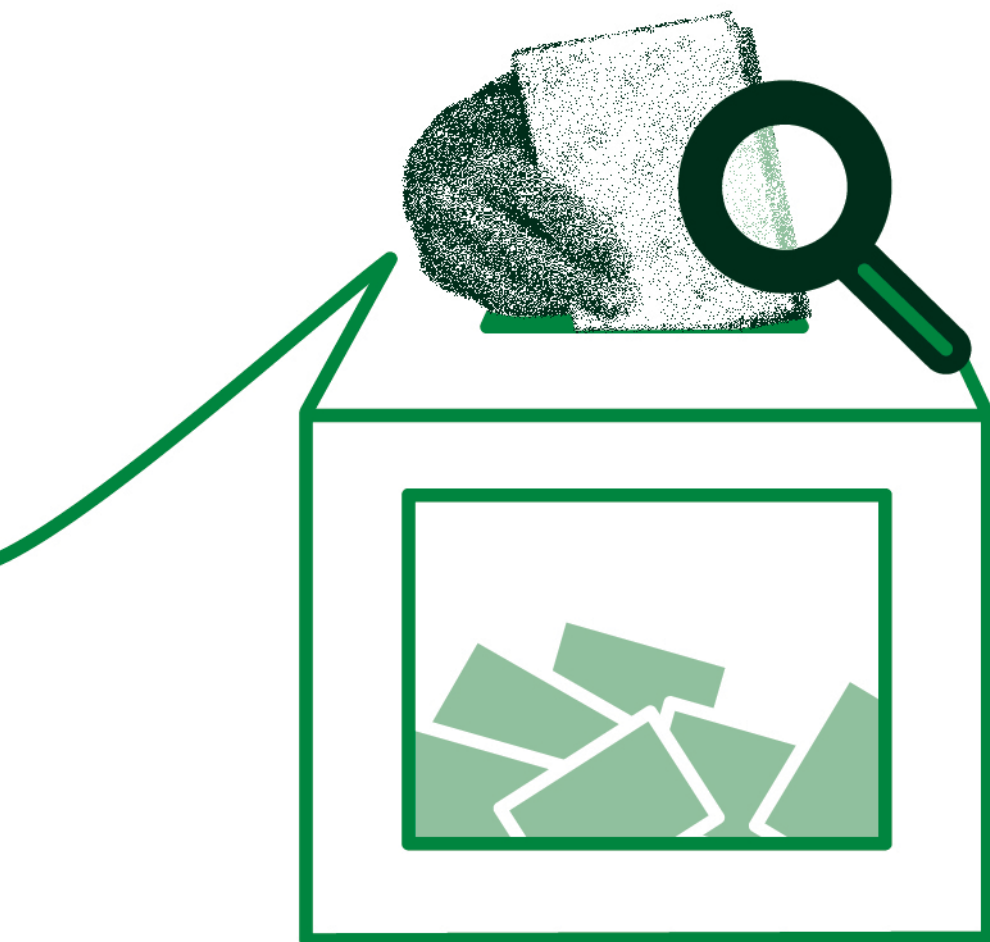


Reporte sobre la discriminación en México 2012

► Derechos políticos

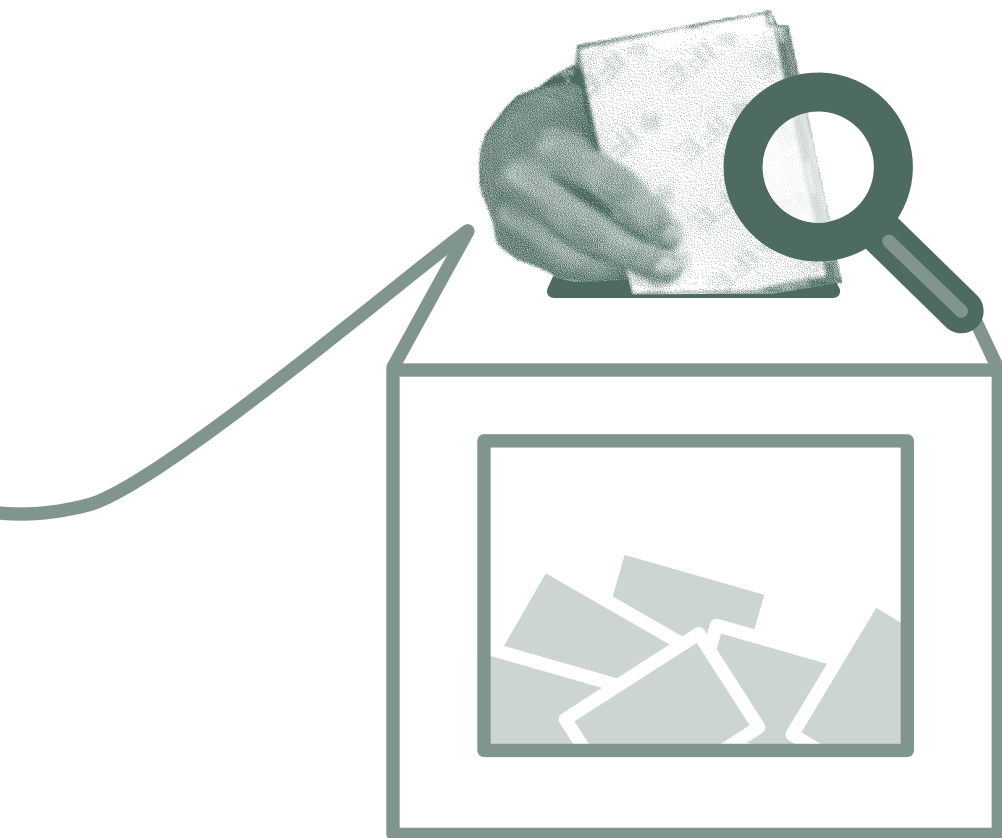
COORDINADO POR RICARDO RAPHAEL DE LA MADRID





CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN

Reporte sobre la discriminación en México 2012 Derechos políticos



COORDINADO POR RICARDO RAPHAEL DE LA MADRID

Coordinación editorial: Carlos Sánchez Gutiérrez

Cuidado editorial: Armando Rodríguez Briseño y Carlos Martínez Gordillo

Diseño y formación: Paula Montenegro

Las opiniones y los datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista del CIDE como institución. El *Reporte sobre la discriminación en México 2012* fue coordinado por Ricardo Miguel Raphael de la Madrid (ricardo.raaphael@cide.edu), profesor afiliado a la División de Administración Pública del CIDE.

Primera edición: noviembre de 2012

© 2012. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

Dante 14, col. Anzures,

del. Miguel Hidalgo,

11590, México, D. F.

www.conapred.org.mx

ISBN 978-607-7514-64-0 (Colección)

ISBN en trámite (Derechos políticos)

Se permite la reproducción total o parcial del material incluido en esta obra, previa autorización por escrito de la institución.

Ejemplar gratuito. Prohibida su venta.

Impreso en México. *Printed in Mexico.*

ÍNDICE

Presentación	9
Introducción	13
Definiciones filosóficas y jurídicas	15
Definiciones filosóficas	15
Definiciones jurídicas	16
<i>Una mirada a la historia de la democracia en México a través de las reformas constitucionales</i>	16
<i>Los derechos políticos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	19
<i>Los derechos políticos y los instrumentos internacionales</i>	21
<i>El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</i>	23
El derecho a votar	25
El voto de las personas mexicanas en el extranjero	26
El voto de las personas con discapacidad	27
El voto de los pueblos indígenas	29
El voto de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero, travestis e intersexuales (LGBTTTI)	30
El voto de las personas extranjeras en México	30
El voto activo y los ministros de culto	32

El derecho a ser votado y subrepresentación política	33
Acceso político sólo a través de los partidos	33
Cuotas de género	34
Pueblos indígenas	38
Personas con discapacidad	39
Jóvenes	39
Ministros de culto	41
Personas LGBTTTI	42
Personas mexicanas por naturalización	43
Recomendaciones	45
Acciones en materia legislativa	45
Acciones en materia de política pública	46
Recomendaciones y observaciones finales de los Comités de Naciones Unidas con relación a derechos políticos	47
Acción legislativa	47
Política pública	47
Campañas de sensibilización	49
Bibliografía	51
Agradecimientos	53

PRESENTACIÓN

EL DESAFÍO DE PROFUNDIZAR EN EL CONOCIMIENTO DE LA DISCRIMINACIÓN PARA ATACAR SUS RAÍCES

LA INVESTIGACIÓN CUANTITATIVA Y CUALITATIVA ES CLAVE para enfrentar de manera efectiva el fenómeno de la discriminación en México, porque permite profundizar en su estudio con conocimientos, dimensiones y abordajes interdisciplinarios, así como con más y mejores datos, debido a que amplía y actualiza la información periódicamente.

Éste ha sido y sigue siendo el gran desafío a lo largo de la última década, en la que gracias a las diversas perspectivas y niveles de investigación hemos ido aumentando nuestra comprensión de las múltiples caras que tiene la discriminación, sus distintas y complementarias formas de operar y sus complejas tramas en la vida cotidiana, especialmente la de personas y grupos en situación de vulnerabilidad.

En nuestra cultura persiste la desigualdad de trato, constituida sobre un pasado autoritario. En un primer momento se asumió que el problema de la discriminación radicaba precisamente en las desigualdades y el maltrato que afectaban en particular a las minorías, pues ambos agravios se producen en las relaciones políticas de dominio entre personas y grupos sociales, estableciendo relaciones desiguales, inequitativas y negadoras de derechos; en un entorno semejante no se reconocen los mismos derechos debido a prejuicios, estereotipos y estigmas que unas personas tienen de otras. Más tarde se reconocieron los derechos al trabajo, la salud, la educación, la seguridad, etc. No obstante, por entonces, ciertos grupos no podían ejercer de igual modo esos mismos derechos generales. Por ejemplo, no se reconocían las necesidades de las niñas y los niños con discapacidad, quienes carecían

de la infraestructura adecuada en las escuelas, maestros especializados que hablaran lenguaje de señas mexicano, entre otras barreras.

Actualmente, la igualdad de trato entre las personas sólo es posible sobre la base de un Estado democrático, social y de derecho, cuyo marco jurídico y políticas públicas ayuden a prevenir, combatir y erradicar las persistentes asimetrías e injusticias institucionalizadas. Hoy tenemos instituciones públicas que atienden a grupos vulnerables y sus problemáticas: la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (Inali), el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), el Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve), el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (Conadis), el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), entre otras.

Sin embargo, la discriminación en México tiene múltiples y complejos orígenes y expresiones que es necesario conocer a fondo para enfrentarla más eficazmente. Si persiste la discriminación es porque está muy enraizada en las estructuras sociales, políticas, económicas, culturales, jurídicas, estéticas, etc., y esto exige conocer, visibilizar, mapear, graficar y relacionar esas estructuras, para dimensionar la magnitud de los problemas alrededor de la discriminación, desentrañar la trama de sus interrelaciones y así poder contar con herramientas idóneas para diseñar y definir políticas públicas incluyentes que atajen efectivamente las injusticias de la exclusión.

Este esfuerzo de investigación, estudio, análisis y producción de conocimiento en esta materia tiene valiosos antecedentes, como la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación y la creación del Conapred. El primer diagnóstico sobre discriminación y las encuestas nacionales sobre el tema lograron tener algún nivel de impacto en las presentes y futuras agendas. De allí su importancia.

Insistimos. Enfrentar la discriminación implica la tarea estratégica de investigarla para profundizar en su conocimiento y proponer soluciones concretas al problema. En virtud de ello, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) elaboró esta aproximación diagnóstica que presentamos ahora, denominada *Reporte sobre la*

discriminación en México 2012, cuyos hallazgos nos hablan de la aún desafiante realidad nacional en esta materia. Sin duda, un reporte que, como dice Ricardo Raphael, “logra romper silencios y construye campos de estudios, coordinadas de dónde valdría la pena profundizar y dónde medir y buscar indicadores”.

El reporte busca responder algunas preguntas sobre la discriminación, valiéndose del análisis de procesos que suelen afectar los derechos de ciertos grupos sociales. En tal sentido, el reporte explora la materia de que está hecho este candado social que coloca privilegios de un lado y exclusión del otro; asimismo, orienta sobre el alcance de la futura agenda por la igualdad de trato que el país y nuestra sociedad requieren.

Deseamos que los resultados de este reporte sean muy útiles para afianzar el combate frontal a la discriminación en México, así como para ampliarlo y fortalecerlo entre la ciudadanía. Que sus volúmenes, escritos por expertos y expertas, logren contribuir a un entendimiento más completo de aquellos procesos y problemáticas relacionados con la libertad de conciencia, la libertad religiosa, la libertad de expresión, el acceso a la información y provisión de datos personales, el proceso penal, el proceso civil; los derechos a la salud, al trabajo, a la alimentación y a la educación; el acceso al consumo, al crédito, a la movilidad y a los espacios públicos.

En todos los casos, el combate a la discriminación debe ser uno de los ejes principales de la política y la economía en nuestro país, abarcando, de manera integral, todas las dimensiones de los territorios del Estado, la sociedad civil y las empresas; todas las aristas de los ámbitos público y privado.

Ricardo Bucio Mújica
Presidente del Consejo Nacional
para Prevenir la Discriminación

INTRODUCCIÓN

EN UNA DEMOCRACIA COMO LA NUESTRA, EL EXPEDIENTE ELECTORAL –y en especial el de los derechos políticos– tiene un papel central en las discusiones de la agenda pública. Se sigue caminando rumbo a la construcción de una democracia bien consolidada, pero aún son muchos los temas que tienen que ser saldados para arribar a un sistema pleno e incluyente. Los derechos políticos contienen elementos de asimetría y discriminación incluso desde el plano normativo (Vásquez y Córdova, 2012, p. 8), puesto que mientras en algunos rubros la institucionalidad democrática, la Constitución y las leyes han avanzado considerablemente en el combate a la no discriminación, otras instituciones y normas aún continúan en ese proceso.

Entre los derechos que ordinariamente se engloban dentro de los derechos políticos, en este reporte nos concentraremos únicamente en dos: el derecho a votar y el derecho a ser votado. En este texto se pretende señalar de qué manera en México el ejercicio de éstos está sujeto a prácticas discriminatorias en el Estado y en la sociedad, partiendo de lo siguiente: si bien es cierto que ha habido una ampliación en su reconocimiento, en especial del derecho a votar, también lo es que aún quedan rezagos en lo que respecta al derecho a ser votado.

En el primer apartado del texto se hace un breve recorrido por la legislación aplicable en la materia. El apartado segundo trata el derecho a votar; ahí se observa que aunque éste se encuentra garantizado para todas aquellas personas que tienen la ciudadanía, sigue habiendo asimetrías importantes en su ejercicio. Se revisan entonces aquellos avances que han permitido el libre ejercicio del voto para algunos grupos que históricamente se han visto limitados y también se examinan las carencias legislativas en este sentido.

En un tercer apartado se analiza el derecho al voto pasivo. Es en este punto en donde existen mayores problemas de discriminación. Se exploran los motivos por los que el crisol de la diversidad mexicana no se ve reflejado en la representación política del país: todavía existen limitaciones al derecho a ser votado de las personas indígenas, las mujeres, las personas con discapacidad, las y los mexicanos naturalizados y las personas LGTBTTT. Se repasa en los motivos por los que esto ocurre y cuáles son los grupos que se ven más afectados.

Por último, se expone una serie de propuestas para mejorar el estado del ejercicio de los derechos políticos, así como recomendaciones y observaciones de los comités de Naciones Unidas con relación a México.

Varios de los argumentos presentados se derivan de una ponencia escrita por Paula Sofía Vásquez Sánchez y Lorenzo Córdova Vianello solicitada para efectos de este documento. También han sido de gran valor argumental varias entrevistas realizadas a especialistas, entre las que destaca la celebrada con el doctor Mauricio Merino Huerta.

Ricardo Raphael de la Madrid

DEFINICIONES FILOSÓFICAS Y JURÍDICAS

DEFINICIONES FILOSÓFICAS

Los derechos políticos son aquellos derechos fundamentales que reconocen y garantizan a la ciudadanía la participación en la toma de decisiones públicas. Ordinariamente, se clasifican en tres formas básicas de actuación: el derecho a votar, el derecho a ser votado y el derecho de asociación política. A través de éstos la ciudadanía puede hacer efectivas sus demandas y, por medio de su ejercicio, es posible “exigir responsabilidades a los gobernantes” (Fix-Fierro, 2006, pp. 22-23). Se trata, pues, de derechos que promueven *la inclusión y la participación de la sociedad*. En cuanto tales, son considerados como condición indispensable para lograr la igualdad real e incluso como un requisito más importante que los derechos sociales mismos.

El filósofo Norberto Bobbio (2005) puntualiza las características que deben estar presentes en el ejercicio de los derechos políticos, cuyas condiciones de igualdad son imperativo democrático. Así, señala que todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, de religión, de condición económica o de sexo, deben poder ejercerlos. Bobbio amplía su afirmación y anota que el voto de cada ciudadana o ciudadano debe tener un peso igual al de los demás; que todos quienes disfrutan de los derechos políticos deben ser libres de votar según su propia opinión, misma que debe haberse formado a partir de una libre selección entre diversos grupos políticos organizados que concurren entre sí; que la ciudadanía debe estar colocada en una situación en la que pueda escoger entre opciones diversas para, en efecto, ejercer sus derechos en libertad. Por último, anota que tanto para las elecciones como para las decisiones colectivas, debe va-

ler la regla de la mayoría numérica. Sin embargo, el jurista hace una precisión importante: ninguna decisión tomada por mayoría puede limitar los derechos de la minoría, en primer lugar, el de poder convertirse en mayoría en paridad de condiciones.

Las especificidades de los derechos políticos aumentan en tanto se incorporan en el marco de la democracia, tal y como ésta ha evolucionado históricamente. A decir de Pedro Salazar (2002), la llamada democracia constitucional se caracteriza por la existencia de una constitución (preferiblemente escrita), la supremacía de ésta dentro del ordenamiento jurídico, la rigidez en el proceso de modificación de dicho texto constitucional, la separación de poderes, el reconocimiento de los derechos fundamentales y la existencia de control de constitucionalidad (p. 43).

Los derechos políticos comprenden el derecho a votar (conocido también como el *voto activo*), el derecho a ser votado (*voto pasivo*) y el derecho de asociación política. Cuando se habla del derecho al *voto activo* se habla de la facultad que tiene toda y todo ciudadano de expresar su preferencia política, ya sea por un candidato o candidata a obtener un cargo de elección popular o bien por la aprobación o el rechazo de alguna ley o política pública. El *voto pasivo*, por su parte, se refiere a la prerrogativa de toda ciudadana o ciudadano para postularse y contender por un cargo de elección popular. De su lado, el derecho a la *asociación política* se refiere a la posibilidad que tienen todas las personas de organizarse con ánimos de participar activamente en la vida política del país (Fix-Fierro, 2006, pp. 28-32).

DEFINICIONES JURÍDICAS

Una mirada a la historia de la democracia en México a través de las reformas constitucionales

La historia de México en el siglo XIX representó en gran medida la lucha por la garantía de los derechos y, entre ellos, los de participación política. Como señala Fix-Fierro, la evolución constitucional decimonónica refleja las consideraciones legales de esta lucha desde la Constitución de Cádiz (1812), la Constitución de Apatzingán (1814), la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824) y la Constitución cen-

tralista (1836), hasta la Constitución Federal de 1857 (2006, p. 5 y ss). En todas ellas se consignaban los derechos políticos con diversas restricciones etarias, patrimoniales y de nacionalidad, así como las causas de suspensión de los mismos, que variaban también conforme lo hacía la situación política del país.

Fix-Fierro señala que para el siglo xx:

el principal desafío que enfrentaron los derechos políticos en nuestro país se dio en el terreno de su vigencia y respeto efectivos. [...] Los esfuerzos de reforma se dirigieron al establecimiento de una autoridad independiente e imparcial encargada de organizar y realizar los procesos electorales, y a la creación de una justicia político-electoral capaz de resolver, de manera vinculante, todas las controversias relacionadas con tales procesos (2006, p. 17).

Fue con este fin que en la Constitución de 1917 se otorgó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la facultad de investigar las violaciones al voto público; sin mucho éxito, hay que decirlo. Durante más de cuatro décadas hubo elecciones federales y locales, sin embargo, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantuvo, en promedio, 91 por ciento de los cargos de elección popular (Casar y Raphael, 1998, pp. 41-49). Se pueden argüir diversos motivos para estos resultados: mecanismos fraudulentos, condiciones desiguales en la competencia electoral, o ambos. Lo cierto es que éstos impidieron considerar a México, durante la mayor parte del siglo pasado, como una nación democrática.

Los movimientos estudiantiles de finales de los sesenta y los movimientos sociales de los años setenta pusieron en la mira la necesidad de apertura democrática; más de diez años después de la masacre del 2 de octubre de 1968 se llevó a cabo una reforma política que en cierta medida daba cauces y abría oídos a los reclamos de la sociedad por vías institucionales. Se aprobó así, en 1976, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE). Con ella se creó un colegio electoral, se otorgó el registro a organizaciones políticas otrora clandestinas, se concedieron tiempos oficiales en los medios electrónicos destinados a la promoción de los partidos y se estableció una nueva fórmula de representación proporcional. Así comenzó a conformarse el sistema de partidos tal y como hoy lo conocemos. Se

confriró, además, a la Suprema Corte el recurso de reclamación contra resoluciones de los colegios electorales. Sin embargo, el que la última palabra en términos de legalidad electoral siguiera en manos de esos colegios electorales, gobernados desde el poder Ejecutivo, da cuenta de su inoperancia práctica (Fix-Fierro, 2006, p. 17).

Por su parte, las reformas de 1986, en respuesta al incremento de la competencia entre partidos, dio lugar a la creación de un nuevo Código Federal Electoral y a la instalación del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Las limitadas atribuciones de este órgano poco habrían de subsanar el fracaso y la controversia, resultado de las elecciones de 1988. De ahí que en 1989 y 1990 se reconsiderara la conformación de la autoridad administrativa electoral y surgiera el Instituto Federal Electoral (IFE). Se creó también el Tribunal Federal Electoral, mismo que en 1996 se incorporó al Poder Judicial Federal con atribuciones para resolver de manera definitiva las impugnaciones, llevar a cabo el cómputo final y declarar la validez de las elecciones. Sin embargo, la acción más importante que se realizó en las reformas de ese año fue sin duda la que brindó constitucionalidad plena a la autoridad electoral, es decir, al IFE.

El año 2007 representó también un parteaguas en la historia electoral de nuestro país: la legislación sobre propaganda electoral en los medios electrónicos impidió a los partidos y a los particulares adquirir tiempos publicitarios, obligando a los primeros a ceñirse a los tiempos oficiales que se disponen en la ley.

Las reformas en materia electoral que se han mencionado no son la únicas que se han dado en nuestro país en los últimos años, pero sí las que mejor ilustran el parsimonioso andar hacia la democracia y lo que Fix-Fierro (2006) considera uno de los grandes desafíos de nuestra historia: el encauzamiento institucional y pacífico de los conflictos de las demandas de la sociedad a través de los mecanismos racionales y legítimos que ofrece el orden jurídico (p. 18).

Los derechos políticos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 35 constitucional señala las prerrogativas de las y los ciudadanos. Entre éstas se encuentran la de votar en las elecciones populares; la de poder ser votado para todos los cargos de elección popular y ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley, y la de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país. El derecho a votar se consigna también como una obligación ciudadana en el artículo 36, fracción III, que indica que votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley es una obligación de la ciudadanía.¹

El derecho de asociación política se especifica más ampliamente en el artículo 9 constitucional, que refiere que no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito. Sin embargo, cuando se trate de reunirse con fines políticos, este derecho estará reservado a las personas que ostentan la ciudadanía mexicana; que son los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, hayan cumplido 18 años de edad y tengan un modo honesto de vivir, según señala el artículo 34.

Si la nacionalidad mexicana es condición *sine qua non* para el ejercicio de los derechos políticos, es imperativo señalar quiénes son mexicanas y mexicanos, de acuerdo con lo que indica el artículo 30 constitucional. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento, es decir, al nacer en el territorio de la república sin importar la nacionalidad de los padres, o al nacer en el extranjero, de padre o madre mexicano nacido en territorio nacional, o mexicano por naturalización. También lo serán aquellas personas que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

Por otro lado, este artículo consigna que las personas que son mexicanas por naturalización serán aquellas que obtengan una carta de naturalización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como la mujer o el varón extranjero que contraiga matrimonio con varón o con mujer de nacionalidad mexicana, que tenga o establezca su domicilio

¹ En México el derecho al voto de las mujeres se reconoció hasta 1953.

dentro del territorio nacional y cumpla con los demás requisitos que para este efecto señale la ley.

Cabe hacer notar que los derechos políticos difieren si se es mexicano por nacimiento o por naturalización. En el segundo caso no se pueden ocupar cargos de elección popular ni de secretario de Estado, entre otros. Las personas extranjeras residentes no cuentan con ningún derecho político: no pueden votar, no pueden ser votadas y no pueden organizarse políticamente.

Por último, hay que señalar aquellos motivos por los que se suspenden los derechos o prerrogativas de las y los ciudadanos, entre los que se encuentran los políticos, de acuerdo con lo que determina el artículo 38 constitucional. Entre las causales de suspensión se menciona la falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36, mencionado anteriormente.² La fracción I del artículo 3 anota que esta suspensión durará un año y que se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley.

Otros motivos de suspensión de derechos políticos es estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión; la declaración de vagancia o ebriedad consuetudinaria;³ estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, y por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión. Por último, este artículo anota que la ley fijará los casos en que se pierden y los demás en que se suspenden los derechos de la y el ciudadano, y la manera en que se llevará a cabo la rehabilitación.

² Artículo 36: “Son obligaciones del ciudadano de la República: I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista, así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes. II. Alistarse en la Guardia Nacional. III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley. IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado”.

³ Se trata de conceptos que son, de suyo, discriminatorios.

Los derechos políticos y los instrumentos internacionales

Como se ha mencionado en capítulos anteriores de este reporte, a partir de las reformas constitucionales de 2011 se elevaron a rango constitucional los tratados internacionales en materia de derechos humanos firmados y ratificados por México. De ahí que ahora demos paso a la mención de algunos de los instrumentos internacionales más importantes en lo que a los derechos políticos se refiere.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 apunta, en su artículo 21, que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Dice, además, que toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. Consigna, por último, que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público y que esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto. El artículo 21 garantiza el derecho a votar y a ser votado, y el artículo 20 consagra la libertad de asociación de toda persona a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) reconoce los tres derechos políticos clásicos. En su artículo 25 apunta que todos los ciudadanos gozarán, sin distinciones y sin restricciones indebidas, de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. Por su parte, el derecho de asociación se consigna en el artículo 22 de este mismo pacto, el cual dice que toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras y a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de

sus intereses. El artículo 25 subraya que éstos se ejercitarán sin distinciones ni restricciones indebidas.⁴

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida también como Pacto de San José (1969), reconoce los derechos políticos en su artículo 23, el cual dice que todos los ciudadanos deben gozar del derecho y oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. Señala, además, que será en la ley en donde se pueda reglamentar el ejercicio de dichos derechos y oportunidades exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

El Pacto de San José consagra los derechos de asociación en el artículo 16. En él se asienta que todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, o del orden público, o para proteger la salud, la moral pública o los derechos y libertades de los demás.

Por último, es importante mencionar la Convención sobre los Derechos Políticos de las Mujeres (ONU, 1954). En su artículo 1 se consigna que las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 2: “1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. 2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

El artículo 2 dice que las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna. Por último, el artículo 3 dicta que tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

La herramienta jurídica que se refiere a los derechos políticos de la ciudadanía mexicana es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Este código señala en su artículo 4 que votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos de elección popular del Estado. También es derecho de las y los ciudadanos, y obligación de los partidos políticos, la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular. Consigna, asimismo, que el voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, y prohíbe los actos que generen presión o coacción a las y los electores.

En el artículo 6 se establecen aquellos requisitos específicos con los que han de cumplir las y los ciudadanos mexicanos para poder ejercer su derecho al voto. Éstos son: estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por este Código y contar con la credencial para votar correspondiente. El derecho a ser votado y los mecanismos a través de los cuales se podrá ejercer dicho derecho quedan asentados en el artículo 218.

Respecto al derecho de asociación política, el Cofipe reconoce dos tipos de modelos de asociación: los partidos políticos y las asociaciones políticas nacionales. Con respecto a los primeros, el artículo 5 señala que es derecho de la ciudadanía constituir partidos políticos nacionales y afiliarse a ellos individual y libremente, y que ningún ciudadano o ciudadana podrá estar afiliada a más de un partido político. Este artículo asienta también el derecho de las y los ciudadanos mexicanos a participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la

jornada electoral, en la forma y términos en que determine el Consejo General del IFE para cada proceso electoral, de acuerdo con las bases que se establecen más detalladamente en el Código.

Hay que señalar que el desarrollo de los derechos políticos también está sujeto, en virtud del pacto federal, a los límites y alcances que la propia legislación estatal establezca, sin contravenir lo establecido en la Constitución federal y en los tratados internacionales (Vásquez y Córdova, 2012). Así, aunque lo enunciado es un “piso mínimo” y un eje orientador sobre la manera en que los derechos políticos serán garantizados, existen diferencias importantes entre cada una de las legislaciones locales (p. 18). Asimismo, existen deficiencias o rezagos en lo que se refiere al voto activo de las y los mexicanos en el extranjero y su derecho al voto pasivo, el voto de las y los extranjeros en elecciones federales, la implementación efectiva de las cuotas de género, el voto de las personas con discapacidad, la disparidad entre lo que recogen las leyes electorales y las de usos y costumbres, y un largo etcétera.

EL DERECHO A VOTAR

EL DERECHO AL VOTO ES LA FACULTAD QUE TIENE TODA PERSONA que cuenta con la ciudadanía mexicana de expresar por medio del sufragio su preferencia política, ya sea por algún candidato a obtener un cargo de elección popular o bien por la aprobación o rechazo de alguna ley o política pública (Vásquez y Córdova, 2012, p. 6). La ciudadanía puede ejercer su derecho al voto sin más requisitos que los que dicta la ley. En buena medida, cualquier persona que cuente con una credencial de elector vigente puede llegar a la casilla de su distrito y emitir su voto en las elecciones federales y locales. La *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* (Encup) (Segob, 2008) señala que 95 por ciento de las y los mexicanos aseguran contar con una credencial de elector; igualmente, la misma encuesta señala que 81 por ciento de las personas de 18 o más años de edad (al año 2000) votaron en las pasadas elecciones presidenciales.

Sumado a esto, se ha hablado ya de las diversas reformas que han ayudado a brindar legitimidad a los procesos electorales en nuestro país. La *Encuesta Nacional de Cultura Constitucional* (IIJ-UNAM/IFE/Inmujeres, 2011) refiere que la población consultada asigna una calificación de 6.3 a su nivel de confianza en las autoridades electorales, es decir, el IFE y los institutos electorales de sus estados.⁵

Adicionalmente, a lo largo de los últimos veinte años también se han tomado medidas legales para garantizar la no discriminación en el ejercicio de los derechos políticos. Los avances son innegables, pero las materias pendientes también lo son y resulta importante señalarlas.

⁵ En la misma encuesta, la calificación más alta la obtuvieron las universidades públicas, con 7.3; mientras que el nivel de confianza más bajo fue para la policía, con 5.4.

EL VOTO DE LAS PERSONAS MEXICANAS EN EL EXTRANJERO

En el *Diario Oficial de la Federación* se publicó en junio de 2005 un decreto por el cual se modificó el Cofipe con el fin de que las y los mexicanos residentes en el extranjero pudieran emitir su voto en las elecciones presidenciales. El debate fue álgido y el consenso difícil de alcanzar, pues el número de ciudadanas y ciudadanos mexicanos que residen temporal o habitualmente fuera del país es de varios millones. Había que tomar en cuenta que la gran mayoría reside en Estados Unidos y que en muchos casos se estaría hablando de personas que tienen una doble nacionalidad y que tendrían un peso determinante en las elecciones nacionales (Fix-Fierro, 2006, p. 52). Al final, predominaron aquellas visiones que insistían que si la nacionalidad confiere derechos, las y los nacionales mexicanos que viven en el extranjero deben contar con el derecho de elegir al representante del Estado que habrá de protegerlos fuera del suelo nacional.

Las reformas legislativas delinearon los pasos necesarios para poder votar desde el extranjero. En el Libro Sexto del Cofipe, denominado *Del voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, los artículos del 313 al 339 establecen los requisitos, procedimientos, prohibiciones y atribuciones que deben realizar la autoridad electoral, los partidos políticos y las y los ciudadanos mexicanos, para que éstos puedan emitir su voto desde cualquier parte del mundo.

En las elecciones presidenciales de 2006, 81 por ciento de las y los mexicanos residentes en el extranjero inscritos en la lista nominal emitió su voto, es decir: cerca de 41 000 personas sufragaron desde 86 países diferentes.⁶ La cifra, si bien es muy menor en comparación con el número calculado de personas mexicanas que viven fuera de nuestras fronteras, no es desdeñable dentro del marco de las consideraciones logísticas y administrativas que han hecho posible que el derecho a votar sea ejercido por toda la ciudadanía. Este dato también cobra relevancia en procesos electorales donde los resultados pueden definirse por márgenes muy pequeños, como fue el caso de la elección presidencial del año 2006.

⁶ www.ife.org.mx

Los bajos números de participación electoral mencionados anteriormente, dan cuenta de la necesidad de mejorar los mecanismos que lo hacen posible. Además de las campañas de promoción necesarias para informar a las y los connacionales en el extranjero de los requisitos para poder votar en las elecciones presidenciales, las y los consejeros electorales del IFE, las y los líderes de las organizaciones de migrantes y las y los representantes de los partidos políticos han coincidido en que hay que tomar nuevas medidas para facilitar el proceso.

En el caso de las elecciones presidenciales de 2012, por ejemplo, las y los ciudadanos debieron solicitar al IFE por escrito su inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE), en el periodo establecido; manifestar el domicilio en el extranjero al que se haría llegar la boleta electoral y mandar su voto al IFE por correo certificado, mismo que debió llegar 24 horas antes del día previsto para los comicios, con el objeto de que fuera computado.⁷

Aunque se reconoce el valor y la importancia del programa del voto de las personas mexicanas en el extranjero, hay que anotar que éste sólo considera la elección presidencial y deja fuera la elección de diputados, senadores y autoridades locales.

EL VOTO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

La legislación nacional también ha avanzado en este rubro. Desde el año 2011 existe la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, que en su artículo 4 determina que dichas personas gozarán de todos los derechos que establece el orden jurídico mexicano, sin distinción alguna. Añade que se tomarán medidas que prohíban conductas que tengan como objetivo o consecuencia atentar contra la dignidad de una persona, crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante u ofensivo, debido a la discapacidad que ésta posea. Y, por último, describe las acciones afirmativas como apoyos de carácter específico destinados a prevenir o compensar las desventajas o dificultades que tienen las personas con discapacidad en la incorporación y participación plena en los ámbitos de la vida política, económica, social y cultural.

⁷ Ver <<http://www.votoextranjero.mx/web/ve/18>> [Consulta: 25 de marzo, 2012].

Por su parte, el artículo 265 del Cofipe prevé que las y los electores que no sepan leer o que se encuentren impedidos físicamente para marcar sus boletas de voto, podrán hacerse asistir por una persona de su confianza que les acompañe.

El IFE ha adoptado diversas disposiciones para garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación durante los procesos electorales federales. En 2003 el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó un acuerdo que obliga a todas y todos los funcionarios del servicio profesional, así como las y los consejeros locales y distritales a procurar la erradicación de aquellas condiciones que provoquen discriminación. Se ordenó también facilitar el acceso y la circulación de las personas con discapacidad visual, evitando la presencia de obstáculos naturales o de mobiliario, y que las y los funcionarios de casilla procuren todas las facilidades necesarias para que las personas con discapacidad visual que acuden acompañadas de perro-guía puedan transitar libremente dentro de las casillas. Se acordó también que los electores y electoras que usen muletas, bastones o andaderas podrán solicitar que una persona de su confianza o un funcionario de la mesa directiva de la casilla sostenga el cancel o elemento modular a efecto de evitar que ésta se recorra en el momento de la emisión del voto. Otro acuerdo emitido en ese mismo año aprobó, por su parte, medidas con respecto del uso de mascarillas Braille, y en las elecciones de 2006 se usó por primera vez una mampara especialmente diseñada para que las personas que usan silla de ruedas y aquellas de baja estatura pudieran emitir su voto con facilidad.⁸

Adicionalmente, los partidos políticos con registro ante el IFE firmaron a finales de 2010⁹ el Acuerdo Nacional por los Derechos Políticos de las Personas con Discapacidad y se comprometieron a promover, difundir, defender, ejercer y hacer exigible la participación política de las personas con discapacidad y sus familias en los procesos electorales, así como a difundir mensajes oficiales y propaganda que sean accesibles para todos y todas las personas con discapacidad.

⁸ Informe inicial de México en torno a la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 26 de abril de 2011, pp. 85-86.

⁹ *Ibidem*, p. 87.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación inició en 2011 el Programa Institucional de Accesibilidad para Personas con Discapacidad, con el objetivo de proteger su derecho de acceso a la justicia electoral y al ejercicio de los derechos político-electorales. Las reformas se han dado también en las legislaciones electorales de distintas entidades federativas, como es el caso del Distrito Federal y Colima, que han tomado medidas para facilitar el sufragio de personas con discapacidad motriz y visual, principalmente.¹⁰

Si bien la posibilidad de contar con elementos que faciliten el voto de las personas con discapacidad visual y motriz ha avanzado considerablemente, no ocurre lo mismo en el caso de la discapacidad intelectual. La emisión de una credencial para votar por parte de las y los funcionarios del IFE sigue siendo discrecional, como lo es también el permiso de acceso a la casilla por parte de las y los funcionarios ciudadanos el día de la elección.

EL VOTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Si bien el derecho al voto de los pueblos indígenas se encuentra reconocido en la misma medida que para el resto de la ciudadanía, la realidad en muchos casos es otra. Suele ocurrir que algunas comunidades indígenas están alejadas y son de difícil acceso, lo cual hace más complicada la vigilancia de las casillas y del proceso electoral entero; esto hace susceptibles a las y los electores de estas áreas a la compra e inducción del voto, ya sea con recursos económicos o por medios violentos.

Por otro lado, sucede también que las leyes de usos y costumbres permiten que los votos se emitan de manera comunitaria, es decir, que el regidor o líder de la comunidad vote en nombre de todos los integrantes de la misma. En cumplimiento del artículo 2 constitucional, esta forma de sufragio viola la principal regla democrática: “a cada cabeza, un voto”, y con ello el derecho de todas las personas a decidir el sentido de su voto, con independencia de su pertenencia a un grupo particular (Vásquez y Córdova, 2012, p. 50). Todo esto obliga a hacer una ponderación de los derechos en conflicto.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 86-87.

EL VOTO DE LAS PERSONAS LESBIANAS, GAYS, BISEXUALES, TRANSEXUALES, TRANSGÉNERO, TRAVESTIS E INTERSEXUALES (LGBTBTI)

Como se ha mencionado en otros capítulos, las identidades conglomeradas en este sector de la población presentan particularidades y problemáticas distintas. En el ámbito de los derechos políticos las diferencias son sustanciales al abordar los derechos a votar y ser votados.

En este rubro es importante señalar la situación particular de la población trans (tanto hombres como mujeres), ya que en muchas ocasiones la credencial para votar expedida por el IFE presenta un nombre distinto a la apariencia de quien se identifica con ella, motivo por el cual se ven impedidas e impedidos de ejercer su derecho a votar. En algunas entidades como el Distrito Federal, la autoridad electoral señaló que las personas transexuales, transgénero o travestis podían acceder a ejercer su voto sin discriminación, reconociendo que la credencial para votar ofrece más criterios de identificación de la persona, como la huella, sin que necesariamente la imagen de dicha credencial corresponda específicamente con quien se identifica con ella.

Sin embargo, hace falta que este tipo de medidas sean continuadas por otras entidades federativas y el IFE.

EL VOTO DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS EN MÉXICO

La ciudadanía es la capacidad fundamental de la que deriva la posibilidad de poseer y ejercer los derechos políticos como derechos de participación en los asuntos políticos de un Estado. La Carta Magna delimita en su artículo 34 quiénes pueden ser considerados ciudadanos mexicanos, es decir, los varones y las mujeres que, teniendo la nacionalidad mexicana, ya sea por nacimiento o por naturalización, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir; en este mismo sentido, se considerarán extranjeras todas aquellas personas que no posean la ciudadanía mexicana, lo cual limita el ejercicio de sus derechos políticos. Así lo señala el artículo 33 constitucional, que aunque garantiza a las personas extranjeras el respeto de sus derechos humanos y las garan-

tías que señala la Constitución, les prohíbe inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

Es importante tomar en cuenta que, debido a los crecientes fenómenos migratorios que se han dado en el mundo a lo largo de los años, las personas extranjeras participan del mercado laboral de una nación y con ello están inmersas en el sistema de actividad tributaria. No es extraordinario pensar entonces que deberían tener derecho a participar de las decisiones políticas de las comunidades en las que residen. A decir de Mauricio Merino, la única manera de explicar por qué en México aún no se reconoce el derecho de las y los extranjeros a votar en las elecciones municipales o distritales donde habitan es la profunda xenofobia que permea muchas de las decisiones políticas del país. Si una persona elige vivir en México, y es aquí donde se desarrolla socialmente, donde trabaja y paga impuestos, no hay ningún motivo por el que habría de impedírsele ejercer su derecho al voto. Las especificidades administrativas pueden variar en términos del número de años de residencia, por ejemplo, pero resueltas éstas, la implementación de los mecanismos para que las y los extranjeros voten en el país, resultaría no sólo eficiente, sino justo e imperante dentro de un país que ya se reconoce como plural e incluyente.

Hay que mencionar, no obstante, el caso de la legislación del Distrito Federal, en materia de derechos políticos de los residentes extranjeros en la localidad. La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) prevé en sus artículos 5 y 8 la participación de todas las personas que habitan en su territorio, incluidas las extranjeras. Los métodos de participación permitidos en este artículo proponen la adopción de acuerdos y la realización de actos a los órganos de participación ciudadana y a las autoridades del Distrito Federal; emitir opinión o formular propuestas para la solución de los problemas de interés público o general y para el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, y formar parte de las contralorías y de las asambleas ciudadanas. Un paso obligado, tanto en el Distrito Federal como en el resto de las entidades federativas, es el de conceder el voto a las y los residentes extranjeros.

EL VOTO ACTIVO Y LOS MINISTROS DE CULTO

En el reporte que se refiere a la libertad de conciencia se habla de cómo las reformas constitucionales de 1992 normalizaron la relación entre las iglesias (en particular la iglesia mayoritaria) y el Estado. Entre las modificaciones más relevantes que entonces se hicieron se encuentra la del artículo 130 constitucional, a través del cual se devolvió a los ministros de culto el derecho a sufragar. Una vez considerados los ministros tan ciudadanos como cualquiera, se restableció el derecho a votar del que se habían visto privados por motivos históricos.

EL DERECHO A SER VOTADO Y SUBREPRESENTACIÓN POLÍTICA

YA SE HABLÓ DE CÓMO EL DERECHO A VOTAR SE ENCUENTRA GARANTIZADO, al menos jurídica e institucionalmente, de manera efectiva a través de mecanismos e instituciones que permiten que las personas que cuentan con la ciudadanía mexicana puedan emitir su voto sin importar su ubicación geográfica, género o condición socioeconómica y de salud (Vásquez y Córdova, 2012, p. 9). Sin embargo, no ocurre lo mismo cuando se revisa el caso del derecho a ser votado sin limitaciones discriminatorias.

La mejor manera de garantizar que los intereses de los grupos en situación de discriminación se incluyan de manera efectiva en las agendas políticas nacionales, es incluir a personas de estos grupos entre aquellas que dirigen el porvenir de la nación desde los diferentes cargos de elección popular. Tal y como opera actualmente el sistema electoral en nuestro país, esta posibilidad se ve minada y resulta en una subrepresentación legislativa de las minorías (inclusive de las mujeres, a pesar del sistema de cuotas). Aún cuando se han logrado avances importantes en la consecución de espacios de participación para ciertos grupos, los partidos siguen incurriendo en faltas que dificultan la incorporación de muchos otros grupos que requieren ser representados.

ACCESO POLÍTICO SÓLO A TRAVÉS DE LOS PARTIDOS

Hasta la reforma política de 2012, la capacidad de actuación de los partidos políticos les concedía el monopolio de la representación política del país, y con ello el monopolio legislativo y de la propaganda electo-

ral. Todo esto dejaba fuera del alcance de las personas, en lo individual, la capacidad para participar políticamente en los asuntos del Estado a partir de un puesto de elección popular. La complejidad normativa que daba lugar a la monopolización de la actividad política a los partidos resultaba en una discriminación en términos de la representación política de los grupos en situación de discriminación y sus agendas.

Hay que señalar, sin embargo, que si bien permiten la ampliación de la oferta y las plataformas políticas, la aprobación de candidaturas independientes no garantiza que los grupos en situación de discriminación sean representados.

CUOTAS DE GÉNERO

Las cuotas de género se refieren a los porcentajes mínimos de candidaturas de uno y otro sexo con el objeto de garantizar un equilibrio en la representación popular. Existen argumentos en contra de las cuotas de género, como el de que violan el principio democrático según el cual las y los votantes son quienes deben decidir, en última instancia, quién consigue una candidatura o cargo de elección popular. También se aduce que la introducción de cuotas asume que el género es una categoría más importante que otras cualidades de las potenciales candidatas, como la capacidad o la experiencia (Inmujeres, 2009, p. 6). En contraste, podría argumentarse que, por un lado, en términos porcentuales de la población, no tendría por qué haber una subrepresentación femenina al interior de las Cámaras y, por el otro, que son justamente las mujeres quienes mejor pueden representar los temas que les interesan.

En ese sentido, es relevante señalar que las cuotas de género no implican discriminación contra los hombres. Se trata de medidas compensatorias o afirmativas que se han presentado como necesarias ante las diversas barreras a la entrada al sistema político y la exclusión que históricamente han enfrentado las mujeres (Inmujeres, 2009, p. 7). Según los resultados de la *Encuesta Nacional de Cultura Constitucional* (IIJ-UNAM /IFE/Inmujeres, 2011), 68 por ciento de la población encuestada está de acuerdo o totalmente de acuerdo con que la Cámara de Diputados debe estar integrada por partes iguales de hombres y mujeres.

La legislación electoral en nuestro país ha ido evolucionando de manera gradual en lo que a las cuotas de género se refiere. Se puede observar que los primeros actos legislativos en materia de igualdad de género se llevaron a cabo en 1993, cuando se modificó la fracción 3 del artículo 175 del Cofipe, para decir que “los partidos políticos promoverán en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular” (Inmujeres, 2009, p. 58). En 1996, nuevas modificaciones al Código indicaron otra disposición para los partidos políticos: que sus estatutos consideraran que las candidaturas a diputados y senadores no excedieran 70 por ciento para un mismo sexo. Hay que señalar que no se hacía distinción alguna entre las candidaturas titulares y las suplentes ni entre el orden en que se presentaban éstas en las listas plurinominales. Es decir, los partidos podían “satisfacer fácilmente la cuota de género mediante las candidaturas uninominales suplentes, o bien echando mano de los últimos escaños de las listas plurinominales” (Inmujeres, 2009, pp. 8-9).

En vista de las debilidades de la reforma anterior, el artículo 175-c se modificó nuevamente y se estableció por vez primera una cuota máxima de 70 por ciento para *candidatos propietarios* de un mismo sexo; se establecieron restricciones en el orden de la lista de candidatos plurinominales, de modo que las mujeres aparecieran por lo menos en una de cada tres posiciones dentro de las primeras nueve de cada lista y se fijaron sanciones ante el incumplimiento de cualquier partido político (Inmujeres, 2009, p. 9). No obstante, existían todavía formas de soslayar la legislación debido a que se quedaron fuera de las cuotas las candidaturas de mayoría relativa que fueran resultado de un proceso de elección mediante el voto directo, sin proveer una definición o procedimiento claro para determinar en qué consistía dicha elección.¹¹

El año 2007 la cuota mínima se elevó hasta 40 por ciento. Se modificó también lo que se refería a las listas plurinominales, en tanto que

¹¹ Ver Lisa Baldez, “Elected Bodies: The Gender Quota Law for Legislative Candidates in Mexico”, *Legislative Studies Quarterly*, 29-2 (2004): 231-258, citada en Javier Aparicio (coord.). *Evaluación de la perspectiva de género en plataformas de partidos políticos, candidaturas y cargos de elección 2009*, Cuadernos de Trabajo, núm. 8. México: Inmujeres, 2009, p. 8.

se obligó a incluir al menos dos personas de otro género entre cada cinco candidatos, aunque se siguió exentando de las cuotas a las candidaturas de mayoría relativa. No obstante, las deficiencias legales del Código “demuestran que los partidos del sistema político mexicano han sido muy cuidadosos en dejar ‘vacíos clave’ en la legislación para proteger sus propios intereses. Además, los partidos han buscado consistentemente la forma de soslayar la legislación que les obliga a cumplir con cuotas”.¹²

El proceso electoral ha presentado de manera recurrente una característica especial: los partidos políticos entregan listas de candidaturas de mayoría relativa en las que no se cubren las cuotas de género debido, según argumentan con frecuencia, a que, tal y como lo dice el párrafo 2 del artículo 219 del Cofipe, las candidaturas se obtuvieron a través de un proceso de elección democrático, de acuerdo con los estatutos de cada partido. Sin embargo, tras la entrega de las listas de candidatos y candidatas para las elecciones de 2012, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) obligó a los partidos a privilegiar las cuotas de género por encima de los dictados del Código Electoral, lo cual significa buenas noticias para la participación de las mujeres en la representación popular.¹³

Es necesario señalar que la legislación en materia de cuotas de género todavía no garantiza un número equilibrado de representantes legislativas. Por ejemplo, en 2006, 35 por ciento de las candidaturas

¹² El caso de las “juanitas”: en la LXI Legislatura ocurrió que a tres días de iniciados los trabajos en las Cámaras, ocho diputadas federales pidieron licencia para apartarse de sus labores (cuatro del Partido Verde Ecologista de México, PVEM, dos del Partido Revolucionario Institucional, PRI, una del Partido de la Revolución Democrática, PRD, y una del Partido del Trabajo, PT), con el objetivo de ceder sus lugares a quienes tenían las candidaturas suplentes, todos ellos varones.

¹³ Mediante la sentencia SUP-JDC-12624/2011 del 30 de noviembre de 2011, se modificó el Acuerdo CG327/2011 del IFE:

Esto es, en caso de que el partido político elija a sus candidatos de mayoría relativa mediante un proceso de elección democrático observando y privilegiando lo previsto en sus estatutos respecto de la forma de elección, el partido político o coalición, en todo caso, deberá presentar como mínimo 120 y 26 candidatos propietarios de un mismo género a diputados y senadores, respectivamente en términos de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. [...]

a diputados federales en México fueron para mujeres. No obstante, tras la elección, sólo 27.4 por ciento de ellas consiguieron un escaño en la Cámara baja (Inmujeres, 2009, p. 11). Hasta ahora se ha tratado de garantizar solamente la igualdad en la posibilidad de contender por un asiento en las Cámaras. Los resultados de las mujeres al final de la elección todavía son menores que los de los hombres, pero existen algunos motivos que pueden dar cuenta de esto: la ciudadanía todavía no vota con la misma confianza por un hombre que por una mujer; o bien las mujeres son puestas a competir en distritos donde los partidos que las postulan tienen pocas o nulas probabilidades de ganar.

Es importante hablar del papel de las mujeres una vez que están en las Cámaras. De acuerdo con el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), ellas suelen estar asignadas a las comisiones de Atención a grupos vulnerables, Cultura, Derechos humanos, Equidad y género, Medio ambiente, Participación ciudadana y Salud. En contraste, tienden a estar subrepresentadas en las comisiones de Gobernación, Hacienda, Economía o Presupuesto, es decir, las comisiones que controlan los mayores recursos económicos y políticos del gobierno federal (Inmujeres, 2009, p. 40).

Por último, hay que señalar que los mayores avances en términos de igualdad de género en la representación política se dan en el ámbito federal. En los ámbitos estatal y municipal, los resultados son mucho menos alentadores. La participación femenina a escala nacional fue de sólo 4.6 por ciento hasta agosto de 2008 y sólo 112 municipios tenían una mujer como presidenta (CIMAC, 2009, pp. 5-6).

A pesar de las dificultades a la hora de superar una cultura androcéntrica, se han hecho esfuerzos legislativos necesarios para ofrecer igualdad de condiciones a las mujeres al momento de adquirir una

Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada. En el caso de las candidaturas que conforman la cuota de género prevista en el artículo 220, párrafo primero, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (mínimo cuarenta por ciento del total), la fórmula completa (propietario y suplente) debe integrarse por candidatos del mismo género. Tratándose de la lista de candidatos a Senadores, los dos últimos lugares serán ocupados por un candidato de cada género.

candidatura. Lamentablemente, éste no es el caso de otros grupos en situación de discriminación.

PUEBLOS INDÍGENAS

Cuando se habla del derecho a ser votado de las personas pertenecientes a distintos grupos étnicos, de inmediato viene a la mente el caso de Eufrosina Cruz Mendoza, quien resultó la candidata ganadora en los comicios para elegir la regencia de su localidad, Santa María Quiogolani, Oaxaca. A Eufrosina se le impidió tomar posesión de su cargo debido a que los usos y costumbres, a través de la ley local, no permiten que sea una mujer quien lo ocupe. Esto es un ejemplo reciente de cómo la discriminación que puede sufrir una persona indígena, se suma a la que puede sufrir al interior de su comunidad por rasgos que la diferencian: ser mujer, tener una preferencia sexual distinta a la heterosexual, tener alguna discapacidad o ser una persona adulta mayor, por citar algunos ejemplos.

Sin embargo, hay otra forma de discriminación tan grave como la anterior, y es que la representación de los pueblos indígenas en las Cámaras es casi nula, lo cual hace que los intereses particulares de las comunidades indígenas en lo que tiene que ver con la salud, la educación, la cultura, el medio ambiente y el trabajo, entre otros aspectos, no sea revisado desde esa perspectiva cultural. Esto a pesar de que algunos partidos como el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) han incluido cuotas reservadas para las comunidades indígenas, especialmente en aquellas entidades en las que existe mayor concentración de población indígena, como Chiapas y Oaxaca (Vásquez y Córdova, 2012, p. 50). Hay que mejorar las formulaciones actuales para garantizar la plena participación política de las personas que pertenecen a estas minorías.

PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Las personas con discapacidad también se han visto históricamente excluidas de su derecho a ser votadas. Aunque existen casos paradigmáticos como la trayectoria política y la postulación a la Presidencia de la República de Gilberto Rincón Gallardo en el año 2000,¹⁴ la norma es que las personas que tienen alguna discapacidad no acceden a cargos de elección popular.

Algunos partidos han incorporado a sus estatutos la participación de las personas con discapacidad como delegados y delegadas nacionales, y existe una iniciativa de reforma al Cofipe que propone que los partidos políticos asignen cuotas para que este grupo pueda optar a cargos de elección popular. Además, en el Acuerdo Nacional por los Derechos Políticos de las Personas con Discapacidad, de octubre de 2010, los partidos políticos se comprometieron a reformar sus documentos básicos a fin de garantizar el ejercicio de sus derechos a militantes con discapacidad, así como el desarrollo político y las acciones afirmativas o mecanismos que definan una cuota que les permita aspirar a ser candidatos y candidatas a cargos de elección popular en condiciones de igualdad y equidad de género (Gobierno Federal, 2011, p. 87).

Se han tomado, en efecto, algunas medidas, pero muy poco se ha materializado, ya que sigue habiendo una casi nula representación de este grupo en el ámbito legislativo.

JÓVENES

Para atender el tema de la relación entre las y los jóvenes y los derechos políticos se habrá de seguir a Vásquez y Córdova (2012), cuando señalan que se trata de uno de los ejemplos más ominosos y menos atendidos de entre todos los casos de grupos tradicionalmente excluidos. Por un lado, ocurre que la juventud se ve excluida de la vida política por la dificultad de crear nuevas organizaciones políticas y, por el otro, que prácticamente no se la toma en cuenta al momento de asignar

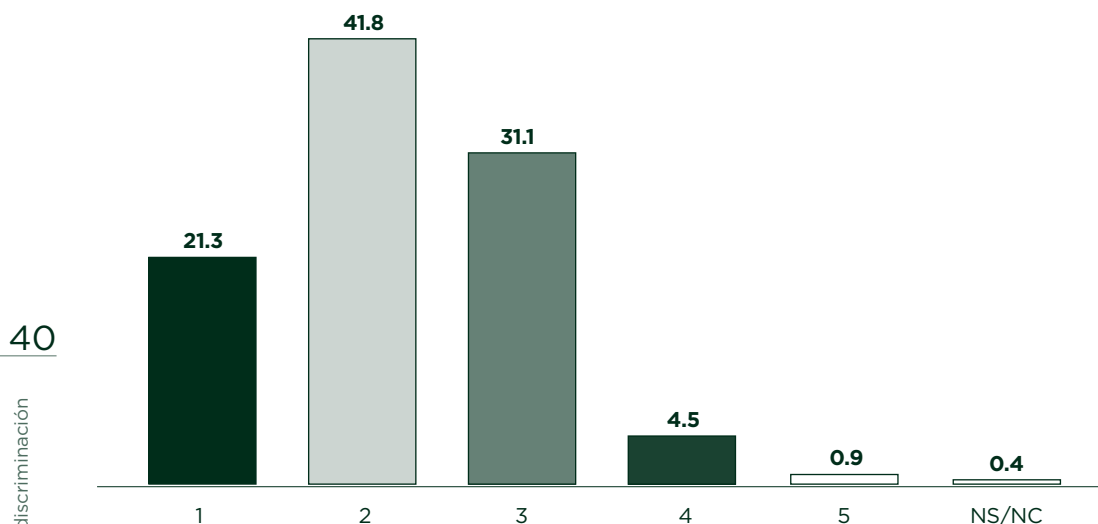
¹⁴ Don Gilberto Rincón Gallardo fue electo diputado federal en la LI y LV Legislatura federal.

candidaturas a cargos de elección popular porque se privilegia a los y las candidatas de mayor edad (p. 34).

De acuerdo con datos de Consulta Mitofsky, en un estudio realizado en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, el promedio de edad era de 45 años. El 30 por ciento de las y los representantes de la Cámara tenían más de 51 años y sólo 25 por ciento tenía menos de 39 años.¹⁵ Esto es así aun cuando algunos partidos han incluido en sus estatutos la cobertura de una cuota de “jóvenes”, como es el caso del PRD (Vásquez y Córdova, 2012, p. 35).

Es notable un dato obtenido en la *Encuesta Sociedad: Jóvenes en México* de la Universidad Iberoamericana. Cuando se les preguntó a los y las jóvenes qué tanto creían que sus opiniones eran tomadas en cuenta por los partidos políticos, dónde 1 es nada y 5 es bastante, más de 63 por ciento otorgó una calificación de entre 1 y 2.

Gráfico 1. ¿Qué tanto toman en cuenta su opinión los partidos políticos?



Fuente: Encuesta Sociedad: Jóvenes en México (UIA, 2012),

¹⁵ Datos tomados de <<http://www.amai.org/busquedas.php>>. [Consulta: 31 de marzo, 2012].

Si, como es de esperarse, se continúa privilegiando la experiencia de los candidatos mayores como justificación a esta desproporción representativa, es entonces necesario abrir los canales de expresión y organización política a fin de que las y los jóvenes puedan intervenir más activamente para beneficio de sus derechos políticos.

MINISTROS DE CULTO

Como se mencionó, las modificaciones constitucionales de 1992 devolvieron a los ministros de culto el derecho al voto activo. Sin embargo, no ocurrió lo mismo con el derecho al voto pasivo, que sigue restringido a los ministros que no renuncien a su cargo como tales al menos cinco años antes de la fecha en la que quieren contender a un puesto de elección popular.

Por un lado, no se puede argumentar discriminación a las minorías religiosas, ya que se trata de una restricción dirigida a los ministros de culto de todas las religiones, incluyendo –y quizá empezando por– la religión mayoritaria. Por otro lado, sería difícil argumentar que no se trata de un acto discriminatorio cuando a una persona que elige dedicarse por completo a la religión que profesa se le excluye de sus derechos políticos, considerando que el artículo 1 constitucional prohíbe la discriminación por motivos religiosos.

Vale la pena revisar las razones por las que dicha discriminación persiste. En el caso de México, no se puede hablar de esta situación sin referirse a la historia política del país. Un recorrido breve demuestra que las creencias religiosas han influido de manera incisiva sobre las preferencias electorales de las personas; el uso que las iglesias han dado a esa orientación electoral desde una posición religiosa, ha llevado a la conclusión, desde el siglo XIX, que lo mejor es prohibir su participación. Como afirma Mauricio Merino, se trata entonces de un acto discriminatorio deliberado para salvaguardar la separación entre el Estado y las iglesias.

A pesar de lo delicado del tema, y de que en él confluyen consideraciones históricas y la psicología colectiva, sería oportuno preguntar si la sociedad está lista para relajar las restricciones legales a fin de que los ministros de culto puedan ser votados. Se trata de una cuestión

que debe revisarse y reflexionarse permanentemente, de lo contrario no puede haber progreso en el desarrollo de las instituciones, ya que las reglas de la vida constitucional no pueden considerarse fijadas de una vez para siempre (Fix-Fierro, 2006, p. 58).

PERSONAS LGBTTTI

Cuando hablamos del derecho a ser votados es necesario reconocer que la identidad sexo-genérica de quienes aspiran a un puesto de representación ciudadana debería ser irrelevante; no así cuando es necesario luchar y reconocer los derechos de este sector de la población.

Los partidos denominados de izquierda han sido los principales impulsores y promotores del reconocimiento a la igualdad para la comunidad LGBTTTI y en años recientes han incluido candidaturas de personas pertenecientes a ella. En 2006, en el Distrito Federal se aprobó la Ley de Sociedades de Convivencia, la primera de su tipo en el país, y en las elecciones de 2009 el Partido Social Demócrata (PSD) abanderó 32 candidaturas de personas LGBTTTI en toda la república.¹⁶ En los últimos comicios (2012) sólo los partidos PRD, PT y Movimiento Ciudadano inscribieron algunas candidaturas de este sector de la población, sin lograr un cargo de representación en ninguna de ellas.

El acceso a una candidatura a través del sistema de partidos es complicado para la comunidad LGBTTTI, ya que ninguno de ellos ofrece la inclusión total de la agenda de dicho grupo poblacional, dejando marginados de la posibilidad de ser elegidas y elegidos a las personas LGBTTTI que militan en algún partido político.

¹⁶ Andrés Ruiz y Reinaldo Ortega, *Participación y democracia en el Distrito Federal. El movimiento LGBT*, consultado el 10 de julio de 2012 en <<http://defamas.wordpress.com/2010/06/01/participacion-y-democracia-en-el-df-el-movimiento-lgbt/>>.

PERSONAS MEXICANAS POR NATURALIZACIÓN

La expansión y universalización de los derechos políticos ha estado aparejada de la ampliación de la ciudadanía, es decir, de considerar cada vez a más personas como ciudadanas (Vásquez y Córdova, 2012, p. 6). Sin embargo, persiste una tendencia inadecuada a considerar menos mexicanos a quienes adquieren la nacionalidad por naturalización.

Hasta 1994, la fracción I del artículo 82 de la Carta Magna asentaba que, para ser Presidente de la República, era necesario ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos por nacimiento. La discusión sobre lo excesivo de la ley llevó a un cambio a través del cual ahora se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país durante veinte años (Fix-Fierro, 2005, p. 57). Es decir, la o el aspirante a presidente puede ser hijo o hija de mexicanos por naturalización, si bien él o ella tiene que haber nacido en territorio mexicano.

En el caso de las y los candidatas a diputados y senadores, éstos tienen que ser mexicanos por nacimiento y, por ende, las y los mexicanos naturalizados quedan automáticamente descalificados para contender. ¿Por qué haber nacido en tal o cual lugar contiene más peso que la decisión de vivir en una nación y adoptarla como propia?

Si el Estado, a través de sus instituciones, confiere a una persona la carta de naturalización que otorga la nacionalidad mexicana, esa carta habría de entregarse aparejada con todos los derechos que la nacionalidad trae consigo. Hacer lo contrario es clasificar a las y los mexicanos en dos categorías distintas: los que sí son mexicanos porque nacieron en territorio nacional y los que lo son, pero un poco menos, y que por tanto verán disminuidos algunos de sus derechos.

Para esta arbitrariedad no hay otra explicación más que las reminiscencias xenóforas de un país varias veces ocupado durante el siglo xix, resabios que extrañamente colisionan con la historia de México como un país de acogida. Es necesario que se reevalúen las actitudes que deciden los motivos por los que alguien puede o no ejercer todos sus derechos políticos.

RECOMENDACIONES

ACCIONES EN MATERIA LEGISLATIVA

- › Revisar la legislación electoral en materia de leyes de usos y costumbres, para que cuando éstas entren en conflicto, se favorezcan criterios de derechos humanos y no discriminación.
- › Eliminar las diferencias en el ejercicio de los derechos políticos entre las personas mexicanas de nacimiento y las personas mexicanas por naturalización.
- › Modificar la legislación para permitir que las y los extranjeros residentes en México puedan votar en elecciones municipales.
- › Revisar la legislación en materia de derechos políticos de los ministros de culto, siempre desde una perspectiva que privilegie el principio de laicidad del Estado mexicano.
- › Crear, como en el caso de las cuotas de género, cuotas que consideren la inclusión de otros grupos en situación de discriminación subrepresentados en el Congreso, como lo son las y los jóvenes, las personas indígenas, las personas con discapacidad y las personas LGBTTTI, así como imponer sanciones severas a los partidos que incumplan estas acciones afirmativas.
- › Considerar, desde una perspectiva pluricultural, la creación de una circunscripción indígena para garantizar que la agenda de este grupo poblacional esté plenamente representada en el Congreso. Lo mismo podría preverse en los congresos locales de aquellas entidades que poseen una población indígena numéricamente relevante.

ACCIONES EN MATERIA DE POLÍTICA PÚBLICA

- › Mejorar y eficientar el Programa del Voto de los Mexicanos en el Extranjero para conseguir una mayor participación de las y los connacionales en las elecciones presidenciales. Para ello habría que considerar la emisión de credenciales para votar con fotografía en el extranjero y la creación de una plataforma electrónica que permita la emisión del voto vía internet.
- › Revisar los criterios de emisión de credenciales para votar con fotografía, para que de ninguna manera ésta sea arbitraria, sobre todo cuando se trata de personas con algún tipo de discapacidad intelectual.
- › Garantizar la observación electoral en las casillas alejadas y de difícil acceso, que suelen estar en comunidades indígenas, para asegurar que las personas que habitan en dichas comunidades puedan emitir su voto libremente.
- › Garantizar que la propaganda, tanto del IFE como de los partidos políticos, se haga pública en lenguas originarias.
- › Acciones encaminadas a un cambio cultural a favor de la igualdad y no discriminación
- › Crear programas de capacitación de funcionarios y funcionarias del IFE, destinados a concientizar e instruir acerca del trato hacia las personas con discapacidad.
- › Alentar la participación electoral de las personas con discapacidad a través de campañas de promoción y de la garantía de accesibilidad plena, tanto en el ejercicio del voto activo como del pasivo.
- › Promover una mejor representación indígena en aquellos cabildos municipales que gobiernan a este grupo poblacional y que no cuentan con representantes de los distintos grupos originarios.
- › Fomentar la participación política para las y los jóvenes y su integración en los cabildos municipales, los congresos locales y el Congreso de la Unión. Explorar en este sentido la posibilidad de establecer una cuota mínima de candidaturas destinadas a la población menor de 30 años de edad.

RECOMENDACIONES Y OBSERVACIONES FINALES DE LOS COMITÉS DE NACIONES UNIDAS CON RELACIÓN A DERECHOS POLÍTICOS

ACCIÓN LEGISLATIVA

- › Promover la incorporación de medidas especiales o afirmativas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales con la finalidad de garantizar a los grupos en situación de discriminación el derecho a votar, el derecho a ser votado y el derecho de asociación política.
- › Retirar la Reserva al artículo 23, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, respecto al voto activo y pasivo de los ministros de culto (artículo 130 constitucional).

POLÍTICA PÚBLICA

- › Asegurar la plena participación de los indígenas, en especial de la mujer, en todas las instituciones de toma de decisión, en particular en las instituciones representativas y en los asuntos públicos (Observación final núm. 16 del informe final emitido a México por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 4 de abril de 2012, ONU, Doc. CERD/C/MEX/CO/16-17).
- › Adoptar medidas efectivas para asegurar que todos los pueblos indígenas participen en todos los niveles de la administración pública (Observación final núm. 16 del informe final emitido a México por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 4 de abril de 2012, ONU, Doc. CERD/C/MEX/CO/16-17).
- › Promover medidas especiales o afirmativas que garanticen la participación política y pública de los afrodescendientes, en los

términos de la Convención y la Recomendación General núm. 32 (2009) del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (Observación final núm. 16 del informe final emitido a México por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 4 de abril de 2012, ONU, Doc. CERD/C/MEX/CO/16-17).

- ▶ Garantizar en la práctica el derecho de los pueblos indígenas a participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos a cualquier nivel, especialmente en la elección de sus representantes políticos más allá de la representación municipal (Observación final núm. 14 del informe final emitido a México por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 4 de abril de 2006, ONU, Doc. CERD/C/MEX/CO/15).
- ▶ Impulsar la creación de medidas especiales o afirmativas que aumenten el número de mujeres en puestos directivos a todos los niveles y en todos los ámbitos, conforme a lo dispuesto en su recomendación general 23, relativa a las mujeres en la vida política y pública (Observaciones finales núms. 28 y 29 del informe final emitido a México por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 25 de agosto de 2006, ONU, Doc. CEDAW/C/MEX/CO/6).
- ▶ Asegurar el cumplimiento por parte de los partidos políticos de los marcos legales electorales federales y estatales, incluyendo la modificación o derogación de disposiciones discriminatorias contra las mujeres, como el párrafo 2 del artículo 219 del Cofipe, y estableciendo sanciones en casos donde no se cumplen las cuotas de género (Observación final núm. 23 emitida a México por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 27 de julio de 2012, Doc. CEDAW/C/MEX/CO/7-8).
- ▶ Eliminar los obstáculos que impiden a las mujeres participar en la vida política de sus comunidades, particularmente las mujeres indígenas, incluyendo llevar a cabo campañas de sensibilización dirigidas a aumentar la participación de las mujeres en la vida política a niveles estatal y municipal (Observación final núm. 23 emitida a México por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 27 de julio de 2012, Doc. CEDAW/C/MEX/CO/7-8).
- ▶ Asegurar que los partidos políticos cumplan con su obligación

de destinar 2 por ciento de los fondos públicos que reciben a la promoción del liderazgo político de las mujeres, especialmente de las mujeres indígenas a nivel municipal (Observación final núm. 23 emitida a México por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 27 de julio de 2012, Doc. CEDAW/C/MEX/CO/7-8).

- › Extender la obligatoriedad de la paridad en la integración de los órganos electorales, desde los funcionarios y funcionarias de casillas, hasta la conformación del Tribunal Federal Electoral (OACNUDH, 2003, p. 149).
- › Legislar para que todos los partidos políticos destinen recursos económicos de sus prerrogativas para la capacitación, promoción política y empoderamiento de las mujeres (OACNUDH, 2003, p. 149).
- › Promover la inclusión de la cuota de género en todos los códigos electorales (OACNUDH, p. 149).
- › Incorporar en el Cofipe y en los códigos electorales locales una cuota de representación de mujeres indígenas (OACNUDH, 2003, p. 149).

CAMPAÑAS DE SENSIBILIZACIÓN

- › Intensificar medidas para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en todas las esferas de participación política, incluida la representación de la mujer en la vida política, entre otras cosas, por medio de campañas de sensibilización y medidas especiales temporales (Observación final núm. 7 del informe final emitido a México por el Comité de Derechos Humanos, 7 de abril de 2010, ONU, Doc. CCPR/C/MEX/CO/5).

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo Nacional por los Derechos Políticos de las Personas con Discapacidad.
- Aparicio, J. (coord.) (2009). *Evaluación de la perspectiva de género en plataformas de partidos políticos, candidaturas y cargos de elección 2009*, Cuadernos de Trabajo, núm. 8. México, Inmujeres.
- Bobbio, N. (2005). *Teoría general de la política*. Madrid: Trotta.
- Casar, M. y R. Raphael (1998). "Las elecciones y el reparto del poder", *Nexos*, núm. 247, pp. 41-49.
- Cayuella Gally, R. (2010). "Eufrosina Cruz Mendoza. La prisión de la costumbre", *Letras Libres*, abril, México.
- CIMAC (2009). *Participación política de las mujeres, 2009: una mirada desde los medios de comunicación*. México: Comunicación e Información de la Mujer, A. C.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Convención sobre los Derechos Políticos de las Mujeres.
- Díaz, A. (2011). "El voto en las indígenas. Apenas un paso hacia la ciudadanía efectiva", *La Jornada*, 17 de octubre, México.
- Ferrajoli, L. (1999). "Derechos fundamentales", en *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta, p. 37.
- Fix-Fierro, H. (2008). *Los derechos políticos de los mexicanos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Informe Inicial de México en torno a la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Inmujeres (2009). *Evaluación de la perspectiva de género en platafor-*

mas de partidos políticos, candidaturas y cargos de elección, Cuadernos de Trabajo, núm. 8, México: Instituto Nacional de las Mujeres.

IJ-UNAM/IFE/Inmujeres (2011). *Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, 2011*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Instituto Federal Electoral/Instituto Nacional de las Mujeres.

Instituto Electoral del Estado de México, IEEM (2010). *Manual del Instructor y Capacitador para el Proceso Electoral 2012*. México: IEEM, en <<http://www.ieem.org.mx/SEP/2012/incap/pdf/manual.pdf>>.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

OACNUDH (2003). *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*. México: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Salazar, Pedro (2002). *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México: Fondo de Cultura Económica.

Segob (2008). *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*. México: Secretaría de Gobernación, en <http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/33/1/imagenes/Informe_ENCUP_2008.pdf>. [Consulta: 13 de diciembre, 2011].

AGRADECIMIENTOS

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Enrique Cabrero Mendoza

Director general

Sergio López Ayllón

Secretario general

Guillermo M. Cejudo

Director de la División

de Administración Pública

Ricardo Miguel Raphael de la Madrid

Profesor afiliado a la División de

Administración Pública

Paulina Azuela Gómez

Víctor González Tlatempa

Alexandra Haas Paciuc

Jacqueline Hernández

Jorge Israel Hernández

Roberto Ibarra

Ix-Nic Iruegas Peón

Miguel Ángel Leal Arriola

Fernanda López Portillo

Rocío Martínez Velázquez

Lizeth Vázquez Castillo

Secretaría de Gobernación

Alejandro Poiré Romero

Secretario

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

Ricardo Antonio Bucio Mújica

Presidente

Coordinación de Gestión
de la Presidencia

Dirección de Coordinación Territorial
e Interinstitucional

Dirección Jurídica, Planeación
y Evaluación

Dirección de Administración
y Finanzas

Dirección General Adjunta de Estudios,
Legislación y Políticas Públicas

Dirección General Adjunta
de Vinculación, Programas Educativos
y Divulgación

Dirección General Adjunta de Quejas
y Reclamaciones

Junta de Gobierno

REPRESENTANTES

DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

Max Alberto Diener Sala

Secretaría de Gobernación

Carlos Alberto Treviño Medina
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Pablo Antonio Kuri Morales
Secretaría de Salud
Francisco Ciscomani Freaner
Secretaría de Educación Pública
Patricia Espinosa Torres
Secretaría del Trabajo y Previsión Social

REPRESENTANTES DESIGNADOS
POR LA ASAMBLEA CONSULTIVA

Roy Campos Esquerria
Katia D'Artigues Beauregard
Rogelio Alberto Gómez-Hermosillo Marín
Mauricio Merino Huerta
Francisco Javier Rangel González

INSTITUCIONES INVITADAS

María del Rocío García Gaytán
Instituto Nacional de las Mujeres
Miguel Ángel Carreón Sánchez
Instituto Mexicano de la Juventud
Xavier Antonio Abreu Sierra
*Comisión Nacional para el Desarrollo de los
Pueblos Indígenas*
Alejandro Lucas Orozco Rubio
*Instituto Nacional de las Personas Adultas
Mayores*
José Antonio Izazola Licea
*Centro Nacional para la Prevención y el
Control del VIH/sida*
María Cecilia Landerreche Gómez-Morín
*Sistema Nacional para el Desarrollo Integral
de la Familia*
Rodrigo Quevedo Daher

José Antonio Silva Peñuñuri
Secretaría de la Función Pública

Asamblea Consultiva

Mauricio Merino Huerta
Presidente

Karina Ansolabehere Sesti
Judit Ester Bokser Misses de Liwerant
Roy Campos Esquerria
Miguel Carbonell Sánchez
Katia D'Artigues Beauregard
Rossana Fuentes-Berain Villenave
Rogelio Alberto Gómez-Hermosillo Marín
Epigmenio Carlos Ibarra Almada
Clara Jusidman Rapoport
Rebeca Montemayor López
Adriana Ortiz Ortega
José Antonio Peña Merino
Luis Perelman Javnozón
Juan Martín Pérez García
Francisco Javier Rangel González
Ricardo Raphael de la Madrid
Martha Sánchez Néstor
Regina Tamés Noriega
Fabienne Venet Rebiffé

Ponentes

Carlos Acevedo Rodríguez
Rosío Arroyo Casanova
León Bendesky Bronstein
Graciela Bensunsán Areous
Lorenzo Córdova Vianello
David Gómez Álvarez

Mónica González Contró
Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara
Sandra Lorenzano
Ciro Murayama Rendón
Lina Ornelas Núñez
Catalina Pérez Correa
Jacqueline Peschard Mariscal
Antonio Purón
Jesús Rodríguez Zepeda
Mario Ramón Silva Rodríguez
Paula Sofía Vásquez Sánchez

Personas entrevistadas

Emilio Álvarez Icaza Longoria
Ana Amuchástegui Herrera
Salvador Beltrán del Río Madrid
Roberto J. Blancarte Pimentel
Ricardo A. Bucio Mújica
David Calderón
Sergio Chedraui Eguía †
Salomón Chertorivski Woldenberg
Patricia Colchero Aragonés
Enrique De la Madrid Cordero
Ernesto Díaz Iturbe Diego
Janitzio Enrique Durán Ortegón
Mario Luis Fuentes Alcalá
Daniel Gershenson
Luis Emilio Giménez Cacho
Juan Luis González Alcántara
Gonzalo Hernández Licona
Clara Jusidman Rapoport
Andrés Lajous
Ernesto López Portillo
Anuar Luna Cadena
Mauricio Merino Huerta

Mara Sofía Mondragón
Lina Ornelas Núñez
Enrique Ortiz Flores
Juan E. Pardinas
Juan Martín Pérez García
Nashieli Ramírez Hernández
Francisco Javier Rangel González
Carlos Ríos Espinosa
Ernesto Rodríguez Chávez
Jesús Rodríguez Zepeda
Carlos E. Sánchez Carrillo
Alejandro Solalinde Guerra
Fernando Sosa Pastrana
Regina Tamés Noriega
Rodolfo Tuirán Gutiérrez
Estefanía Vela Barba
Rosalinda Vélez Juárez

Participantes de las mesas

Migrantes

Edoardo Bazzaco (i[dh]jeas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A. C.)
Luis F. Fernández (Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación)
Rodolfo Franco Franco (Organización Internacional para las Migraciones)
Beatriz Manzur Macías (Comunitec y Asociados, S. A. de C. V.)
Paula Cristina Nogueira Leite (Consultora)
Tania Ramírez Hernández (Colegio de Derechos Humanos y Gestión de Paz de la Universidad del Claustro de Sor Juana)

Luis Miguel Sánchez López (Instituto Nacional de Migración [INM])
Fabían Sánchez Matus (i[dh]eas)
Hildilberto Soto Nájera (INM)
Renata Terrazas Tapia (Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.)
Fabienne Venet Rebiffé (Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración, A. C.)

Niñas, niños y adolescentes

Elizabeth Aguirre (Centro de Investigación Familiar A. C.)
Severine Durín (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social [CIESAS]-Programa Noreste)
Angélica María Elizondo Riojas (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Nuevo León [DIF Nuevo León])
Armando Estrada Zobía (Vía Educación, A. C.)
Carmen Farías Campero (Zihuame Mochilla, A. C.)
Fernando Flores Vicencio (H. Congreso del Estado de Nuevo León)
Ana Bertha Garza Guerra (Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia del DIF Nuevo León)
María Agustina Garza Morales (DIF Nuevo León)
Deisy Hernández (Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Tecnológico de Monterrey [EGAP])
Fabiola Nahas Sánchez (CreeSer, Educación para la Paz, A. B. P.)

Irma Alma Ochoa Treviño (Arthemisas por la Equidad, A. C.)
Juan Martín Pérez García (Red por los Derechos de la Infancia en México [Redim])
Sylvia Guadalupe Puente Aguilar (Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León)
Uriel Reyes Torres (DIF Nuevo León)
Josefina Rodríguez C. (Niñez Siglo XXI, A. C.)
José A. Sánchez Gutiérrez (Secretaría de Educación Pública [SEP])
Liz Sánchez Reyna (Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A. C. [CADHAC])
Alejandra Vela Garza (Alternativas Pacíficas, A. C.)

Jóvenes

Olga Aguilar (SEP)
María Guadalupe Balderas Alanís (Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal)
Verónica Barba Romero (Unidos Somos Iguales, A. B. P.)
Nelly Contreras Rosa (DIF Nuevo León)
Carlos Cruz S. (Cauce Ciudadano, A. C.)
Gloria Hazel Davenport Fentanes (Género, Ética y Salud Sexual, A. C.)
Severine Durín (CIESAS-Programa Noreste)
Carmen Farías Campero (Zihuame Mochilla, A. C.)
María Agustina Garza Morales (DIF Nuevo León)
Abel Garza Ramírez (Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León [UANL])

Deisy Hernández (EGAP)
Wendy Matilde Hernández Juárez (DIF
Nuevo León)
Consuelo Morales (CADHAC)
Ximena Peredo (Movimientos Ambientalistas
y de Participación de Jóvenes)
Juan Martín Pérez García (Redim)
Alfonso Robledo Leal (H. Congreso
del Estado de Nuevo León)
José A. Sánchez Gutiérrez (SEP)
Ana Bertha Tamez Salas (Universidad
Tecnológica de Santa Catarina [UTSC])
Alejandra Vela Garza (Alternativas
Pacíficas, A. C.)
Giovanni Xochipa (Cauce
Ciudadano, A. C.)

Personas adultas mayores

Wendy Arrieta Camacho (Organización de
las Naciones Unidas para la Educación, la
Ciencia y la Cultura [UNESCO])
Fidel F. Astorga Ortiz (Instituto Federal de
Acceso a la Información)
Rosaura Ávalos Pérez (Escuela Nacional
de Trabajo Social de la Universidad
Nacional Autónoma de México [UNAM])
José Díaz Reyes (Asociación Mexicana de
Gerontología y Geriatría, A. C.)
Ana Gamble Sánchez Gavito (Instituto
para la Atención de los Adultos Mayores
en el Distrito Federal)
Verónica Z. Montes de Oca Zavala
(Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM)
Rocío Angélica Quintana Rivera (Comisión
de Derechos Humanos del Distrito Federal)
Diego Sánchez González (Facultad de

Arquitectura-UANL)
Ricardo Tinajero Ramírez (Secretaría del
Trabajo y Previsión Social [STYPS])
María Alejandra Vázquez Rodríguez
(Sistema Nacional para el Desarrollo
Integral de la Familia)

Personas con discapacidad

Claudia Edith Anaya Mota (Comisión
Especial sobre la No Discriminación
de la Cámara de Diputados del H.
Congreso de la Unión)
Laura Lizbeth Bermejo Molina (Libre
Acceso, A. C.)
Atenea Caballero (Disability Rights
International)
Humberto Cruz Mancilla (Comisión de
Fomento a Empresas de Personas con
Discapacidad de la Canacintra)
Agustín De Pavia Frías (Comisión
Mexicana de Defensa y Promoción de los
Derechos Humanos, A. C.)
Sofía Galván Puente (Disability Rights
International)
Guillermo Hernández Martínez (Coalición
México por los Derechos de las Personas
con Discapacidad)
Ofelia Landa Fuentes (Instituto Down
Xalapa, A. C.)
Patricia López Arciniega Gómez
(Asociación Tutelar, I. A. P.)
Alicia Angélica López Campos (Comité de
Atención a la Discapacidad-UNAM)
Teresa Morán Romero (Asociación Tutelar,
I. A. P.)

Carmen Robles (Asamblea Consultiva del Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad [Conadis])
Jacqueline Marilú Rodríguez Gallegos (Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad [Indepedi])
Ernesto Rosas Barrientos (Conadis)
Juan Armando Ruiz Hernández (Indepedi)
Hermilo Salas Espíndola (Facultad de Arquitectura-UNAM)
Raúl Santamaría Montoya (Colectivo Chuhcan, A. C.)
Ofelia Torres Acosta (UTSC)
Martha Zárate Tinoco (STYPS)

Diversidad religiosa

Jesús Rogelio Alcántara Méndez (Segob)
Neftalí Álvarez (Foro Intereclesiástico Mexicano, A. C. [FIM])
Nayeli De León Ramírez (Escuela Nacional de Antropología e Historia [ENAH])
Hortensia Granillo Rodríguez (Instituto Nacional de Estadística y Geografía)
Gabriela Juárez Palacio (Observatorio Eclesial)
José Luis López González (FIM)
Brenda Mandujano Alanuza (Segob)
Elio Masferrer Kan (ENAH)
Ilse Mayer (Conferencia de Superiores Mayores de Religiosos de México, A. R.)
Luis Perelman Javnozón (Tribuna Israelita)
Ittai Pérez Márquez (FIM)

Isabel Resano González (Casa Tibet México)
Isa Rojas (Centro Educativo de la Comunidad Musulmana)
Rubén Ruiz Guerra (UNAM)

Diversidad sexual

Ana Amuchastegui (Universidad Autónoma Metropolitana [UAM] Xochimilco)
Lourdes Angulo Salazar (Universidad Pedagógica Nacional-Guadalajara)
Patricia A. Becerril (Colegio Mexicano de Sexología y Educación Sexual, A. C.)
Myriam Brito Domínguez (UAM Azcapotzalco)
Alejandro Brito Lemus (Letra S. VIH/Sida, Sexualidad, Salud)
Gloria Careaga (UNAM)
Lol Kin Castañeda Badillo (Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal)
Misael Del Olmo Delgado (Instituto Nacional de las Mujeres [Inmujeres])
Juan Ángel Gallardo (Instituto Mexicano del Seguro Social [IMSS])
Cecilia Garibi González (Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/Sida)
Teresa González Luna (Cátedra UNESCO sede Universidad de Guadalajara [U. de G.])
María de los Ángeles González Ramírez (Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades [CUCSH] de la U. de G.)
Alberto Herrera
Guadalupe López García (Lesbianas en Patlatonalli, A. C.)
Ignacio Lozano

Anuar Luna Cadena
Javier Marmolejo
José Merino (Instituto Tecnológico
Autónomo de México)
Lydia Miranda (Segob)
Mara Sofía Mondragón (Centro de Apoyo a
las Identidades Trans, A. C.)
Sayani Moska Estrada (Instituto de
Investigaciones en Innovación
y Gobernanza de la U. de G.)
Luis Perelman Javnozov (Tribuna Israelita)
Luis Adrián Quiroz (Derechohabientes
Viviendo con VIH/Sida del IMSS)
María Guadalupe Ramos Ponce (Comité de
América Latina y el Caribe para la Defensa
de los Derechos de la Mujer)
Trilce Rangel Lara (CUCSH-U. de G.)
Yuriria A. Rodríguez Martínez (Secretaría
de Salud)
José Eduardo Rodríguez Pérez (Red
Universitaria de la Diversidad Sexual)
Angie Rueda Castillo (Instituto de
Seguridad y Servicios Sociales de los
Trabajadores del Estado)
Jorge Saavedra López (AIDS Healthcare
Foundation)
Ricardo Salazar (U. de G.-TV)
Raymundo Sandoval
Yamileth Ugalde
Judith Minerva Vázquez Arreola (Acciona,
Transformando Caminos para Ser y Hacer,
A. C.)
Estefanía Vela Barba (Centro de
Investigación y Docencia Económicas)
Martha Villaseñor Farías (CUCSH-U. de G.)

Mujeres

Ximena Andión Ibáñez (EQUIS: Justicia
para las Mujeres en México)
Arminda Balbuena Cisneros (Centro para
el Desarrollo Democrático del Instituto
Federal Electoral [CDD-IFE])
Mercedes Barquet Montané (El Colegio de
México)
Dalia Barrera Bassols (Grupo
Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo
y Pobreza, A. C.)
María Paula Castañeda (EQUIS)
María de los Ángeles Corte Ríos (Centro de
Estudios para el Adelanto de las Mujeres y
la Equidad de Género)
Gabriela Delgado Ballesteros (Instituto de
Investigaciones sobre la Universidad
y la Educación-UNAM)
Mariana García (Grupo de Información en
Reproducción Elegida, A. C.)
Martha Juárez Pérez (Consortio
para el Diálogo Parlamentario
y la Equidad, A. C.)
Alicia Leal Puerta (Ashoka México y
Centroamérica)
María Eugenia Medina Domínguez
(Inmujeres)
Alicia Mesa Bribiesca (Centro de Estudios
Sociales y Culturales Antonio
de Montesinos, A. C.)
Lydia Miranda Eslava (Comisión Nacional
para Prevenir y Erradicar la Violencia
contra las Mujeres)
Nashieli Ramírez Hernández (RIRIKI,
Intervención Social, S. C.)
Gabriela Revueltas Valle (CDD-IFE)

Genoveva Roldán Dávila (Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM)
María Guadalupe Serna Pérez (Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora)

Apariencia y clase social

Pilar Barzalobre Aragón (Comisión Estatal de la Juventud [Cejuve])
Alejandro P. Celis Albarrán (Procuraduría Federal del Consumidor [Profeco])
Luis Enrique Cordero Aguilar (Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca)
Patricia Cruz Santiago (Consejo Estatal para la Prevención y Control del Sida)
Eréndira Cruzvillegas Fuentes (Gobierno del Estado de Oaxaca)
Margarita Daltón Palomo (CIESAS-Unidad Pacífico Sur, Oaxaca)
Sara Figueroa Armentia (Profeco, Delegación Oaxaca)
Minerva Nora Martínez Lázaro (Centro Regional de Derechos Humanos Bartolomé Carrasco Briseño, A. C.)
Olga J. Montes García (Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca [UABJO])
María de la Luz Morales Torres (Cejuve)
Guadalupe Lourdes Orosco
Pedro Antonio Pérez Ruiz (Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca)
Isidro Ramírez López (Socpinda-DH, A. C.)
Virginia Guadalupe Reyes de la Cruz (Instituto de Investigaciones Sociológicas-UABJO)

Carlos E. Sánchez Carrillo (Piña Palmera, Centro de Atención Infantil, A. C.)
Martín Elías Santiago Merlín (Cejuve)
Eduardo Zamora Vásquez (Piña Palmera)

Grupos étnicos

Judith Bautista Pérez (Secretaría de las Culturas y Artes de Oaxaca)
Daniel Cardona (Radiodifusora XEGL0)
Vicente Marcial Cerqueda (Instituto Nacional de Lenguas Indígenas)
Francisco Rodolfo Córdoba Rafael (Procuraduría para la Defensa del Indígena)
Alejandro E. Cruz López (Comisión Política-Oaxaca)
Marco Antonio Espinosa Rodríguez (Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal, Pesca y Acuicultura [Sedafpa])
Aldo González Rojas (Secretaría de Asuntos Indígenas)
Tomás López Sarabia (Centro Profesional Indígena de Asesoría, Defensa y Traducción, A. C.)
Ibette Irasema López Soriano (Sedafpa)
Juan Carlos Martínez Martínez (CIESAS-Unidad Pacífico Sur, Oaxaca)
Modesta Martínez (Radiodifusora XEGL0)
Nayeli Celia Morales Reyes (Sedafpa)
Nemesio J. Rodríguez Mitchell (México Nación Multicultural, Programa Universitario UNAM, Oaxaca)
Maurilio Santiago Reyes (Centro de Derechos Humanos y Asesoría a Pueblos Indígenas, A. C.)

Reporte sobre la discriminación en México 2012.
Derechos políticos se terminó de imprimir en diciembre
de 2012 en los talleres gráficos de Corporación Mexicana
de Impresión S. A. de C. V., General Victoriano Zepeda 22,
col. Observatorio, 11860, México, D. F.
Se tiraron 1 500 ejemplares.

Este volumen del Reporte sobre la discriminación en México 2012 explica cómo el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado en nuestro país están sujetos a prácticas discriminatorias del Estado y la sociedad. Haciendo una revisión de las leyes aplicables en la materia, este texto da cuenta de los avances que han permitido el libre ejercicio del voto en grupos a los que históricamente se les había negado, así como las carencias legislativas que aún persisten. Explora también los motivos por los que la diversidad de la población mexicana no se ve reflejada en la representación política del país: todavía existen limitaciones al derecho a ser votadas de las personas indígenas, las mujeres, las personas con discapacidad, las y los mexicanos naturalizados y las personas de la comunidad lgbtti. Por último, el volumen presenta una serie de propuestas para mejorar el ejercicio de los derechos políticos en México, así como recomendaciones y observaciones que los comités de las Naciones Unidas hacen al país.

