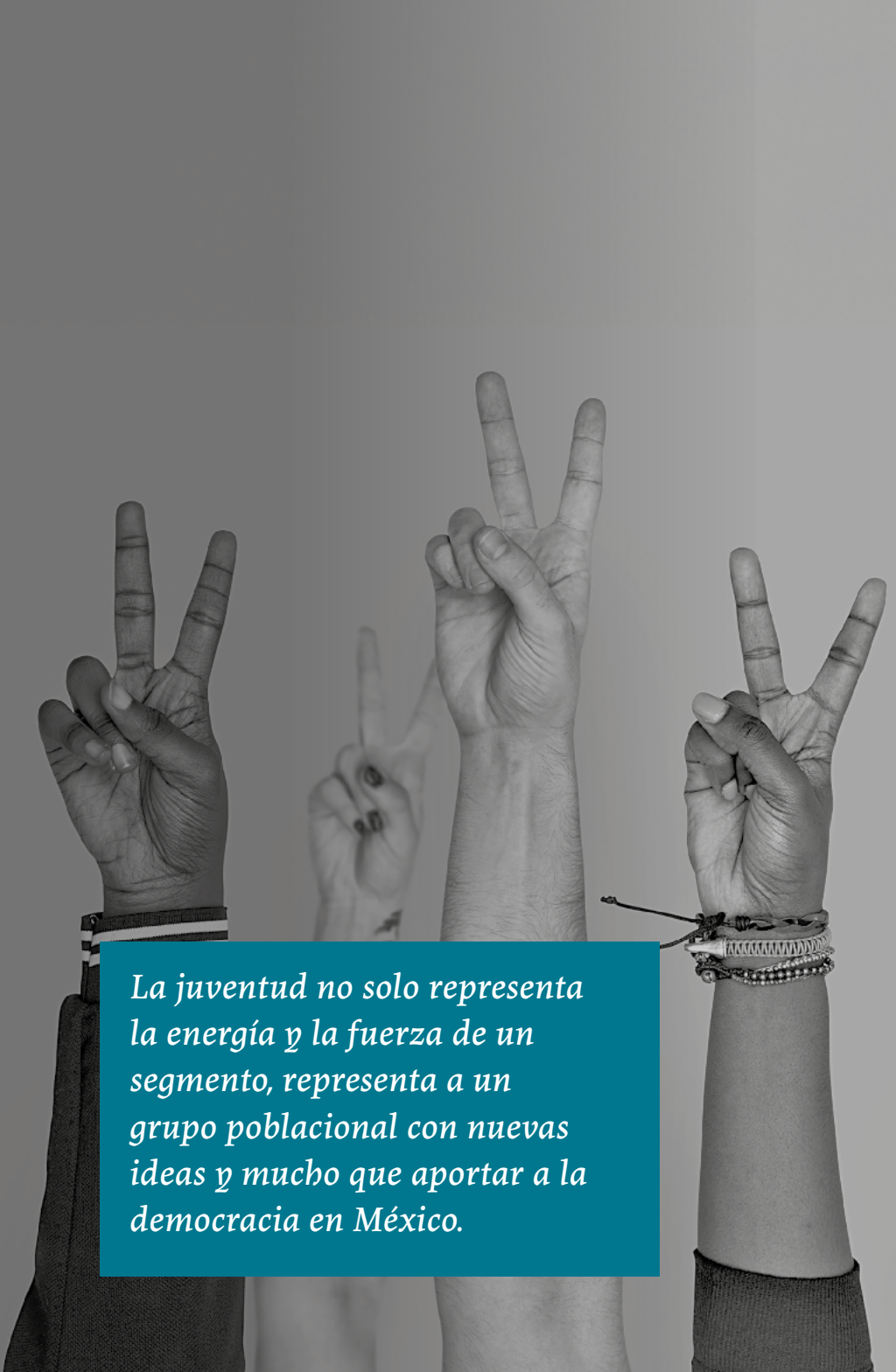
Agradecemos a las personas autoras de los artículos por sus reflexiones y propuestas, que, sin duda, abonarán en el fortalecimiento de la democracia y serán claves en resarcir las faltas en términos de inclusión y representatividad.



# La juventud como parte de lo público

Gema N. Morales Martínez

Consultora en democracia, elecciones y participación ciudadana.  
Consejera Electoral del IEEQ (2014-2020), profesora en el Tec de  
Monterrey, coordinadora y autora de diversas publicaciones,  
observadora electoral y especialista en misiones de OEA.  
<@gemamoralesmar>.

A grayscale photograph of three hands raised in peace signs against a light gray background. The hand on the left is dark-skinned and wears a black and white striped wristband. The hand in the center is light-skinned. The hand on the right is light-skinned and wears a beaded bracelet. A teal text box is overlaid on the lower part of the image.

*La juventud no solo representa  
la energía y la fuerza de un  
segmento, representa a un  
grupo poblacional con nuevas  
ideas y mucho que aportar a la  
democracia en México.*







## Antecedentes

La democracia actual exige la inclusión de todas las voces que componen a una sociedad, sin distinción alguna y sin dejar a nadie atrás. No obstante, la democracia encuentra índices de desafección, quizás no hacia la democracia como régimen político, pero sí hacia diversos aspectos que la enmarcan. Un panorama de ello lo plantea el catálogo Democracy Index, realizado por The Economist Intelligence Unit, al comparar los datos obtenidos entre 2019 y 2021, a partir de lo cual sostiene que entre ambas fechas aumentó el número de países con regímenes autoritarios y señala que menos de la mitad del mundo vive en una democracia.

A su vez, el Latinobarómetro, estudio de opinión pública que se encarga de investigar el desarrollo de la democracia en 18 países de América Latina, luego de evaluar ciertas variables como la confianza, los partidos po-

líticos, las autoridades y las instituciones, entre otras, afirma en su edición 2020 que una importante área de oportunidad respecto de la ciudadanía es la juventud, en tanto que muestra un significativo grado de indiferencia respecto al apoyo a la democracia.

*...al comparar los datos obtenidos entre 2019 y 2021, a partir de lo cual sostiene que entre ambas fechas aumentó el número de países con regímenes autoritarios y señala que menos de la mitad del mundo vive en una democracia.*

Tabla 1. Índice de democracia 2019,  
por tipo de régimen.

	Número de países	% de países	% de población mundial
Democracias plenas	22	13.2	5.7
Democracias defectuosas	54	32.3	42.7
Regímenes híbridos	37	22.2	16.0
Regímenes autoritarios	54	32.3	35.6

Nota. La población «mundial» se refiere a la población total de los 167 países cubiertos por el Índice. Dado que esto excluye solo a los microestados, esto es casi igual a toda la población mundial estimada. Fuente: The Economist Intelligence Unit.

A modo de ilustrar lo que aquí se enuncia, tenemos que el Democracy Index 2019 y 2021 revela la situación que guardan 167 países que abarcan casi la totalidad de la población en el mundo, respecto del tipo de régimen en el que viven; como se muestra en las tablas 1 y 2.

En las tablas, encontramos países en democracias plenas, democracias imperfectas, regímenes híbridos y regímenes autoritarios. De ellas desprendemos que la situación para 2021 no fue mejor que en 2019 y que hay un grave retroceso para la democracia. De 22 países viviendo en democracias plenas pasamos a 21, representando solo el 12.6% del total de países en el mundo. Las democracias imperfectas pasaron de 54 a 53 países en este régimen, representando ahora el 31.7%. Los regímenes híbridos pasaron de 37 a 34, esto es, el 20.4% de países en estas circunstancias. Consecuentemente, fueron los regímenes autoritarios los que aumentaron su número de 54 a 59, siendo ahora un 35% de países del mundo. Es decir, tenemos prácticamente tres veces más países en regímenes autoritarios, que en democracias plenas; y menos de la mitad del mundo vive en una democracia.

Tabla 2. Índice de democracia 2021,  
por tipo de régimen.

	Número de países	% de países	% de población mundial
Democracias plenas	21	12.6	6.4
Democracias defectuosas	53	31.7	39.3
Regímenes híbridos	34	20.4	17.2
Regímenes autoritarios	59	35.3	37.1

Nota. La población «mundial» se refiere a la población total de los 167 países cubiertos por su índice. Dado que esto excluye solo a los microestados, esto es casi igual a toda la población mundial estimada. Fuente: The Economist Intelligence Unit.

Por otra parte, las instituciones, autoridades, partidos políticos e, incluso, la confianza, son algunas de las variables evaluadas en estudios, como el que lleva a cabo el Latinobarómetro. En su más reciente publicación de 2021, con datos atinentes a 2020, la autoridad electoral en México cuenta con un 36% de confianza. El Latinobarómetro refiere que:

Las instituciones electorales han sido muy importantes en las transiciones dando garantías de transparencia y seguridad al voto en las elecciones. Tal es el caso del Instituto Nacional Electoral (INE) en México, que es la base sobre la cual se construyó la confianza en las elecciones que llevó a la alternancia en el poder y con ello al inicio de la transición mexicana (Corporación Latinobarómetro (2021).

Las instituciones electorales son un termómetro de la validez de las elecciones en cada país, y las elecciones son un pilar al cual se aferran demócratas y dictadores

para poder tener el apodo «democracia». Algunos académicos incluso han acuñado el término «democracias electorales» como indicador de lo crucial que resulta esta característica para la categoría de «democracia».

En el mismo sentido, evaluando la confianza de las personas hacia otras instituciones, en México estos son los resultados: el Gobierno cuenta con un 28% de confianza, el Poder Judicial 24%, el Congreso 22% y los partidos políticos un escaso 13%.

Por otra parte, al valorar la democracia, los países en América Latina definen mayoritariamente «una democracia con grandes problemas», sobre «democracia

*Las instituciones electorales han sido muy importantes en las transiciones dando garantías de transparencia y seguridad al voto en las elecciones.*

plena, democracia con pequeños problemas, no es una democracia, o no entiendo lo que es una democracia».

Respecto del apoyo a la democracia, por grupos etarios, la juventud entre 16 y 25 años sostiene una preferencia del 50% por la democracia, aunque a un 31% le es indiferente y un 18% iría por el autoritarismo, como se muestra en la gráfica a continuación:

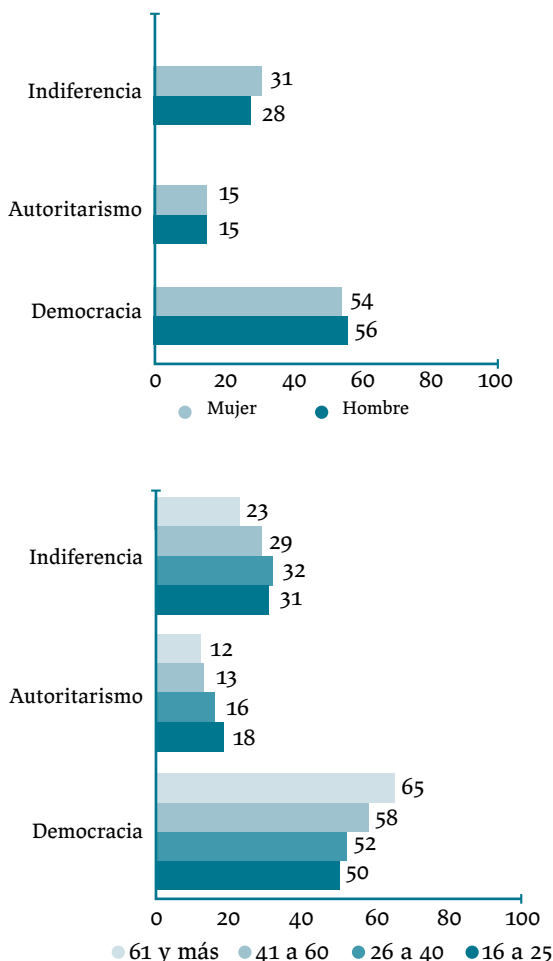
En este sentido, existe una importante área de oportunidad respecto de la ciudadanía, pero sobre todo de la juventud, referente a la indiferencia que guardan sobre el apoyo a la democracia.

En consecuencia, las autoridades electorales locales y nacionales en México han realizado diferentes esfuerzos dirigidos a una mayor inclusión en la postulación, de cargos de elección popular, de los diversos grupos poblacionales que componen a nuestra sociedad. No obstante, aún nos encontramos en camino de trazar rutas que contemplen una mayor representatividad.

En el pasado proceso electoral 2020-2021 en México, y derivado de las sentencias SUP-RAP-121/2020 y SUP-RAP-21/2021 de la Sala Superior del Tribunal Electoral

## Gráfica 1. Apoyo a la democracia por sexo y edad total Latinoamérica 2020.

Pregunta. ¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?: «La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno». «En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático». «A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático».



Fuente: Latinobarómetro, 2020.

del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el Instituto Nacional Electoral (INE) modificó los criterios para el registro de candidaturas a diputaciones de mayoría relativa y representación proporcional para las elecciones de 2021. En ese sentido, el INE aprobó cuotas para diferentes grupos de población en situación de vulnerabilidad, mediante los acuerdos INE/CG18/2021 e INE/CG160/2021, que se describen a continuación:

*...existe una importante área de oportunidad respecto de la ciudadanía, pero sobre todo de la juventud, referente a la indiferencia que guardan sobre el apoyo a la democracia.*

1. Personas indígenas: 21 de mayoría relativa y 9 de representación proporcional;
2. Personas con discapacidad: 6 de mayoría relativa y 2 de representación proporcional;
3. Personas afromexicanas: 3 de mayoría relativa y 1 de representación proporcional;
4. Personas de la diversidad sexual: 2 de mayoría relativa y 1 de representación proporcional;
5. Personas migrantes y residentes en el extranjero: 5 de representación proporcional.

Cabe destacar que las cuotas que se han señalado son un piso, mas no un techo, y los partidos políticos nacionales pudieron postular a más personas y respetar así —para todos los casos— el principio de paridad.

Entre las acciones afirmativas realizadas por el INE se encuentran también aquellas dirigidas a la posibilidad del voto de personas en prisión preventiva. Derivado de las sentencias de la Sala Superior del TEPJF, el INE aprobó el acuerdo INE/CG97/2021 en donde se establece una prueba piloto, mediante voto anticipado, para las cinco circunscripciones del país, considerando una muestra representativa de la población varonil, femenil e indígena para la elección de diputaciones federales. En este

sentido, las entidades federativas seleccionadas fueron Sonora, Guanajuato, Chiapas, Morelos y Michoacán.

A escala local también se implementaron diversas acciones afirmativas, a través de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE), en virtud de los grupos poblacionales antes mencionados, pero también para personas jóvenes y adultos mayores, como se presenta en la tabla 3, creada por el INE (2021):

*Cabe destacar que las cuotas que se han señalado son un piso, mas no un techo, y los partidos políticos nacionales pudieron postular a más personas...*

Para el segmento de personas jóvenes fueron las siguientes entidades federativas las que emitieron acciones afirmativas: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Algunas entidades como Colima, Guanajuato, Estado de México, Querétaro y Tamaulipas contemplan acciones afirmativas para diversos grupos, sin ser obligatorias.

## Juventud y participación

De acuerdo con la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, se considera joven a las personas entre los 12 y los 29 años de edad; sin embargo, para efectos de este texto y en virtud de que en México la edad para votar comienza a partir de los 18 años, referiremos a la juventud al segmento poblacional ubicado entre los 18 y 29 años.

La juventud comprende un segmento en la esfera poblacional sumamente relevante, no solo por ser considerada como «el futuro» de los países y del mundo, sino

Tabla 3. Acciones afirmativas en postulaciones de candidaturas, Proceso Electoral 2020-2021.

Entidades	Personas indígenas	Personas afro mexicanas	Personas con discapacidad	Personas jóvenes	Personas de la diversidad sexual	Personas migrantes y residentes en el extranjero	Personas adultas mayores
Federal	●	●	●		●	●	
Aguascalientes			●		●		
Baja California	●		●	●	●		
Baja California Sur	●	●	●	●	●		
Campeche	●		●	●	●		
Chiapas	●			●	●		
Chihuahua	●			●	●		
Ciudad de México	●	●	●	●	●	●	
Coahuila	●	●					
Colima				●			
Durango	●		●	●	●	●	
Guanajuato	●						
Guerrero	●	●			●	●	
Hidalgo	●		●	●	●		
Jalisco	●			●			
Estado de México							
Michoacán	●		●	●	●		
Morelos	●	●	●	●	●		●
Nayarit	●					●	
Nuevo León	●		●	●	●		
Oaxaca	●	●	●	●	●		●
Puebla	●		●		●		
Querétaro	●						
Quintana Roo	●			●			
San Luis Potosí	●			●			
Sinaloa	●				●		
Sonora	●		●		●		
Tabasco	●			●			
Tamaulipas							
Tlaxcala	●			●	●		
Veracruz	●	●	●	●	●		
Yucatán	●		●	●	●		●
Zacatecas	●		●	●	●	●	



por la capacidad que tiene de transformar su entorno mediante nuevos conocimientos, desarrollo de ideas y el uso de la tecnología; pero, en concreto, por nuevas formas de hacer las cosas. Las personas adultas acostumbramos hacer las cosas de una cierta manera, porque «así se han hecho siempre», y no hay nada más alejado de la realidad. Si bien la experiencia es sumamente valiosa y dotada de aprendizaje, debemos siempre estar abiertos a aquellas «nuevas formas de hacer las cosas», máxime si se trata de incluir a la juventud a los temas públicos y sociales.

Desde tempranas edades, el fomento a la cultura cívica y a la participación es preponderante como parte de las asignaturas escolares. Sin embargo, hemos dado cuenta de espacios ausentes en esta materia y, más aún, con aspectos como una pandemia por covid-19 que han acrecentado una brecha y un rezago educativos, aún difícil de dimensionar a escala mundial.

La juventud ha marcado en la última década diversos movimientos sociales, en diferentes partes del orbe, exigiendo democracia. Entre la democracia se

enmarcan distintos valores, a los cuales se tiene derecho a acceder y ha sido precisamente la juventud quien ha salido a las calles con la exigencia de libertad, de igualdad, de ser escuchada y visibilizada, de construir un mejor futuro. Para ello, requiere de líderes que realmente le representen en la arena pública, pero estos deben contar con las garantías para acceder a cargos públicos de manera efectiva.

Asimismo, no se concibe la idea de contar con políticas públicas incluyentes, o tan solo de planear políticas públicas dirigidas a la juventud, sin antes haberla escuchado.

*...en virtud de que en México la edad para votar comienza a partir de los 18 años, referiremos a la juventud al segmento poblacional ubicado entre los 18 y 29 años.*

En el Estudio de Participación de la Juventud 2020: México y América Latina (Morales, G., 2020), coordinado por el Instituto Electoral del Estado de Querétaro (IEEQ), junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en alianza con veinte OPLE del país, participaron veinte entidades federativas de México y ocho países de América Latina, con el objetivo de conocer la percepción, hábitos y preferencias de la juventud respecto de la participación política y social. El estudio en mención, realizado a través de grupos focales llegando a más de 1200 jóvenes, permitió contar con datos demográficos relevantes, así como escuchar de viva voz a la juventud a través de preguntas detonantes y llenado de formularios, para así obtener importantes datos cualitativos y cuantitativos que condujeran a tener una mejor comunicación con el segmento juvenil, al tiempo que pudiese ser una herramienta para

*...no se concibe la idea de contar con políticas públicas incluyentes, o tan solo de planear políticas públicas dirigidas a la juventud, sin antes haberla escuchado.*

quienes desarrollan políticas públicas y actividades dirigidas a la juventud. Todo ello derivado de la participación obtenida en el proceso electoral inmediato anterior, 2018, en México, en el cual la juventud representó el 28.76% de la lista nominal y bajo la pre-

ocupación de que únicamente acudió a votar el 50.21%, sumado esto a la ya mencionada escasa representación política que ocupan.

Para efectos de este ensayo, me refiero únicamente a México sobre algunos de los resultados obtenidos del citado estudio, comenzando por la participación electoral, la juventud expresó que acude a votar porque espera un cambio, y que aquella que no acude a votar refiere principalmente a una desconfianza hacia los partidos políticos, o bien, porque no le interesa participar.

A continuación, se enlistan algunos datos arrojados de las y los participantes:

1. 97% cuentan con credencial para votar;
  2. 90% conoce al INE, pero solo el 71% conoce al OPLE de su entidad;
  3. Al 51% sí le gustaría recibir un incentivo para ir a votar;
  4. Únicamente el 26% confiaría en el método de votación mediante medios electrónicos, el 40% tal vez y el 34% dijo que no.
- El estudio en mención, realizado a través de grupos focales llegando a más de 1200 jóvenes, permitió contar con datos demográficos relevantes, así como escuchar de viva voz a la juventud...*

En este orden de ideas, si bien cuentan con la credencial para votar, no necesariamente la utilizan para votar, sino como un medio de identificación. Desprendemos también que los OPLE aún tienen el reto de permear más en las entidades federativas sobre su quehacer institucional y convertirse en un referente para la ciudadanía. Respecto de la votación a través de medios electrónicos, se refleja poca confianza; aun cuando podría pensarse que la juventud pudiese estar más familiarizada con el uso de nuevas tecnologías, persiste una desconfianza y, como ya se mencionó algunas líneas arriba, principalmente esa desconfianza es hacia los partidos políticos.

El 64% dijo haber participado en alguna actividad con un fin social. Los derechos humanos son la principal motivación para participar, así como la igualdad de género y el medio ambiente. Por el contrario, manifestaron que lo que podría desmotivarles para participar es que su opinión no sea tomada en cuenta.

Al preguntarles cómo manifiestan su inconformidad social, el 51.56% mencionó hacerlo a través de redes so-

*...si bien cuentan con la credencial para votar, no necesariamente la utilizan para votar, sino como un medio de identificación.*

ciales; mientras que un 29.39% dijo no hacer nada al respecto y, por último, 14.04% dijo que se manifiesta en marchas.

Respecto a redes sociales, el 99% dijo utilizar las redes sociales, siendo Facebook la ganadora con el 55%, seguida de WhatsApp con 18% e Instagram con 16%. El video, la imagen y la infografía fueron las primeras tres menciones como preferencia de formato en el cual les gustaría recibir información por parte de las autoridades electorales.

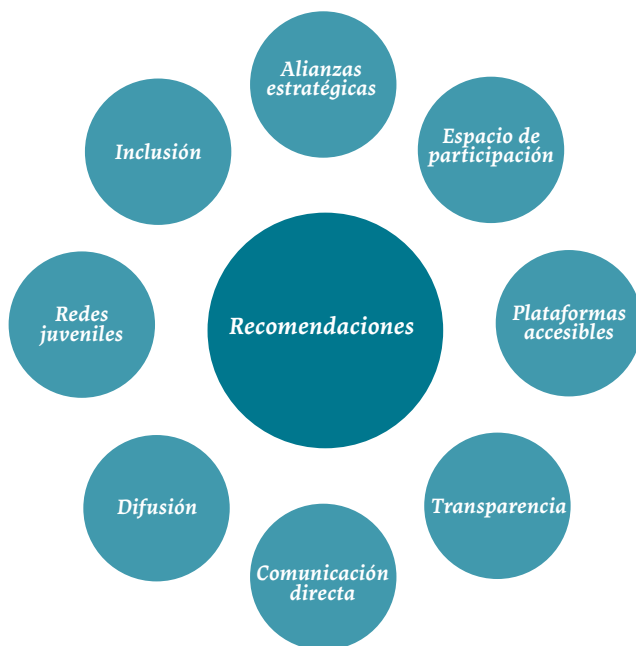
Por otra parte, el 67% manifestó que sí utilizaría una *app* para conocer información relacionada con los institutos electorales, destacando que le gustaría consultar noticias relacionadas con el proceso electoral, sobre participación y sobre candidaturas.

Por último, respecto de mecanismos de participación ciudadana, el 60% dijo no conocer aquellos que existen en su estado; no obstante, el 86% afirmó que sí participaría en la votación de algún mecanismo de participación ciudadana que se llevara a cabo en su municipio o estado, y un 90% dijo que si existiera algún tema de interés público de su interés, sí le gustaría solicitar una petición de consulta popular en su municipio o estado.

El estudio refiere la opinión de la juventud consultada, compartiendo aspectos sobre la participación, sus hábitos, intereses y motivaciones, y datos sobre cómo comunicarnos de una manera más óptima. De esta forma, el estudio vierte algunas recomendaciones derivadas de las opiniones de las y los jóvenes durante los grupos focales, como se muestra en la gráfica 2.

Destaca espacios de participación, plataformas accesibles, transparencia, comunicación directa, mayor difusión de los aspectos públicos, creación de redes ju-

Gráfica 2. Recomendaciones.



Fuente: Morales, 2020.

veniles donde puedan participar, inclusión y alianzas estratégicas.

Asimismo, hay ciertos puntos en los cuales debemos poner específica atención, sobre todo en las áreas de oportunidad que las autoridades electorales enfrentan, tales como no ser tan conocidos como el INE en las entidades, o cuando nos dicen que no conocen los mecanismos de participación ciudadana que tiene su estado. De igual forma, potencializar aspectos como su interés en activar los mecanismos de participación ciudadana o en consultar una *app* con información relevante so-

bre los procesos electorales, la participación y las candidaturas.

Por otra parte, nos invita a tomar conciencia sobre lo importante que resulta fortalecer la educación cívica y la participación, ya que un alto porcentaje indica que no hacen nada para manifestar su inconformidad social, o que no van a votar por falta de interés; de igual forma, el que su opinión no sea tomada en cuenta y ello se convierta en un factor desmotivante sobre su participación.

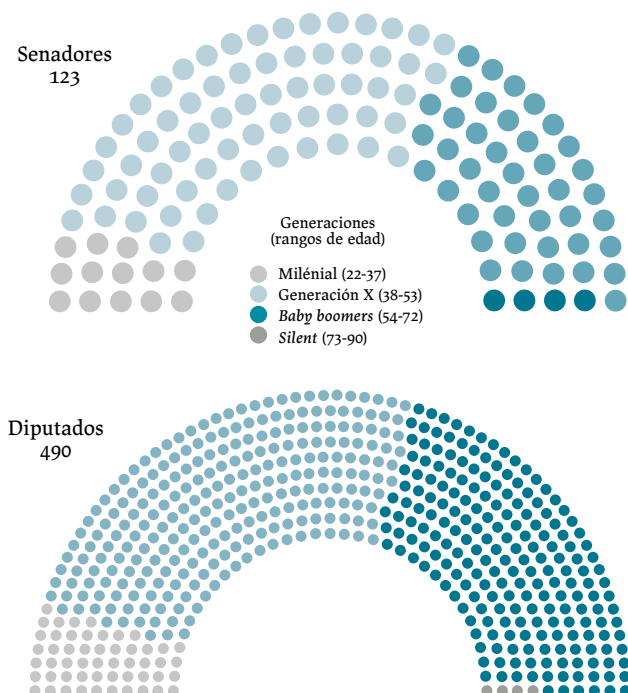
En este orden de ideas, la juventud debiera poder encontrar accesibles los espacios públicos de participación, de expresión y de representación. La educación cívica desde la niñez propicia la democracia, el diálogo, la deliberación y la participación, dando cauce a una sociedad más activa, acostumbrada desde siempre a incidir activamente en su entorno.

## Rumbo al Proceso Electoral 2023-2024

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que la edad para ocupar una diputación federal es de 21 años, cumplidos al día de la elección, y que para aspirar a una senaduría la edad debe ser de 25 años. Estas edades fueron reformadas con el paso del tiempo, ya que originalmente en 1917, la edad establecida era de 25 y 35 años respectivamente.

El próximo proceso electoral, 2023-2024, en México, trae consigo cargos de elección popular tanto federales como locales; en ese sentido, autoridades electorales de ambos ámbitos deberán procurar la participación inclusiva de los diferentes segmentos que componen al electorado. Una manera de procurar dicha inclusión refiere a la creación de lineamientos que establezcan las «reglas del juego», desde las postulaciones en las candi-

Gráfica 3. División generacional del Congreso en México (2018).



Fuente: Julio Téllez y Sergio Bárcena, con datos del Sistema de Información Legislativa.

daturas, por parte de los partidos políticos. Asimismo, y bajo la experiencia del pasado proceso electoral, los lineamientos deben realizarse oportunamente para dotar de certeza al proceso electoral en curso y procurar establecer una efectiva representación de la juventud y así evitar que sea postulada en espacios con pocas o nulas posibilidades de ganar, respetando siempre el principio de paridad.

Las acciones afirmativas, desde lo local, debieran establecerse en las diferentes entidades federativas. En el pasado Proceso Electoral 2020-2021, como ya se mostró con anterioridad, solo algunas de las entidades federativas lo hicieron, por lo cual sería oportuno considerar los casos de éxito que tuviesen los OPLE que ya las han implementado antes para este sector.

A escala federal, el Congreso en México en 2018 muestra que la juventud aún guarda retos para ocupar mayor representación en ambas cámaras. De acuerdo al texto «La edad de los legisladores en México» de Julio Téllez del Río y Sergio A. Bárcena Juárez, las curules ocupadas por personas entre 22 y 37 años de edad (los llamados milénial) son de 13 senadurías y 52 diputaciones federales; como se muestra en la gráfica 3, que los citados autores realizaron.

*...la juventud debiera poder encontrar accesibles los espacios públicos de participación, de expresión y de representación.*

No obstante, las edades consideradas entre el grupo etario de milénial abarca a personas mayores, segmento que considera juventudes de 18 a 29 años.

De igual forma, la juventud presenta el reto de que, al ser postulada, no lo sea en aquellos espacios con pocas o nulas posibilidades de ganar; situación que ya ha sucedido en ocasiones anteriores con algunas mujeres candidatas.

Por otra parte, la juventud debiera también ser considerada en las distintas áreas de actuación durante los procesos electorales, como la composición de mesas de casilla. En países como Ecuador, las y los universitarios son quienes reciben y cuentan los votos, además de ser quienes están a cargo de la transmisión de datos de los resultados a través de dispositivos tecnológicos; esta actividad forma parte de un servicio social que pueden realizar, al tiempo que se les involucra en la vida demo-



crática del país, al participar activamente en los centros de votación y en la jornada electoral.

Otras formas de participación refieren a una juventud que apoya la democracia al fomentar el voto informado y dar un puntual seguimiento a las y los candidatos, así como a las personas que resulten electas. Así, entonces la exigencia de la juventud en un sentido constructivo, pues forma parte de la toma de decisiones. Y, en cuanto a las instancias gubernamentales, crear espacios para la deliberación pública, en donde las opiniones, requerimientos e ideas de la juventud sean verdaderamente aplicados y tomados en cuenta.

*A escala federal, el Congreso en México en 2018 muestra que la juventud aún guarda retos para ocupar mayor representación en ambas cámaras.*

## Conclusiones

Como parte de una democracia, los partidos políticos existen idealmente como instituciones que representan los intereses de la ciudadanía, y juegan un papel trascendental al ser principalmente quienes postulan las candidaturas a contender. Si la juventud y la sociedad en general expresan una desconfianza hacia estas instituciones, tienen el importante reto de recuperar esa confianza de la sociedad, principalmente de la juventud, y de establecer espacios reales de participación para esta.

Las autoridades electorales en México presentan avances en materia de inclusión en postulación de la juventud para cargos de elección popular, sin embargo, aún presentan retos para lograr una efectiva representación de dicho segmento. La experiencia del pasado proceso electoral inmediato debiera fungir como punta

de lanza para la creación de mayores acciones afirmativas, con oportunidad de tiempo a fin de dotar de certeza al proceso electoral próximo.

La juventud no solo representa la energía y la fuerza de un segmento, representa a un grupo poblacional con nuevas ideas y mucho que aportar a la democracia en México. El acompañamiento de la juventud en política y en lo público rendirá frutos si, y solo si, se les integran y brindan los espacios, así como la preparación necesaria, para que puedan fortalecer a la democracia y a las sociedades.

La juventud ha manifestado también, en diversos espacios, no estar interesada en política y estar desencantada. Debe hacer sonar nuestras alarmas que casi un 30% de jóvenes hayan afirmado «no hacer nada» para manifestar su inconformidad social. Esto quiere decir que no encuentran los espacios, pues consideran que no serán escuchados ni tomados en cuenta. ¡Gravísimo! La pandemia por covid-19 también ha contribuido a acrecentar las brechas existentes en educación. Se

*Otras formas de participación refieren a una juventud que apoya la democracia al fomentar el voto informado y dar un puntual seguimiento a las y los candidatos, así como a las personas que resultan electas.*

deben crear las herramientas y los espacios para revertir dicha situación, actuando en conjunto las instituciones, las autoridades gubernamentales, los partidos políticos, la academia, los organismos de la sociedad civil y cada individuo que forma parte de nuestro país. Lo público es de todas y todos, la democracia

lo es también, y es nuestra responsabilidad incluir en ello las voces de la juventud.

## Bibliografía

- Corporación Latinobarómetro. *Informe 2021. Adiós a Macondo*, pp. 67-68, <<https://www.latinobarometro.org/>>.
- Instituto Nacional Electoral. (2021). *Infografía Acciones Afirmativas en Postulaciones de Candidaturas Proceso Electoral 2020-2021*, <[https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/06/infografia\\_acciones\\_afirmativas\\_en\\_postulaciones\\_de\\_candidaturas\\_proceso\\_electoral\\_20202021\\_correc9\\_completo.pdf](https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/06/infografia_acciones_afirmativas_en_postulaciones_de_candidaturas_proceso_electoral_20202021_correc9_completo.pdf)>.
- Morales, G. (2020). *Estudio de Participación de la Juventud 2020: México y América Latina*. Instituto Electoral del Estado de Querétaro y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, <[https://ieeq.mx/contenido/biblioteca/archivos/Estudio\\_Participacion\\_Juventud.pdf](https://ieeq.mx/contenido/biblioteca/archivos/Estudio_Participacion_Juventud.pdf)>.
- Téllez, J. & Bárcena, S. (2019). *La edad de los legisladores en México*. Nexos, <<https://www.nexos.com.mx/?p=40895>>.



# Retos de las acciones afirmativas para la comunidad LGBTTTIQ+ en Jalisco

Omar de la Cruz Carrillo

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la ECPS de la UNAM, maestro en Estudios Sociales en la Línea de Procesos Políticos y licenciado en Ciencia Política, ambos títulos otorgados por la UAM Unidad Iztapalapa. Actualmente es miembro de la Sociedad Mexicana de Estudios electorales (SOMEE) y de la Midwest Political Science Association.







*...sería adecuado que se modificara la normatividad o se firmaran los tratados internacionales relativos a los derechos políticos de la comunidad LGBTTTIQ+ para que exista un mayor respaldo jurídico...*





## Introducción

Las cuotas electorales han sido políticas que han permitido que grupos sociales, históricamente excluidos de la política, accedan a puestos de representación popular para lograr evidenciar la pluralidad de nuestros países y las distintas demandas que es necesario escuchar y atender de cada sector.

En México, la primera cuota electoral que es adoptada en la normatividad surgió a favor de las mujeres, en un inicio de forma indirecta, durante la década de los noventa y, de forma explícita, a partir de 2002, siendo la última reforma electoral la máxima de esta regla, al plasmarse en la Constitución la paridad de género.

La cuota para mujeres fue el ariete en la ampliación de espacios de representación, debido a que generó la pauta para que otras agrupaciones recurrieran a esta vía para acceder a espacios de representación, como sucedió en un primer plano con las cuotas para indígenas desde 2018 y para afromexicanos, discapacitados y la comunidad LGBTTTIQ+<sup>1</sup> a escala nacio-

*En México, la primera cuota electoral que es adoptada en la normatividad surgió a favor de las mujeres, en un inicio de forma indirecta, durante la década de los noventa y, de forma explícita, a partir de 2002.*

<sup>1</sup> Este término es la abreviación de la comunidad conformada por personas que se identifican como lesbianas, gays, bisexuales, tra-

nal y, agregaría, en algunas entidades federativas, para jóvenes y migrantes.

Ante la aparición de estas nuevas cuotas electorales, se han generado diversos debates respecto a la forma en que surgen en el escenario político mexicano los requisitos que les solicitan a quienes aspiran a ocupar un cargo de representación por esta vía, el sustento legal que tiene cada una y la forma en que es adoptada la cuota.

En este contexto, el presente escrito tiene por objeto describir las principales dificultades que tiene la elaboración de cuotas electorales para la comunidad LGTBTTIQ+ en el estado de Jalisco y realizar algunas sugerencias al respecto. Para cumplir con el propósito, el documento se divide en cuatro secciones: en la primera, se define y describe qué son las cuotas electorales; en la segunda, se relata el desarrollo histórico de las cuotas electorales en México; en la tercera, se identifican los principales retos que conlleva la cuota de la comunidad LGBTTTIQ+; y, por último, se termina con una serie de sugerencias que deben tener presentes quienes desarrollen una cuota electoral en el estado de Jalisco.

## Las cuotas electorales como acciones afirmativas

La aparición y expansión de las cuotas electorales en México se encuentran ligadas a tres conceptos que tienen su auge en la segunda mitad del siglo xx y que están entrelazados entre sí: las acciones afirmativas, los derechos humanos y los derechos políticos.

---

vestis, transgéneros, transexuales, intersexuales, queer u otra que no se identifique con los géneros masculino o femenino. Por último, el signo de más hace referencia a identidades que no entran en la abreviación y aquellas que están por surgir.

Para comprender qué son las cuotas electorales es necesario definir y describir qué es una acción afirmativa, debido a que las primeras se desprenden de la segunda. Las acciones afirmativas son políticas, incentivadas o promovidas por el Estado, que otorgan un trato preferencial a favor de un grupo social específico que ha sido discriminado, limitado de sus derechos y privado de oportunidades importantes para su desarrollo (Rodríguez Zepeda, 2017, p. 41).

Las acciones afirmativas surgen a partir del reconocimiento sobre las oportunidades diferenciadas que existen y que tienen los individuos en una sociedad a partir de su color de piel, la religión que profesan, el estrato socioeconómico al que pertenecen, etcétera. A partir de la identificación de este problema, el Estado ha intentado construir políticas que reduzcan la desigualdad de oportunidades, en específico, para aquellos sectores que enfrentan mayores dificultades para desarrollarse adecuadamente.

Las primeras acciones afirmativas registradas datan del siglo XIX en India, entonces colonia británica, en donde se otorgaban espacios educativos para las denominadas clases deprimidas, las cuales, a pesar de ser un gran sector de la población, se encontraban relegadas de diversas actividades sociales. Después, a inicios del siglo XX, estas políticas se expandieron al servicio público y algunos puestos de representación popular (Sánchez González, 2017, p. 76).

A inicios del siglo XX, las acciones afirmativas también aparecen en Estados Unidos de América. Como consecuencia de la crisis de 1929, se creó la Unemployment Relief Act como parte del New Deal con el propósito de reducir la discriminación por raza, color o religión en la contratación que llevaban a cabo las empresas. Estas medidas continuaron incluso después de la Segunda Guerra Mundial (Jones, 1988, pp. 392-393).

En América Latina, las acciones afirmativas comenzaron a tener presencia en las décadas de los ochenta y noventa. Al principio, respecto al acceso a espacios educativos para agrupaciones indígenas y afrodescendientes, después en forma de cuotas electorales, sobre todo para garantizar el acceso de las mujeres al Legislativo por medio de un mínimo de candidaturas que deben presentar los partidos políticos.

Las cuotas electorales, como acciones afirmativas, llegaron a distintos puntos del orbe gracias a la expansión de los derechos humanos con la Carta de los Derechos Humanos al terminar la Segunda Guerra Mundial y la adopción de los mismos, en la firma de tratados y su integración a las cartas magnas, de forma progresiva, por una gran cantidad de países.

Los derechos políticos son relevantes porque forman parte de los derechos humanos; en específico, están vinculados a la primera generación de los derechos humanos junto con los derechos civiles. Cuando hablamos de derechos políticos nos referimos al derecho a votar, ser votado, a participar en el gobierno, a la manifestación pública, a asociarse con fines políticos, por mencionar algunos (Hernández, 2007, p. 504).

La determinación de los derechos políticos como derechos humanos genera que los Estados se comprometan a que la ciudadanía pueda ejercer estos derechos de forma plena. Es así como se logró, en la mayoría de los países, el derecho a votar, lo cual tomó la mayor parte del siglo xx para su cumplimiento.

La construcción de las cuotas electorales tiene el propósito de que las poblaciones que históricamente han sido relegadas de la política, como sucede con la comunidad LGTTTIQ+, entre otras poblaciones, logren el derecho de que sus miembros puedan ser votados.

## Las cuotas electorales en México

Las cuotas electorales aparecen en México con la búsqueda de las mexicanas de hacer efectivo su derecho a ser votadas. En 1993 se indicó en la normatividad una recomendación para que los partidos políticos integraran a las mexicanas en las candidaturas, en 1996 se estableció un límite de no más de 70% de las candidaturas para un mismo sexo. Pero es en 2002 cuando aparece por primera ocasión una cuota que determina como 30% el mínimo de candidaturas femeninas que debían postular los partidos políticos. En 2007 la cuota aumentó a 40% y en 2014 se logró la paridad después de un par de intervenciones judiciales relevantes, así como una participación activa relevante de legisladoras en la construcción de la reforma electoral.

En 2018, la población indígena también obtuvo su cuota electoral, pero de forma diferenciada, debido a que la medida se aplicó por 13 distritos de mayoría relativa en donde los partidos debían presentar candidaturas indígenas obligatoriamente, y con ello garantizar el acceso de los indígenas al Legislativo. Además, esta medida se reforzó en 2021 cuando el número de distritos aumentó a 21.

En los comicios de 2021 se generó un parteaguas porque a escala nacional aparecieron nuevas cuotas para otras poblaciones, como son afromexicanos, discapacitados y la comunidad LGTBTTIQ+. Además, en algunos estados también surgieron para las juventudes y los migrantes, estos con la figura de diputado migrante.

Destaca que estas cuotas electorales fueron construidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el Instituto Nacional Electoral (INE) a partir de un par de acuerdos y sentencias, la definición final con la que se llegó a la elección fue el INE/CG18/2021, donde se plasman los requisitos solicitados

a cada grupo, la base legal que sustenta su creación y la definición de la cuota, es decir, cuántas candidaturas y por qué principio (véase la tabla 1).

Tabla 1. Características de las cuotas para indígenas, afroamericanos, personas con discapacidad y miembros de la comunidad LGBTTTIQ+ en México.

<i>Categoría/minoría</i>	<i>Indígenas</i>	<i>Afroamericanos</i>	<i>Personas con discapacidad</i>	<i>LGBTTTIQ+</i>
Requiere doc. médico que respalde situación			Sí	
Requiere carta de autoadscripción	Sí	Sí	Sí	Sí
Poblaciones/territorios definidos	Sí			
Principio por el que son candidatos	21 MR (distritos definidos)	3 MR y 1 RP	6 MR y 2 RP	2 MR y 1 RP
Base legal	Constitución	Constitución	Instrumentos internacionales vinculantes para México	Instrumentos internacionales no vinculantes para México

Fuente: Elaboración propia con base en el acuerdo INE/CG18/2021.

Dos aspectos destacan del acuerdo del INE: primero, la solicitud de cartas de autoadscripción para indígenas, afroamericanos, discapacitados y para la comunidad de la diversidad; segundo, la base legal para cada cuota electoral. Los elementos sobresalen porque se han convertido en causa de debate debido a las autoridades que pueden avalar la pertenencia o no a una de estas agrupaciones y porque dos de las cuotas (LGBTTTIQ+ y discapacitados) se construyen a partir de tratados internacionales.

## Los retos de las acciones afirmativas para la comunidad LGBTTTIQ+ en Jalisco

Son tres los principales retos de toda cuota electoral para la comunidad LGBTTTIQ+ en México, tanto a escala nacional como subnacional, y estos son la verificación de la carta de autoadscripción, la base legal para su creación y la verificación de que quien acceda a los cargos de representación popular labore reivindicando las necesidades y demandas de la población a la que dijo pertenecer.

Respecto a la carta de autoadscripción, a diferencia de las comunidades indígenas y afrodescendientes, en la comunidad de la diversidad no hay alguna institución que pueda validar o confirmar la pertenencia a la población, lo que ha abierto la puerta para que cualquier individuo busque ingresar a la Cámara de Diputados por esta acción afirmativa, incluso sin pertenecer a ella y argumentando que es algo que no había expresado públicamente por temor u otros motivos. Además, debe recordarse que no es posible solicitar a ninguna persona que defina su orientación sexual porque esto es violatorio de los derechos humanos, por lo que la carta de autoadscripción y la posible autoridad para corroborar esta identidad no son posibles de construir.

La carta de autoadscripción y la ausencia de una autoridad para confirmarla se suman al temor de algunos integrantes de la comunidad de la diversidad de hacer pública su orientación sexual debido al alto número de agresiones que continúa sufriendo la comunidad LGBTTTIQ+ en nuestro país.

El otro tema de relevancia es el de la base legal para la construcción de la cuota de la diversidad, debido a que se sustenta en tratados internacionales que no ha firmado el Estado mexicano y, en consecuencia, no se encuentra obligado a cumplir. Con esto no quiero decir

que se pone en entredicho la construcción de esta cuota, sino que sería adecuado que se modificara la normatividad o se firmaran los tratados internacionales relativos a los derechos políticos de la comunidad LGTBTTIQ+ para que exista un mayor respaldo jurídico en el perfeccionamiento de esta acción afirmativa que busca abrir espacios a una comunidad relegada de la vida pública.

Por último, tenemos la dificultad de la representación sustantiva, es decir, que quienes ingresan por una cuota de la diversidad lleven a cabo propuestas legislativas o defiendan por medio de posicionamientos a la población por la cual accedieron a un cargo público. Sin embargo, esto es en sí un reto, por dos cuestiones: la primera es que quienes acceden a un cargo de representación popular continúan siendo una minoría para tomar decisiones por sí mismos, lo que los lleva a negociar para lograr empujar una agenda con el grupo mayoritario, u otra opción es que las minorías construyan una masa crítica, pero esto cae en el error de creer que estos grupos tienen una misma agenda entre sus integrantes.

## Sugerencias

La primera, respecto a la normatividad base para la construcción de una cuota de la diversidad, los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) y los Tribunales Electorales de los estados pueden recurrir a las sentencias del TEPJF, el acuerdo del INE INE/CG18/2021 y los tratados internacionales (Yogyakarta, entre otros) para sustentar la creación de estas cuotas.

Segunda, para intentar contrarrestar los intentos de individuos ajenos a la comunidad LGTBTTIQ+ de ingresar a espacios públicos por medio de esta cuota, por el momento se puede construir una cláusula que haga pública su participación en los procesos electorales por



esta acción afirmativa para intentar inhibir las malas conductas y, al mismo tiempo, para que se pueda dar seguimiento a su labor legislativa respecto a posicionamientos o defensa de los derechos de esta población históricamente segregada.

Tercera, respecto a la representación sustantiva, convocar a organizaciones de la comunidad de la diversidad para que participen, pues esta será un candado más para evitar que individuos ajenos a la comunidad LGTBTTTIQ+ desvirtúen estas políticas. Esta propuesta se hace siendo consciente de los peligros que implica hacer pública la orientación sexual de cualquier persona en nuestro país.

## Bibliografía

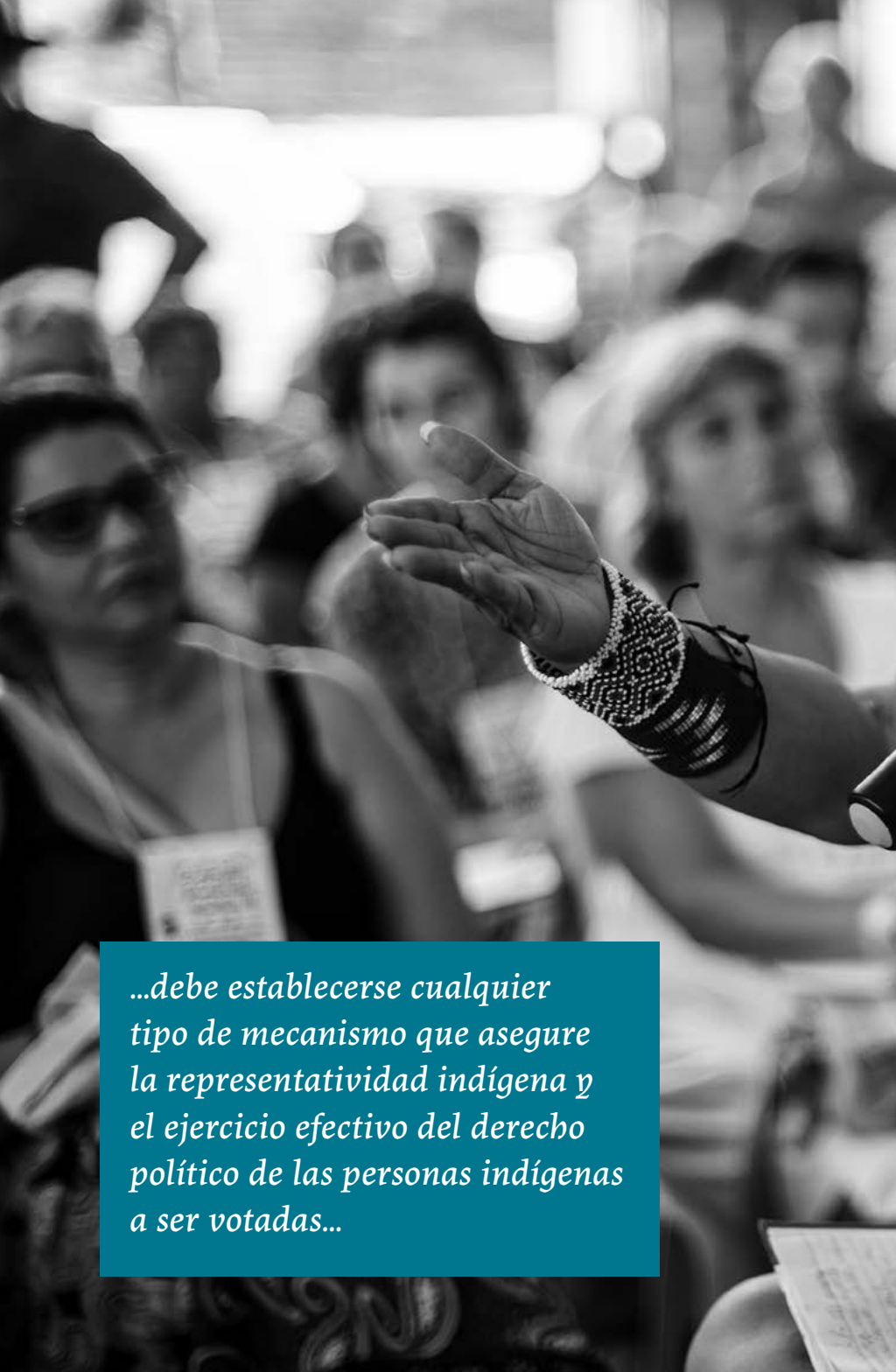
- Hernández, María del Pilar. (2007). «Análisis y perspectiva de los derechos político-electorales del ciudadano». En *El Proceso Constituyente Mexicano: a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*. Diego Valadés, Miguel Carbonell (Coord.). México: Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ.
- Jones, James E. (1988). «*The Origins of Affirmative Action*». *UC Davis Law Review* 21, 392-393.
- Rodríguez Zepeda, Jesús. (2017). «*Tratamiento preferencial e igualdad: el concepto de acción afirmativa*». En González Luna, Teresa et al., *Para discutir la acción afirmativa. Teorías y normas*. Vol. 1. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Sánchez González, Santiago. (2017). La lucha contra la desigualdad: acciones positivas y derechos socioeconómicos en estados unidos y en la india. *Derecho Público Iberoamericano*, 4, 76.



# Representatividad política indígena

Roselia Bustillo Marín

Secretaría de Estudio y Cuenta en la Sala Superior del Tribunal  
Electoral del Poder Judicial de la Federación.



*...debe establecerse cualquier tipo de mecanismo que asegure la representatividad indígena y el ejercicio efectivo del derecho político de las personas indígenas a ser votadas...*





## Introducción

Todas las autoridades electorales del país tienen la obligación de implementar acciones afirmativas a partir de cuotas o de reservas de escaños, para asegurar el ejercicio del derecho de las personas indígenas a ser votadas.

Aunque son pocos y recientes los años en los que la representatividad indígena se escucha, esta se ha vuelto una cuestión de deber, de moverse hacia la visibilidad política de las personas que pertenecen a una comunidad indígena en el país. Una acción que llega tarde, históricamente muy tarde.

Es un asunto que debiera darse de forma cotidiana, sistemática y elección tras elección; sin embargo, la historia discriminatoria, excluyente y de desigualdad estructural ha impedido que la representatividad política indígena alcance una justa dimensión en los cargos de elección popular.

Los alcances para ello están marcados por barreras y obstáculos que devienen de otros ámbitos y repercuten o se reflejan en la vida política; por ejemplo, desde la educación cultural, la geografía, la historia, la economía y la construcción social de un país que en este siglo se reconoce como pluricultural.

Ese reconocimiento de los derechos políticos de las personas, pueblos y comunidades indígenas involucra su representatividad política en todos los cargos de

elección popular, ya sea por el sistema de partidos políticos o por el normativo indígena, tanto en su dimensión colectiva como individual.

Tal reconocimiento de derechos se posiciona en la búsqueda de un cambio real en el cumplimiento de las obligaciones, con un enfoque social y de derechos humanos del Estado, que rompa con las afrentas discriminatorias y de desigualdad estructural histórica.

Y es que el derecho de participación política en condiciones de igualdad exige generar condiciones favorables para combatir situaciones de invisibilidad de la población y comunidad indígena en los cargos de decisión pública. Y a las autoridades les toca hacerse cargo de las barreras que condicionan el acceso y ejercicio de ese derecho.

Bajo esas ideas, este texto aborda los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en un marco normativo mínimo referente, respecto del deber de reconocer las candidaturas indígenas para diputaciones locales y ayuntamientos en las entidades federativas, a través de las legislaturas locales o de las autoridades electorales, y así visibilizar los derechos políticos de los pueblos y comunidades indígenas en su justa dimensión, para reconocer y garantizar sus derechos.

Asimismo, se busca exponer las formas en que esa representatividad puede ser más efectiva y real, a partir de elementos que las autoridades deben considerar; como son, la consulta libre, previa e informada, la visión de igualdad y desprendimiento de los pensamientos paternalistas estatales, los contextos y particularidades de cada lugar, el diálogo intercultural y las necesidades que se plantean en cada entidad.



## Fundamentos mínimos para una real representatividad indígena

Es importante destacar la importancia de una protección igualitaria del derecho al acceso de cargos públicos de las personas indígenas, en los espacios de deliberación y toma de decisiones que favorezca su representación, modifique la percepción sobre su labor en la sociedad y logre incrementar su presencia real y simbólica en la vida pública.

En su dimensión externa, el derecho a la participación política supone la participación de los pueblos indígenas y tribales a través de sus autoridades e instituciones, en los procesos de toma de decisiones sobre asuntos que afecten sus derechos<sup>1</sup> en el sistema de partidos políticos. Esta dimensión se encuentra reconocida de forma transversal en diversos instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT (artículos 2, 7, 15, 18, 22, 23 y 27) y la Declaración ONU sobre pueblos indígenas (artículos 5, 18 y 23).

Igualmente, la Declaración Americana sobre pueblos indígenas, en su artículo XXI, dispone que los pueblos tienen el derecho de participar en la adopción de decisiones en cuestiones que puedan afectar sus derechos, ya sea directamente o a través de sus representantes, a la luz de sus normas, procedimientos y tradiciones propias.

La relación entre el derecho a la libre determinación y la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones es un proceso permanente que garantiza a los pueblos indígenas participar en la toma de decisiones y que hablen, manifiesten, sus necesidades rea-

<sup>1</sup> Organización de las Naciones Unidas. (2019). *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Asamblea General, A/74/149, 17 de julio de 2019, párr. 26.

les desde sus propias vivencias, y, de ahí, mantengan el control de sus destinos.

Esto significa que las instituciones deben concebirse no desde la permisión, sino desde la empatía hacia los pueblos indígenas de adoptar decisiones en relación con sus asuntos internos y locales y participar colectivamente en los procesos externos de toma de decisiones,

*...las instituciones deben concebirse no desde la permisión, sino desde la empatía hacia los pueblos indígenas...*

de conformidad con los criterios de derechos humanos.<sup>2</sup>

Y es que los derechos de los pueblos indígenas al autogobierno y la participación en la adopción de decisiones se reconocen,

además, en otros instrumentos de derechos humanos y mediante la jurisprudencia de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos.<sup>3</sup>

Así, por su parte, el derecho a la participación pública se establece en el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de

<sup>2</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2021). *Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales*. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 28 de diciembre de 2021, párr. 166. <<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/libredeterminaciones.pdf>>.

<sup>3</sup> Existen otras disposiciones pertinentes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 1, sobre la libre determinación; artículo 25, sobre la participación en los asuntos públicos; y artículo 27, sobre los derechos de las comunidades a la cultura, la religión y el idioma), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 1, sobre la libre determinación; y artículo 15, sobre los derechos culturales), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículos 7 y 8, sobre la participación de la mujer) y la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 12, sobre los derechos del niño a participar en la adopción de decisiones; y artículo 30, sobre los derechos de los niños indígenas). Ver: «Derechos de los pueblos indígenas. Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas». A/73/176. 17 de julio de 2018, párr. 39.

Discriminación Racial y con más detalle en la recomendación general núm. 23 (1997) sobre los derechos de los pueblos indígenas del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en que se insta a los Estados a garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que los afecten.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión) destaca que la participación de las autoridades indígenas y tribales en estos espacios también se relaciona con la legitimidad de las decisiones que se adopten. No basta con asignar a una autoridad del gobierno local o regional para este propósito debido a que no necesariamente conoce cuáles son sus prioridades y principales problemáticas.

Ello porque uno de los elementos sustanciales para que esta participación sea considerada efectiva es la capacidad de influir en los resultados de estos procesos<sup>4</sup>: «Si ese representante no se preocupa por los pueblos indígenas, no se sentirán motivados a hacer una representación sólida en nuestro nombre. Por tanto, para conseguir nuestros objetivos, tiene que ser uno de los nuestros».<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2021). *Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales*. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 28 de diciembre de 2021, párr. 167. <<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/libredeterminaciones.pdf>>.

<sup>5</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2021). *Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales*. Comunidad de los primeros pueblos de Santa Rosa, Trinidad y Tobago. Respuesta al cuestionario sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, mayo-abril de 2021. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 28 de diciembre de 2021, párr. 167. <<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/libredeterminaciones.pdf>>.

Así, para que su participación sea efectiva debe tenerse la capacidad de influir en sus resultados,<sup>6</sup> por ello se reconoce la relación entre el derecho a la libre determinación y la participación legítima de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones.

Las acciones afirmativas indígenas están justificadas de forma explícita en el derecho internacional<sup>7</sup> de una forma más amplia que en la Constitución federal (artículo 2), la cual identifica la dimensión externa (sistema de partidos políticos) de los derechos políticos de los pueblos indígenas en procesos de toma de decisión sobre asuntos que les afectan,<sup>8</sup> ya sea por vía directa o por sus representantes, conforme a sus normas y procedimientos propios.

Bajo esa premisa, la Comisión exige la adopción de acciones afirmativas que aseguren de manera efectiva y práctica la participación de los pueblos en instituciones de elección popular, a través por ejemplo de la reserva de escaños o de distritos electorales particulares para los pueblos. Una alternativa es la creación de circunscripciones electorales indígenas.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2021). *Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales*. 28/12/2021, párr. 167. <<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/libredeterminaciones.pdf>>.

<sup>7</sup> Organización Internacional del Trabajo, Convenio 169, artículos 2, 7, 15, 18, 22, 23 y 27; Declaración ONU sobre pueblos indígenas, artículos 5, 18 y 23; y Declaración Americana sobre pueblos indígenas, artículo XXI; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 1, 25, y 27; Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, artículo 1 y 15.

<sup>8</sup> Organización de las Naciones Unidas. (2019). *Informe de relatora sobre derechos de pueblos indígenas*. Asamblea General, A/74/149, 17/06/2019, párr. 26. Art. 5 Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, recomendación general núm. 23, 1997.

<sup>9</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2021). *Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales*. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 28 de

Por tanto, los Estados deben asegurar un aparato legal y crear mecanismos que garanticen la representación indígena en los diversos niveles de gobierno en condiciones de igualdad,<sup>10</sup> en su ámbito colectivo y dimensión individual; una dualidad que recae en el derecho de quien ejerce el mandato (participación directa) y en el derecho de la colectividad representada.<sup>11</sup>

De igual forma, junto con su ámbito colectivo, este derecho tiene también una dimensión individual. Como toda persona, las autoridades y representantes indígenas y tribales tienen derecho a ejercer sus derechos políticos de manera efectiva, lo cual implica que los Estados deben abstenerse de interferir en este derecho, así como generar los mecanismos óptimos que garanticen su ejercicio en condiciones de igualdad.<sup>12</sup>

La misma Comisión señala que se informó sobre el desafío en poder asegurar la representación de los pueblos indígenas en espacios de gobierno a nivel regional y nacional. En ese sentido, se señaló que en Oaxaca, México, si bien se ha reconocido y ejercido el derecho a la elección de autoridades propias a nivel municipal, también se debe extender la representación de los pueblos indígenas como colectivos en las estructuras de gobierno estatal y nacional.<sup>13</sup>

---

diciembre de 2021, párr. 169. <<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/libredeterminaciones.pdf>>.

<sup>10</sup> Ibid. Párrafos 171, 172 y 323.

<sup>11</sup> Chitay Nech y otros vs. Guatemala. Sentencia de 25/05/2010, párrs. 113 y 115.

<sup>12</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2021). *Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales*. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 28 de diciembre de 2021, párr. 171. <<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/libredeterminaciones.pdf>>.

<sup>13</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2021). *Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales*. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 28 de

En ese contexto, la Comisión en su informe señala que debe establecerse cualquier tipo de mecanismo que asegure la representatividad indígena y el ejercicio efectivo del derecho político de las personas indígenas a ser votadas, de modo que, en armonía con las normas internacionales y las decisiones del TEPJF, resulte imperativo que su visibilidad en los cargos de elección popular, así como en la toma de decisiones de su interés, se dé a través de sus representantes y sean estos quienes hablen por ellas, establezcan y manifiesten sus formas y estructuras comunitarias de vida y democracia interna, en el ejercicio de la democracia externa.

### **Acciones afirmativas indígenas en los precedentes del TEPJF**

En tan solo tres años, tanto las autoridades electorales nacionales como locales y las legislaturas estatales han buscado la forma de incluir la representatividad indígena, también ordenada por la Sala Superior y por los estándares internacionales.

En tan poco tiempo, el derecho de las personas indígenas a ser votadas llega tarde, después de más de veinte años de la reforma al artículo 2 constitucional de 2001, se ha materializado de forma progresiva, tanto en la Cámara federal como en las estatales y ayuntamientos.

Ahora bien, para su cumplimiento es necesario advertir la efectividad de esas medidas adoptadas, hacer evidente que en cada entidad federativa la pluriculturalidad puede vivirse de forma distinta. Es decir, por el número de municipios y comunidades que se consi-

---

diciembre de 2021, párr. 323. <<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/libredeterminaciones.pdf>>.

deren indígenas, por la cantidad de distritos electorales tanto locales como federales, que de acuerdo a su dimensión de los ayuntamientos que comprendan, así como de su población indígena, esta pueda ser debidamente representada en los cargos públicos de elección popular.

Al respecto, la Sala Superior del TEPJF dispuso que las acciones afirmativas podían generarse por las legislaturas o autoridades electorales para visibilizarlas, reconocer y garantizar sus derechos, no solo para integrar ayuntamientos, sino también para las Cámaras locales (SUP-REC-214/2018); también indicó que esas medidas se atienden con el solo hecho de habitar en la entidad (SUP-REC-28/2019).

Al considerar el solo hecho de residir en la entidad, los parámetros establecidos para identificar o nombrar a distritos electorales indígenas, así como ayuntamientos indígenas o con su representatividad en el cabildo, deben observarse en la justa dimensión estatal, en su contexto geográfico, de división territorial, de radicación, residencia, natividad, entre otros aspectos.

### **Acciones afirmativas indígenas y el derecho a la consulta previa, libre e informada**

En atención al deber de implementar esas acciones afirmativas, los Estados se obligan a cumplir con el derecho humano a la consulta libre, previa e informada a las poblaciones indígenas, porque al no ser consideradas para reconocerles un derecho, este estaría implementándose sin tomar en cuenta a las personas realmente sujetas de ese derecho.

Lo anterior podría traducirse en una acción o conducta paternalista estatal, la cual asume que dotar o re-

conocer derechos es por el bien de ese otro grupo, sin estar informado realmente si la forma de garantizar o tutelar esos derechos son la forma adecuada de acuerdo a su cosmovisión y vida.

Así, al respecto del derecho humano a la consulta previa, libre e informada, existen precedentes relacionados con su ejecución adecuada y efectiva, tanto por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como del TEPJF.

La SCJN señala que la ausencia de consulta es indicio de falta de diligencia de las autoridades<sup>14</sup>; los pueblos indígenas tienen el derecho a ser consultados con procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe por sus representantes cuando se prevean medidas legislativas capaces de afectarles directamente.<sup>15</sup> De este derecho deviene el reconocimiento de su derecho a la autodeterminación, acceso a la justicia e igualdad y no discriminación.<sup>16</sup>

Si bien la Constitución federal no observa un periodo de consulta en los procesos legislativos, las normas convencionales sí y acorde con el artículo 1º constitucional, las legislaturas deben consultar a los indígenas. La forma de consulta varía según la medida propuesta y del impacto a los grupos indígenas, así es que las y los jueces deben analizar conforme a ello.<sup>17</sup>

Por su parte, la Sala Superior<sup>18</sup> ha determinado que la consulta también debe realizarse por las autoridades

<sup>14</sup> Amparo en revisión 781/2011; Amparo en Revisión 631/2012 (Tribu Yaqui) y Controversia Constitucional 32/2012 (Cherán).

<sup>15</sup> Organización Internacional del Trabajo (2014) Convenio 169 OIT. Artículos 6o. y 7o.

<sup>16</sup> Artículo 2o. 9 constitucional, primer párrafo, del apartado B.

<sup>17</sup> Acciones de inconstitucionalidad: 83/2015 y sus acumuladas; 31/2014, 84/2016 y 537/2017; amparo en revisión 499/2015.

<sup>18</sup> Jurisprudencia 37/2015. Consulta previa a comunidades indígenas. debe realizarse por autoridades administrativas electorales de cualquier orden de gobierno, cuando emitan actos susceptibles



administrativas de cualquier orden de gobierno cuando se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente, y debe cumplir con los siguientes requisitos: previa a la medida; proporcionar los datos para que participen de forma genuina y objetiva en la decisión; existir constancia de que la comunidad estuvo suficientemente informada de la consulta; libre, sin injerencias externas, coercitivas, intimidatorias o de manipulación; de buena fe; y adecuada y a través de instituciones representativas indígenas, sistemática y transparente, y sin efecto vinculatorio para la autoridad.

Los criterios internacionales incluyen el carácter adecuado de la consulta —el cual depende del alcance de las medidas a consultar—, se atiene a criterios sistemáticos y preestablecidos, incluye distintas formas de organización indígena, está acorde a principios de proporcionalidad y no discriminación y responde a la pluralidad de perspectivas identitarias, geográficas y de género,<sup>19</sup> a incorporar estándares internacionales, a fin de generar un diálogo intercultural, el cual se entiende como un proceso de reconocimiento de la diferencia de culturas, donde la interacción, comunicación dialógica y horizontalidad son el principal elemento para arribar a acuerdos igualitarios que incluyan las diferencias de cosmovisiones y distintas formas de vida. Es una figu-

*De este derecho deviene el reconocimiento de su derecho a la autodeterminación, acceso a la justicia e igualdad y no discriminación.*

---

de afectar sus derechos. Tesis LXXXVII/2015. Consulta previa a comunidades indígenas. requisitos de validez de la realizada por autoridad administrativa electoral, cuando emita actos susceptibles de afectar sus derechos. gaceta de jurisprudencia y tesis, TEPJE, año 8, número 17, 2015, pp: 19, 20, 72 y 73.

<sup>19</sup> Anaya, J. (2009). Cfr. *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades de los indígenas*, 5/10/2009, A/HRC/12/34/ADD.6, Apéndice A, párr. 31.

ra de diálogo entre unos y otros que busca alejarse de la imposición de significados culturales y comprender situaciones de posible vulnerabilidad en contextos específicos.

Ahora bien, ¿cómo se comprende juzgar con esa perspectiva? En un ejercicio para las y los jueces en que deben observar quiénes son las personas justiciables, cuando se controvierten sus derechos, generalmente, en atención al principio de no discriminación, deben aproximarse al problema con ese enfoque.

La SCJN en las acciones de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, resuelta el 5 de diciembre de 2019, así como en la 136/2020, concluyó

*Los criterios internacionales incluyen el carácter adecuado de la consulta —el cual depende del alcance de las medidas a consultar—, se atiene a criterios sistemáticos y preestablecidos...*

que las normas invocadas eran inconstitucionales porque la consulta indígena, por un lado, incurrió en deficiencias que obligaban a reponerla, y, en el segundo caso, ante la ausencia de consulta para establecer que los partidos políticos debían postular candidaturas indígenas. Sin

embargo, esta decisión surtió efectos a partir del día siguiente a aquel en el que concluía el proceso electoral. En este caso se consideraron los precedentes de la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, resuelta el 5 de diciembre de 2019; así como la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, resuelta el 12 de marzo de 2020.

En sus argumentos, la SCJN consideró erróneo que el legislativo local considerara que las acciones afirmativas indígenas les beneficiaban, pues estas eran susceptibles de afectarles directamente, y debió consultarles.

Así, advirtió que avalar esos argumentos implicaría que ese tribunal se sustituya en los intereses de las comunidades indígenas y valorara qué es lo que más les

beneficia, cuando ello es parte del fin de una consulta indígena.

Igualmente, lo consideró una visión paternalista y de asimilación cultural que vulneraba los principios de autodeterminación y autogobierno constitucionales, con lo que les negó la oportunidad de opinar sobre un tema susceptible de impactar en su cosmovisión. Se recordó que la consulta se justifica para impedir que se genere una medida o una carga que pueda perjudicarles; y permitir que se escuchen las voces de un colectivo discriminado y así enriquecer el diálogo con propuestas que posiblemente el legislativo no advirtió en forma unilateral.<sup>20</sup>

Por su parte, la Sala Superior del TEPJF en el SUP-REC-343/2020 revocó la sentencia de Sala Guadalajara, que estimó la invalidez de las acciones afirmativas indígenas a aplicarse en las elecciones de Baja California Sur, por la falta de una consulta.

*Es una figura de diálogo entre unos y otros que busca alejarse de la imposición de significados culturales y comprender situaciones de posible vulnerabilidad en contextos específicos.*

El TEPJF consideró que las medidas debían operar en las elecciones, aun sin consulta, por lo siguiente: 1) se dictan por el administrativo electoral; no son normas formal y materialmente legales, en esos casos, el análisis abstracto de su validez es por acción de inconstitucionalidad y opera el criterio de la SCJN que tendrían inconstitucionales por la falta de consulta;<sup>21</sup> y 2)

<sup>20</sup> Conforme al artículo 2º, apartado A, último párrafo, constitucional.

<sup>21</sup> No se ignora la postura de la SCJN y Sala Superior, la cual consiste en que las autoridades no deben emitir *a priori* medidas sobre derechos de comunidades indígenas, pues la consulta tiene el fin de que sean sus integrantes quienes valoren lo que les beneficia o perjudica. Sin embargo, era oportuno considerar si las condiciones

al ser medidas compensatorias, objetivas y razonables que buscan revertir la desigualdad histórica y de facto, con temporalidad acotada e implementadas por un Organismo Público Local Electoral (OPLE), son beneficios en favor de las comunidades indígenas.

*Se recordó que la consulta se justifica para impedir que se genere una medida o una carga que pueda perjudicarles; y permitir que se escuchan las voces de un colectivo discriminado...*

La Sala Superior sustentó esa decisión, en las posturas de la SCJN en las acciones de inconstitucionalidad arriba descritas. A pesar de ser inconstitucionales y acreditarse la vulneración del derecho a la consulta, consideró:

1) la cercanía del proceso electoral y la relevancia de los comicios; y 2) la falta de consulta no debe privar a los beneficiados con las normas.

Se concluyó, solo por esta ocasión, por el covid-19, que existía un obstáculo de hecho para realizar la consulta, se justificaba la aplicación de esas medidas indígenas. Se vinculó al OPLE a realizar la consulta una vez concluido el proceso electoral local.

Esa decisión fue contraria al SUP-REC-211/2020, que resolvió meses antes y posterior a la acción de inconstitucionalidad 108 y su acumulada. En ella, la Sala Superior señaló que las consultas y sus trabajos suspendidos por el covid-19 debían reanudarse una vez que las condiciones de salud lo permitieran, y a la mayor brevedad el OPLE debía concluir con las asambleas consultivas pendientes. Todo ello previo al inicio de las precampañas electorales, para garantizar la ejecución de acciones afirmativas indígenas, tutelar su participación

---

fáticas no permiten el desarrollo de la consulta. Este factor, de tipo material, implica una justificación válida a la omisión de realizar la consulta, por ejemplo, de la temporalidad en que se emiten según el proceso electoral o del riesgo de otros derechos como la salud o la vida.

en el proceso electoral y posibilitar su representación en los cargos.

El hecho de que exista una mayor tutela en el ejercicio de los derechos políticos de las personas indígenas, en cuanto más se protejan, el país se considera más inclusivo y existe más entendimiento de la pluriculturalidad de la sociedad; sin embargo, ello se contrapone con asumir desde las instituciones estatales, sin consulta previa, que esas acciones les son beneficiosas, quizá sí lo son, pero habría que observar si la forma de la elección de esas candidaturas por los partidos políticos, los porcentajes de representatividad tanto por población como por género, y los lugares para ser representados fueron efectivos.

*...la Sala Superior señaló que las consultas y sus trabajos suspendidos por el covid-19 debían reanudarse una vez que las condiciones de salud lo permitieran...*

Ese último hecho responde a que las decisiones analizadas tanto por la SCJN y la Sala Superior cojean de una efectiva perspectiva intercultural, al menos en lo que atendió a los efectos de unas normas que, por un lado, se consideraron inválidas constitucionalmente, pero beneficiosas para las comunidades indígenas en los procesos de elección que estaban por iniciar.

Lo anterior puede observarse contradictorio, ya que, por un lado, se advierte un ejercicio de constitucionalidad intercultural al señalar la falta de una consulta o una debida consulta antes de emitir preceptos susceptibles de afectarles, y, por otro lado, se asume una visión «de beneficio» de derechos desde una visión fuera de la cosmovisión indígena. Lo cual merece repensarse.

## Algunas conclusiones

Este es un tema que acarrea un mayor número de preguntas que de conclusiones, que conlleva a repensar la composición intercultural de cada entidad federativa y la representatividad de las personas indígenas en los cargos de elección popular como un deber, por lo que se ponen sobre el texto las siguientes ideas:

1. En las decisiones analizadas, y en general, se carece de una perspectiva intercultural en un doble nivel; es decir, no se observa la participación en los cargos públicos para la toma de decisiones desde los representantes indígenas, desde su individualidad y su colectividad. Ello se considera un deber de las y los jueces para maximizar y materializar el ejercicio del derecho al voto pasivo indígena, así como su representatividad política de forma eficaz.
2. La interculturalidad interpretada desde un doble nivel y en su total integridad, conlleva a pensar el derecho al voto pasivo de las personas indígenas y el derecho a su consulta previa, libre e informada, más allá que desde la decisión de una individualidad representada a través de un partido político, sino que, además, hablar desde los lugares de toma de decisión por toda o todas las comunidades que puede representar.
3. La aplicación de las acciones afirmativas no puede sustituir a la consulta debido a que, por la naturaleza de la función que estas desarrollan, debe conducirse con independencia, imparcialidad, y en conjunto con las cosmovisiones que pueden llegar a representar. Y es que la obligación de consulta, además de constituir una norma convencional, es un principio general del Derecho

Internacional, es una herramienta que permite reconocer la diversidad cultural, es un instrumento de participación colectiva, tiene una relación estrecha con la autodeterminación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, y por tanto, para ser efectiva, debe darse desde una perspectiva intercultural.

4. Considerar la consulta previa, libre e informada, para establecer en las constituciones estatales a los distritos electorales indígenas, a partir de estándares y elementos que se consideren idóneos según el contexto de cada lugar. De tal forma que se establezca el deber de los partidos políticos de postular a personas indígenas por lo menos en esos distritos locales electorales indígenas, ello con el fin de asegurar la representatividad indígena en la cámara de diputaciones local.
5. Lo anterior no solo en las diputaciones locales, sino que de igual forma en cada municipio considerado indígena, con porcentaje determinado de su población o que deba tener su representatividad en el cabildo.

De tal forma, se complementa el marco jurídico aplicable para su ejercicio, más allá de los lineamientos que cada año de proceso electoral local emiten los OPLE, para cumplir con acciones afirmativas indígenas.

Sin embargo, además de la normatividad necesaria, la empatía a las personas, pueblos y comunidades indígenas es más relevante para el efectivo ejercicio de sus derechos políticos. De manera que toda autoridad se desprenda de los estereotipos discriminatorios que acarrean históricamente para evitar acciones de este tipo que consciente o inconscientemente puedan generar, ya que con ello se invisibilizan y desprotegen sus derechos.

Mucho que hacer, con empatía hacia las otredades.





# Mecanismos de representación para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero

Daniel Tacher Contreras

Profesor Investigador de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (con licencia). Correo e.: <daniel.tacher@uacm.edu.mx>. Código Orcid: <<https://orcid.org/0000-0003-0566-6963>>.



*...hablar de diputación migrante es referirse a la representación de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero. Su condición de residencia en el extranjero determina los medios por los cuales ejerce sus derechos políticos...*





## Introducción

En el presente artículo se hace una evaluación de cuatro mecanismos de representación política para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, implementados durante los procesos electorales 2020-2021 a nivel federal y en las entidades de Zacatecas, Ciudad de México y Nayarit.

Estas evaluaciones muestran dos formas en las cuales se ha materializado la representación política de los residentes en el extranjero. Una vía es la asignación de escaños reservados establecidos en la legislación. La otra es la implementación de reglas que aseguren el registro de candidaturas en lugares preferenciales de las listas de representación proporcional.

En el primer caso, el resultado es asegurar espacios de representación que invariablemente tendrá la ciudadanía residente en el extranjero, pues se establece que del conjunto de diputaciones una se destina a este grupo. En el segundo, son candidaturas preferentes. En estas candidaturas los partidos políticos se encuentran obligados a postular candidaturas de la ciudadanía en el extranjero, sin que necesariamente implique su asignación. Es decir, aunque se encuentran en lugares que matemáticamente darían posibilidad de acceder a la representación, esta no se asegura.

A lo largo del texto se describe a grandes rasgos el proceso a través del cual se fueron legislando, tomando decisiones administrativas o bien judicializando los casos para garantizar la representación política de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero. A esta representación por economía del lenguaje se le ha denominado diputaciones migrantes, aunque la característica migratoria solamente hace referencia a su residencia en el extranjero y no a otras posibilidades como el retorno o la migración interna.

*Con las candidaturas preferentes los partidos están obligados a postular candidaturas en el extranjero,*

Para abordar esta evaluación se presentan dos apartados: 1) el recuento de los avances del derecho al voto de la ciudadanía residente en el extranjero; y 2) la descripción de los mecanismos de representación para este grupo de mexicanos. En el segundo apartado se describen los casos de Zacatecas, Ciudad de México, la elección Federal y Nayarit.

## **Breve recuento de los avances del derecho al voto desde el extranjero**

Desde la reforma política de 1996 se incorporó al debate público la búsqueda de mecanismos para garantizar la participación electoral de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero. El debate abarcó desde los mecanismos para la emisión del voto a la distancia como de establecer un mecanismo de representación política. Así se observa en el conjunto de iniciativas que fueron presentadas entre 1997 y 2005. Algunas incluyeron la creación de una circunscripción especial para residentes en el extranjero.

Con la inclusión del Libro Sexto al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales en 2005 se ma-

terializó un primer mecanismo de voto a la distancia. Este contemplaba la emisión de voto únicamente para el Ejecutivo Federal vía correo certificado, sin mecanismos para obtener credenciales para votar fuera del territorio nacional. En los hechos un mecanismo restrictivo que funcionó durante los procesos electorales federales de 2006 y 2012.

En paralelo, a nivel estatal, también fueron abriéndose debates para incorporar mecanismos de participación extraterritorial. De manera destacada se encuentra Zacatecas. En esta entidad, aun sin contar con mecanismos de votación fuera del territorio, en 2003 se modificó la Constitución del Estado para incorporar dos escaños para zacatecanos residentes en el extranjero. Mientras que en diversas entidades se incorporó el derecho a votar a la distancia.

Entre 2005 y 2014, seis entidades habían incorporado algún mecanismo de participación desde el extranjero: Zacatecas (con diputaciones binacionales), Michoacán, Morelos, Coahuila, Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y Chiapas. Hasta la elección de 2012, solo tres entidades habían implementado mecanismos de voto desde el extranjero: Michoacán, Distrito Federal y Chiapas.

Con la reforma política de 2014, la historia del voto desde el extranjero tomó un nuevo impulso modificando todo el marco de participación. En primer lugar, se transformó el mecanismo de registro de electores con la posibilidad de que el Instituto Nacional Electoral expidiera credenciales para votar con fotografía en sedes diplomáticas. En segundo lugar, se amplió el catálogo de cargos de elección desde el extranjero a nivel federal, se incorporó el derecho a votar por senadores y en consultas populares. Se forta-

*El debate abarcó desde los mecanismos para la emisión del voto a la distancia como de establecer un mecanismo de representación política.*

leció el voto en las entidades para la elección de ejecutivos locales.

De esta forma, entre 2014 y 2022, se han ido sumando entidades a la participación desde el extranjero. Actualmente 23 entidades cuentan con votación para sus ejecutivos locales, entre las cuales han realizado un total de 35 elecciones, que sumadas a las tres elecciones federales nos muestran una amplia experiencia (véase el Anexo).

## Representación de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero

El proceso electoral 2020-2021 representó un avance en la inclusión de grupos subrepresentados, en desventaja y discriminados con la emisión de acciones afirmativas para incluir candidaturas en las listas de representación proporcional para la Cámara de Diputados. Uno de estos grupos beneficiados con la implementación de acciones afirmativas fue la ciudadanía mexicana residente en el extranjero.

*Con la reforma política de 2014, la historia del voto desde el extranjero tomó un nuevo impulso modificando todo el marco de participación.*

Este avance fue el resultado de varios factores, al menos podemos señalar tres. El primer factor es el avance histórico. El segundo corresponde con la voluntad política de autoridades electorales. El tercero, la protección jurisdiccional electoral.

En cuanto al avance histórico de acciones afirmativas, el camino ha sido trazado gracias al empuje de los colectivos de mujeres. Desde las reformas políticas de los años noventa la incorporación de cuotas como acciones afirmativas fue la base de este avance. En los primeros años de este siglo el avance se ha materializado para



dejar de lado el modelo de cuotas y pasar al reconocimiento constitucional de la paridad sustantiva y transversal. En el futuro, todo tipo de acciones afirmativas que incluyan a otros grupos siempre deberá velar por la observancia de la paridad sustantiva y transversal.

El contexto histórico de avance en materia de paridad también incluyó a las comunidades indígenas. A la par del reconocimiento del derecho a la libre determinación de las comunidades, estas deben observar el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables. Un avance en materia de multiculturalidad y paridad de género.

*Desde las reformas políticas de los años noventa la incorporación de cuotas como acciones afirmativas fue la base de este avance.*

El segundo factor, correspondiente a la combinación de cambios normativos. Aquí encontramos los casos de Zacatecas, Guerrero, Ciudad de México, Nayarit y Oaxaca. En estas entidades se ha establecido dentro de sus legislaciones la existencia de mecanismos para impulsar la representación política de la ciudadanía residente en el extranjero oriunda de estas entidades.

El tercer factor es la intervención de las autoridades jurisdiccionales. El papel desempeñado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la protección de derechos político electorales ha sido fundamental. En primer lugar, al declarar la inconstitucionalidad de la derogación de la figura de Diputación Migrante en la Ciudad de México en el asunto SUP-RE-88/2020. En segundo momento, al mandar al INE a incorporar dentro de los grupos beneficiados por las acciones afirmativas a los residentes en el extranjero en el asunto SUP-RAP-21/2021.

En este último caso de avances por la vía jurisdiccional se encuentra Guanajuato, donde el Tribunal Electoral del Estado vinculó al Instituto Electoral del Estado

de Guanajuato a estudiar la viabilidad de implementar acciones afirmativas para el proceso electoral 2023-2024.

## **Análisis de la representación política de la ciudadanía residente en el extranjero**

Los mecanismos para garantizar la representación de la ciudadanía mexicana pueden dividirse en dos tipos: aquellos que reservan escaños reservados y los que implican candidaturas preferentes, es decir, candidaturas que se insertan en las listas de representación proporcional dentro de los primeros lugares.

Para ejemplificar ambos modelos se exponen cuatro casos paradigmáticos. Primero,

*El papel desempeñado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la protección de derechos político electorales ha sido fundamental.*

Zacatecas cuya experiencia es resultado de un movimiento impulsado por organizaciones de migrantes. El segundo se enfoca en la Ciudad de México, donde a pesar de haberse legislado, el Congreso local pretendió la eli-

minación de esta figura resguardándose gracias a la intervención de la justicia electoral.

En materia de candidaturas preferentes se expone el resultado de las acciones afirmativas para la elección de la Cámara de Diputados a nivel Federal y las candidaturas en Nayarit. El contraste muestra cómo el tamaño del cuerpo legislativo tiene efectos en la representación política.

## Zacatecas

Zacatecas constituye el ejemplo principal de entidades cuya legislación reserva un lugar para la representación de su ciudadanía residente en el extranjero. La experiencia zacatecana es paradigmática por ser la primera entidad en reconocer mecanismos de representación a la población migrante, aun antes del reconocimiento al derecho al voto.

A partir de las elecciones municipales del año 2001, se detonó un amplio debate que terminó con la aprobación de una ley que establece mecanismos de representación de los mexicanos en el extranjero. El asunto comenzó con la candidatura y elección de Andrés Bermúdez Viramontes, apodado «el Rey del Tomate», nativo de El Cargadero y con residencia de 28 años en la ciudad de Winters, California.

A pesar de obtener la mayoría de los votos en la elección, en el juicio SUP-JRC-170/2001 presentado por el Partido Revolucionario Institucional, el Tribunal Federal Electoral determinó la revocación de la constancia de mayoría al establecer que no cumplía con el requisito de elegibilidad determinado por su «residencia y vecindad previsto en el artículo 118, fracción III, inciso b) de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas» (SUP-JRC-170/2001).

Con lo anterior, la Sala Superior determinó revocar la constancia de mayoría y otorgar el cargo al suplente de la fórmula, toda vez que la inelegibilidad de Andrés Bermúdez no afectaba la validez del proceso electoral. A partir de esta resolución, el Frente Cívico Zacatecano convocó a diversas organizaciones de la sociedad civil a impulsar una reforma para modificar el requisito de «residencia efectiva e ininterrumpida».

La reforma se enfocó a incluir el término «residencia binacional o simultánea» y fue impulsada desde la so-

ciudad civil residente en el extranjero. De acuerdo con Miguel Moctezuma:

La experiencia del Frente Cívico Zacatecano, a diferencia de las iniciativas nacionales en materia de derechos ciudadanos extraterritoriales, muestra que la estrategia para coronar el éxito de las reformas consiste en hacerlo desde la sociedad civil organizada. Esto fue lo que permitió sentar bases para un proceso de negociación plural, donde se pudo hablar con todos los partidos políticos, representantes de cada fracción parlamentaria, el gobierno del estado e Iglesia (2011, p. 241).

Cuando la iniciativa se presentó al Congreso del Estado de Zacatecas se le denominó «Ley Migrante» ya que armonizaba la Constitución zacatecana y el Código Electoral del Estado, en lo que respecta a la calidad de ciudadano zacatecano, adquisición de la ciudadanía,

*La reforma se enfocó a incluir el término «residencia bina-cional o simultánea» y fue impulsada desde la sociedad ci-vil residente en el extranjero.*

requisitos de residencia y hacer-la efectiva con nuevas institucio-nes a fin de que el derecho a ser votados pudiera ser ejercido en lo inmediato.

En su exposición de motivos buscó reconocer la participación de los migrantes zacatecanos y aunque por el momen-to no podrán votar extraterritorialmente se incorpora un mecanismo de representación. Esto permite que los zacatecanos en el extranjero puedan ser votados para ocupar los cargos a diputados, presidentes municipales, síndicos y regidores.

El resultado de estas modificaciones es un mecanis-mo de representación en la legislatura local con un mí-nimo de dos diputaciones. Así, los partidos políticos registran en el último lugar de su respectiva lista plu-

rinominal a un candidato a diputado migrante o con residencia binacional. Una vez contabilizados el número de votos totales, se le asigna una diputación en esta categoría a los dos partidos con mayor votación, independientemente del lugar que ocupen en la lista plurinominal respectiva.

## Ciudad de México

La Constitución Política de la Ciudad de México promulgada en 2017 refleja la incorporación de perspectivas contemporáneas sobre derechos humanos, interculturalidad y participación ciudadana. Reconoce grupos de atención prioritaria, tales como mujeres, niñas, niños y adolescentes; personas jóvenes; personas mayores; personas con discapacidad; personas de la diversidad sexual; personas migrantes; personas víctimas; personas en situación de calle; personas privadas de la libertad; personas que residen en instituciones de asistencia social; personas afrodescendientes; personas indígenas y minorías religiosas, y así establecer políticas de atención preferente para que gocen del pleno ejercicio de sus derechos y alcancen su inclusión efectiva en la sociedad.

En el caso específico de las personas originarias de la Ciudad de México que residen en el extranjero, el debate sobre su representación política también fue un paso importante en la extensión de derechos políticos, estableciéndose en el artículo 7, numeral 3, lo siguiente:

*Así, los partidos políticos registran en el último lugar de su respectiva lista plurinominal a un candidato a diputado migrante o con residencia binacional.*

Las personas originarias de la Ciudad que residen fuera del país tienen derecho a votar y ser vo-

tadas en elecciones locales, de conformidad con lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes.

Esta disposición abrió paso para que en la legislación electoral pudiera incorporarse una figura representativa. El Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México definió la figura de Diputación Migrante y dotó al Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México para determinar las modalidades para la recepción de esos sufragios, estas disposiciones serían aplicables para el proceso electoral del año 2021.<sup>1</sup>

Sin embargo, el 9 de enero de 2020 se publicó una reforma para derogar la figura de Diputación Migrante. Para evitarlo, dos personas residentes en el extranjero interpusieron un juicio de protección de derechos ante el Tribunal Electoral de la Ciudad de México. Sin embargo, en la resolución del recurso TECDMX-JLDC-003/2020 el tribunal se declaró incompetente, pues la derogación de la figura de Diputación Migrante no constituía una violación a derechos relativos a votar, ser votada o votado.

Ante la respuesta del tribunal local, el asunto escaló a la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral. En la resolución del juicio ciudadano SCM-JDC-27/2020 se reconoció que la reforma publicada constituyó una violación a los derechos fundamentales de quienes residen en el extranjero contraria a los principios de progresividad y no regresividad. Se ordenó al IECM reactivar los procedimientos para la implementación de la figura de la Diputación Migrante para el proceso electoral 2020-2021 y realizar los actos necesari-

<sup>1</sup> Artículo 4, III. Artículo 6, I., Artículo 13, Artículo 76, V., Transitorio Vigésimo Quinto.

rios evaluando las rutas y/o escenarios que ofrecieran la viabilidad necesaria para su consolidación y aplicación.

Sin embargo, el partido Morena presentó un recurso de reconsideración ante la Sala Superior del Tribunal Electoral con el objetivo de revertir la sentencia. Esta nueva acción no pasó desapercibida por la sociedad civil. Bajo la figura de *Amicus Curiae* (*amigos de la corte*) *Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo*<sup>2</sup> y miembros del Comité Especializado en torno a la Figura de la Diputación Migrante (CODIM)<sup>3</sup> se presentaron a audiencias públicas. Finalmente, el 14 de agosto de 2020 la resolución del asunto SUP-REC-88/2020 cerró en definitiva este asunto y revivió jurídicamente la elección de la Diputación Migrante.

## Acciones afirmativas en el proceso electoral 2020-2021

En el proceso electoral federal 2020-2021 el Consejo General del INE emitió los acuerdos INE/CG308/2020 e INE/CG572/2020 relativos al registro de candidaturas y reserva de distritos exclusivos para comunidades indígenas. En ellos se establecieron 21 distritos de 28 reservados para personas indígenas, de los cuales en 11 se postularían mujeres. Sin embargo, estos fueron impugnados por cinco partidos políticos (de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, del Trabajo, Encuentro Solidario y Acción Nacional) y por un ciudadano.

<sup>2</sup> Audiencia pública | SUP-REC-88/2020-amicus curiae. *Iniciativa Ciudadana A.C.*, Observatorio Binacional (jueves 25 de junio de 2020), <<https://www.youtube.com/watch?v=mawqy1upile&t=4s>>.

<sup>3</sup> Audiencia pública | SUP-REC-88/2020-amicus curiae. CODIM (viernes 26 de junio de 2020). <<https://youtu.be/d4kacylujy8>>.

Los seis recursos acumulados y resueltos en el asunto SUP-RAP-121/2020 por la Sala Superior del Tribunal Electoral determinaron los 21 distritos correspondientes a personas indígenas para no dejar al arbitrio de los partidos y coaliciones la decisión. Por otro lado, se dio la razón al ciudadano al considerar que los acuerdos eran omisos en incorporar a otros grupos que se encuentran en situación de desventaja en materia de representación política.

La Sala Superior señaló que las acciones afirmativas tenían que garantizar la participación de candidaturas correspondientes a personas que cultural y socialmente se encuentran en situación de vulnerabilidad. Se instruyó al Consejo General para diseñar medidas afirmativas para incorporar en forma transversal a otros grupos en esta misma situación.

El Consejo General recibió comunicaciones por parte de organizaciones de residentes en el extranjero y defensores de derechos.<sup>4</sup> Sin embargo, los migrantes residentes en el extranjero no fueron incorporados a estas medidas. Ante la exclusión, se presentaron diversos juicios de protección de derechos que se acumularon con otros recursos interpuestos por partidos políticos en el asunto SUP-RAP-21/2021.

El análisis realizado por la Sala Superior se centró en tres temas principales: requisitos de elegibilidad, reglas de campaña y sobre fiscalización y financiamiento. En cuanto a requisitos de elegibilidad «la Sala Superior se ha pronunciado, en repetidas ocasiones, en el sentido de que la finalidad de este requisito consiste en que exista una relación entre la persona representante o gobernante con la comunidad a la que pertenecen las y los electores» (SUP-RAP-21/2021. p. 63).

<sup>4</sup> Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C., Fuerza Migrante y el Frente Nacional de Inmigrantes.



En materia de campañas no existe imposibilidad para hacer campaña vía candidaturas de representación proporcional. Finalmente, en cuanto a fiscalización y financiamiento tampoco se encontraron elementos normativos que impliquen tratos diferenciados que afecten el ejercicio del derecho a la participación política.

*Ante la exclusión, se presentaron diversos juicios de protección de derechos que se acumularon con otros recursos interpuestos por partidos políticos.*

En consecuencia, la Sala Superior vinculó al INE a emitir medidas afirmativas para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero en este proceso electoral. En acatamiento el Consejo General del INE estableció en el Acuerdo INE/CG160/2021 los criterios para el registro de, al menos, una fórmula de candidaturas por el principio de representación proporcional, en los primeros diez lugares en cada una de las cinco circunscripciones electorales reservada para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero. En estos criterios se estableció que el registro de candidaturas de la ciudadanía debía cumplir con algunos de los siguientes elementos que acreditaran su pertenencia a la comunidad migrante:

- Credencial para votar desde el extranjero o;
- Inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNRE) o;
- Membresía activa en organizaciones de migrantes y/o haber impulsado o promovido la defensa de los derechos de los migrantes o haber realizado acciones de promoción de actividades comunitarias o culturales entre la comunidad migrante; o
- Cualquier otra documental que pudiera resultar idónea para acreditar el vínculo, sujeta a valoración de esta autoridad.

Con el nuevo acuerdo, el INE podía reconocer alguno de estos cuatro elementos como válido para el registro de candidaturas. Sin embargo, esto generó dudas entre la ciudadanía residente en el extranjero, pues se interpretaba que el tercer punto podría cubrirse por personas que no necesariamente fueran parte de la comunidad, o bien que alguna vez hubieran residido en el extranjero. Lo anterior generaba incertidumbre sobre la correcta representación de la comunidad. Por ello se presentaron diversos juicios ciudadanos para la protección de derechos que se acumularon al expediente SUP-JDC-346/2021.

La Sala Superior intervino nuevamente para corregir el acuerdo del INE a fin de determinar con puntualidad que la acción afirmativa tiene como sujetos beneficiarios a personas residentes en el extranjero. La condición de residencia en el extranjero se debería acreditar con los documentos señalados por el INE o cualquier otro elemento que generara convicción.

En el análisis realizado por Iniciativa Ciudadana (2021a) se constata que todos los partidos políticos cumplieron con esta acción afirmativa, que en promedio las candidaturas migrantes ocuparon la octava posición. De esta forma, se cumplió con el objetivo de posibilitar el acceso a los escaños de once diputaciones migrantes, seis mujeres y cinco hombres.

Sin embargo, la principal dificultad a la que se enfrentó el INE correspondió con que la documentación presentada podría ser amplia y variada. Este universo de documentos abrió la posibilidad de suplantar candidaturas. Iniciativa Ciudadana (2021) documentó la impugnación de 14% de las candidaturas. Las impugnaciones fueron procedentes en el 57% de los casos. Los

partidos más impugnados fueron Acción Nacional,<sup>5</sup> Revolucionario Institucional<sup>6</sup> y Morena.<sup>7</sup>

La experiencia de este conjunto de impugnaciones es que la condición de residencia en el extranjero no es un tema autoadscriptivo, sino una condición que puede constatar materialmente. En este sentido es necesario considerar un universo limitado y concreto de documentos que acrediten la residencia habitual en el extranjero.

*La condición de residencia en el extranjero se debería acreditar con los documentos señalados por el INE o cualquier otro elemento que generara convicción.*

## Diputación Migrante en Nayarit

En Nayarit, el Congreso del Estado aprobó modificaciones constitucionales para incorporar esta figura de representación, aunque no se estableció un escaño reservado. La figura se incorporó como una candidatura preferente. La candidatura migrante debe registrarse dentro de los primeros seis lugares del listado de candidaturas de representación proporcional de un total de doce candidaturas.

Para el proceso electoral 2020-2021 el Instituto Estatal Electoral de Nayarit emitió el acuerdo IEEN-CLE-186/2021 por el cual se establecieron los lineamientos para cumplir con el mandato constitucional en el estado. Sin embargo, los lineamientos fueron impugnados hasta concluir en estudio por parte de la Sala

<sup>5</sup> Juicios con números de expediente SUP-JDC-648/2021, SUP-JDC-815/2021 y SUP-JDC-934-2021.

<sup>6</sup> Juicios resueltos en el expediente SUP-JDC-483/2021 y acumulados.

<sup>7</sup> Expediente SUP-JDC-483/2021 y acumulados.

Superior del Tribunal Electoral (SUP-REC-1222/2021 y acumulados).

Se analizaron dos temas, uno relativo a la obligatoriedad de registrar una fórmula migrante como requisito *sine qua non* para que los partidos pudieran participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional. El segundo tema relacionado con el proceso de asignación de escaños.

La Sala Superior confirmó la legalidad de las acciones afirmativas, fundamentadas en su racionalidad, validez en su finalidad, idoneidad y proporcionalidad. De esta forma se señaló que «la candidatura migrante tiene como finalidad facilitar a las personas migrantes el acceso al procedimiento de asignación de diputaciones de RP, a fin de que tengan un portavoz de sus necesidades e intereses» (SUP-REC-1222/2021 y acumulados).

La segunda temática consistió en el proceso de asignación de escaños. El punto central fue determinar el orden de prelación y obligatoriedad entre acciones afirmativas para personas indígenas, migrantes y la paridad. En el caso concreto, el OPLE estudió la asignación de dos fórmulas presentadas como acciones afirmativas: candidaturas indígenas y candidaturas migrantes. Para realizar el ajuste necesario de asignación se consideró al partido con el mayor número de asignaciones. Dado que Morena obtuvo 10 diputaciones de mayoría relativa y en la asignación de representación proporcional le correspondieron dos, debía ser este partido al que se aplicarán los ajustes correspondientes bajo el principio de menor afectación.

La lista de Morena estaba conformada de la siguiente forma:

- Posición 1. Mujer (derivado de la obligatoriedad de género para encabezar las listas).
- Posición 2. Candidatura migrante (hombre).

- Posición 3. Mujer.
- Posición 4. Candidatura indígena (hombre).

Para asignar los dos escaños de Morena y reservar los escaños de migrante e indígena, el OPLE modificó la asignación para quedar de la siguiente forma:

- Posición 1. Candidatura migrante (hombre).
- Posición 2. Mujer.
- Posición 3. Candidatura indígena (hombre).
- Posición 4. Mujer.

Esta asignación fue revocada por el Tribunal local. En su estudio, el Tribunal sostuvo que la candidatura migrante solamente es obligatoria para acceder al reparto de escaños de representación proporcional y es preferente por ubicarse en los primeros seis lugares de la lista. Sin embargo, su situación preferente no la hace obligatoria. En contraste, la asignación de la diputación indígena sí es un escaño reservado, por lo tanto, obligatorio. En consecuencia, se realizó el ajuste correspondiente.

- Posición 1. Mujer (derivado de la obligatoriedad de género para encabezar las listas).
- Posición 2. Candidatura indígena (hombre).
- Posición 3. Mujer.
- Posición 4. Candidatura migrante (hombre).

La cadena impugnativa que derivó en el recurso estudiado por la Sala Superior se centró en esclarecer qué fórmula de acción afirmativa es obligatoria sin afectar el principio de paridad. La Sala Superior confirmó la asignación del tribunal local y determinó que el principio de paridad es intocable, mientras que entre la Diputación Migrante y la diputación indígena existe una

diferencia sustantiva, la primera es una candidatura preferente, la segunda es un escaño reservado.

La Sala Superior, reconociendo el valor que tienen las acciones afirmativas para migrantes, ordenó «al OPLE tomar las medidas necesarias para que en los subsecuentes procesos electorales genere las condiciones que maximicen la efectividad de la acción afirmativa migrante, el Instituto local debe garantizar las medidas necesarias que aseguren la efectiva representación de las personas migrantes en la asignación de diputaciones por RP» (SUP-REC-1222/2021 y acumulados).

## Conclusiones

El proceso electoral 2020-2021 puede ser considerado como un hito en la historia del ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero. Al mismo tiempo de ser un referente en el proceso de consolidación democrática al establecer mecanismos de inclusión y la diversidad social.

Para la ciudadanía residente en el extranjero se materializó la posibilidad de emitir el voto de forma electrónica por internet, que es el penúltimo componente de la reforma de 2014 para emitir el voto extraterritorial, pues solamente falta la implementación de mecanismos de voto presencial.

En materia de representación, este proceso significó el mayor logro de las organizaciones civiles para alcanzar el ejercicio pleno de derechos, como resultado de la judicialización estratégica de las decisiones legislativas y administrativas.

La evaluación que se puede hacer de las experiencias en materia de representación de la ciudadanía en el extranjero. El primero, las bases para la implementación de acciones afirmativas y su armonización con el prin-

cipio de paridad. El segundo, en cuanto a la representación de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, definiciones sobre los diseños óptimos de esta representación. Finalmente, las características que deben cumplir quienes aspiran a estos escaños.

En el primer caso, es necesario reconocer que el sistema electoral mexicano es funcional para incorporar la pluralidad política y social. Con el diseño actual del sistema electoral, las garantías de contar con representación paritaria se soportan en la distribución entre las fórmulas de mayoría y de representación proporcional.

Evaluar entre mecanismos que garantizan la participación en candidaturas y mecanismos que establecen escaños reservados. Como se pudo observar, en cuerpos legislativos con pocos integrantes (como los congresos de las entidades), la fórmula que garantiza la representación política corresponde con escaños reservados. En contraste con cuerpos legislativos de gran tamaño, como la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las candidaturas preferentes ofrecen posibilidades reales de acceder a los puestos de representación.

Finalmente, es importante señalar que hablar de diputación migrante es referirse a la representación de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero. Su condición de residencia en el extranjero determina los medios por los cuales ejerce sus derechos políticos. Los medios para ejercer derechos políticos fuera del territorio nacional establecen diferencias estructurales que se traducen en obstáculos objetivos. Por lo tanto, se encuentran en desventaja frente a quienes residen en territorio nacional y la ausencia de medios de representación los han hecho un grupo subrepresentado. De ahí la necesidad de determinar con puntualidad el tipo de documentación que demuestre fehacientemente dicha condición de residencia.

## Anexo. Entidades con votaciones desde el extranjero

	Entidades	Año de elección
1	Michoacán	2007, 2013, 2015, 2021
2	Chiapas	2012, 2015, 2018
3	Ciudad de México	2012, 2018, 2021
4	Colima	2015, 2021
5	Jalisco	2018, 2021
6	Baja California Sur	2015, 2021
7	Zacatecas	2016, 2021
8	Aguascalientes	2016, 2022
9	Oaxaca	2016, 2022
10	Coahuila	2017, 2023
11	Estado de México	2017, 2023
12	Guanajuato	2018
13	Morelos	2018
14	Puebla	2018
15	Yucatán	2018
16	Guerrero	2021
17	Chihuahua	2021
18	Nayarit	2021
19	Querétaro	2021
20	San Luis Potosí	2021
21	Sinaloa	2027
22	Durango	2022
23	Tamaulipas	2022

Fuente: Elaboración propia.



## Bibliografía

- Consejo General del Instituto Nacional Electoral. (2020). «*Lineamientos para la Conformación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero para los Procesos Electorales Locales 2020-2021*». Acuerdo INE/CG160/2020. Repositorio Documental del INE, México. <<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114218/cgor202007-08-ap-8-gaceta.pdf>>.
- Consejo General del Instituto Nacional Electoral. (2020). Acuerdo INE/CG308/2020. Acuerdo por el que se establecen diversos criterios y plazos de procedimientos relacionados con el período de precampañas para el proceso electoral federal 2020-2021. Repositorio Documental del INE. México. <<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114674/cgor202009-30-ap-30.pdf>>.
- Consejo General del Instituto Nacional Electoral. (2020). Acuerdo INE/CG572/2020. Acuerdo por el que se aprueban los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021. Repositorio Documental del INE. México. <<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115204/cgex202011-18-ap-7.pdf>>.
- Audiencia pública | SUP-REC-88/2020-*amicus curiae*. *codim* (viernes 26 de junio de 2020). <<https://youtu.be/d4kacylujy8>>.
- Audiencia pública | SUP-REC-88/2020-*amicus curiae*. *Iniciativa Ciudadana A.C., Observatorio Binacional* (jueves 25 de junio de 2020). <<https://www.youtube.com/watch?v=mawqy1upile&t=4s>>.

Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C. (2021b) *Evaluación de la protección jurisdiccional de derechos políticos de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero en el proceso electoral 2021*. Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C., México.

Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C. (2021a) *Voto de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero. Proceso electoral 2020-2021*. Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C., México.

Moctezuma, M. (2011). *La transnacionalidad de los sujetos. Dimensiones, metodologías y prácticas convergentes de los migrantes en Estados Unidos*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, UAZ.

Sentencia SUP-JRC-170/2001. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad Responsable: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ponente: Magistrado Leonel Castillo González.

Consejo General del Instituto Nacional Electoral (2021). Sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulados. *Recurso de apelación y juicios para la protección de los derechos político electoral del ciudadano. Parte actora: Partido verde ecologista de México y otros. Responsable: Magistrado: Janine M. Otálora Malassis. Secretario: Marcelo Talamas Salazar, Alejandro Olvera Acevedo; Ana Cecilia López Dávila; Olivia y Valdez Zamudio; Nancy Correa Alfaro y Fernando Ramírez Barrios*. Ciudad de México. TEPJF.

Sala Regional del Tribunal Electoral del poder judicial de la federación correspondiente a la primera circunscripción plurinominal electoral, con sede en Guadalajara, Jalisco (2021). Sentencia SUP-REC-1222/2021 y acumulados. *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Parte actora: María*

*Hilaria Domínguez Arvizu y otro. Responsable: Magistrado: Janine M, Otálora Malassis. Secretario: José Manuel Ruiz Ramírez, Marcela Talamas Salazar, Fernando Anselmo España García, Ingrid Curioca Martínez y Juan Pablo Romo. Ciudad de México. TEPJF.*



# Mecanismo de paridad de género

Sandra Nadezhda Martínez Díaz Covarrubias

Centro de Investigación y Proyectos para la Igualdad de Género, A. C.  
(CIPIG AC).

*Para el proceso electoral de 2024,  
lo altamente deseable es que las  
mujeres cuenten con reglas de  
paridad claras que favorezcan su  
participación política...*









## Introducción

En febrero de 2014, el Congreso de la Unión aprobó una reforma electoral en la que se estipuló que las candidaturas para legisladoras y legisladores tendrían que respetar la paridad; es decir, la mitad de candidaturas sería para mujeres y la mitad para hombres.

A raíz de ello, en el proceso electoral de 2018, se observó un aumento importante de la participación de mujeres en las candidaturas. Sin embargo, también se hicieron más presentes obstáculos como manifestaciones de violencia política contra las mujeres en razón de género (VPMRG) y simulaciones del cumplimiento de la paridad en las candidaturas. El resultado electoral de 2018 significó un adelanto en cuanto al número de mujeres que lograron un triunfo en gobiernos municipales, pasando de un 5% del total de municipios de Jalisco encabezados por mujeres, al 25% (29 municipios, de un total de 125). El avance en el ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres ha sido un camino lleno de claroscuros.

Posteriormente, la reforma constitucional de 2019 en materia de paridad —conocida como «Paridad en Todo»— y la reforma a diversos cuerpos normativos sobre violencia política contra las mujeres en razón de género en 2020, fueron antecedentes que dieron un panorama distinto para la participación de las mujeres, en comparación al proceso electoral de 2018. Sin embargo, de nuevo se hicieron claras las resistencias y dificultades reales que enfrentan las mujeres cuando deciden participar activamente en la política. En el referido proceso electoral 2020-2021, la cantidad total de candidatas

a alcaldesas en Jalisco fue de 424, de las cuales solo resultaron ganadoras 26, en comparación con las 29 que encabezaron municipios en el periodo 2018-2021, lo cual muestra un retroceso. En cambio, por primera vez en el Congreso de Jalisco más del 60% de la legislatura estuvo representada por mujeres (24 legisladoras y 14 legisladores).

Estos dos escenarios muestran que contar con marcos normativos y lineamientos que apelan a la paridad han sido fundamentales para incrementar la representación de las mujeres en los órdenes de gobierno. Por ello, resulta imprescindible continuar afinando las formas de implementación del principio de paridad y mantener la reflexión sobre lo que significa, tanto en el ámbito político como en el social y económico. Este texto presenta algunas de las reflexiones y aprendizajes sobre el principio de paridad y su aplicación en Jalisco, con miras hacia 2024.

A continuación, se presentan algunos aspectos que se han discutido y planteado en diversos espacios, sobre todo en aquellos en los que han participado mujeres en ejercicio de cargos públicos, candidatas, precandidatas y, en general, mujeres relacionadas con el ámbito político.

## Hijas de la paridad

A partir de 2018, y con mayor intensidad en el proceso electoral de 2021, se postuló una mayor cantidad de mujeres a cargos de elección popular en los órdenes municipal y estatal, lo cual se vio reflejado en el aumento de cargos públicos que encabezaron las mujeres. En específico, en 2021 pudo concretarse la paridad en la integración de ayuntamientos, como se mencionó anteriormente, gracias a la reforma de «Paridad en To-

do». Fue entonces que para tener cabildos paritarios, muchas mujeres llegaron a las regidurías por este principio, aun cuando no estuvieran en primer lugar de la planilla del partido.

Este hecho ha sido notorio en los ayuntamientos y cargos públicos en los que la paridad ha transformado la distribución del poder, dado que colocó a más mujeres en estas posiciones. En varios de los intercambios y diálogos que hemos tenido en el Centro de Investigación y Proyectos para la Igualdad de Género, A. C. con mujeres políticas, se expresó el hecho de que gracias a la paridad ellas estaban ejerciendo un cargo público, por lo que se llamaban a sí mismas «hijas de la paridad», haciendo referencia a que difícilmente estos espacios se habrían conquistado sin la implementación de este principio.

Respecto a lo anterior, es pertinente hacer un par de reflexiones. Por un lado, fue indispensable que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPC JALISCO) instruyera el cumplimiento del principio de paridad en la integración de ayuntamientos e hiciera los cambios correspondientes en la asignación de regidurías para mujeres y hombres. Esto muestra la importancia de que esta institución continúe aplicando la normativa para concretar la paridad. Por el otro, pensar en el hecho de que la violencia política contra las mujeres en razón de género se acrecentó a raíz de la aplicación de la paridad. Han sido recurrentes los casos que hemos documentado sobre el ejercicio de esta violencia, sobre todo a regidoras que llegaron a ejercer ese cargo a través del principio de paridad. Esta situación exacerbó manifestaciones de la violencia política contra las mujeres en razón de género, sobre todo de los candidatos hombres que ocupaban el primer lugar de las planillas municipales y que acusaban haber sido desplazados por este criterio. Lo anterior es un cla-

ro ejemplo de lo que mencionan Kook y Macay (2011) en cuanto a que la lógica de las instituciones políticas ha estado generizada; es decir, que se ha cimentado la idea de que estas son un espacio solamente para los hombres, por lo que las mujeres son vistas como «intrusas» en ese ámbito. Esta percepción de que las mujeres son intrusas normaliza e incluso «justifica» las manifestaciones de violencia política contra las mujeres en razón de género, como en el caso mencionado.

En este sentido, desde que comenzaron las demandas por democracias más paritarias en América Latina, se ha hecho evidente que una de las áreas pendientes es precisamente la relación entre el avance de la paridad y el aumento de violencia política contra las mujeres en razón de género (Albaine, 2015). Si bien contamos ahora con marcos normativos que establecen el cumplimiento de la paridad, existe aún un gran reto en transitar a un cambio de creencias respecto a este principio, para dejar atrás la concepción de que es una «condescendencia» hacia las mujeres y resaltar que la paridad —entendida de forma mucho más amplia— nos habla de una forma igualitaria de vivir y ocupar todos los espacios, no solo el político.

## Legislar bloques de competitividad

Uno de los grandes retos que se identificaron, tanto en 2018 como en 2021, fue la implementación de los bloques de competitividad, ya que en el proceso de 2018 fue evidente que los partidos políticos postularon a la mayoría de las mujeres a municipios de menor población y fuera de la zona metropolitana de Guadalajara (CIPIG, 2018). En el proceso electoral de 2021, las consejeras y consejeros del IEPC JALISCO tuvieron desacuerdos sobre la distribución y definición de los bloques de

competitividad para asegurar que se postularan de forma paritaria las candidaturas para alcaldías y diputaciones en los municipios más poblados, incluidos los de la zona metropolitana de Guadalajara. La primera versión de estos lineamientos fue impugnada por varias mujeres políticas, ya que se consideraba que de nuevo no había condiciones para que los partidos postularan a mujeres en los municipios de mayor población (García y Rosas, 2022).

Posteriormente, se hicieron ajustes a los bloques de competitividad y los lineamientos de paridad de acuerdo a lo resuelto por las autoridades electorales y se emitieron lineamientos para asegurar la paridad en las candidaturas. Sin embargo, como lo menciona García y Rosas (2022), varios partidos políticos expresaron inconformidad ante estas medidas e, incluso, incumplieron reiteradamente su implementación. Ante las diversas resistencias que persisten para cumplir la paridad, se ha planteado la propuesta de legislar la ejecución de los bloques de competitividad en el Código Electoral del Estado de Jalisco, con ello, su cumplimiento sería de carácter obligatorio para los partidos políticos.

Esta propuesta ha sido respaldada por organizaciones de mujeres y de la sociedad civil involucradas en el ámbito de la participación política de las mujeres. Es importante continuar visibilizando que, aun cuando la paridad es un mandato constitucional, la forma de su implementación y operación no ha sido lo suficientemente clara y concreta para que en los partidos y en todos los espacios de representación política se cumpla de forma real y sin condicionamientos.

## Paridad en coberturas mediáticas

Otro gran pendiente que se ha identificado es la cobertura y tratamiento mediático para las candidaturas de mujeres y hombres. Desde 2007, el INE tiene la atribución de monitorear y verificar diversas reglamentaciones respecto al modelo de comunicación política que, en teoría, debe, según se señala en el *Diario Oficial de la Federación*, garantizar la equidad en el manejo de los tiempos de radio y televisión para partidos políticos en procesos electorales (2007).

En este sentido, el INE ha documentado desde 2015 la desigual cobertura y tratamiento de información de candidaturas de mujeres y hombres a lo largo del país en los diversos procesos electorales locales y federales. Se ha señalado que la cantidad de tiempo en los medios de comunicación dedicado a dar a conocer las candidaturas de hombres es siempre significativamente superior al dedicado a las candidaturas de mujeres. También persiste el uso generalizado de estereotipos hacia las mujeres que invalidan su participación y legítimo derecho de contender por un cargo público (INE, 2019).

Esta desigualdad, expresada en tiempos de cobertura inequitativos y en la forma en que los medios de comunicación representan la imagen de las mujeres en el ámbito político, tiene una estrecha relación con los imaginarios que se refuerzan entre la ciudadanía sobre la «poca legitimidad» de la participación femenina y menguan el principio de paridad. Tal como se menciona en el estudio realizado por Comunicación e Información de la Mujer (2018, p. 35), durante el proceso electoral de 2018 la narrativa mediática desvinculó la regla de paridad de la presencia de las mujeres. Esto colocó la mayor presencia de candidatas como un hecho aislado y no como resultado de la conquista de los derechos políticos de las mujeres.

En el contexto local, también se han documentado estas brechas en la cobertura de los medios de comunicación durante los procesos electorales anteriores, 2018 y 2021; por ejemplo, Rodelo (2019) señala que en 2018 los candidatos varones fueron mencionados el doble de veces en radio y televisión en comparación con las candidatas mujeres. Además, se utilizaron prejuicios y estereotipos de género de forma constante y reiterada que menoscaban la autonomía y presencia de las mujeres en la contienda electoral (Corona y Martínez, 2020).

Durante 2021, se continuaron con prácticas similares en cuanto al uso de estereotipos sobre las mujeres en la cobertura mediática, incluso se sancionó a un medio de comunicación por incurrir en violencia política contra las mujeres en razón de género al publicar una portada que representaba violencia simbólica hacia las precandidatas de la región sur de Jalisco.<sup>1</sup>

Es importante que la paridad también se cumpla en la cobertura mediática y la forma en que los diferentes espacios de comunicación e información abordan las candidaturas y trayectorias políticas de las mujeres, ya que esto representa un espacio de ventaja para los hombres respecto a la mayor exposición y difusión que reciben de sus campañas y plataformas políticas. En este sentido, existe el pendiente de modificar estas prácticas y encontrar mecanismos para eliminar esta disparidad.

## **Reforzar procesos formativos de violencia política contra las mujeres**

Como se mencionó anteriormente, la paridad ha sido una conquista de las mujeres por ejercer de forma sus-

<sup>1</sup> TEEJ, Sentencia PSE-TEJ-008/2021 y acumulado PSE-TEJ-009/2021. <<https://www.triejal.gob.mx/pse-tej-008-2021/>>.

tantiva sus derechos políticos y electorales y estar representadas de forma justa en los espacios de toma de decisiones. Sin embargo, también ha traído consecuencias indeseadas y negativas para las mujeres, como lo es el ejercicio de la violencia política contra las mujeres en razón de género (Albaine, 2015). La paridad ha sido retratada al interior de los partidos políticos, en los medios de comunicación y entre la ciudadanía como un «capricho de las mujeres por ocupar cargos para los que no están preparadas» (CIMAC, 2018, p. 39), y la violencia se acrecienta en cada proceso electoral que pasa.

Al respecto, González (2022) señala que un tipo de violencia psicológica que viven las mujeres en las campañas se relaciona con el hecho de que se les repite de forma despectiva que sus candidaturas son solo para cumplir una cuota o para cumplir la paridad, minimizando las trayectorias, experiencias y aspiraciones legítimas de las mujeres.

En otros casos, varias mujeres que llegaron a cargos públicos por el principio de paridad en los ayuntamientos de Jalisco después de la elección de 2021, sobre todo en los cargos de regidurías, han expresado sufrir diversas manifestaciones de violencia política contra las mujeres en razón de género. Se utiliza el argumento de que ese espacio le «correspondía» al candidato varón que encabezaba la lista, por lo que nuevamente se refuerza la idea de que las mujeres usurpan los espacios de representación política (CIPIG, 2020).

En el contexto de Jalisco, hemos encontrado que muchas mujeres perciben que sus partidos o líderes las utilizaron para «cumplir» con la paridad para luego dejarlas solas, pues no cuentan con ningún acompañamiento, asesoría u orientación sobre las funciones que les corresponden y sus atribuciones en el cargo y, por supuesto, no cuentan con información sobre violencia política contra las mujeres en razón de género. Las mu-



jeros están más expuestas a situaciones de vulnerabilidad social y económica que hacen complejo que puedan ejercer sus derechos políticos de forma sustantiva; es decir, en ocasiones las necesidades básicas de supervivencia son prioritarias antes que el hecho de pensar en postularse por un cargo público o poder ejercerlo de forma integral (CIPIG, 2022).

Durante el proceso electoral de 2021, el IEPC JALISCO y la Fiscalía de Delitos Electorales recibieron alrededor de 50 y 60 denuncias por violencia política contra las mujeres en razón de género, respectivamente; sin embargo, esta cifra es considerablemente menor a la realidad de casos que se presentan en cada proceso. A tres años de la aprobación de la reforma en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, por el Congreso de la Unión y el Congreso del Estado de Jalisco, aún existen pendientes en su conocimiento y socialización entre las mujeres y resulta necesario consolidar una ruta de coordinación y colaboración para reforzar y mejorar los procesos de prevención, atención y sanción de la violencia política contra las mujeres en razón de género con partidos políticos e instituciones de los tres órdenes de gobierno.

## Hacia las elecciones de 2024

El 31 de mayo de 2022, el IEPC JALISCO realizó una mesa de trabajo en la que participamos diversas organizaciones de la sociedad civil, funcionarias, personas representantes de partidos políticos y académicas, para sugerir procesos que refuercen o mejoren los lineamientos de paridad que se aplicaron en el proceso de 2021. Se coincidió en que los lineamientos fueron adecuados y lograron que la postulación de las mujeres en candidaturas se acercara a la paridad, sin embar-

go, también se señalaron los pendientes, algunos de los cuales se han mencionado en este texto.

En este sentido, es importante mantener el diálogo con las mujeres y los partidos políticos sobre lo que implica la paridad, sus alcances y cómo se debe garantizar —tanto en las candidaturas dentro de los procesos electorales como en la vida interna de los partidos— con la finalidad de disminuir la percepción de que la paridad es una concesión que se hace a las mujeres, pero también para que todas las personas involucradas sepan con claridad lo que se debe cumplir en este tema, para evitar excusas o pretextos sobre el desconocimiento de lo que implican los principios de paridad.

Otra gran oportunidad consiste en que se legisle a escala local la implementación de la paridad en todos los ámbitos sujetos a este principio constitucional, para asegurar que las instituciones de gobierno, organismos autónomos y partidos políticos incorporen a más mujeres y se logre contar con una representación política justa. Para el proceso electoral de 2024, lo altamente deseable es que las mujeres cuenten con reglas de paridad claras que favorezcan su participación política, además de tener la certeza de que las instituciones implementarán acciones concretas para que la violencia política contra las mujeres en razón de género no sea un impedimento para ellas y sus aspiraciones.

## Bibliografía

- Albaine, L. (2015). *Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad*. *Iconos*, 52(19), 145-162
- Comunicación e Información de la Mujer A.C. (CIMAC) (2018). *El sexismo en las noticias es violencia política*.

- <<https://cimac.org.mx/wp-content/uploads/2019/11/observatoriosexismoesvp-2018.pdf>>.
- Centro de Investigación y Proyectos para la Igualdad de Género (CIPIG) (2018). *Diagnóstico de la violencia política contra las mujeres en razón de género durante el proceso electoral en Jalisco 2018*. <<https://drive.google.com/file/d/1etslecqa2loipex5jl8ijyxba2x5kzsa/view?pli=1>>.
- Informe sobre VPMRG en Jalisco 2020*. (2020). <https://drive.google.com/file/d/1tdjerv3qce6vetmqhu7bn4wyjnvfthb/view?usp=sharing>.
- Agenda de Trabajo 2022, sobre la implementación de la reforma de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género en Jalisco*. (2022). <<https://drive.google.com/file/d/1noqfbfvgfxjsrmvjptnrvvmzdeo1-sqtf/view?usp=sharing>>.
- Corona, I. y Martínez, S. (2020). *Más allá de lo simbólico: el ejercicio de la violencia política contra las mujeres en razón de género en el proceso electoral de Jalisco 2018*, en *Más allá de la paridad. Elecciones 2018 en Jalisco*, Rangel, B. et al. (coord.), Universidad de Guadalajara.
- Diario Oficial de la Federación. (2007). Decreto que reforma los artículos 60, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la CPEUM.
- González Schont, Céline F. A. (2022). *Experiencias de violencia de género contra mujeres en la política local de México, proceso electoral 2020-2021*. *Revista Más Poder Local*, 48, pp. 66-89.
- Krook, Mona Lena y Fiona Mackay (eds.) (2011), *Gender, Politics, and Institutions: Towards a Feminist Institutionalism*, Nueva York, Palgrave.
- Rodelo, F. (2020). *Las candidatas en los medios de comunicación*, en *Más allá de la paridad. Elecciones 2018 en Jalisco*, Rangel, B. et al. (coord.), Universidad de Guadalajara.



# Consideraciones para definir acciones afirmativas para personas en situación de discapacidad en el proceso electoral 2023-2024 en Jalisco

Diego Hernández Ángeles  
Leonardo Miguel Frago Robles  
María Rosas Palacios  
Violeta Magdalena Azcona Reyes



*Ha sido gracias a las acciones afirmativas implementadas por las autoridades electorales que se ha materializado la presencia de candidaturas de personas en situación de discapacidad en las contiendas electorales.*







## Introducción

La creciente participación de las personas en situación de discapacidad (PSD), en el pasado proceso electoral concurrente, fue resultado de la implementación de novedosas acciones afirmativas emitidas por el Instituto Nacional Electoral (INE) e institutos electorales locales de dieciséis estados, tras las resoluciones de los tribunales electorales ante la demanda de diversas organizaciones de personas en situación de discapacidad que se movilizaron en el país para exigir acciones afirmativas. Estas medidas, junto con las dirigidas a otros grupos en situación de vulnerabilidad, formaron parte notable del escenario político electoral de las elecciones de 2021.

Ante la ausencia de acciones afirmativas para personas en situación de discapacidad emitidas por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (IEPC JALISCO) en el proceso electoral 2020-2021, se promovió un juicio ciudadano en el Tribunal Electoral del Estado (TEEF). Los resolutivos de la sentencia JDC-012/2021 vinculan al IEPC JALISCO para que realice los estudios concernientes e implemente medidas compensatorias para la población de personas en situación de discapacidad y de la comunidad de la diversidad sexual aplicables en el siguiente proceso electoral local ordinario.

Concluido el proceso electoral concurrente 2020-2021, las medidas afirmativas han sido sometidas a un riguroso análisis respecto a su diseño, pertinencia, áreas de oportunidad y aporte a la vida democrática, con la participación de autoridades electorales, especialistas y colectivos de personas en situación de discapacidad. En este tenor reconocemos al IEPC JALISCO la realización de mesas de consulta con actores clave y consulta ciudadana por medios electrónicos que convocaron a participar, aportar y ser parte de la reflexión para la definición de acciones afirmativas para personas en situación de discapacidad de cara al proceso electoral local 2023-2024.

En este afán, el presente ensayo tiene el propósito de aportar elementos de utilidad para el diseño de acciones afirmativas para personas en situación de discapacidad para lo cual se abordan diversos aspectos: breves antecedentes de la promoción de los derechos políticos y electorales, el modelo social como el enfoque pertinente para el desarrollo de estas medidas, la delimitación de las características sociodemográficas de las personas en situación de discapacidad la enunciación de algunos aspectos relevantes sobre la participación política de las personas en situación de discapacidad, sus retos y desafíos, la lista de criterios para definir las reglas de postulación y acreditación de las personas en situación de discapacidad, y, para finalizar, un apartado de conclusiones.

## Breves antecedentes de la promoción de los derechos políticos y electorales

Las y los integrantes del Colectivo Pro Inclusión e Igualdad Jalisco (COPIJAL), preocupados por la inclusión de las personas en situación de vulnerabilidad en

el estado de Jalisco en todos los ámbitos de desarrollo, desde 2016, establecieron vínculo con el IEPC JALISCO y se comprometieron a realizar acciones conjuntas para hacer notar la importancia de la participación político electoral de las personas en situación de discapacidad y buscar estrategias para facilitar su acceso a estos importantes derechos.

Con este afán, se desarrollaron actividades diversas para conocer, visibilizar y escuchar la discriminación que viven las personas en situación de discapacidad y otros grupos para poder ejercer su derecho a votar y ser votadas. Por ejemplo, se realizó un diplomado en cultura de la discapacidad para

personal del IEPC JALISCO y del COPIJAL. La colaboración en la elaboración de materiales incluyentes para el proceso electoral 2017-2018 y la participación de diferentes integrantes del COPIJAL en consejos municipales y distritales, y la estructura eventual del pasado proceso electoral

*...se desarrollaron actividades diversas para conocer, visibilizar y escuchar la discriminación que viven las personas en situación de discapacidad y otros grupos para poder ejercer su derecho a votar y ser votadas.*

en el proceso electoral 2020-2021, marcaron la ruta de una mayor participación de esta población tradicionalmente olvidada.

En 2019, el entonces presidente del IEPC JALISCO, Mtro. Guillermo Amado Alcaraz Cross, y la presidenta fundadora de COPIJAL, Mtra. Violeta Magdalena Azcona Reyes, convocaron a las dirigencias de los partidos políticos de la entidad para que concurrieran a firmar el *Compromiso por la promoción de una democracia inclusiva* para manifestar la voluntad de generar sinergias para que el ejercicio de la ciudadanía se viva en igualdad de condiciones y libre de discriminación, comprometiéndose a realizar capacitaciones de sensibilización y concientización, implementar programas de forma-

ción en cultura de discapacidad, diseñar e implementar de manera progresiva, medidas de nivelación y acciones afirmativas, promover la integración de una agenda de trabajo para incorporar la perspectiva de inclusión y no discriminación, e impulsar reformas legislativas, políticas públicas y presupuestos.

Con la firma de este importante compromiso, consideramos que los partidos políticos podrían transitar con objetivos ya marcados para incidir en sus particulares agendas de trabajo a su ritmo, pero dándole importancia a los puntos con los que se comprometieron; sin embargo, a la fecha es mínimo lo que han logrado avanzar.

### **Modelo social de la discapacidad para garantizar el acceso efectivo a las candidaturas**

La creciente participación de las personas en situación de discapacidad en las contiendas electorales forma parte notable del escenario político actual que se presenta en las elecciones en nuestro país. Su activismo, exigencia y mayor presencia por la disputa de los cargos de elección popular, aunque incipientes, están pasando a ser parte de la normalidad política. Desde las autoridades electorales y fuerzas políticas, esta apuesta de inclusión democrática y la no discriminación de manera ideal se deben concebir desde el enfoque del modelo social.

El modelo social reconoce que la discapacidad es una construcción social y no una limitación de la persona, señala que son las barreras sociales, culturales y estructurales las que impiden a las personas en situación de discapacidad alcanzar una inclusión en la sociedad. Este enfoque busca combatir los estigmas asociados a las

personas. Además, reconoce la importancia de su participación en todas las esferas de la vida social, incluida la esfera de la política.

Combatir el estigma como lo hace la acción afirmativa con enfoque social resulta clave para promover una verdadera cultura de inclusión y respeto a todas las personas. Esto porque el estigma genera exclusión o marginación de las personas en situación de discapacidad, ya que alguna característica de su situación personal es percibida como negativa y no como una condición humana, asociando de manera errónea la discapacidad como una limitación, incapacidad o inferioridad que a la postre afecta su participación.

Desde esta perspectiva, el modelo social busca garantizar la participación plena y efectiva de todas las personas. La inclusión social fortalece la democracia, a diferencia de los modelos previos como son el modelo de prescindencia y el modelo médico-rehabilitador (o asistencial), el modelo social tiene una mirada amplia sobre la discapacidad y traza una ruta integral en beneficio de aumentar la inclusión de este grupo poblacional. El modelo social edifica la construcción de una sociedad más plural, incluyente y justa y por consiguiente más democrática, ampliando el conjunto de expresiones de la representación política.

*El modelo social edifica la construcción de una sociedad más plural, incluyente y justa y por consiguiente más democrática, ampliando el conjunto de expresiones de la representación política.*

En este orden de ideas, alcanzar la igualdad de trato es esencial para garantizar la participación efectiva de todas las personas en la vida política del país, por lo que generar las condiciones que se requieren para que todas las personas tengan las mismas oportunidades de participar y ser escuchadas es una tarea vital. La igualdad de oportunidades, de trato o no discriminación «por su carácter incluyente, se presenta como una condición de

la construcción de la democracia moderna, pero a la vez aparece como un contenido legal e institucional de esa democracia que le permite ganar calidad, consenso y permanencia» (Rodríguez, 2014, p. 28).

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación adopta el modelo social que marca criterio de actuación para las autoridades electorales administrativas en la *Tesis XXVIII/2018: Personas con discapacidad*. Las autoridades electorales tienen el deber de adoptar medidas que garanticen su efectivo acceso a la justicia de acuerdo con el modelo social de discapacidad, observando que todas las autoridades tienen la obligación de emitir y de adoptar las medidas necesarias para garantizar la igualdad sustantiva y estructural, así como la no discriminación de las personas en situación de discapacidad.

Las nociones del modelo social de inclusión y la igualdad de trato están interrelacionadas en la vía de garantizar la participación plena y efectiva de las personas en situación de discapacidad, sin discriminación y con igualdad de oportunidades de acuerdo con la carta magna, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad.

### La población de personas en situación de discapacidad

Vinculado al modelo social con el que definimos y entendemos la discapacidad, surge un desafío por varias razones para reconocer a las personas en situación de discapacidad, la primera al momento de ubicar las características individuales ligadas a un funcionamiento no normativo de la persona, la segunda tiene un alcance

más amplio cuando tratamos de entender de qué manera, debido a los estereotipos y prejuicios, encontramos impactos negativos en el ejercicio de derechos de esta población. Considerar ambas razones es esencial para reconocer de manera más acertada las causas que originan las deficiencias, los factores sociodemográficos que generan la discapacidad y la población total impactada a consecuencia de dicha situación.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) aprobó en mayo de 2001 la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF). La CIF adopta un modelo biopsicosocial, pues reconoce explícitamente que cualquier

evaluación del funcionamiento y discapacidad de una persona debe incorporar el contexto físico, cultural y ambiental en el que vive. Este modelo, por lo tanto, es más adecuado para el entendimiento de las situaciones de discapacidad en diferentes contextos. Su proceso de medida para evaluar la situación de la discapacidad es multidimensional y envuelve funciones, estructuras corporales, así como las actividades y el contexto ambiental o social de la persona cuya funcionalidad va a ser evaluada (Neves-Silva, P. y Álvarez-Martín, E., 2013).

*Las nociones del modelo social de inclusión y la igualdad de trato están interrelacionadas en la vía de garantizar la participación plena y efectiva de las personas en situación de discapacidad...*

De acuerdo con la OMS, se estima que una de cada seis personas viven en situación de discapacidad y esta población se encuentra mayormente concentrada en países en desarrollo. Cada país establece una metodología para realizar sus mediciones sobre la prevalencia de la discapacidad en límites geográficos y en la medida que los Estados nación toman más elementos del modelo social, los resultados indican una prevalencia mayor de la discapacidad entre su población.

Debido a esto, es importante considerar que generalmente los diagnósticos, censos, etcétera, para llevar el registro de las personas en situación de discapacidad no incorporan todas las dimensiones y, por lo tanto, de manera frecuente se encuentre la información con un sesgo en los datos y un porcentaje importante de la población que vive en situación de discapacidad queda fuera de la estadística.

En México, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el 16.5% de la población vive en situación de discapacidad o con alguna limitación para realizar alguna actividad. Desagregando los datos por género encontramos mayor prevalencia en mujeres (53%) que en hombres (47%). Asimismo, las personas mayores de 60 años representan el 40.9% de la población en situación de discapacidad.

Con respecto a la participación política de las personas en situación de discapacidad, la información con la que se cuenta previo al proceso electoral 2020-2021 es escasa y poco confiable. De acuerdo con el Informe *Implementación de medidas incluyentes para personas con discapacidad en el Proceso Electoral Federal 2020-2021*, de las 6,942 candidaturas registradas el día de la jornada electoral ante el INE, 155 manifestaron tener alguna discapacidad que representan 2.2% del total.

### Participación política de las personas en situación de discapacidad: importancia, retos y desafíos

En México, contamos con pocos antecedentes relativos a la participación política de las personas en situación de discapacidad, lo anterior en razón de las condiciones sociales y políticas históricamente indiferentes,



adversas y discriminatorias para este grupo poblacional. Empero, algunos pocos han logrado traspasar estas barreras, tal es el caso del político mexicano Gilberto Rincón Gallardo, quien para muchas personas en esta situación y quienes son afines a la causa, representa en sentido amplio la lucha por el reconocimiento de los derechos de las personas en situación de discapacidad, dentro de los cuales se encuentra precisamente la participación política y el reconocimiento como sujetos de derecho.

La materialización del derecho a ser votado de las personas en situación de discapacidad se encuentra establecido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en concatenación con el artículo 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, a través de mecanismos como lo son las acciones afirmativas o, en su caso, las reformas legislativas que han establecido lineamientos que buscan favorecer la participación activa de este grupo poblacional.

La participación política de las personas en situación de discapacidad es esencial en una democracia que se precie de serlo. Esto implica tanto la posibilidad de ejercer el derecho al voto y a postularse por medio de una candidatura en los procesos electorales, como también tener los medios adecuados y mecanismos necesarios para que esta participación sea plena y efectiva. En este sentido, la participación activa de las personas con discapacidad en la vida política y pública debe ser vista como un indicador de la calidad de la democracia.

Esta participación política es una cuestión de pluralismo y representatividad en la toma de decisiones y de manera ideal apunta hacia el mejoramiento de la justicia social. Las personas en situación de discapacidad representan una minoría significativa y heterogénea con problemáticas particulares que no se deben soslayar.

Bajo el lema «Nada de nosotros sin nosotros» se reconoce el valor de su experiencia y su perspectiva, y, con ello, la importancia de una participación activa y sobre todas las decisiones y acciones que les afecten.

Existe la postura de que la participación directa de las personas en situación de discapacidad en los cargos públicos es necesaria y positiva. Desde la noción de la representación sustantiva, la representación política de

*Un desafío para la autoridad electoral, en sentido estricto, tiene que ver con la identificación clara de la población de las personas en situación de discapacidad y su acreditación...*

las personas que viven de manera directa alguna discapacidad se presenta como la puerta de entrada para garantizar que sus necesidades, demandas e intereses sean atendidos.

Los retos de la participación política de las personas en situación de discapacidad en sentido amplio consisten en eliminar barreras excluyentes, es decir, se trata de asumir el papel de todas y todos los sectores involucrados, con el fin de generar las condiciones que permitan una inclusión efectiva tanto en las instituciones, los partidos políticos y todos los ámbitos de la sociedad.

La ruta para observar el marco de constitucionalidad y convencionalidad de los derechos de las personas en situación de discapacidad desde la sociedad civil organizada, autoridades electorales y partidos políticos pasa por el diseño, implementación y cumplimiento de acciones afirmativas, tarea que no ha resultado menor, siguen siendo consideradas por las fuerzas políticas como unilaterales e impositivas, por lo que los retos y desafíos no son solo consecuencia, sino también causa, cuya solución pueda darse de un momento a otro, o ser tan complejo que deba adaptarse a la realidad social de cada proceso electoral.

Si bien las reformas legislativas para superar la omisión legal y establecer la obligatoriedad de implementar las acciones afirmativas para personas en situación de discapacidad, frecuentemente incluidas de forma general es una garantía de permanencia, en estos trabajos el legislativo debe considerar un referente necesario los precedentes de las autoridades electorales.

De igual manera, se lucha contra el tradicional sistema oligárquico de partidos políticos, tal como se puede advertir en el recientemente suspendido «plan B», ejecutado por los miembros del Poder Legislativo en turno, con el fin de reducir mediante acción legislativa, la cantidad de espacios ganados para personas en situación de discapacidad por vía de acción afirmativa, sin realizar consulta estrecha, violentando con esto el principio constitucional de progresividad de los derechos humanos. Otro desafío será el impulso de las personas en situación de discapacidad en equidad de condiciones con el resto de las candidaturas postuladas a cargos de elección popular presentadas por las fuerzas políticas.

Un desafío para la autoridad electoral, en sentido estricto, tiene que ver con la identificación clara de la población de las personas en situación de discapacidad y su acreditación, lo anterior con el fin de evitar simulaciones o usurpación de dicha condición. Las acciones afirmativas cuidadosamente diseñadas son centrales para garantizar todos los elementos técnicos necesarios y establecer condiciones que permitan una participación política efectiva, recuperando la experiencia de los últimos procesos electorales federales y locales.

Los retos también atañen a las personas en situación de discapacidad, quienes deberán participar en los procesos consultivos convocados por las autoridades electorales y legislativas, prepararse en temas de interés público y, lo más importante, construir alianzas entre grupos para superar las diferencias, establecer fines

comunes y caminar hacia el establecimiento de agendas claras en el ejercicio de los cargos que benefician la atención de sus demandas y necesidades.

Ha sido gracias a las acciones afirmativas implementadas por las autoridades electorales que se ha materializado la presencia de candidaturas de personas en situación de discapacidad en las contiendas electorales. Sin desconocer las problemáticas técnicas en torno a su cumplimiento y los incipientes resultados en la representación política, en el escenario actual todavía no se advierte alguna alternativa que supere a la acción afirmativa que pueda garantizar su derecho a postularse.

En este sentido, de ninguna manera es conveniente la desvalorización de los avances alcanzados, si bien se puede complementar abriendo una reflexión seria y profunda sobre la calidad de la representación política en general que cuente con la participación de personas en situación de discapacidad y de los diferentes grupos vulnerados y excluidos. Hay que mantenerse alerta para evitar regresiones.

### **Criterios para la acreditación de las candidaturas de las personas en situación de discapacidad**

Determinar los criterios y variables para la definición de acciones afirmativas es una tarea fundamental en aras de alcanzar medidas que tiendan a la justicia social. En este sentido, debemos partir definiendo cuál será el indicador de referencia poblacional que se establecerá como objetivo ideal. De ahí en adelante, será importante determinar criterios particulares y establecer el orden de prioridad; de manera enunciativa mas no limitativa se enlistan los siguientes:

1. Base poblacional de referencia: para establecer y acotar los objetivos de postulación de candidaturas y representación. En Jalisco, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020 del INEGI, en la entidad viven 1,212,589 personas en situación de discapacidad o que manifestaron alguna limitación, lo que representa al 14.52% de la población total.
2. Tipo de elección:
  - a. Diputaciones: respecto a la postulación tanto por el principio de mayoría relativa como por el principio de representación proporcional, debe ser consistente con la base poblacional de referencia por el INEGI, es decir, debe reflejar proporcionalidad.
  - b. Municipios: el fenómeno social de la discapacidad no obedece a fronteras ni a identidades comunitarias, por lo que es prioritario ser consistente con la base poblacional referida por el INEGI en el número total de las candidaturas registradas, antes que en cada municipio en específico, considerando todos los tipos de cargos a elegir.
3. Marco de referencia consistente: es imprescindible promover una participación amplia antes que pocos lugares en posiciones que representen una ventaja competitiva. Más candidaturas fomentan la participación y promueven mayores esfuerzos de los institutos políticos para visibilizar y diversificar su agenda política.
4. Criterios de competitividad: con el objetivo de que las candidaturas electas sean consistentes con la base poblacional de referencia del INEGI, se tienen que establecer criterios de competitividad que prioricen entornos donde la población absoluta sea mayor y las barreras contextuales

permitan una mayor incidencia pública de las personas en situación de discapacidad.

5. Paridad: las candidaturas de población en situación de discapacidad que ocupen un espacio por medio de la acción afirmativa deben cumplir el principio de paridad.
6. Límites de interseccionalidad: con la finalidad de evitar perfiles «comodines» que reduzcan la pluralidad en la postulación de candidaturas, debe limitarse el número de espacios de acción afirmativa que pueden ser ocupados por una misma persona.

Ligado a la problemática de contabilizar de manera certera a la población que vive en situación de discapacidad, surge la dificultad de encontrar una manera efectiva para establecer cuáles deberían ser los criterios para otorgar una candidatura por acción afirmativa. En México, no existe una metodología estandarizada para clasificar la discapacidad, además, la capacidad del Estado para alcanzar a la totalidad de población que vive en situación de discapacidad para realizar una evaluación objetiva no está garantizada.

Es indispensable contar con actores públicos certificados capaces de valorar adecuadamente, tomando en cuenta valores sociales, ambientales y culturales. Actualmente, los métodos para obtener certificados obedecen principalmente a factores médicos y no necesariamente incorpora una valoración de un actor del sector público, lo que se puede prestar a situaciones de corrupción en aras de obtener un espacio favorable para participar en un proceso electoral.

Existe en México un proyecto de Norma Oficial Mexicana (NOM-039-SSA-2023) que establece estándares para realizar las valoraciones de la discapacidad. Esto nos abre la puerta para, en un futuro, contar con un instru-

mento adecuado y que considere factores que establece la CIF para otorgar certificados de discapacidad, y así con ello favorecer las garantías que exige la ciudadanía de que los espacios de acciones afirmativas, tanto para procesos locales como federales, realmente sean ocupados por personas que, cuando menos, debido a la experiencia, conocen la problemática que afecta al colectivo.

En lo inmediato, podemos considerar los dos criterios para otorgar un espacio de acción afirmativa.

1. Certificado: en la actualidad la Secretaría de Salud cuenta con la Unidad de Valoración. En carencia de un estándar nacional es necesaria la colaboración entre IEPC JALISCO, Unidad de Valoración y partidos políticos para facilitar y agilizar la obtención de certificados.
2. Publicación de registros: los espacios de acciones afirmativas deben estar disponibles para el escrutinio público, esto en aras de evitar la simulación. Ante el argumento de que esto podría generar desventaja frente al electorado, debemos considerar que, al establecer criterios de competitividad, podemos equilibrar los esfuerzos requeridos para alcanzar un espacio de representación y, aun así, hacer visible la pluralidad y diversidad de las candidaturas.

## Conclusiones

Las acciones afirmativas encaminadas a postular a las personas en situación de discapacidad como candidatas siguen siendo la ruta más efectiva para garantizar sus derechos político-electorales. Se puede asegurar que la inclusión de un número mayor de personas ocupando curules en los cuerpos legislativos y en los

cabildos de los gobiernos municipales es el primer paso para la edificación de una sociedad más justa, equitativa e inclusiva.

Es acertado reconocer en las acciones afirmativas un potencial para visibilizar la diversidad humana y sus agendas, el respeto de sus derechos humanos, la promoción de la accesibilidad universal y una cultura de inclusión que contribuya a la eliminación de barreras hacia las personas en situación de discapacidad. En este sentido la actuación de las autoridades electorales es clave, así como que resulte ineludible para su diseño adoptar el enfoque del modelo social, que asegure medidas libres de elementos de discriminación y capaces de eliminar prejuicios que puedan delimitar los tipos de cargo a los que puedan aspirar las personas en situación de discapacidad.

Establecer objetivos sobre el número de candidaturas a registrar y el número de candidaturas electas, en concordancia con el porcentaje de población en situación de discapacidad en la entidad, es un aspecto fundamental en el diseño de la acción afirmativa; para ello es indispensable hacer un completo y correcto reconocimiento de los datos estadísticos que arrojó el Censo de Población y Vivienda 2020 de INEGI. De acuerdo con el censo, en Jalisco el 14.52% de la población total vive una discapacidad o manifiesta alguna limitación.

Las candidaturas deben establecerse para todos los cargos a elegir que se disputan, diputaciones de mayoría relativa y en las listas de diputaciones por representación proporcional. En las elecciones a municipios, presidencias, sindicaturas y regidurías, observando la postulación y paridad y estableciendo límites de interseccionalidad que permita concentrar en una persona dos o más acciones afirmativas.

Un criterio que daría representatividad a las candidaturas en la contienda electoral y evitaría la discrimina-



ción en la elección para munícipes tendría que establecer de manera ideal un criterio relacionado con tamaño de la población de los municipios, que asegure como piso mínimo la postulación del 10% en las localidades de mayor densidad poblacional, incluidos los municipios que integran la zona metropolitana de Guadalajara, y la postulación del 10% de las candidaturas en el conjunto de municipios más pequeños del estado.

Como requisito para el registro ante la autoridad electoral, los candidatos beneficiarios de la acción afirmativa deberán acreditar su situación de discapacidad preferentemente a través de los medios establecidos por las autoridades competentes, en este caso presentando la certificación de la Unidad de Valoración para Personas con Discapacidad de la Secretaría de Salud del estado. Por otra parte, si la Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-039-SSA-2023 en materia de Certificación de la Discapacidad es aprobada y se ajusta a los tiempos del proceso electoral local podría ser considerada.

De manera complementaria, es indispensable que al interior de los partidos políticos se asuma el compromiso de postular candidaturas a personas en situación de discapacidad, más allá de la postura minimalista de cumplir con la obligación reglamentaria puesta por la autoridad electoral para alcanzar el registro general de sus candidaturas. Es pertinente que, como parte de la preparación de cara al proceso electoral, cuenten con capacitación especializada en cultura de discapacidad que les brinde los elementos para poder hacer una selección objetiva de las candidaturas, así como de acompañarlas, potenciarlas e incorporar su agenda de políticas públicas en las plataformas electorales.

## Bibliografía

- Diario Oficial de la Federación. (2023). *Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-039-SSA-2023*. <[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5685424&fecha=12/04/2023#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5685424&fecha=12/04/2023#gsc.tab=0)>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). *Censo de Población y Vivienda*. <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>>.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco. (2019). *Compromiso por la Promoción de una Democracia Inclusiva*. <[https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/compromiso\\_democracia\\_inclusiva\\_10\\_de\\_diciembre\\_2019.pdf](https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/compromiso_democracia_inclusiva_10_de_diciembre_2019.pdf)>.
- Instituto Nacional Electoral. (2021). *Resultado de los cómputos distritales y de las circunscripciones de la elección federal 2020-2021 obtenidos en las candidaturas por acciones afirmativas y de mujeres para la integración de la Cámara de Diputadas y Diputados*. <[https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/07/p3\\_reporte\\_accionesafirmativas\\_pef\\_20-21.pdf](https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/07/p3_reporte_accionesafirmativas_pef_20-21.pdf)>.
- Neves-Silva, P. y Álvarez-Martín, E. (2013). *Estudio descriptivo de las características sociodemográficas de la discapacidad en América Latina*. <<https://www.scielo.br/j/csc/a/5rxhwnmygbrxk3q33f4ppqy/?format=pdf&lang=es>>.
- Organización Mundial de la Salud. (2001). *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud*. <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2230/cif\\_oms.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2230/cif_oms.pdf)>.
- Organización de las Naciones Unidas. (2006). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. <[https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/crpd\\_trainingguide\\_pts19\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/crpd_trainingguide_pts19_sp.pdf)>.
- Rodríguez Zepeda, J. (2014). *Igualdad democrática y no discriminación*. Folios sueltos, IEPC JALISCO.

Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. (2021). Sentencia JDC-012/2021. <<https://www.triejal.gob.mx/jdc-012-2021/>>.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). *Personas con discapacidad. Las autoridades electorales tienen el deber de adoptar medidas que garanticen su efectivo acceso a la justicia de acuerdo con el modelo social de discapacidad. Tesis XXVIII/2018*. <<https://www.te.gob.mx/iuseapp/tesisjur.aspx?idtesis=xxviii/2018&tpobusqueda=s&sword=disc>>.

*Acciones afirmativas rumbo a las elecciones de 2024 en Jalisco*  
se editó en septiembre de 2023 en la Dirección Editorial del  
Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado  
de Jalisco. Se editó 1 ejemplar electrónico.

*Directora del equipo editorial:* Sayani Mozka Estrada.  
*Coordinación editorial:* Felipe de Jesús Ponce Barajas.  
*Diagramación:* Jesús García Arámbula y Graciela Castro.  
*Corrección:* Néstor Pérez.

En este volumen se presentan análisis del estado actual de las políticas públicas, que se traducen en acciones afirmativas, en favor de sectores de la población que no han logrado el pleno goce de su derecho a la representación política. Además de exponer los logros y retos recientes, los especialistas ofrecen propuestas puntuales: Gema N. Morales Martínez diserta sobre las juventudes; Omar de la Cruz Carrillo hace lo propio con la comunidad LGTBTTIQ+; Roselia Bustillo Marín, se ocupa de las personas indígenas; Daniel Tacher Contreras, trata sobre la ciudadanía mexicana residente en el extranjero; Sandra Nadezhda Martínez Díaz Covarrubias, sobre la paridad de género; y los integrantes del Colectivo Pro Inclusión e Igualdad Jalisco —Diego Hernández Ángeles, Leonardo Miguel Frago Robles, María Rosas Palacios y Violeta Magdalena Azcona Reyes— reflexionan sobre las personas en situación de discapacidad.