

Mesa. Derechos políticos y acciones afirmativas en elecciones federales y locales

Implementación y efecto de las acciones afirmativas sobre pueblos y comunidades indígenas en Chihuahua

Cecilia Sarabia Rios, El Colegio de la Frontera Norte, csarabia@colef.mx

Introducción

En una sociedad compleja y con marcadas asimetrías, la garantía de derechos civiles y políticos es una reflexión obligada. Las acciones afirmativas han resultado ser un mecanismo efectivo que, a partir de las adecuaciones a las leyes y lineamientos, abonan a las oportunidades para las minorías o de grupos con distintas vulnerabilidades y a la construcción de las condiciones de igualdad, justicia y paz.

Las acciones afirmativas que se implementaron en el proceso electoral 2020-2021 en Estado de Chihuahua en cuanto a paridad, violencia política, juventudes, voto de los mexicanos en el extranjero y participación de pueblos y comunidades indígenas, fueron el preámbulo para el ejercicio de los derechos político-electorales que generaron efectos de inclusión y representación política.

El objetivo de esta ponencia es describir la implementación de la acción afirmativa dirigida a garantizar el derecho de participación política de pueblos y comunidades indígenas en las elecciones de diputaciones e integrantes de ayuntamientos en el estado de chihuahua, durante el proceso electoral local 2020-2021, y analizar el perfil de los actores, la selección de las candidaturas, su integración al gobierno, la agenda entendida, así como los principales retos que han enfrentado. La investigación se realiza a partir de un acercamiento empírico con un enfoque cualitativo, que se basa en la revisión documental y en entrevistas semiestructuradas a actores políticos electos por acciones afirmativas de cuota indígena.

El documento se compone de tres secciones, en la primera, se realiza la revisión documental y se describe la normatividad y operacionalización para la acción afirmativa; en la segunda, se presenta un análisis de las perspectivas de quienes, por primera ocasión, ejercen los cargos de la diputación estatal y de las regidurías de las dos ciudades más grandes del Estado (Juárez y Chihuahua) y, finalmente, en tercera, las conclusiones que apuntan al impacto positivo de la acción afirmativa en la representación política a costo de los

beneficiados de manera tradicional como el primer avance y a su consolidación considerando la necesidad de construir ciudadanía en grupos que históricamente han sido excluidos de la política formal y sobre todo de un trato respetuoso de sus intereses y formas de vida.

1. La acción afirmativa a favor de los pueblos y comunidades indígenas

En el proceso electoral 2020-2021 en Chihuahua se implementaron cinco acciones afirmativas: 1) Principio de paridad (IEE/CE63/2020), 2) Pueblos y Comunidades Indígenas (IEE/CE69/2020), 3) Violencia política (IEE/CE92/2020), 3) Juventudes (IEE/CE104/2020) y 5) Voto chihuahuense en el Extranjero (IEE/CE130/2020, 2020). Dichas acciones se inscriben en la perspectiva de transformación social dado que su intención fue generar efectos positivos para subsanar aspectos de género, raza, edad y exclusión.

El caso de la acción afirmativa dirigida a los pueblos y comunidades indígenas tiene fundamento legal o normativo elementos del ámbito internacional, nacional y local.

En el ámbito internacional, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en los artículos 1, 2, 25 y 26 establece el derecho a la libre determinación de todos los pueblos, la garantía de derechos de participación y derechos políticos -participar en la dirección de los asuntos públicos, votar y ser votado, acceso en igualdad a funciones públicas- para todos los individuos que se encuentren en el territorio, así como el trato igualitario y libre de discriminación (PIDCyP, 1976).

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en los artículos 3, 8 y 19 instituyen la libre determinación de los pueblos indígenas, el derecho a no ser sometidos y a ser consultados antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten (DPI, 2007).

El C169- Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en los artículos 2, numeral 1; 4 y 6 instituyen la obligación de los gobiernos de desarrollar acciones coordinadas y sistemáticas para la protección de los derechos de los pueblos indígenas, con su participación; así como consultar a los pueblos interesados cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles de manera directa (C169, 1989).

En el ámbito nacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en el artículo 2, inciso A, fracción III, reconoce y garantiza el derecho de los

pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y la autonomía para elegir de acuerdo a sus normas a sus autoridades o representantes; en el artículo 35, fracción II establece que los derechos son para todas las personas, la composición pluricultural de la nación, la conciencia de identidad indígena, la igualdad ante la ley y los derechos de la ciudadanía para todas las personas.

En el ámbito local, la Constitución Política del Estado de Chihuahua (CPECH) en el artículo 8, contempla el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas “entendida como la libre determinación para establecer sus formas de organización que les permitan vivir y desarrollarse libremente” (CPECH, 2020).

En la Ley Electoral del Estado de Chihuahua (LEECH) en el artículo 13 numeral 5 establece que los pueblos y comunidades indígenas del Estado tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos (LEECH, 2020).

La Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua reconoce en los artículos art. 6, 21, 24, 25, 27 y 28 los derechos de autonomía, de no discriminación, al consentimiento que privilegiará la consulta directa a las comunidades indígenas (de conformidad con sus mecanismos de tomas de decisiones y sistemas normativos internos) y faculta a los poderes del Estado como garantes de dichos derechos (LDPCICH, 2013).

Amparado en los derechos y garantías mencionados de “obtener el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas para llevar a cabo programas y proyectos que afectan a la comunidad” (CNDH, 2018, p. 13), el 25 de febrero del 2020 el ciudadano Mario Rascón Miranda promovió un medio de impugnación a partir de un Juicio para la Protección de Derechos Político-Electorales (JDC) en contra del Congreso del Estado de Chihuahua y/o Ayuntamiento de Madera por la nula atención dada por las autoridades en el Estado de Chihuahua, respecto al derecho político electoral de ser votado, así como el derecho humano de participación política de los pueblos y comunidades indígenas (TEECH, 2020).

Una vez admitida y analizada la impugnación, el TEECH determinó la procedencia del tema y declaro “que el Congreso del Estado de Chihuahua ha incurrido en una omisión legislativa inconstitucional, referente a la inexistencia de normatividad que regule, desarrolle y haga efectivos los derechos políticos electorales de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas para participar, representar y acceder a cargos públicos en los

Ayuntamientos y el Congreso del Estado de Chihuahua” (Ídem, p. 55) por lo que solicito tomar las medidas necesarias y eficaces para asegurar dicho derecho.

Por lo tanto, el Congreso debería de continuar y concluir los trabajos de las consultas restantes a los pueblos y comunidades indígenas que faltan de realizarse, y en caso de no realizarse el órgano electoral local acordaría las acciones afirmativas y medidas compensatorias necesarias a fin de que en el proceso electoral 2020-2021 pueda hacerse efectivo el derecho (Ídem).

Después de emitida la sentencia, el Diputado Rene Frías Bencomo, Presidente de la Mesa Directiva del H. Congreso del Estado de Chihuahua, promovió una aclaración de esta con el argumento de no estar en condiciones de cumplir con lo mandado a causa de las medidas de seguridad sanitarias por la pandemia¹ que retrasaron los procesos de consulta sobre diversas iniciativas de ley en materia de participación política y representación indígena y de adecuar las normas electorales locales. Al respecto, el TEECH emitió la aclaración y remarcó la resolución de la obligación de la sentencia, en acuerdo al cumplimiento de las disposiciones constitucionales que “resulta trascendental para los pueblos y comunidades indígenas de esta entidad federativa” (TEECH).

Dado lo anterior, el Instituto Estatal Electoral debería emitir las medidas afirmativas necesarias para tal fin, por lo que emitió el acuerdo del Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral De Chihuahua, por el que se determinan acciones afirmativas para garantizar el derecho de participación política de pueblos y comunidades indígenas en las elecciones de diputaciones e integrantes de ayuntamientos en el estado de chihuahua, durante el proceso electoral local 2020-2021 clasificado como IEE/CE69/2020.

¹ 3. MATERIA DE LA ACLARACIÓN DE SENTENCIA. El peticionario en su escrito señala que: no le queda claro de qué manera puede dar cumplimiento a la sentencia dictada por este Tribunal, puesto que, para poder estar en condiciones de cumplir con lo mandado, se tendría primeramente que finalizar las etapas de consultas restantes a los pueblos y comunidades indígenas que faltan por realizarse, las cuales se encuentran detenidas por las medidas de seguridad dictadas por las autoridades de salud federales, estatales y municipales. Aunado a lo anterior, señala que: en la resolución de mérito se ordena a esta Soberanía que prevea lo necesario para adecuar la normativa electoral y demás que sea aplicable respecto a lo mandado por el artículo 2º, inciso A, fracciones III y VI de la Carta Magna, respetando en todo momento el derecho a la consulta que tienen los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Chihuahua, cuestión que esta Autoridad resulta materialmente imposible realizar, debido a que solo 4 quedan 38 (treinta y ocho) días para inicie el proceso electoral, plazo que no sería suficiente para que esta representación esté en condiciones de reformar tal y como se encuentra previsto en el artículo 105, fracción II de la Constitución Federal, esto es 90 días antes del inicio formal del proceso electoral (TEECH, 2020)

Acorde con el mencionado marco normativo, el acuerdo IEE/CE69/2020 se basó en el reconocimiento del pluralismo, así como en la consideración del sistema de partidos vigentes como intermediarios entre las instancias políticas y los diversos grupos de la sociedad, es decir, como un vínculo entre gobernantes y gobernados.

La información oficial para desarrollar e implementar la acción afirmativa fue que en Chihuahua conviven cuatro principales pueblos indígenas: Ralámuli, Ódami, Warijó y O'oba, aunque también hay presencia de otros pueblos como Mazahuas, Wixcarica, Chinanteco, Purépecha, Náhuatl, Totonaco, Mixteco, Otomí, Tzotzil, Chiricahua y Zapoteco. De acuerdo con la información del PED 2018-2021 “Dentro de la zona urbana se encuentran considerados como municipios con mayor presencia indígena Cuauhtémoc, Chihuahua, Juárez e Hidalgo del Parral, así como en 44 municipios rurales” (PED 2018-2021).

No obstante, la presencia de varios grupos y comunidades indígenas en Chihuahua, al igual que en otros estados de México su participación política es escasa.

Ante este contexto, la operacionalización de la acción afirmativa considero cuatro elementos fundamentales: 1) candidaturas exclusivas para las distintas etnias; 2) Candidaturas directamente proporcionales con la presencia de comunidades indígenas en las distintas circunscripciones electorales que conforman el Estado, 3) Porcentajes máximos y mínimos de integración y, 4) garantizar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres (IEE/CE69/2020).

La distribución de la acción afirmativa, de acuerdo la con infografía propuesta por el IEE (IEE, Infografía 2021), se realizó de la siguiente manera:

- A. Ayuntamientos con población indígena mayor al 50 por ciento de la población, todos los actores políticos que postulen candidaturas a cargos de integrantes de Ayuntamientos deberán incluir en sus planillas al menos 2 candidaturas indígenas con sus respectivas suplencias, en este caso estuvieron 10 municipios: Balleza, Batopilas, Bocoyna, Guachochi, Guadalupe y Calvo, Maguarichi, Morelos, Nonoava, Urique y Uruachi ubicadas al sur del Estado, como se puede observar en el mapa 1.

Mapa 1. Municipios con más de 50% de población indígena en Chihuahua



Fuente: IEE. infografía de acciones afirmativas
Derecho a la participación política de pueblos indígenas

B. Ayuntamientos con población indígena menor al 50 por ciento de la población, todos los actores políticos que postulen candidaturas a cargos de integrantes de Ayuntamientos deberán incluir en sus planillas al menos 1 candidatura indígena con su respectiva suplencia, en este caso estuvieron 20 municipios (Camargo, Carichí, Chihuahua, Chínipas, Cuatémoc, Cusihuirachi, Delicias, El Tule, Galeana, Guazapares, Guerrero, Hidalgo del Parral, Jiménez, Juárez, Julimes, Madera, Moris, Namiquipa, San Francisco de Borja y Temósachic, distribuidos a lo largo del estado, según se demarca en el mapa 2.

Mapa 2. Municipios con NO más de 50% de población indígena pero superior al valor de un escaño en el Ayuntamiento



Fuente: IEE. infografía de ACCIONES AFIRMATIVAS
Derecho a la participación política de pueblos indígena

- C. Candidaturas de género femenino, en aquellos casos en que las fuerzas políticas deban postular al menos dos candidaturas indígenas, al menos una de esas candidaturas -y su respectiva suplencia- deberá ser encabezada por una persona del género femenino.
- D. La candidatura en el distrito electoral local número 22 y la respectiva suplencia que postulen los actores políticos, deberá autoadscribirse calificadamente como indígena.
- E. Candidaturas de representación proporcional. Todos los partidos políticos deberán postular al menos una candidatura indígena -con su respectiva suplencia- a diputaciones del Congreso del Estado, en su lista de candidaturas de representación proporcional que presente a registro.
- F. Autoadscripción calificada. Todos los actores políticos –partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes– que postulen candidaturas indígenas deberán aportar los medios probatorios idóneos que acrediten que las personas postuladas pertenecen al pueblo o comunidad respectiva y que guardan un vínculo con una institución de gobierno indígena o funge un cargo de representación, haciendo constar que representa sus intereses o fue elegida a través de su sistema normativo interno².

Con todo lo anterior, se cumplió con la sentencia dictada por el TEECH y se determinó la cantidad de candidaturas a incluir en cada municipio de acuerdo al porcentaje de población indígena, la obligatoriedad de presentar candidaturas propietarias y suplencias del mismo

² Entre los elementos que fueron utilizados para sustentar la calidad de indígena fueron:

1. Documento de la autoridad comunitaria indígena, con lugar y fecha, sello (opcional) y datos de contacto de la autoridad indígena, en el que se haga constar que la persona pertenece a la comunidad y tiene la validación de la comunidad por medio de la autoridad indígena que emite el documento.
2. Documento emitido por la persona encargada de asuntos indígenas del municipio, en el que haga constar que la persona pertenece a la comunidad indígena tal y que cuenta con la opinión favorable de la comunidad y la autoridad para su designación como candidata o candidato.
3. constancia de haber prestado servicios comunitarios o haber desempeñado cargos tradicionales en la comunidad.
4. Constancia de haber participado en reuniones de trabajo tendientes a mejorar las instituciones tradicionales o para resolver conflictos alrededor de ellas.
5. Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar alguna de sus instituciones.
6. Otra documentación y evidencias pertinentes para acreditar la pertenencia, el arraigo, la identidad y/o asentamiento físico, a la comunidad indígena.

género, así como que “todos los actores políticos que postulen candidaturas indígenas deberán aportar los medios probatorios idóneos que acrediten que las personas postuladas pertenecen al pueblo o comunidad respectiva y que guardan un vínculo con una institución de gobierno indígena o funge un cargo de representación, haciendo constar que representa sus intereses o fue elegida a través de su sistema normativo interno” (IEE/CE69/2020, 2021, p. 59).

Para el caso de las candidaturas a diputaciones también se estableció la obligación de que al menos una de las candidaturas a diputaciones (de mayoría relativa o de representación proporcional fuera encabezada por una candidatura del género femenino).

2. De la selección a la representación

El acuerdo IEE/06972020 propicio la integración de 40 personas de pueblos y comunidades indígenas en cargos de regidurías de los Ayuntamientos (2021-2024) y de un diputado por el distrito XII en la LVVII Legislatura del Congreso del Estado. Del total de personas integradas se analizan tres casos, el de la diputación y las regidurías de las dos ciudades más grandes del estado (Juárez y Chihuahua).

En el primer caso de la Diputación Local, el resultado del proceso favoreció al candidato propuesto por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). La participación en la jornada de votación en el distrito XXII alcanzó un 55.8 por ciento, donde el candidato electo obtuvo un triunfo avasallador rebasando, superando con más de 17 puntos porcentuales al segundo lugar y resultando ganador en 5 de los 7 municipios que conforman el distrito.

A pesar de los resultados, se presentó una controversia en contra del candidato electo a causa de la autenticidad de la autoadscripción indígena³. Se interpusieron varios recursos de impugnación individuales, de partidos y de un grupo bajo el argumento de la existencia de irregularidades en algunas casillas, además de que se impugnó la documentación presentada como medio de verificación para la autoadscripción indígena alegando que se otorgó sin consultar a la comunidad y solo por los lazos de colaboración con quien la signa y el entonces

³ Este tipo de controversia no es la única en su naturaleza, por ejemplo, la comunidad de San Juan Tetelcingo, en Guerrero, desconoció los documentos presuntamente obtenidos de la autoridad, razón por la cual la Sala Superior del TEEPJF determinó retirar la diputación federal plurinominal por el PAN a Óscar Daniel Martínez Terrazas y Raymundo Bolaños Azocar por la cuarta circunscripción (Redacción, 2021).

candidato. Una vez revisadas las impugnaciones el TEECH rarificó el triunfo de Noel Chávez Velázquez como diputado del distrito XXII.

El diputado cuenta con formación académica y una amplia trayectoria política; estudió la carrera de Ingeniero Forestal en el Instituto Tecnológico Forestal No.1 El Salto, Durango de 1988-1993 y su trayectoria política se circunscribe al PRI tanto por tradición como por vocación, como lo expresa a continuación: “he militado toda mi vida, cuando niño fue una herencia de mis padres y como joven y adulto es una decisión personal que asumo con agrado, he realizado todo tipo de tareas en los niveles seccional, municipal y estatal” (Chávez Velázquez, 2022). En el PRI fue Consejero Político Estatal (2016-2018) y Nacional (2016-2021) y desde agosto del 2021 fue nombrado coordinador de la bancada del partido en el Congreso de Chihuahua (Rómulo, 2021).

En el gobierno se ha desempeñado como Director de Desarrollo Rural en la Presidencia Municipal de Guadalupe y Calvo (de julio del 2003 a octubre del 2004) y como Presidente Municipal del mismo municipio en dos ocasiones, el primer periodo de 2016 a 2018 y el segundo periodo de 2018 a 2021 (Chávez Velázquez, 2022). La trayectoria política de este actor puede ser uno de los elementos que propiciaron los resultados a su favor en la elección.

Su nombramiento en la candidatura del distrito XXII obedece a una elección de delegados del Consejo Político Estatal, según lo refiere: “El Consejo Político Estatal de mi partido decidió las candidaturas a diputados locales y después de haber sido presidente municipal por dos periodos en Guadalupe y Calvo, el PRI me distinguió con la candidatura a diputado local” ... “Formalmente no los hubo [más candidaturas] fui candidato único, aspirantes, muchos eso sí.” (Ídem).

Su candidatura **única fortaleció al partido**, como se describe en el siguiente comentario:

“Los sectores y organizaciones del PRI me apoyaron, aunque mi mayor fortaleza estuvo en la comunidad indígena de Las Truchas, mi lugar de origen, en el pueblo del municipio que goberné y finalmente todos los ejidos del municipio que presentaron mi propuesta, políticamente ellos fueron quienes me impulsaron y me respaldaron. Guadalupe y Calvo es de los pocos municipios en donde el PRI sigue invicto, sin perder ninguna elección así que usted dirá si están representadas todas las fuerzas, definitivamente sí” (Chávez Velázquez, 2022).

En tales condiciones la **precampaña fue autofinanciada** y para la **campana recibió recursos del partido**, según indica el actor al referirse a esos procesos

“La precampaña yo [la pague], la campaña mi partido y los amigos que aportaron a la campaña” (Ídem). La campaña de una elección por acción afirmativa fue muy positiva en todos los aspectos como “en encuentro con las comunidades indígenas y mestizas, la comunicación con hombres y mujeres orgullosos de su origen, saber que mi vocación y trabajo como ingeniero forestal era útil también en la política y sobre todo la oportunidad de servir a mi pueblo” (Ídem).

Su **integración** en el Congreso ha sido un proceso estable y tranquilo “de lo mejor, a casi un año de ejercicio, siento que ya ha pasado más tiempo, coordino a los diputados priistas y la disciplina y el entusiasmo no ha mermado en nada”, donde he contado con “compañeros diputados y diputadas y mi partido que siempre me respalda y orienta” (Ídem).

A pesar de su trayectoria política el inicio en la diputación no fue fácil pues debido a que por primera ocasión ostenta ese cargo enfrente el reto de “entender el lenguaje jurídico, conocer mi materia de trabajo, estudiar la constitución, la ley orgánica del Congreso y los reglamentos del mismo para hacer un buen trabajo legislativo”, para superar esta situación ha contado con la **asesoría del partido** que “tiene hombres y mujeres con una gran experiencia en todos los temas de la vida pública, son ellos mis asesores, además de un grupo de entusiastas jóvenes asesores que trabajan en el Congreso del Estado”. En su oficina cuenta con el respaldo de tres personas de manera permanente (secretaria, una auxiliar y un encargado de comunicación social) “ellos me apoyan, no tengo chofer, me encanta conducir mi propio vehículo” (Ídem).

Su **participación en el Congreso** destaca en ocho comisiones, como presidente en la de Recursos Forestales, como vocal en la de Medio Ambiente, Ecología y Desarrollo Sustentable, Pueblos y Comunidades Indígenas, Desarrollo Rural y Ganadería, Fiscalización, Comité de Administración, Comité Editorial y de Biblioteca y como suplente en la comisión Especial para la Reforma Integral de la Constitución Política del Estado de Chihuahua.

Entre los principales **retos** que ha enfrentado como diputado indígena se encuentran “Primero superar la impugnación de que fui parte, adaptarme a la ciudad de Chihuahua, mantener la unidad de grupo parlamentario del PRI del cual soy el coordinador, estudiar y entender el proceso legislativo, sobre todo los términos jurídicos que a veces para un ingeniero suenan como en otro idioma” (Ídem).

En el caso de las regidurías no hay forma de valorar el capital político de las candidaturas conforme al resultado electoral, ya que fueron figuras que formaron parte de una planilla ganadora y hubo varias condiciones externas y diferentes a la naturaleza de la candidatura que propiciaron los resultados favorables.

Aunque el acuerdo IEE/069/2020 se emitió en octubre del 2020, con 5 meses de antelación al registro⁴, no hubo oportunidad de que los partidos formaran o incluyeran dentro de sus cuadros de militantes, a personas procedentes de grupos y comunidades indígenas radicados en la entidad. La novedad de la acción afirmativa modificó la dinámica de los procesos internos de los partidos políticos, por lo que la selección de este tipo de candidaturas no obedeció a ningún patrón de perfiles profesionales, políticos o sociales.

Así pues, las personas propuestas para las candidaturas no contaban militancia política e inclusive se podrían clasificar dentro del grupo de **desafección política**. Por ejemplo, la persona 2 explica:

“Sabes que no. Yo no tenía intenciones de esto de la política. No, de hecho, yo antes de esto, no me gustaba mucho la política porque no me gustaba lo que veía, por el cómo se manejaba. Entonces yo era uno de los, como la mayoría, “no cumplen” o no sé qué. Entonces yo más bien a lo que me enfocaba era a trabajar y por mis hijos. No le hacía mucho caso tampoco, porque pues...es la política. De hecho, no veía ni las noticias, ni nada”.

Del mismo modo la persona 3 refiere que:

“Yo llego a la política. Bueno yo antes era de las que no creían en la política, la verdad es que si era de que, ¡ay! es que como no hacen tantas cosa y dicen y no pasa nada ¿no?”...” Yo soy simpatizante. Es que también es mucho por la comunidad que no se, no.. porque pues al final nosotros tenemos nuestras propias leyes, pues si nuestra propia manera de hacer las cosas en cuanto a gobernantes, gobernadores”.

En estas condiciones, las candidaturas se apegaron al **empuje e interés** de las personas propuestas. Al respecto la persona 2 comentó:

“Y cuando llegaron ellos yo no me lo esperaba. Fue algo inesperado. Fueron en una tarde que...que me hablaban, este...bueno, llego mi hija que me hablaban unas personas, y yo no sabía ni para qué ni nada. Entonces, llegaron y me platicaron y ya me dijeron y todo eso. Y yo, así como de...como, la verdad no sé, como uno desconoce pues, así como que al principio le tiene miedo, pues no sabe. Y ya al último dije: no, pues sí. Me aviento, y ya ahí fue cuando empezó todo”.

Por su parte la persona 3 señala:

“...una de las veces me hicieron el comentario de que si quería participar o formar parte. Y yo, no pos ¡claro que sí!, si es para apoyar a la gente, porque ahorita estoy

⁴ El periodo para la presentación de solicitudes de registro de candidaturas a los cargos de diputaciones por ambos principios, integrantes de ayuntamientos y sindicaturas, comprenderá del ocho al dieciocho de marzo de dos mil veintiuno (IEE/CE37/2021, 2021).

haciendo esto y de esa manera puedes hacer más cosas, pues si, apoyar de manera más eficiente creo yo”.

La incorporación de candidaturas indígenas también afectó la **dinámica de las comunidades**, cuyos ciudadanos participaron en talleres informativos sobre la nueva cuota y se integraron a la participación política provocando incluso algunas fracturas internas, como se ilustra a continuación:

“¡Hijole! ahí si hubo como...un poquito de...pues de que no. Porque habían (sic) unos de que ya...es que si fueron varios de que si fueron invitados y habían unas que ya se habían registrado en otros partidos para lo mismo, para regidores. Entonces, si hubo como ahí topecitos” (persona 2).

En este sentido la persona 3 comenta que:

Después ya nos proponen a todos, ven pues a las personas, igual este... pues las comunidades pues primero que nada se ve antes que todo, porque como vas a representar a un grupo que no sabe quién eres, o no sabe de dónde vienes, o si están de acuerdo o no.

Entonces anduvimos, bueno más bien yo anduve viendo a las comunidades o ciertas personas que conocía, que juego en un torneo de basquetbol indígena. Entonces ahí conocí a muchas personas, y entonces ya me conocían y ¡Ah! ¡qué bueno! ¡que padre! Te va air muy bien. Y ya.

Entonces bueno ya tengo cierta cantidad y ya, así llegue”.

Se puede apreciar que existieron maneras distintas para la **integración** con un grupo político, por ejemplo, la integración a base de una invitación directa como se muestra en el siguiente párrafo:

“Yo no, yo si no me hubieran invitado yo no estaría aquí. A mí me invitó [el candidato] y su grupo, en ese momento cuando andaban de... ¿Cómo se dice? Cuando andaban en la planilla para registrarse. Me fueron y me invitaron porque yo estaba registrada en [el partido] desde hace tiempo. Creo que se fueron por ahí de que yo estaba registrada en ...” (persona 2).

Otra forma es la selección a partir de un proceso determinado, según se especifica en el siguiente comentario:

“Ya de repente fui a la entrevista a ver si quedaba de casualidad, pero realmente no veía porque pues soy muy joven soy mujer, soy rarámuri. Entonces obviamente sabía que estaban buscando a alguien de origen indígena, Pero se me hacía que era muy joven, dije, pero pues soy muy joven, igual y buscan a alguien con experiencia que ya haya estado anteriormente en política y todo eso” (persona 3).

Una vez incluidas las candidaturas para la acción afirmativa, su papel fue muy limitado en las campañas, pues se sujetó al **acompañamiento** de quien encabezaba la planilla completa, es decir, la candidatura para los Ayuntamientos. Cabe reiterar que la forma en que se realizaron las campañas no fue la forma tradicional, con eventos masivos y con uso de múltiples espacios públicos y privados, debido al protocolo de seguridad sanitaria que se debieron atender y cumplir.

En tal situación la mayor parte de la **campaña se realizó de manera conjunta** con el partido y las candidaturas indígenas no recibieron financiamiento. En el siguiente párrafo se ilustra lo antes mencionado:

“Pues no, solo, ahí fue solo de... [...], si, si pos, cuando iba [el candidato] a tales lugares que teníamos que estar ahí con él, apoyándolo. También me toco ir como a dos, una semana a las calles a repartir volantes y eso, y ¡este padre!” ... “Nomás como no tenía mucho..., pos... es que, para hacer campañas tienes que tener pos con qué ¿no?, invitarlos o sea ir a hacer. Entonces yo no me moví mucho por ahí más bien iba a donde me invitaba [el candidato] y eso. (persona 2).

Sobre este asunto, la persona 3 narra que:

“Entonces yo, fuimos a lugares con primeramente militantes, que son de tu partido, que sabes que van a apoyarte. Bueno, el caso es que fuimos a ciertas zonas de la ciudad, igual a ciertas zonas que, como yo soy de una comunidad indígena, entonces donde están las comunidades o donde están más presente. Entonces ir a ciertos lugares, pues ira a hablarles de... primeramente de partido que representamos, de las propuestas que traemos, de quienes somo y sobre todo [del candidato].

Entonces por si era tocar... ir a calles, tocar casas, y hablar con la gente y andar pues todas las tardes. Casi en toda la ciudad me toco andar.

La verdad es que cada candidato paga su trabajo. Entonces, nosotros como parte de la planilla también andábamos como voluntarios se podría decir.

No pos cada candidato pagaba su toto lo que consumía y pos obviamente había por parte de la federación que daba cierta cantidad a todos los partidos políticos...”.

Asimismo, existió la posibilidad de realizar **actos particulares**, acordes con las posibilidades económicas de cada uno de los actores, como lo expresa la persona 2:

“Y pues hice una allá por [lugar], fui una vez antes de... bueno en la campaña, fui una vez y por ahí este... escucharlos nada más y, pues de decir lo que... que iba a apoyar en lo que se pudiera. En lo más que se pudiera”.

Después de la contienda, en lo que respecta a **la inclusión, las y los compañeros de las regidurías**, independientemente de la fracción a la que pertenecen, han acogido a las

nuevas figuras políticas con plena conciencia de la falta de experiencia política, como lo indica la persona 2,

“No, de hecho, fue muy positivo. Fueron muy amables. Todos muy...porque aparte muchos de los que estaban ahí en Morena pues estaban registrados, ya los conocía de hecho cuando estaba ahí en Morena. Entonces me dio gusto volverlos a ver”.

Esta situación de acogimiento es reiterada por la persona 3

“...la verdad es que tuve mucho apoyo de todos mis compañeros regidores este...de aquí de la fracción edilicia. Igual que, de otros partidos. Entonces, no al contrario yo cualquier cosa que no entiendo ¿verdad? Pues que de repente si se me va una que otra cosa. Entonces voy con mis compañeros y cualquier me está apoyando. Este... he tenido mucho arropamiento...”.

Así pues, la desafección política, la motivación e intereses en otros aspectos de la vida, la falta de comprensión por parte de la comunidad sobre el papel que ahora desempeñan y la falta de conocimiento sobre las funciones incentivaron la **frustración** con respecto a las responsabilidades asumidas en el cargo de la regiduría, como lo refiere la persona 3:

“Te ven como que nomas está ahí para levantar la mano. Ya este... ¿cómo te diré? Hubo un tiempo en que yo me sentía mucho mas así de...de querer decir ¡ya no!, ya no sé, que no quiero, no sé, ya lo que hay que hacer. Pero ahorita ya, solo hubo un tiempo que me siento así”.

La persona 3, lo escribe de la siguiente manera:

Sí y de repente, no sé...pues el cambio drástico ¿no?, brusco a no sé. Digo porque pues andar en campaña es una cosa, pero ya estar dentro del Ayuntamiento, de saber que tienes muchas responsabilidades, que no solo eres tú, o sea es toda la ciudadanía. Entonces si era ¡ah! ¡caray! Dije yo pues...si, si si, llegan momentos de que dices... o que no te alcanza el tiempo para hacer todo lo que necesitas o todo lo que quieres, o días que muy frustrantes, de que ya quiero hacer todo lo que, quiero hacer. Pero no. Estoy en un proceso, en un procedimiento y dices ¡ah! ¡caray! pues esto no sabía. Entonces, si fue como el cambio y la adaptación a este nuevo sistema porque política es un mundo. Ponerme acá a arrastra el lápiz, porque igual yo soy ingeniero, entonces política es mas licenciatura, entonces era estar peleaos con... entonces yo decía ay pues como el tema de una coma te puede cambiar todo un argumentoEntonces decía yo ¡ay no puedo! pero dije no ni modo ya estoy aquí...

Por su parte, las nuevas figuras dentro del Ayuntamiento han tenido un proceso de **aprendizaje** en el cumplimiento de las funciones encomendadas. El aprendizaje ha comprendido desde la comprensión de las funciones, las diversas regulaciones a que son sujetas y las formas de interacción en el ámbito gubernamental. Para esto, ha sido necesario

hacer uso de habilidades y capacidades que por la condición indígena han desarrollado, como por ejemplo la asimilación de un lenguaje distinto al nativo, según se enuncia en el siguiente contenido:

“Pues, yo sola lo fui aprendiendo, porque pues es que el español lo usas en todos lados. en todos lados donde vayas tú tienes que hablar. Y pues yo, más bien iba aprendiéndolo, aprendiéndolo, y todo lo que me decían, el cómo se decía o como se decía para pedir algo, cualquier cosita trababa de que no se me olvidara y pues irlo hablando más y más, y así” (persona 2).

Este mismo proceso de aprendizaje es mencionado por la persona 3 como uno de los más grandes retos que ha tenido:

“Creo que fue acomodarme, entender los procesos, en un principio. Porque llegas y llegas a un mundo nuevo. Pues yo era civil, común y corriente, que me quejaba de toda la política”.

Así mismo, las distintas **discriminaciones** de que han sido objeto y el manejo de ellas han permitido tener un dominio de las situaciones nuevas de discriminación, como lo expresó la persona 2:

“Porque no son muchas las personas que nos discriminan son algunas, no sé si porque no nos conocen, porque muchas veces hablamos en nuestro idioma y escucha, o al no entendernos, realmente, yo creo que por ahí”.

La persona 3 reitero este comentario de la siguiente manera:

“Hubo una época en que la discriminación estuvo tan fuerte, que tenías que adaptarte. no a esconder, sino ... yo como a mis 6 años deje de hablar mi idioma... en esa época, la comunidad o el pueblo no te hacia valorar” ... “Te ven de manera, así como ¡ay mira! viene de la Sierra. Entonces pues ahorita estamos en cambiar esas cosas” (persona 3).

En este contexto las figuras se han **apropiado de la agenda** de grupos y comunidades indígenas aprovechando sus intereses y redes sociales. Un ejemplo de esto son las comisiones que una de las actoras atiende en función de sus intereses por el futbol y por ayudar a su comunidad, como se detalla a continuación:

“Pero sabes que soy de las personas que no me gusta mucho estar hablando...soy de las que me gusta demostrando con hechos que estar hablando... si algo lo digo lo quiero hacer realidad” ...”Pero pues dentro de todo eso yo si sabía que...es que, yo digo que es como todo, toda la gente si no ve lo que haces este...no va a confiar en la persona, hasta a menos de que ya lo estes haciendo y lo hayas hecho. Entonces, digo yo, la mejor manera de demostrarlo pues es haciéndolo. Haciendo las cosas” (persona 2).

El otro caso muestra que en la comisión de la que se forma parte se puede tomar la experiencia de lo que se conoce como parte del contexto en que creció y como parte de la formación académica, como o menciona la persona 3 “Yo estudie Ecología, ahorita soy presidenta de la Comisión de Ecología, entonces si aprendo”.

Una vez enfocado el curso de la agenda y del aprendizaje se vislumbran **retos** importantes, de manera principal por ser las primeras figuras de tal naturaleza y que se conciben con la responsabilidad sentar las bases para futuras representaciones de los pueblos y comunidades indígenas. Así pues, el **modo de estar en la política** se percibe como un hacer, como una oportunidad de dar coherencia al quehacer de quienes están en el gobierno, como se hace notar en las siguientes frases:

“Es que aquí yo creo que nomas hay de dos cosas. O nomas estas en la grilla o nomas te pones a trabajar y a darle” ... “Yo solamente estoy haciendo lo que yo a mi mamera de pensar. Porque yo me siento bien cuando termino las cosas. Si nos han dicho en un recorrido que hicimos en una colonia que no se esperaban que un regidor fuera a las colonias”. “Sabes que... a mí me gustaría mucho que ya no se discriminara a la gente originaria, porque sí, sí. Aparte de que me ha tocado vivirla” ... “Y la otra es pos apoyar a los jóvenes que terminen una buena” (persona 2).

Asimismo, el siguiente párrafo reitera el compromiso de ser la primera figura procedente de comunidades indígenas dentro del gobierno:

“pues ninguna persona de origen ha estado, entonces pues como que yo siento que debo ser esa puerta para otras. Igual va a pasar, espero que lleguen otras personas de origen a las siguientes elecciones y que esas personas, obviamente marquen más que yo” (persona 3).

No obstante, el entusiasmo por mejorar de manera personal y ayudar a sus comunidades se vislumbraron como el escenario para enfrentar el reto de ejercer el derecho de participar en la toma de decisiones del gobierno.

Finalmente, se presentan en modo sintético en el cuadro 2, algunos aspectos importantes y la forma en que se presentaron en los diversos actores electos a partir de la acción afirmativa.

Cuadro 2. Aspectos de trayectoria, selección de candidatura y agenda de los actores electos a partir de acción afirmativa de pueblos y comunidades indígenas en Chihuahua

Aspectos	Persona 1	Persona 2	Persona 3
Formación académica	Profesional	Preparatoria	Profesional
Trayectoria política	Militancia con cargos en el partido	Militancia periférica	Sin militancia
Trayectoria social	No	Deportes	Apoyo educativo
Selección de Candidatura	Elección por Consejo Político Estatal	invitación	Selección por entrevista
Documento de autoadscripción indígena	Oficio de gobernador comunal	Oficio de gobernador comunal	
Grupos internos de apoyo	Si	No	Si
Recursos para campaña		Recursos propios	Recursos propios
Agenda atendida a partir de comisiones	Recursos Presidente: Forestales Vocal: Medio Ambiente, Ecología y Desarrollo Sustentable Pueblos y Comunidades Indígenas Desarrollo Rural y Ganadería Fiscalización Comité de Administración Comité Editorial y de Biblioteca Suplente: Especial para la Reforma Integral de la Constitución Política del Estado de Chihuahua	Coordinación: Desarrollo Rural Pueblos y Comunidades indígenas Vocal: Deporte y cultura física	Presidenta: Comisión de Ecología Secretaria: Juventud Vocal: Desarrollo Rural Deporte

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a actores electos a partir de acción afirmativa de pueblos y comunidades indígenas.

3. A modo de conclusión

Las acciones afirmativas fueron la respuesta más efectiva para resolver la participación y representación política en el Estado de Chihuahua durante el proceso electoral 2020-2021.

La acción afirmativa para garantizar el derecho de participación política de pueblos y comunidades indígenas tuvo como antecedente un JDC que se benefició de los avances al respecto en el contexto internacional y nacional.

La operacionalización de la acción afirmativa se determinó por candidaturas exclusivas, proporcionalidad de cargos conforma a la presencia de comunidades indígenas en los municipios, porcentajes de integración e igualdad entre hombres y mujeres.

La cuota propuesta modificó las dinámicas de participación política perjudicando a grupos tradicionalmente favorecidos, no a otras minorías, al disminuir los curules a que tenían acceso; si bien esto resulta perjudicial desde un punto de vista, desde otro ángulo abona a la representación política de las pluralidades de la sociedad.

La implementación propició una dinámica distinta de selección de candidaturas al interior de los partidos políticos, debido a tener que cumplir con los requisitos y las especificaciones determinadas, como la autoadscripción y las cuotas de acuerdo con la población indígena existente en cada uno de los municipios de Chihuahua.

Al analizar algunos aspectos de las y los actores incluidos en las cuotas indígenas, en el caso de las regidurías se observan trayectorias no relacionadas con la vida política, procesos de selección diversos y retos tanto sociales como personales.

Las controversias pueden presentarse a partir de la implementación de una acción afirmativa como por ejemplo la autodeterminación indígena que da muestra de dos posturas: por una parte de aprovechar la oportunidad para participar en la dirección de los asuntos públicos, de garantizar el derecho del voto activo y pasivo, y del acceso a funciones públicas en condiciones de igualdad, por otra de la insatisfacción o de la falta de legitimación de los pueblos y comunidades indígenas a una forma distinta de gobierno.

Se espera que el efecto de una acción afirmativa en la representación política sea acorde a la agenda impulsada por la cuota favorecida, en este caso, si hay coherencia entre los representantes de pueblos y comunidades indígenas con la dirección de la comisión respectiva y se aprecian algunos avances en este sentido.

El trabajo de una cuota no se refleja de manera inmediata, pero si es un preámbulo para generar oportunidades para las minorías históricamente excluidas de la toma de decisiones y para continuar la construcción de una sociedad en condiciones de igualdad.

Referencias

C169, 1989. *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*, 1989. s.l.:Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.

Castillo Tapia , M. K., 2022. *Implementación y efecto de las acciones afirmativas sobre pueblos y comunidades indígenas en Chihuahua* [Entrevista] (02 agosto 2022).

Chávez Velázquez, N., 2022. *Congreso del Estado de Chihuahua*. [En línea] Available at: <http://www.congresochihuahua.gob.mx/diputados/archivos/curriculums/1258.pdf>

Chávez Velázquez, N., 2022. *Implementación y efecto de las acciones afirmativas sobre pueblos y comunidades indígenas en Chihuahua* [Entrevista] (18 agosto 2022).

CNDH, 2018. *El derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

CPECH, 2020. *Constitución Política del Estado de Chihuahua*. Chihuahua: H. Congreso del Estado.

CPEUM, 2021. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

DPI, 2007. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. s.l.:ONU.

IEE/CE104/2020, 2021. *Acuerdo del consejo estatal del instituto estatal electoral de Chihuahua, por el que se determinan acciones afirmativas y se emiten recomendaciones para garantizar el derecho de participación política de la juventud, durante el proceso electoral local 202*. Chihuahua(Chihuahua): Instituto Estatal Electoral de Chihuahua.

IEE/CE130/2020, 2020. *Acuerdo del consejo estatal del instituto estatal electoral de chihuahua, por el cual se aprueban los modelos del sobre voto y del instructivo para votar por la vía postal desde el extranjero, a utilizarse en el proceso electoral local 2020-2021*. Chihuahua(Chihuahua): s.n.

IEE/CE20/2020, 2019. *Acuerdo del consejo estatal del Instituto Estatal Electoral De Chihuahua, por el que se crea y conforma la comisión temporal de seguimiento a las actividades de implementación del voto de chihuahuenses en el extranjero para el proceso electoral local 2020*. Chihuahua: s.n.

IEE/CE37/2021, 2021. *Lineamientos de registro de candidaturas a los cargos de gubernatura, diputaciones por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, integrantes de ayuntamientos y sindicaturas, para el proceso electoral local 2020-2021*. Chihuahua(Chihuahua): Instituto Estatal Electoral de Chihuahua.

IEE/CE63/2020, 2020. *Acuerdo del consejo estatal del instituto estatal electoral de chihuahua, por el que se emiten los lineamientos para el cumplimiento del principio de paridad de género en el proceso electoral local 2020- 2021*. Chihuahua(Chihuahua): Instituto Estatal Electoral.

IEE/CE69/2020, 2021. *Acuerdo del Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, por el que, en cumplimiento a la sentencia de clave jdc-02/2020, Dictada por el tribunal estatal electoral, se determinan acciones Afirmativas para garantizar el derecho de particip.* Chihuahua(Chihuahua): s.n.

IEE/CE92/2020, 2020. *Lineamientos en materia de prevención, atención y erradicación de violencia política contra las mujeres en razón de género*. Chihuahua: Instituto Estatal Electoral.

IEE, 2021. *Acciones Afirmativas. Derecho a la participación política de pueblos indígenas*. Chihuahua: s.n.

LDPCICH, 2013. *Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua*. Chihuahua: Congreso del Estado de Chihuahua.

LEECH, 2020. *Ley Electoral del Estado de Chihuahua*. Chihuahua: H. Congreso del Estado.

PED 2018-2021, s.f. *Plan Estatal de Desarrollo Chihuahua 2020-2027*. Chihuahua: Gobierno del Estado.

PIDCyP, 1976. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Político*. s.l.:ONU.

Redacción, 2021. TEPJF quitó diputación a panistas que se hicieron pasar por indígenas en San Juan Tetelcingo. *INFOBAE México*, 30 agosto.

Rojas Carrillo, G., 2022. *Implementación y efecto de las acciones afirmativas sobre pueblos y comunidades indígenas en Chihuahua* [Entrevista] (05 agosto 2022).

Rómulo, 2021. Nombran A Noel Chávez Coordinador De Los Diputados Locales Del PRI. *El Observador*, , 25 agosto.

TEECH, 2020. *JDC-02/2020*. Chihuahua(Chihuahua): s.n.

TEECH, 2020. *JDC-02/2020*. Chihuahua(Chihuahua): s.n.

TEECH, 2021. *JDC-281/2021 y acumulados*. Chihuahua: TEECH.

Sitios de internet

Gobierno Municipal de Juarez 2020-2024. <https://juarez.gob.mx/>

H. Congreso del Estado de Chihuahua. <https://www.congresochihuahua.gob.mx/>

Municipio Chihuahua 2021-2024. <http://www.municipiochihuahua.gob.mx/>

