

Acciones afirmativas: los irreductibles y los cambios necesarios

Karolina GILAS*

SUMARIO: I. *Una nueva iniciativa, un nuevo debate.* II. *¿Qué implicaciones tendrían estos cambios?* III. *Medidas indispensables, medidas idóneas.*

I. UNA NUEVA INICIATIVA, UN NUEVO DEBATE

El 5 de febrero de 2024 el presidente Andrés Manuel López Obrador presentó ante el Congreso de la Unión un paquete de dieciocho reformas constitucionales y legales, entre ellas la iniciativa en materia electoral. La presentación de estas propuestas ha abierto, de nueva cuenta, la discusión legislativa y pública acerca del contenido, viabilidad e impacto de esta reforma.

La iniciativa de reforma electoral se centra principalmente en ajustes estructurales y operativos del sistema electoral mexicano,¹ modifica algu-

* Es profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es doctora en Ciencias Políticas por la UNAM y maestra en Ciencias Políticas por la Universidad de Szczecin, Polonia. Fue investigadora y asesora en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de diversas asociaciones de Ciencia Política. Es integrante de la Red de Politólogas- #NoSinMujeres. ORCID: 0000-0003-4536-9189.

¹ La propuesta menciona los siguientes elementos: La reforma electoral propone los siguientes ajustes estructurales y operativos del sistema electoral mexicano: 1. Reducción de legisladores: elimina doscientos diputados plurinominales y 64 senadores, dejando trescientos diputados electos por mayoría y 64 senadores, dos por cada entidad federativa; 2. Financiamiento a partidos: reduce a la mitad el financiamiento ordinario a partidos políticos y regula aportaciones privadas; 3. Revocación de mandato y consulta popular: disminuye al 30% la participación requerida para que sus resultados sean vinculatorios y homologa fechas con elecciones ordinarias; 4. Acceso a medios: cambia el modelo de comunicación política, priorizando mensajes propositivos en radio y televisión; 5. Autoridad electoral única: crea el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC), absorbiendo funcio-

nas reglas relacionadas directamente con la paridad de género y no establece cambios o adiciones que establezcan acciones afirmativas específicas en materia electoral para personas indígenas, afro mexicanas, migrantes, con discapacidad, de la diversidad sexual u otros grupos históricamente discriminados.

Algunos de los cambios relativos a las reglas generales del sistema electoral tendrían un impacto significativo en materia de paridad y acciones afirmativas. Los aspectos más relevantes en este sentido incluyen la reducción al financiamiento público, ajustes a la independencia y capacidad de los órganos electorales y el voto electrónico.

En cuanto a las modificaciones directamente relacionadas con la aplicación del principio de la paridad, se identifican las siguientes propuestas:

- Se determina que las autoridades electorales no podrán modificar los nombramientos de las candidaturas que realicen los partidos políticos, pues solo podrían ordenar la reposición de procedimientos por violaciones a su normativa interna o a derechos de la ciudadanía (artículo 41).
- Se establece que, para la elección de diputaciones federales por mayoría relativa, cada partido deberá proponer una fórmula por cada distrito electoral compuesta por personas del mismo género (artículo 53).
- Se elimina la representación proporcional en la Cámara de Diputados y el Senado, con lo cual desaparecen las listas plurinominales que debían integrarse de manera paritaria y encabezarse alternadamente entre mujeres y hombres (artículo 53, 54 y 56).
- Para la integración de los ayuntamientos municipales se establece que deberán conformarse de manera paritaria (artículo 115).
- Las reglas de paridad de género para candidaturas a diputaciones locales y la Legislatura de la Ciudad de México se sujetarán a lo dispuesto en el artículo 53 constitucional, lo que significa la eliminación de las diputaciones de representación proporcional, garantizando el principio de la paridad en su integración (artículo 116 y 122).

nes de los órganos públicos locales; 6. Voto electrónico: propone utilizar tecnologías de información para facilitar la participación ciudadana en elecciones y consultas; 7. Reducción de representantes locales: establece criterios poblacionales para definir el número de legisladores locales, regidores y concejales.

II. ¿QUÉ IMPLICACIONES TENDRÍAN ESTOS CAMBIOS?

Los cambios que propone la iniciativa tendrían profundos impactos en la calidad de la representación política. Tanto las modificaciones que mantienen una relación directa como aquellas que inciden indirectamente, dificultarían la aplicación de la paridad y de las acciones afirmativas. En este apartado se explora cuáles serían estas afectaciones.

La reducción del financiamiento público a los partidos políticos podría tener un impacto en la capacidad de los partidos para promover candidaturas de grupos históricamente subrepresentados. Al reducir los recursos, los partidos podrían verse obligados a optimizar su uso, lo que podría llevarlos a priorizar candidaturas con mayores posibilidades de éxito, dependiendo de cómo se interprete y aplique esta medida, así como de los niveles de supervisión que mantengan en este aspecto las autoridades electorales.

La propuesta de crear un Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC) unificado, que absorbería las funciones de los organismos públicos locales, también podría impactar el cumplimiento con la paridad y, en especial, la existencia de acciones afirmativas para los grupos históricamente excluidos de la representación. Este cambio afectaría cómo se administran y promueven las políticas de inclusión y paridad, que podría, posiblemente, fortalecer el control sobre el cumplimiento de la paridad, pero afectaría la capacidad institucional de implementar las medidas adicionales para el fortalecimiento de este principio, y para introducir las acciones afirmativas para otros grupos históricamente excluidos.

La iniciativa menciona también el uso de tecnologías para facilitar la participación ciudadana. Aunque no es una medida directa de paridad o acción afirmativa, la facilitación del voto podría impactar positivamente en la participación de grupos en situaciones de vulnerabilidad o que históricamente han tenido menos acceso al proceso electoral, pues en varios países se ha visto una relación positiva entre el voto electrónico y la participación ciudadana. Por ejemplo, la experiencia de Brasil sugiere que el voto electrónico presencial incrementó el voto en zonas rurales;² mientras

² Fujiwara, Thomas, "Voting technology, political responsiveness, and infant health: Evidence from Brazil", *Econometrica*, vol. 83, núm. 2, 2015, pp. 423-464.

que en Estonia se ha reportado una mayor participación de estonios residentes en el exterior.³

Por supuesto, también hay riesgos de que el voto electrónico pudiera excluir a segmentos con menor acceso y habilidades en el uso de tecnologías, como personas mayores, de bajos ingresos o ciertas comunidades étnicas; la brecha digital podría traducirse en una brecha democrática. El éxito de estas medidas depende de múltiples factores, incluidas la infraestructura tecnológica, la educación electoral, la seguridad del sistema y la confianza pública.

Los cambios en los principios de elección de los representantes tendrían un impacto profundamente negativo en la integración paritaria e incluyente de los órganos legislativos federal y estatales, así como de los ayuntamientos. La propuesta de eliminar diputaciones y senadurías plurinominales y adoptar exclusivamente un sistema de mayoría relativa podría influir en la representación de las minorías y en la paridad de género. Los sistemas de representación proporcional suelen ser más favorables para la inclusión de mujeres y grupos minoritarios en la política, mientras que los sistemas de mayoría relativa pueden favorecer a los candidatos de los grupos mayoritarios y dominantes.⁴

Con este ajuste se observaría no solamente una reducción en el grado de pluralismo político relativo al espectro partidista, sino que se afectarían las posibilidades de acceso a los escaños de las mujeres y de las personas pertenecientes a grupos históricamente excluidos, y más tomando en cuenta que la iniciativa no prevé ningún mecanismo para fomentar su representación.

Finalmente, el cambio del principio electivo hacia la mayoría relativa impediría la realización de los ajustes para lograr la integración de los órganos legislativos. En la lógica jurídica del sistema electoral mexicano,

³ Vassil, Kristjan *et al.*, “The diffusion of internet voting. Usage patterns of internet voting in Estonia between 2005 and 2015”, *Government Information Quarterly*, vol. 33, núm. 3, 2016, pp. 453-459.

⁴ Norris, Pippa, *Electoral engineering: Voting rules and political behavior*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004; Reynolds, Andrew, *Electoral systems and the protection and participation of minorities*, Londres, Minority Rights Group International, 2006; Tripp, Aili Mari, y Alice Kang, “The global impact of quotas: On the fast track to increased female legislative representation”, *Comparative Political Studies*, vol. 41, núm. 3, 2008, pp. 338-361; Htun, Mala, “Is gender like ethnicity? The political representation of identity groups”, *Perspectives on Politics*, vol. 2, núm. 3, 2004, pp. 439-458.

no se admite la alteración de los votos recibidos directamente por los partidos políticos en los distritos electorales. La eliminación de los escaños de representación proporcional implicaría entonces la desaparición del único mecanismo que han podido utilizar las autoridades electorales para lograr la materialización de la paridad.

Otro cambio altamente preocupante, y que agravaría la problemática recién comentada, está propuesto en el artículo 41 constitucional, al señalar que las autoridades electorales “solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos para el efecto de la reposición de procedimientos por violaciones a su normativa interna o a derechos de la ciudadanía. En ningún caso podrán resolver nombrando dirigentes y candidatos”. Esta prohibición implicaría que los partidos y coaliciones podrían incumplir las exigencias de la paridad y de las acciones afirmativas, pues los tiempos de registro de las candidaturas y del desarrollo de las campañas impiden, en la mayoría de las ocasiones, la reposición de un proceso de selección de candidaturas.

De esta manera, con los cambios propuestos, pero sin establecerlo directamente, la reforma implicaría un retroceso frente a las reformas anteriores, especialmente frente a la paridad en todo aprobada en 2019.

III. MEDIDAS INDISPENSABLES, MEDIDAS IDÓNEAS

La iniciativa presidencial obliga a pensar en la protección de los avances logrados a lo largo de veinticinco años, y que han permitido la integración paritaria de los órganos legislativos en México, así como importantes avances en la representación de las personas indígenas, afromexicanas, migrantes, con discapacidad y de diversidad sexogenérica. Estos irreductibles, que implican no dar ni un paso atrás en la conquista de los derechos de representación política, se pueden expresar en forma de un decálogo:

- Sistema electoral mixto con un importante número de escaños de representación proporcional.⁵

⁵ Esto implicaría mantener las reglas para la alternancia de género en listas cerradas y bloqueadas para el principio de representación proporcional, así como la postulación de mujeres en los encabezados de las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional de la Cámara de Diputados y, en el caso del Senado, también por el princi-

- Paridad en las postulaciones a los cargos legislativos federales y estatales, sin importar el método electivo aplicado.
- Obligación de registrar candidaturas propietarias y suplentes del mismo género (con la única excepción de la suplencia femenina de las candidaturas masculinas establecida).⁶
- Prohibición de que las candidaturas de un mismo género estuvieran asignadas a distritos perdedores. Para ello, se determinan los distritos y entidades con votación baja, votación media y votación alta por cada partido político, tal como lo ha estado aplicando el Instituto Nacional Electoral en los últimos procesos electorales (INE/CG299/2018).
- Obligación de respetar la paridad para los partidos en lo individual y para las coaliciones de todo tipo (totales, parciales y flexibles).⁷
- Paridad en las candidaturas a gubernaturas.⁸

pio de mayoría relativa (en las dos fórmulas presentadas por el principio de mayoría relativa para cada entidad se presenten personas de género distinto y que la mitad de las listas de candidaturas por el principio de mayoría relativa por entidad deberán estar encabezadas por cada género, establecidas en el Acuerdo INE/CG299/2018).

⁶ Establecidas en la sentencia Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), SUP-REC-7/2018, Recurrente: Eva Avilés, Álvarez y otras mujeres, Autoridad responsable: Sala Regional Guadalajara, 31 de enero de 2018, disponible en: <https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2017-11-03/sup-rec-7-2018.pdf>

⁷ Instituto Nacional Electoral (INE), INE/CG299/2018, ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE, EN EJERCICIO DE LA FACULTAD SUPLETORIA, SE REGISTRAN LAS CANDIDATURAS A DIPUTADAS Y DIPUTADOS AL CONGRESO DE LA UNIÓN POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA, PRESENTADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y COALICIONES CON REGISTRO VIGENTE, ASÍ COMO LAS CANDIDATURAS A DIPUTADAS Y DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, CON EL FIN DE PARTICIPAR EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2017-2018, 2018, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/95612>

⁸ “Los criterios señalan que se tiene que contemplar cualquier escenario posible como el que se declare desierto el registro de precandidaturas; cuando no existan suficientes precandidaturas de algún género; cuando sólo se hayan registrado personas de un género para el cargo y cuando se señale que alguna entidad será reservada para determinado género deberá establecerse cuál será el procedimiento objetivo para realizar dicha reserva. Una vez aprobados los criterios, los partidos contarán con 72 horas para comunicar a los Organismos Públicos Locales, los cuales definirán en un plazo de 10 días la aprobación del proceso de selección para que antes del 31 de enero del 2021 se informe al INE sobre las acciones adoptadas junto con las listas de candidaturas”. Instituto Nacional Electoral (INE), “Aprueba INE criterios de paridad para Gubernaturas”, Central Electoral, número 342, publicada el 6 de noviembre de 2020, disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2020/11/06/aprueba-ine-criterios-de-paridad-para-gubernaturas/>

- Distribución paritaria de los recursos financieros y del tiempo aire en los medios de comunicación masiva.
- Paridad en la integración de los órganos de representación (paridad en todo).
- Facultades y capacidades institucionales que no limiten su capacidad de supervisar el cumplimiento de las normas por parte de los partidos y coaliciones, sino que, además, mantengan la posibilidad de designación directa de las candidaturas ante las resistencias partidistas, así como la posibilidad de alterar el orden de listas de representación proporcional para lograr la integración paritaria de los órganos legislativos y municipales.⁹
- Acciones afirmativas para garantizar la representación plural de las personas indígenas y afromexicanas, migrantes, con discapacidad y de diversidad sexogenérica.

Este decálogo de irreductibles postula que no se permitan regresiones en el reconocimiento de los derechos, pero sí admite e, inclusive, considera pertinentes algunas reformas. En especial, resulta necesario legislar, y a nivel constitucional, al respecto de los mecanismos que garanticen la representación de los grupos históricamente excluidos.

La Constitución mexicana resulta omisa frente a la representación política de las personas indígenas y afromexicanas en los órganos legislativos y municipales, mientras que las medidas adoptadas por el INE, aunque valiosas y fundamentales, no son las más idóneas para lograr su representación efectiva. La literatura evidencia que la identidad étnica no es similar a la identidad de género, por lo que las cuotas no funcionan de la misma manera en estos dos casos. La identidad étnica es a menudo más fluida, lo que dificulta la determinación de quién pertenece a un grupo étnico determinado y quién puede reclamar legítimamente la representación de

⁹ TEPJF, SUP-REC-046/2015, Recurrente: Partido Social Demócrata de Morelos, Autoridad responsable: Sala Regional Distrito Federal, 13 de marzo de 2015, disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0046-2015.pdf; TEPJF, SUP-REC-1414/2021, SUPREC-1415/2021, SUP-REC-1416/2021, SUPREC-1417/2021, SUP-REC-1418/2021, SUPREC-1419/2021, SUP-REC-1420/2021 Y SUP-REC-1421/2021 acumulados, Recurrentes: Leticia Castillo López, Karla Anais Pizarro Armendáriz, Dania Rodríguez López y Narda Sofía Galán Castillo, Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral, 29 de agosto de 2021, disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1414-2021.pdf

ese grupo. Además, las cuotas étnicas pueden exacerbar las divisiones y tensiones entre grupos y llevar a una representación simbólica o “tokenismo”, donde los representantes de grupos minoritarios son incluidos, pero tienen poco poder real para influir en las políticas. Finalmente, en sociedades con muchos grupos étnicos diferentes puede ser difícil diseñar un sistema de cuotas que sea justo y representativo para todos.¹⁰

Por ello, en lugar de las cuotas étnicas, y tomando en cuenta las características poblacionales de México, sería recomendable explorar la adopción de los escaños reservados¹¹ u otros mecanismos, como los parlamentos étnicos.¹² En cuanto a los otros grupos históricamente excluidos, un esfuerzo legislativo podría llevar a un debate sobre los mecanismos más idóneos para lograr su representación.

Las reformas, particularmente los cambios constitucionales, deben siempre respetar el principio de progresividad, buscando la ampliación en el reconocimiento de los derechos y establecimiento de los mecanismos para su ejercicio efectivo. Este principio debe guiar una futura reforma electoral.

¹⁰ Htun, *op. cit.*

¹¹ Los escaños reservados son un mecanismo de acción afirmativa utilizado en algunos sistemas electorales para garantizar la representación de grupos específicos, como minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, en los órganos legislativos. A diferencia de las cuotas, que generalmente requieren que los partidos políticos nominen a un cierto porcentaje de candidatos de grupos subrepresentados, los escaños reservados están designados específicamente para ser ocupados por miembros de estos grupos. Los escaños reservados pueden ser elegidos a través de diversos mecanismos, como distritos electorales especiales, donde solo votan los miembros del grupo, listas separadas en un sistema de representación proporcional o nombramientos por parte de organizaciones o autoridades comunitarias.

¹² Por ejemplo, en Canadá, existe la Asamblea de las Naciones Originarias. Esta asamblea representa a más de 600 comunidades de las Primeras Naciones en Canadá. Los jefes electos de cada nación originaria se reúnen regularmente para discutir asuntos de importancia para sus comunidades y abogar por sus intereses ante el gobierno federal. Tester, Frank James *et al.*, “With an ear to the ground: The CCF/NDP and aboriginal policy in Canada, 1926–1993”, *Journal of Canadian Studies*, vol. 34, 1999, pp. 52-74. Similares parlamentos, con diferentes grados de éxito, existen en Noruega, Suecia y Finlandia (Parlamento Sami), Estados Unidos (Congreso Nacional de Indígenas Estadounidenses) y en Australia (con diferentes órganos consultivos cincuenta años).