VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL UUC-KIB ESPADAS ANCONA AL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS PARA INTEGRAR LAS PROPUESTAS DE ASPIRANTES PARA OCUPAR LOS CARGOS VACANTES DE CONSEJEROS Y CONSEJERAS ELECTORALES DE LOS CONSEJOS LOCALES Y DISTRITALES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2023-2024

Con fundamento en el artículo 26 numerales 6 y 9 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se presenta este voto particular al tenor de lo siguiente:

I. A manera de antecedentes

En la sesión del 31 de mayo de 2023, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral suscribió por unanimidad, en lo general, el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los Lineamientos para integrar las propuestas de aspirantes para ocupar los cargos vacantes de Consejeros y Consejeras Electorales de los Consejos Locales y Distritales del Instituto Nacional Electoral para el proceso electoral federal 2023-2024.

En lo particular, en lo que hace al apartado TERCERO. Motivación que sustenta la determinación, que comprende de los numerales del 11 al 17 de los Considerandos y sus correlativos en los Puntos de Acuerdo Segundo, Noveno y Décimo, el Acuerdo en cita se aprobó a razón de ocho votos a favor y tres en contra, porción argumentativa motivo de mi disenso.

En términos generales, el Consejo General tomó la decisión de incluir en los lineamientos un conjunto de medidas para favorecer el acceso a los consejos locales y distritales de personas adscritas a grupos en situación de discriminación. Esta decisión estuvo acompañada de una definición de lo que se entiende por personas en situación de discriminación y un listado de los grupos vulnerables que serían susceptibles de ser incluidos mediante estas medidas.

II. Motivo del disenso

Esto bajo las siguientes premisas:

a) El planteamiento de inclusión social que se hace dentro de este acuerdo no solo se basa en una concepción profundamente falaz de la sociedad, sino que es, además, altamente discriminatoria.

En principio, se plantea que en este acuerdo se procura la inclusión de todos los grupos en condición de discriminación. Esto es directamente falso. Se presenta un catálogo de grupos sociales discriminados, que deriva de las cuotas para diputaciones federales que se aplicaron en las elecciones de 2021; y que, si bien fueron relativamente efectivas, en términos numéricos, generaron tal nivel de dudas que, incluso el Tribunal Electoral, después de su ratificación, ordenó realizar un estudio técnico especializado para medir su efectividad.

El resultado de este estudio, elaborado por el Colegio de México¹ es que fundamentalmente el mecanismo de cuotas, *de la manera que se aplicó*, no

¹ ESTUDIO ESPECIALIZADO SOBRE LA EFECTIVIDAD EN LA APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS Y LAS BARRERAS QUE ENFRENTAN LOS GRUPOS EN SITUACIÓN DE DISCRIMINACIÓN EN LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021. Documento de investigación elaborado por El Colegio de México con motivo del convenio específico de colaboración con

alcanza el objetivo perseguido y por tanto su existencia misma. Por ejemplo, el estudio encontró que, por lo que se refiere a las motivaciones de ingreso a la actividad política, no están directamente relacionados con aspectos identitarios con el grupo que buscaban representar.² En cuanto a la representación sustantiva, es decir, aquella que tiene que ver con las actividades que llevan a cabo las personas representantes en favor de los intereses de los grupos y personas que representan, el Colegio de México concluyó que las cuotas no garantizan la representación sustantiva³ y, finalmente, por lo que se refiere a la definición misma de los grupos vulnerables la investigación concluye que uno de los mayores retos para el INE es allegarse de mayor información para definir cuáles son los grupos vulnerables.⁴ En lugar de que el INE se avocara a revisar el sistema de acciones afirmativas como lo sugiere el estudio que contrató lo

_

el Instituto Nacional Electoral, Número INE/DJ/124/2021. Visible en: https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147274/CGex202212-14-ip-22.pdf

² "Desde un plano transversal a los cinco grupos, encontramos que las motivaciones del ingreso a la vida política, en sus diferentes etapas, no están directamente relacionadas con aspectos como la identidad indígena, afromexicana o de la diversidad sexual, la experiencia migrante o la condición de discapacidad. Encontramos una amplia gama de motivaciones para incursionar en la política, entre las cuales, efectivamente se ubican experiencias propias de los cinco grupos" (p. 261-262)

³ "Los resultados en la forma en que las diputaciones electas por acción afirmativa están desarrollando su trabajo en la actual legislatura, manifiestan una conexión con las trayectorias políticas. En este sentido, las candidaturas con trayectoria partidaria y una agenda política relacionada exclusivamente con el grupo por el que postulan durante la campaña, y que mantuvieron esta agenda a nivel legislativo, han producido iniciativas prácticamente monotemáticas del grupo de acción afirmativa al que representan. En segundo lugar, las candidaturas que en la campaña electoral incorporaron en su agenda política temas propios del grupo a representar, han producido iniciativas multitemáticas. En tercer sitio, encontramos a las candidaturas que no incorporaron en su campaña temas sobre el grupo de personas a representar, son diputaciones que, hasta la fecha de corte del análisis de la producción legislativa, no han realizado ninguna iniciativa en general y en particular sobre la acción afirmativa por la que fueron electas. Es importante subrayar que la productividad de los dos primeros subconjuntos de diputaciones no se ha traducido en efectividad legislativa, es decir, en la publicación definitiva de leyes." (p. 343)

⁴ "Frecuentemente, estos grupos poblacionales son vistos y caracterizados a través de estereotipos binarios que ignoran su diversidad interna y los representan en términos dicotómicos, asumiendo que son homogéneos y radicalmente diferentes, que cuentan con expectativas, actitudes, opiniones, cosmovisiones y comportamientos uniformes, que están aislados o separados del resto de la sociedad." (p. 585).

propone reproducir no solamente en el ámbito de las candidaturas sino en este ocasión en la designación de consejeros locales y distritales.

El estudio del COLMEX concluye que si bien es cierto el número de diputados y diputadas de origen de grupo vulnerable aumentó: 1.- En diversos casos hubieran llegado y han llegado a la Cámara sin la ayuda de las acciones afirmativas⁵ y 2.- El aumento en el número de representantes populares con este origen no se ha reflejado en una representación de grupo ni en un impulso de la agenda de estos grupos vulnerables⁶, esto quiere decir, que el diseño institucional de las acciones afirmativas impulsadas por el INE tiene un problema de diseño conceptual que impide se llegue al objetivo buscado por la política pública. En lugar de revisar el modelo como sugiere el estudio, estamos

_

⁵ "En las candidaturas de personas indígenas, es indispensable destacar que los efectos de las acciones afirmativas en este tipo contribuyeron a que un sector político con amplia trayectoria partidista y agenda política a favor del grupo alcanzara una candidatura competitiva en los 21 distritos federales electorales.

En este tipo de candidaturas encontramos trayectorias políticas de largo aliento que, generalmente, comienzan por fuera de los partidos políticos y una vez en éstos prosiguen con la conquista electoral en cargos de representación local y comienzan a escalar al nivel federal. Esta carrera también es posible observarla dentro de los partidos políticos, instituciones en donde este tipo de candidaturas anidan y recorren cargos desde la esfera comunitaria, regional y nacional. La edificación de una carrera política en esta categoría requiere de una profesionalización que se logra con el tiempo.

Por otra parte, en cuanto a las diputaciones por el principio de Representación Proporcional, las

Por otra parte, en cuanto a las diputaciones por el principio de Representación Proporcional, las carreras políticas al interior de los partidos, así como una alta confianza partidista en la candidatura, fueron los componentes que impulsaron la selección de estas personas como candidatas." (P. 272).

⁶ "En esta primera experiencia el INE recurrió al establecimiento de cuotas que obligaron a los

partidos y coaliciones a postular al menos 50 candidaturas para personas de los cinco grupos, en momentos muy cercanos al inicio de las campañas electorales. Sin embargo, como se analiza en este estudio las cuotas no garantizan mecánicamente su representación sustantiva. De hecho, asegurar este tipo de representación no es una responsabilidad directa o exclusiva de las autoridades electorales. Para ello se requeriría de un trabajo integral por parte de los partidos políticos que incorporara elementos de educación cívica, capacitación política, formación de cuadros y militantes, inclusión de los grupos en sus instancias organizativas y de decisión interna, apoyo y financiamiento durante las campañas electorales e incluso, eventualmente, medidas de nivelación para el ejercicio de los cargos públicos." (P. 13)

reproduciéndolo en otros ámbitos de la vida electoral como es el caso de los lineamientos en comento.

Como se observa, hay un problema de fondo en la definición de los grupos vulnerables que presenta este acuerdo y es que se parte de este catálogo parcial, en donde se ubican algunas categorías de personas discriminadas a los cuales se agrega la de adultos mayores. Y esto se hace con una gran arbitrariedad, ignorando el texto constitucional. La Constitución incluye, por ejemplo, la condición social y económica. A mí me llama la atención cómo cuando se habla de inclusión, sistemáticamente se evita hablar de la discriminación económica.

Así el hecho de que el 60 por ciento de la población del país sea discriminada por cuestiones económicas y que es una discriminación que no tiene que ser explícita, sino que es vigente en la realidad, quien no tiene ciertos mínimos económicos en este país no tiene acceso a una cantidad de servicios, lugares, condiciones y fuentes de trabajo, no es considerado como un criterio para definir un grupo en situación de vulnerabilidad. La Constitución habla de cuestiones religiosas, habla de opiniones, habla del estado civil y nada de esto se considera cuando se pretende incluir o definir a todas las personas en condición de discriminación.

Siendo así que el artículo 1º de la Constitución, en su párrafo 5 se establece la prohibición a toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o

menoscabar los derechos y libertades de las personas, para el acuerdo en comento, estos grupos referidos en el mencionado artículo, son estos:

- a) Personas afromexicanas
- b) Personas de las diversidades sexuales
- c) Personas con discapacidad
- d) Personas indígenas
- e) Personas adultas mayores

Es decir, independientemente de mi negativa al establecimiento de cuotas – porque esto no resuelve la discriminación—, las cuotas que se establecen en el acuerdo en estudio no son las que primordialmente estableció el constituyente permanente en el texto Constitucional.

Cuando hablamos de incluir, siempre se generaliza sobre las categorías que ya fueron escogidas y se ignoran las categorías que no fueron previamente elegidas, lo cual nos lleva a otro de los problemas del acuerdo específico y es que reproduce un problema de las cuotas, que es encontrar dos categorías de discriminación en este país, los discriminados de primera y los discriminados de segunda.

Los discriminados de primera son aquellos que son reconocidos por el Instituto Nacional Electoral, son aquellos a los que no se les busca dar condiciones de igualdad ni se procura evitar la discriminación, sino que se les pretende dar condiciones de acceso preferente, como textualmente se dice en el acuerdo.

b) El INE no ha recibido reclamos de que en sus nombramientos se haya discriminado a personas por sus preferencias sexuales, por su identidad de género, por su color de piel, por su pertenencia o no a comunidades indígenas o por su condición de discapacidad.

Y eso es un segundo y muy importante factor de discriminación. Además. me parece alarmante que la Dirección Ejecutiva de Organización haya realizado una encuesta a las juntas locales ejecutivas para contar con información sobre los niveles de inclusión registrados en la integración de los consejos locales, no queda claro si les preguntó a las y los consejeros locales como se definían, si de la diversidad sexual o indígenas por mencionar sólo dos categorías.

Hasta el ejército norteamericano en algún momento eliminó esa medida, las políticas de "no digas, no preguntes", y en este acuerdo se nos dice el INE sí te pregunta; si eres integrante de un consejo electoral, el INE sí te pregunta sobre tu identidad.

Pero bueno, ahora el Instituto Nacional Electoral sí pregunta y si no dices, entonces quedas sometido a un segundo factor de discriminación porque sólo si te identificas con algún grupo vulnerable, teóricamente este acuerdo te protege, pero si eres una persona que, en el ejercicio pleno de sus derechos no le interesa manifestar ninguna adscripción, por mil razones perfectamente legítimas, quedas automáticamente desprotegido.

Por ejemplo, si yo soy un abogado prestigioso en una ciudad conservadora, pienso desde luego en Mérida, si yo quiero ejercer el derecho de ser elegido para ser consejero local o distrital y ser sujeto de un criterio preferente, tengo

que vulnerar mi decisión de no manifestar públicamente mis preferencias sexuales y eso no me parece bien. Los mismo aplica en muchas zonas del país, respecto de la pertenencia un pueblo indígena; aquí en el palacio de la democracia es muy fácil decir: "soy indígena", uno se puede llenar de orgullo: "soy maya" (yo no lo soy, pero vamos, un día me voy a auto adscribir, lo voy a hacer y lo diré con gran orgullo, ¡soy maya!); sin embargo, ¿saben ustedes el costo que tiene en el estado de Yucatán anunciarse públicamente como maya?, y entonces otra vez tenemos indígenas de dos categorías: los que se reconocen públicamente como tales y los que no, pero con una más que, sin reconocerse públicamente, trae condiciones de preferencia, pues esto hace además que quienes no sean sí puedan tener interés en reconocerse como tales.

En suma, es realmente preocupante que se proponga preguntar a quienes ya son consejeras y consejeros, y a las personas que aspiran a cubrir las vacantes de dichos órganos a que grupo vulnerable se autoadscriben, porque no hay más que una de dos para aplicar lo que esta propuesta está planteando, o se les pregunta o se les prejuzga y las dos cosas me parecen muy, pero muy graves.

Adicionalmente, es importante señalar que hay una lista de segmentos poblacionales mucho más amplios a los que se pretende incluir, que no son atendidos y que no planteo que tengan que ser contemplados a través del establecimiento de cuotas, sino a través de trabajar por la eliminación de la discriminación. El principal segmento que no se menciona por prejuicios clasistas, hay que decirlo con todas sus letras, es el de la población en condición de pobreza. Es decir, pareciera que se concluye que los pobres no son un sector discriminado y que, en consecuencia, no son susceptibles de medidas de

compensación, que creo que tampoco sería correcto hacerlo para el caso, como tampoco lo es en los otros casos.

Pero, además, se discrimina a los segmentos sí reconocidos, es decir población LGBT, indígenas, afrodescendientes y personas con discapacidad que no quieran anunciar su condición. Porque estamos hablando de un asunto de identidad, no vamos a decir esta persona pertenece a determinado grupo vulnerable y así identificarlos, sino que ellas nos lo tendrán que decir. Y, entonces, corremos el riesgo de que el INE empiece a incluir un "racímetro" en sus criterios. ¿Usted a qué grupo racial pertenece? ¿Es usted indígena? ¿Es usted afrodescendiente? ¿Alguna otra migración? ¿O es mexicano genérico?

III. Conclusión

En conclusión, la forma en que se propone para combatir la discriminación no es efectiva y sirve como sustento el estudio realizado por el COLMEX; adicionalmente, la forma en que se catalogan los grupos vulnerables, excluye a las categorías sospechosas que enlista el artículo 1º de la Constitución, específicamente en lo que se refiere a la discriminación por condición social, religiosa, estado civil, entre otras. Por estas consideraciones sustento mi voto en contra del conjunto de motivaciones asentadas en el Considerando Tercero y los acuerdos consecuentes del proyecto que se nos presentó, a lo que se suma que bajo ningún concepto podría apoyar una propuesta de esta naturaleza, por tratarse de un acuerdo prejuicioso con una visión falaz de la sociedad y de los factores de discriminación que existen en ella que no contribuye a disminuir esto y que, por el contrario, establece otros elementos de segmentación y discriminación ajenos a los criterios de una República, y con ello contrario al

espíritu consagrado en la constitución en el artículo primero, al principio pro persona.

Por las razones expuestas, de manera respetuosa, no puedo acompañar el sentido del proyecto, pues el fin perseguido a través de cuotas de personas en situación de vulnerabilidad no se corresponde con la realidad, por lo cual, emito el presente VOTO PARTICULAR.

UUC-KIB ESPADAS ANCONA CONSEJERO ELECTORAL