

La efectividad de las Acciones Afirmativas en materia electoral para personas con discapacidad en México.

Mtra. Gloria Icela Garcia Cuadras

La maximización de derechos humanos en México ha dado un cambio significativo del papel del gobierno ante la ciudadanía, y en particular los órganos electorales han dado pasos importantísimos para la consolidación democrática a través de distintas acciones afirmativas.

Lo anterior no podría ser de otra forma pues la democracia gira en torno a la representatividad política, y ésta a su vez depende de si se encuentran representad@s no solo mayorías sino minorías.

Y dentro de estas minorías, subyace una diversidad de grupo que en México han sido históricamente discriminados de forma sistemática, por lo que el presente trabajo se enfoca en analizar el fenómeno de las acciones afirmativas que han venido implementando los órganos electorales, tanto a nivel federal como local; en particular se pretende comentar acerca de acciones para grupo de personas con discapacidad, sobre si la acción que se ha determinado es efectiva o no, si fue suficiente o no, si logró generar el cambio esperado.

Pero, por principio de cuentas, resulta necesario tener en cuenta la historia de la Acción Afirmativa en México, en materia político-electoral; y esa data de 1990 cuando en el COFIPE se introdujo una recomendación a los partidos políticos para que postularan mujeres en los cargos públicos, y ésta acción luego fue avanzando hasta lograr en 2014 incorporar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el principio de paridad, siendo éste un eje rector para la postulación y acceso a los cargos públicos de elección popular.

Ahora bien, reconociendo que el reclamo para que el logro de la Igualdad sustantiva desde el marco normativo y por supuesto también en la materialización del mismo, en el camino se han entrecruzado luchas -igualmente válidas- de otros grupos, quienes

pertenecen a una comunidad indígena, afroamericanas, personas de la diversidad sexual, migrantes y personas con discapacidad.

Si hablamos de discapacidad, es necesario recurrir al marco legal que establece esta figura, al efecto, en México existe la Ley para la Inclusión de personas con Discapacidad, esta ley fue aprobada en el año 2005 y ha venido reformándose con cierta rapidez, la última reforma data de junio del año 2024.

En la mencionada Ley ofrece el siguiente concepto:

Persona con Discapacidad. Toda persona que por razón congénita o adquirida presenta una o más deficiencias de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva, en igualdad de condiciones con los demás;

De igual forma, esta ley contempla los siguientes conceptos de discapacidad:

Discapacidad. Es la consecuencia de la presencia de una deficiencia o limitación en una persona, que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás;

Discapacidad Física. Es la secuela o malformación que deriva de una afección en el sistema neuromuscular a nivel central o periférico, dando como resultado alteraciones en el control del movimiento y la postura, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás;

Discapacidad Mental. A la alteración o deficiencia en el sistema neuronal de una persona, que aunado a una sucesión de hechos

que no puede manejar, detona un cambio en su comportamiento que dificulta su pleno desarrollo y convivencia social, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás;

Discapacidad Intelectual. Se caracteriza por limitaciones significativas tanto en la estructura del pensamiento razonado, como en la conducta adaptativa de la persona, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás;

Discapacidad Sensorial. Es la deficiencia estructural o funcional de los órganos de la visión, audición, tacto, olfato y gusto, así como de las estructuras y funciones asociadas a cada uno de ellos, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.

En esta misma ley se contempla un apartado acerca de los Derechos de las personas con discapacidad, destacando capítulos acerca de a) Salud y Asistencia Social, b) Trabajo y Empleo, c) Educación, d) Accesibilidad y vivienda, e) Transporte público y Comunicaciones y d) Desarrollo social , así como el establecimiento de obligación para el ente gubernamental (inegi) de llevar recopilación de datos y estadísticas de este grupo de personas; sin que esta normativa establezca una línea sobre alguna implementación para la obligatoriedad del estado para que la ciudadanía ejerca a plenitud los derechos político electorales; por ello es que órganos electorales como el Instituto Nacional Electoral (INE) como los Organismos Público Locales Electorales (OPLE) han tomado cartas en el asunto configurando estas acciones que abren camino para la visibilización de personas con discapacidad en la postulación y acceso al cargo público de elección popular.

Conviene aquí tener presente los datos estadísticos precisamente generados por mandato de la ley antes citada, veamos los siguiente:

Para 2023, la población de 5 años y más con discapacidad en México fue de 8.8 millones: 46.5 % hombres y 53.5 % mujeres.

- Zacatecas fue el estado con el porcentaje más alto de población de 5 años y más con discapacidad: 11.2 por ciento.
- Entre la población de 15 años y más con discapacidad, los hombres tuvieron mayor participación económica (51.5 %), en comparación con las mujeres (31.3 %).

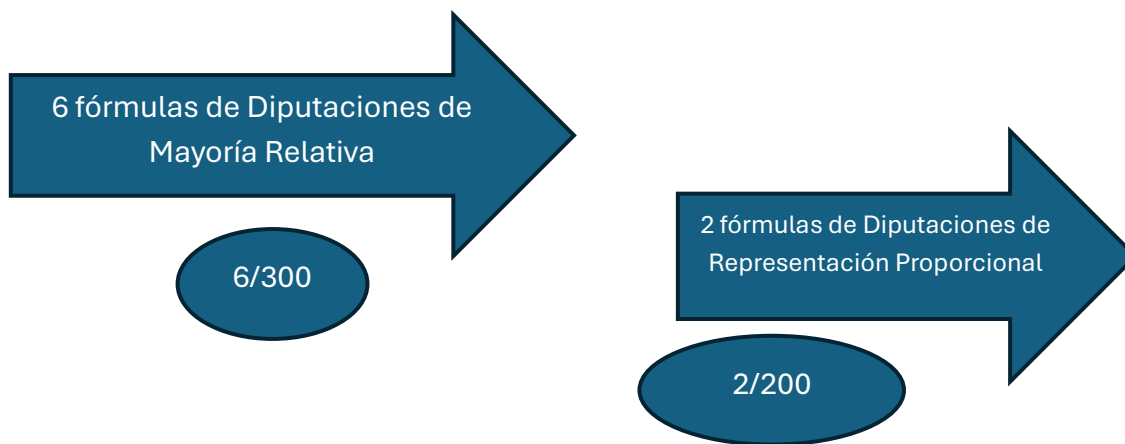
Como señalamos anteriormente la ley reconoce cuatro distintas modalidades de discapacidad, la Física o móvil, la mental, intelectual y sensorial, al respecto, INEGI reporta que la estadística revela que ese 8.8% de la población las discapacidades más comunes están relacionadas con la movilidad (caminar), la visión (ver) y la audición (oír). Es decir discapacidad física y la sensorial.

Bien pudiéramos seguir abordando los datos que arrojan los censos del ente gubernamental y en cada estanco ir abordando lo relativo a esas barreras estructurales que no facilitan su vida diaria, por ejemplo calles sin los acceso de silla de ruedas, o semáforos; servicios médicos o escolares sin herramientas para su puntual atención así como aprendizaje; no obstante el objetivo de este ensayo es puntualizar las acciones en materia del ejercicio de derechos político electorales y su efectividad.

Por ello abordemos las acciones que a nivel federal ha ejecutado el INE, para ello acudiremos al documento denominado como en la que consta lo siguiente:

Proceso 2020-2021

“Durante el proceso electoral federal de 2020-2021, se implementaron acciones afirmativas para la postulación de candidaturas de personas con discapacidad, que se aprobaron por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) en el acuerdo INE/CG18/2021, donde se estableció la obligación de los partidos políticos a postular al menos **seis fórmulas** de personas con discapacidad en alguno de los **300 distritos de mayoría relativa** que conforman el país, así como **dos fórmulas** integradas con personas con discapacidad en **representación proporcional**.



Estas fórmulas se postularon en cualquiera de las cinco circunscripciones¹, las cuales debieron ubicarse en los **primeros diez lugares de cada lista**. Con ello, se garantizó la postulación de al menos **ochenta fórmulas de personas con discapacidad** para candidaturas a diputaciones federales por ambos principios.

Adicional a ello, los partidos políticos nacionales tenían como obligación, garantizar la paridad de género en dichas candidaturas, con la finalidad de que la mitad fueran integradas por mujeres y la otra mitad por hombres.

Para la efectividad de la medida, fue necesario que los partidos políticos **presentaran algún documento original que diera cuenta fehaciente de la existencia de la discapacidad**, y que la misma fuera de carácter **permanente**.

Como resultado de dicha medida, fueron electas ocho personas con discapacidad para conformar la LXV Legislatura (2021-2023), de las cuales cinco son mujeres y tres hombres.

De las personas ganadoras se desprenden dos personas postuladas por el 3 Partido Revolucionario Institucional (PRI), una del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y cinco del Partido Morena.

Ahora bien, derivado de esta implementación (además de otras acciones afirmativas a grupos en situación de vulnerabilidad) el INE acordó que se realizaría un estudio respecto de la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en este Proceso Electoral Federalⁱ, a fin de determinar si es necesario realizar ajustes

¹ Electoralmente el país se divide en 5 circunscripciones que son determinadas geográficamente por el INE; en cada una de ellas se registra una lista de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional por cada partido.

en próximos procesos, mismo que deberá presentarse a este órgano máximo de dirección.

Este estudio fue asignado al Colegio de México, y debería contener lo siguiente:

1. Antecedentes: Contexto general de la participación de los grupos en situación de discriminación.
2. El impacto de las acciones afirmativas en los cinco grupos en situación de discriminación en el Proceso Electoral Federal 2020-2021.
3. Candidaturas y resultados del Proceso Electoral Federal 2020-2021.
4. Análisis del proceso electoral a la luz de las acciones afirmativas. Retos y recomendaciones.

Este estudio fue elaborado por el Colegio de México desde el mes de octubre de 2021 a septiembre de 2022, y se realizó a través de su Centro de Estudios Sociológicos y con un equipo multidisciplinario integrado por investigadoras e investigadores de diversas áreas de las Ciencias Sociales, elaboró el estudio, considerando las solicitudes del Instituto Nacional Electoral previstas anteriormente, y para hacerlo tuvo que centrar ese análisis en cuatro ejes:

- A). ¿Cuál fue el contexto general de la participación de los grupos en situación de discriminación?
- B). ¿Qué evaluación se tiene de la implementación de las acciones afirmativas en los cinco grupos analizados en el proceso electoral federal 2020-2021?
- C). ¿Cuáles fueron los efectos de las acciones afirmativas sobre la representación política legislativa de los cinco grupos?
- D). ¿Qué retos y desafíos se enfrentan con el nuevo escenario de representación política?

El estudio es sumamente interesante, porque analiza de manera primigenia el contexto general en que se dan las acciones afirmativas, sin que pueda soslayarse el trabajo que desde hace 3 décadas llevan los avances en materia de inclusión democrática, es decir que desde los años noventa en que se introdujeron las cuotas

de género hasta el año 2021 los esfuerzos para promover una cultura democrática inclusiva han ido creciendo, obviamente esto es debido a las exigencias de los propios grupos y a la necesidad de las autoridades de legitimar los procesos electorales, no obstante, una parte de la acción es visibilizar y lograr que sean postulados y a la postre electas en los cargos, y otra es objetivamente medir si con esta representatividad legislativa se colmaba la obligación de la autoridad electoral, la llamada representatividad descriptiva. O si por el contrario las acciones debieran ir más allá, es decir a revisar si la agenda de las personas electas bajo esta acción afirmativa había logrado mejorar mediante políticas públicas las condiciones para las personas a las que representa. Esto a la fecha continúa debatiéndose ya que, en México, la representatividad sustantiva se concibe ligada a la acción en la que un representante electo defiende, promueve e introduce en su agenda política los intereses, necesidades y derechos reales de sus votantes, en lugar de limitarse a ocupar un cargo o reflejar la demografía de la población.

La implementación de estas Acciones Afirmativas no fue cosa sencilla, las 80 fórmulas (que significan 160 expedientes personales) registradas durante ese proceso pasaron por la revisión de la documentación con que se acreditara que las personas que postulaban contaban con una discapacidad permanente, lo que en primer momento acreditaban con una carta bajo protesta de decir verdad, y en segundo lugar era un documento expedido por una instancia de salud gubernamental que así lo determinara.

En este tema es importante resaltar que en el Proceso Electoral Federal de 2021 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estuvo resolviendo impugnaciones derivadas de los registros de candidaturas bajo esta acción por motivos un tanto diferentes a los que se habían presentado en cuanto a candidaturas indígenas, ya que mientras en ese grupo el reclamo se dirigía a cuestionar la carta donde se auto adscribían como pertenecientes a un grupo de atención prioritaria como lo es el ser integrante de pueblo y comunidad indígena, en los registros de personas con discapacidad se cuestionaban el documento con el que medicamente se establecía la discapacidad. Los reclamos eran:

Certificados médicos irregulares o apócrifos: Presentación de documentos con firmas o sellos dudosos.

Padecimientos que no configuran discapacidad: Intentos de registrar como discapacidad enfermedades crónicas controlables o lesiones temporales.

La [Sala Superior del TEPJF](#) resolvió los siguientes puntos fundamentales para evitar el fraude a la ley:

1. **Definición de Discapacidad de Largo Plazo:** Determinó que, para acceder a estas candidaturas exclusivas, la persona debe acreditar una **discapacidad permanente o de largo plazo** (física, mental, intelectual o sensorial) que interactúe con barreras sociales e impida su participación plena.
2. **Candados a la Acreditación:** Estableció que no bastaba el dicho de la persona (autoadscripción simple). Se requería obligatoriamente un **certificado médico original** expedido únicamente por instituciones públicas de salud, detallando el tipo de discapacidad y su carácter permanente.
3. **Control y Verificación:** Se obligó a los institutos electorales a revisar exhaustivamente la autenticidad de los documentos, abriendo la puerta a que ciudadanos y organizaciones civiles impugnaran los registros si consideraban que existía usurpación de espacios.

Por otro lado, en las conclusiones del estudio elaborado por Colegio de México, se pudo ver lo siguiente:

“Personas con discapacidad Entre las diputaciones electas por esta acción afirmativa evidenciamos que también existen motivaciones de ingreso a la actividad política vinculadas con la condición de discapacidad, principalmente con las necesidades de atención médica, de adecuación de infraestructura urbana y de hacer visible a una amplia población que, según las entrevistas, se encuentra generalmente invisible ante las políticas públicas.

Un elemento interesante que resalta en el ingreso a la actividad política de las diputaciones electas de este grupo, es que la condición de discapacidad se logra politizar generalmente por agentes externos a los partidos políticos, ya sea por la presencia de estas personas en instituciones u organismos especializados en la materia, o por su participación en procesos electorales que requieran movilizar un proyecto político relacionado al grupo.”

Esta incursión de personas con discapacidad significó en 2021, de forma evidente una concientización de las barreras con las que se enfrentan día a día estas personas, por ejemplo la llegada de personas con discapacidad física, en particular quienes están en silla de ruedas, advirtieron la necesidad de contar rampas que les permitiera llegar por su cuenta a la curul que ocuparían, así como a la propia tribuna, y que es parte fundamental del ejercicio de ejercicio del cargo; así también se logró de forma transversal pues las discapacidades son diversas y en cada subgrupo es necesario la adaptación de medidas que permitan su ejercicio en condiciones de igualdad. Sin que esto se considere una inclusión total y una problemática resuelta.

Así también, el estudio ofreció sugerencias en las siguientes implementaciones:

- Garantizar el acceso de sus integrantes a la vida política nacional; los dilemas en la definición de la condición de discapacidad y las instituciones para determinarla;
- Atender a la diversidad interna del grupo y los retos que cada uno de sus segmentos enfrenta en la representación política; así como las dificultades concretas que tuvieron sus candidaturas a la hora de realizar campañas electorales.
- Para Diputaciones en particular presentaron como propuestas las siguientes:
 - a. Constituiría un avance importante que los partidos políticos adoptaran el enfoque de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en su vida interna.
 - b. Para mejorar la visibilización y participación de este grupo, es necesario que en todos los estados de la República exista al menos una persona con discapacidad como representante legislativo.
 - c. Es importante que se designe un presupuesto para la formación y capacitación política de las personas con discapacidad.
 - d. En el contexto electoral, y particularmente en el periodo de campañas, es importante que se proporcionen recursos y herramientas específicas para que las personas con discapacidad que sean candidatas o candidatos puedan competir en igualdad de condiciones frente a otras candidaturas.
 - e. Los partidos políticos y el INE deben prever y regular que los actos de campaña cumplan con las condiciones de accesibilidad correspondientes a los distintos tipos de discapacidad.
 - f. Que se genere un estudio integral sobre los problemas de accesibilidad de las personas con discapacidad en los procesos electorales.

- g. Contar con una base o banco de datos desde el INE que permita identificar zonas geográficas en las que prevalecen mayor número de personas con discapacidad (desagregado por tipo de discapacidad). Esto ayudaría a contar con información certera para generar medidas que garanticen la información, movilidad y accesibilidad de las personas con discapacidad en el contexto electoral, particularmente, para asegurar el ejercicio efectivo del voto.
 - h. Se deben impulsar estudios académicos y técnicos sobre la realidad social y demográfica de las personas con discapacidad a nivel nacional, así como de los retos que enfrenta su representación legislativa.²
- Para partidos políticos las propuestas son:
 - a) En el diseño de las acciones afirmativas es importante considerar que al interior del grupo de personas con discapacidad existen subcategorías de condiciones físicas, sensoriales, intelectuales y no es lo mismo tener una discapacidad permanente de un tipo que de otro, lo cual implica distintos desafíos en materia electoral.
 - b) Se debería difundir con claridad si las consideraciones de los órganos jurisdiccionales sobre la definición de una discapacidad deben girar en torno al carácter permanente o temporal de la misma, o, más bien, sobre el porcentaje que se detecte de la discapacidad en la persona, más allá de su duración.
 - c) Es importante evaluar si los criterios implementados en el PEF 2020-2021 logran captar los diversos segmentos que componen a este grupo.
 - Propuestas para Consejeros y Consejeras del INE
 - a) Se deben generar mesas de trabajo para unificar criterios en relación a lo que se considera una discapacidad, una incapacidad o una limitante, ya que todas comprenden retos distintos en la representación política.
 - b) No se deben crear nuevas instituciones para determinar la condición de discapacidad de una persona, ya que esto les corresponde a sectores concretos del sistema de salud nacional. Estas instituciones son las capacitadas para determinar dicha condición.
 - Propuestas de Consejeros y Consejeras de los OPL.
 - a) Resulta importante generar instancias de diálogo y debate entre los distintos sectores implicados en la implementación de las acciones afirmativas con el fin de deconstruir una definición operativa de

² Idem pag. 520

discapacidad a la luz de un proceso electoral, la cual debería ser compartida por todas las instituciones relacionadas.

- b) Se deben impulsar estudios sobre la realidad social de este grupo y los avances y desafíos que enfrenta en la representación legislativa a nivel estatal y nacional.

Sin duda las sugerencias y/o propuestas que el grupo académico del Colegio de México presentó como colofón de este estudio representan retos importantes para todas las autoridades electorales y partidos políticos, pues ellas concentran exigencias tanto de las propias candidaturas y a la postre electas, como las de los grupos a los que se representa. Y asigna a partidos políticos tareas de armonizar su normativa interna incorporando toda la regulación atinente a las personas con discapacidad.

Proceso Electoral 2023-2024

Una vez hecho el ejercicio anterior, INE realizó mesas de trabajo con distintos grupos de la sociedad civil respecto a personas con discapacidad, en donde la participación arrojó datos importantes así como cierto reclamo en la implementación del proceso pasado 2021, sin embargo coincidieron en que era necesario blindar los espacios que provee la acción afirmativa para evitar que sean ocupados por quienes no estén en dicho grupo, es decir evitar las posibles simulaciones, también se hizo patente el imperante deber de formar políticamente a las personas con discapacidad, tarea que debe ser compartida entre las autoridades electorales y los partidos políticos; así como también para lograr la viabilidad de las postulaciones se debe asignar presupuestos para la accesibilidad y las necesidades específicas para la participación de las personas de esta comunidad participen en condiciones de igualdad que el resto de sus contendientes, de igual forma, hubo propuesta para iniciar un proceso de concientización en esta comunidad en cuanto a sus derechos.

Con insumos como el estudio de Colegio de México y las mesas de trabajo, el Consejo General del INE determinó acciones afirmativas aplicables para el proceso electoral 2023-2024. En el rubro específico de personas con discapacidad, y atendiendo a que en ese proceso habría elección para integrar el Senado de la República, el INE determinó adicionar a la medida del proceso anterior un avance ahora en cuanto al cargo de Senaduría. Es decir, para el proceso electoral 2023-2024 además de

postulación de seis diputaciones de Mayoría Relativa y dos del principio de Representación Proporcional ahora se debería postular una fórmula en la lista nacional de Representación proporcional para la elección de Senadurías dentro de los primeros quince lugares de la lista.



Los requerimientos para la acreditación fueron la carta bajo protesta, así como el documento expedido por una instancia de salud del sistema gubernamental, no privado. Además, una amplia difusión a través del “sistema conóceles” que implementó el INE mediante el cual ofrecía al electorado la información acerca de perfil de cada una de las personas candidatas identificándose plenamente a quienes se había postulado por una de las acciones afirmativas, lo que de si, ofrecía a la ciudadanía la posibilidad de analizar si el perfil que el partido presentaba representaba o no al grupo al que se autodescribía.

Esta acción tuvo como resultado la postulación de 51 personas, significativamente menor que 2021 que fueron 80, sin embargo este dato no debe verse como un retroceso en la valoración de la implementación de la acción afirmativa, esto derivado de que este factor se debe al número de partidos que participaron en uno y otro proceso, ya que recordemos que en 2021 participaron los partidos Redes Sociales Progresistas, Fuerza por México y Encuentro Solidario, y en el proceso 2023-2024 ya no estuvieron presentes.

No obstante, de este proceso es necesario destacar que 9 personas ocupan un escaño en el Congreso de la Unión por esta Acción Afirmativa, 8 en el Cámara de Diputadciones y 1 en la Cámara de Senadurías.

Seguramente será objeto de análisis si la efectividad de la medida es verificable o no, no obstante México se ha distinguido de muchos países, por su amplia regulación en pro de la maximización de derechos e inclusión en la participación política de personas que pertenecen a grupos de atención prioritaria.

Este 2026, el INE desarrolló una consulta Libre e Informada a personas con discapacidad visual, “Mesas de Trabajo para acciones para personas con discapacidad”³ la cual tiene por objetivo recopilar datos relativos a la accesibilidad de las boletas así como la documentación electoral, en ella se implementaron 5 mesas de trabajo, consideradas así para espacios de diálogo estructurado cuyo propósito será recabar, sistematizar y analizar las necesidades, experiencias y propuestas de Personas con Discapacidad Visual y sus Organizaciones, respecto de contar con materiales y boletas electorales accesibles, así como alternativas tecnológicas viables en elecciones judiciales, con base en marcos normativos internacionales y nacionales que protegen los derechos políticos electorales de las personas con discapacidad. Estoy segura que en breve podremos conocer los resultados de dicha mesa así como las medidas que el INE esté tomando a efecto de implementar los resultados obtenidos al diseño de documentación y boletas electorales a fin de mejorar el ejercicio del derecho al voto que tiene este grupo de discapacidad.

Esperaremos los resultados a la par que iremos evaluando las distintas acciones que las personas electas estén tomando para el avance de la visibilización y mejoramiento de condiciones sociales del grupo al que representan.

³ chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgltclefindmkaj/https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2024/02/Informe_Discapacidad_19_09_23_1.pdf

ⁱ chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147274/CGex202212-14-ip-22.pdf