

Ponencia preparada para ser sustentada en el

XXXIV Congreso Internacional de Estudios Electorales

Tijuana, BC. México. 17 al 20 de octubre de 2023

Derechos políticos de las poblaciones en vulnerabilidad y los indígenas en Guanajuato

Dr. Luis Miguel Rionda

Universidad de Guanajuato, Campus León

Tabla de contenido

I. Introducción: la democracia incluyente	1
II. Guanajuato y sus poblaciones en vulnerabilidad	2
<i>Población en situación de discapacidad</i>	2
<i>Población en reclusión preventiva</i>	3
<i>Población de la diversidad sexual</i>	4
<i>Población migrante internacional</i>	6
<i>Participación política de las mujeres</i>	10
III. Los derechos políticos de los indígenas en Guanajuato	17
IV. La ley estatal indígena	21
V. La reforma electoral de 2020	24
VI. Conclusiones	31
Bibliografía	32

Número de caracteres con espacios: 68645	Número de palabras: 10548
Número de caracteres sin espacios: 58447	Párrafos: 404
Versión del documento: 20 de agosto de 2023	📁 Archivo: Ponencia_LMRionda_34CIEE.docx
Procesador: Microsoft 365 📧 riondal@ugto.mx	Palabras clave: Poblaciones vulnerables; Guanajuato https://luismiguelrionda.academia.edu/

© .Luis Miguel Rionda. Derechos reservados ©
Conforme al artículo 17 de la [Ley Federal de Derechos de Autor](#)

Este documento es un manuscrito de trabajo, y sólo puede ser citado con autorización del autor y haciendo referencia correcta a la fuente.

Derechos políticos de las poblaciones en vulnerabilidad y los indígenas en Guanajuato

Dr. Luis Miguel Rionda*

Universidad de Guanajuato, Campus León

I. Introducción: la democracia incluyente

A lo largo de los últimos tres lustros, el sistema electoral mexicano ha buscado con afán la emisión de medidas de compensación que garanticen la inclusión de al menos seis poblaciones en situación de vulnerabilidad: la indígena u originaria, la de las personas con discapacidad, la de los afromexicanos, la de la diversidad sexual, la de los migrantes y residentes en el extranjero, y la población en centros de reclusión. Todas esas poblaciones han padecido a lo largo de la historia de nuestro país diferentes niveles de exclusión, pero en términos políticos es claro que han visto limitada su posibilidad real de emitir su voto en los procesos comiciales federales y locales.

En estos años han nacido nuevos paradigmas en la defensa de los derechos humanos. Se reconoce crecientemente que la democracia no puede ser solamente el imperio de las mayorías, sino también el del respeto e inclusión de las minorías. Esta evolución reciente ha permitido un nuevo diálogo social con los conglomerados que históricamente se han mantenido al margen de la posibilidad real de ser representados políticamente. La democracia liberal clásica parte de la convicción de que todos los ciudadanos son iguales en derechos y obligaciones ante la ley; pero es necesario reconocer que la realidad impone condiciones estructurales que anulan esa pretendida igualdad: escasez de satisfactores,

* Profesor investigador de la Universidad de Guanajuato, Campus León. Doctor en antropología social (CIESAS). Investigador nacional desde 1991. Exconsejero local del IFE (1999-2014) en Guanajuato; consejero electoral del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (2014-2020). Fundador de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE) en 1998. Página: <https://luismiguelrionda.academia.edu> - Correo electrónico: riondal@ugto.mx

precariedad laboral o salarial, discriminación sistemática, rezago educativo, racismo, homofobia y demás actitudes prejuiciadas contra las minorías marginadas.

II. Guanajuato y sus poblaciones en vulnerabilidad

Guanajuato ha sido una entidad muy poblada desde tiempos coloniales, gracias a su situación geográfica privilegiada en el cruce de caminos entre el sur, el occidente y el norte de México. Hoy día es la sexta más poblada en el país, con seis millones 166 mil 934 habitantes según el censo de 2020, el 4.9% del total nacional. Esta situación provoca que las poblaciones en vulnerabilidad social sean amplias.

Población en situación de discapacidad

Por ejemplo, la población con discapacidad, que suma 285 mil 615 personas (4.6% del total), o con alguna limitación física, 613 mil 749 (10%), o con algún problema o condición mental, 74 mil 494 (1.2%), para sumar un total de 15.8% de la población total (INEGI, 2020). Afortunadamente su participación política ha sido facilitada por las políticas de inclusión que ha aplicado el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG) desde unos 15 años. Se han registrado varios casos de candidatos con discapacidades, como sucedió en la elección de 2015, cuando el IEEG registró a dos candidatos invidentes para buscar los cargos de presidente municipal y diputado local, ambos en la capital estatal. En el proceso del 2021 el número de personas con alguna discapacidad se elevó a siete aspirantes a las diputaciones federales, de los 97 postulados a nivel nacional (D'Artigues, 2021) en respuesta a las acciones afirmativas emitidas por el INE en su acuerdo CG18/2021 aprobado en la sesión del 15 de enero de 2021 (INE, 2021b).

Este acuerdo también ordenó a los partidos políticos nacionales a postular a personas indígenas en 21 distritos, once de ellas mujeres indígenas. También presentar tres fórmulas (titular y suplente) de personas afrodescendientes y una candidatura plurinominal. Dos fórmulas para el colectivo LGBT+ y una plurinominal

dentro de los primeros 10 lugares; y seis fórmulas para personas con discapacidad y dos plurinominales (D'Artigues, 2021).

Población en reclusión preventiva

Otro ejemplo de población en situación vulnerable es la que se encuentra recluida en centros penitenciarios, que sumó alrededor de 204 mil personas a nivel nacional en 2021, según la *Encuesta Nacional de la Población Privada de su Libertad* (ENPOL) 2021 (INEGI, 2021). Guanajuato sumó siete mil personas en esa situación en once centros de reclusión, de los 203 que existen en el país. El 95.8% de los reclusos en la entidad fueron hombres, y por su cantidad la ubican en el noveno lugar entre los estados con mayor población penitenciaria. Es una población joven y con poca educación: un 69.5% contaba entre los 18 y los 39 años, con un 73.6% que reportó un promedio educativo equivalente a la secundaria o menos. En cuanto a su situación jurídica, un 70% se encontraba sentenciado y el resto en prisión preventiva (INEGI, 2021).

Como explica Isaías Trejo Sánchez, hasta la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos se puso sobre la mesa de discusión el tema de los derechos políticos de las personas en reclusión y sin condena:

Ese tipo de restricción al derecho al voto de las personas procesadas penalmente sin sentencia condenatoria no tiene justificación en los sistemas democráticos actuales, porque excluye de la participación a quienes no han sido sentenciados, lo cual constituye un claro prejuzgamiento y una vulneración al principio de presunción de inocencia. (Trejo Sánchez, 2022, pág. 24)

A partir de entonces se han emitido criterios jurisdiccionales que reconocen la vigencia del derecho al voto entre los reclusos sin condena. La sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación (TEPJF) respecto al juicio ciudadano SUP-JDC-352/2018 y acumulado estableció que:

1) Únicamente habrá lugar a la suspensión del derecho a votar cuando exista una sentencia condenatoria. 2) El hecho de que una persona se encuentre sujeta a un proceso penal y privada de su libertad no debe ser razón suficiente para privarla de sus derechos inherentes a la ciudadanía y de ejercer su derecho a participar en los comicios. 3) El sufragio hace visible a un grupo vulnerable, dado que es la herramienta que le da voz; por lo tanto, constituye una medida de inclusión. (Trejo Sánchez, 2022, págs. 25-26)

El INE prepara una estrategia para la inclusión formal de esta población en reclusión y sin sentencia para concretar la emisión del voto en el proceso 2023-2024, mediante urnas electrónicas (INE, 2022).

Población de la diversidad sexual

Otro componente poblacional en situación de discriminación es el de las personas de la diversidad sexual. Según la Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (ENDISEG) 2021 del INEGI “En México, la población LGBTI+ asciende a cinco millones de personas (5.1 % de la población de 15 años y más), lo que significa que una de cada 20 personas se identifica como población LGBTI+” (INEGI, 2022). En Guanajuato sumaron 227 mil 957 individuos con esta identidad, un 4.9% del total nacional.

Es una población predominantemente joven, en la que más de la mitad (67.5%) tenía entre 15 y 29 años. Los intérpretes de la encuesta consideran que este fenómeno puede ser debido a que entre la población joven es más fácil reconocerse con una identidad “no normativa” o “no convencional” que entre los mayores, más limitados por los estigmas sociales tradicionales.

El 64.9 % de la población LGBTI+ se reportó como soltera. El 16.7 % declaró vivir en unión libre y 13.9 % reportó estar casada. El 11.0 % se adscribió como persona indígena y 3.9 % se identificó como afrodescendiente. (INEGI, 2022)

Esto último evidencia que las poblaciones en vulnerabilidad se traslapan con relativa frecuencia. Podríamos preguntarnos también cuántos discapacitados o cuántos migrantes se cuentan entre la población de la diversidad de género.

En cuanto al nivel educativo, más de la mitad de la población LGBTI+ (62.0 %) cuenta con un nivel educativo medio superior o superior. En contraste con la población No LGBTI+, el porcentaje que cuenta con estos mismos niveles educativos es de 46.4 por ciento. Lo anterior puede relacionarse con que la población LGBTI+ está en edades más jóvenes y ha alcanzado una mayor escolarización. (INEGI, 2022)

En cuanto a la ampliación de su derecho a la representación política, el INE incluyó en sus acciones afirmativas del acuerdo INE/CG18/2021 del 15 de enero de 2021 lo siguiente:

DÉCIMO SÉPTIMO TER. [...] Dentro de las candidaturas a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa, los PPN y, en su caso, coaliciones, deberán postular cuando menos 2 fórmulas de personas de la diversidad sexual en cualquiera de los 300 Distritos Electorales federales y para el caso del principio de representación proporcional, deberán postular 1 fórmula dentro de los primeros diez lugares de la lista de cualquiera de las cinco circunscripciones electorales. Las 3 postulaciones deben realizarse de manera paritaria (2/1) con la mínima diferencia por tratarse de un número non. (INE, 2021)

En Guanajuato se ha ampliado fuertemente la participación de candidatos de las comunidades LGBTI+ en los últimos procesos electorales. Para el de 2020-2021 se registraron 15 candidaturas para cubrir cargos federales y locales. Tal fueron los casos de Carlos Delgado Arroyo, candidato del PRD en 2021 en el distrito federal 15 de Irapuato; Oscar Medina Valdivia, candidato del PRD al distrito federal 09 de Irapuato; Shakira Madrigal Gómez, candidata de MC al distrito federal 07 de San Francisco del Rincón (Coalición Mexicana LGBTI+, 2021);

Rubí Araujo,¹ candidata de MC para el VIII distrito local de Guanajuato capital; Alan Alcántar, candidato de MC al III distrito local de León; Juan Pablo Delgado, esposo del anterior y candidato de MC a la presidencia municipal de León; Ricardo García, candidato del PVEM al IV distrito local de León; Israel Iván Cruz, candidato del PRI a regidor en el municipio de Salamanca; Wera Limón, candidata de MC a regidora en el municipio de León; Angy Elizabeth Rodríguez, candidata de MC a regidora en el municipio de León; Tadeo Sánchez, candidato del PRI a regidor en el municipio de León; David Eduardo Arce, candidato de Morena a regidor en el municipio de León, y Luigy Gaytán, candidato de Morena a regidor en el municipio de León (Coalición Mexicana LGBTTTI+, 2021).

Población migrante internacional

Tal vez el componente más numeroso entre la población en situación de vulnerabilidad sea el de los trabajadores migrantes, en particular los internacionales. Guanajuato ha sido un espacio de expulsión de fuerza de trabajo al menos desde la revolución armada de 1910-1920, empeorado por la rebelión cristera de 1926-1929 y la “segunda” cristiada en los años treinta (Rionda, 2012).

La población mexicana en el extranjero conforma una de las diásporas más grandes del mundo. Pero es una emigración focalizada en un solo país: los Estados Unidos, en donde vive más del 98% de los paisanos en el extranjero. Según el Buró del Censo de los EUA (US Census Bureau, 2018), en el año 2018 once millones 171 mil 893 personas que habitaban en ese país habían nacido en México. Con datos del padrón electoral mexicano de 2018 (INE, 2018, pág. 8), un 73.4% de la población general tiene 18 años o más. Estaríamos hablando de poco más de ocho millones 200 mil ciudadanos mexicanos con derechos a salvo. A ellos se suma una cantidad difícil de calcular de mexico-americanos de primera generación, también con derechos.

¹ “Rubí pasó a la historia el 11 de marzo del 2016 al convertirse en la primera regidora transgénero de toda América Latina, donde una de sus primeras acciones fue la solicitud de someter a votación un punto de acuerdo para que los otros 15 regidores le llamaran “Rubí” y no con el nombre de varón registrado en su acta de nacimiento”. (Adame, 2021)

Hoy día la demografía de los migrantes internacionales guanajuatenses es amplia en sus números. La Secretaría del Migrante y Enlace Internacional del gobierno estatal publicó un informe elaborado por investigadores del CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económica) y otras instituciones sobre el fenómeno migratorio en la entidad. De ese informe (Durand, y otros, 2020, págs. 13-14) extraigo algunos datos que juzgo pertinentes para contextualizar el fenómeno:

En términos proporcionales, el aporte de Guanajuato a la emigración de mexicanos oscila históricamente entre 9 y 10%, lo que quiere decir que en Estados Unidos viven aproximadamente entre 1.1 y 1.2 millones de guanajuatenses. Tanto en 2000 como en 2010, Guanajuato ocupa el primer lugar en cuanto a emigrantes a Estados Unidos, 10.61% y 12.48%. En número absolutos la emigración de guanajuatenses en el 2000 fue de 120,266 personas y se redujo a 85,369 en 2010. Es decir, la tendencia en Guanajuato está correlacionada con la tendencia nacional en la reducción de la emigración hacia Estados Unidos. [...]

Dos de cada tres migrantes guanajuatenses en Estados Unidos se ubican en Texas, California e Illinois (67%). Si bien es notoria la concentración en los tres estados mencionados, también es pertinente destacar la gran dispersión de la población migrante que cubre con su presencia toda la geografía de Estados Unidos.

Guanajuato ocupa el tercer lugar en cuanto a captación de remesas a nivel nacional lo que confirma su participación porcentual de 9.1%, detrás de Michoacán y Jalisco. El subsidio a la economía familiar por parte de los migrantes es muy significativo, incluso a nivel estatal, cuando el total de ingresos del estado de Guanajuato en 2018 fue de 81 mil millones de pesos y el total de las remesas recibidas ese año fue de 59 mil millones de pesos. Las remesas corresponden al 5.5% del PIB de la entidad, lo que pone en evidencia una alta dependencia de las remesas y Guanajuato ocupa, en este rubro, el sexto lugar a nivel nacional.

La enorme mayoría de los paisanos no participa en las elecciones mexicanas, a pesar de que desde 2006 pueden votar por la renovación de la presidencia de la república y las senadurías. Luego de la reforma de 2014, veinte estados han incluido el voto extraterritorial por sus gubernaturas. Once de ellos ejercieron ese derecho en la elección del 6 de junio de 2021. En cinco lo hacen por primera vez.

En la elección presidencial del 2018 sólo emitieron su voto 98,470 mexicanos de fuera, un 54.1% de la lista nominal de residentes en el extranjero. Si calculamos, con base en la cifra de los 8.2 millones, podemos aventurar que apenas un 1.2% de los mexicanos en EUA ejerció su derecho al voto en el 2018 (INE, 2018, pág. 90).

Del total de integrantes de la LNERE en la jornada de 2018, un 15.79% fueron originarios de la CdMx, 9.08% de Jalisco, un 6.36% de Guanajuato, 5.96% de Puebla, 5.52% del EdoMex, 1.74% de Morelos, 1.40% de Chiapas y 0.57% de Yucatán, entidades que tuvieron elección de gobernador con voto desde el exterior. (INE, 2018b)

En el caso de los guanajuatenses en el extranjero, un total de 11,532 electores se inscribieron en la LNERE; 58.42% hombres y 41.58% mujeres, con una edad promedio de 42 años —en la lista nacional es de 41.48 años—. La gran mayoría de ellos habitaba en los Estados Unidos (92.3%); siguen los que viven en Canadá (2.3%), España (0.9%), Alemania (0.9%), Francia (0.6%), Reino Unido (0.4%), Italia (0.3%), Países Bajos (0.3%) y Chile (0.2). Los guanajuatenses emigrantes que se enlistaron para votar vivían en un total de 50 países (INE, 2018b).

Un 14% de estos votantes guanajuatenses tenían entre 18 y 29 años, rango considerado joven. En cambio, en el padrón nacional —89.8 millones— los jóvenes representan el 29%, cerca de 26.4 millones. En Guanajuato son incluso más: 30.9% del padrón estatal. Esto puede evidenciar que los migrantes mayores fueron los que experimentaron un mayor interés por votar que los migrantes jóvenes, que muchos de ellos tramitaron la credencial para votar sólo para servirse de ella como identificación (INE, 2018b).

Posteriormente a ese proceso electoral, las organizaciones de mexicanos en el exterior se han mantenido muy activas en la promoción del reconocimiento a sus derechos de representación. Durante el proceso electoral 2020-2021 la organización Iniciativa Migrante A.C. y otras tuvieron un importante triunfo con la sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulados, emitida por la sala superior del TEPJF, fechada el 24 de febrero, poco más de tres meses antes de la jornada electoral. Fue resultado de algunos recursos de apelación, entre ellos el SUP-JDC-89/2021 presentado por el presidente de esa asociación Juan José Corrales Gómez. Se solicitó al INE y después al tribunal que se emitieran acciones afirmativas para que los partidos políticos incluyan en sus listas de diputados por representación proporcional a ciudadanos que habitan fuera del país, como representantes de esa enorme comunidad.

La sentencia obligó al INE a:

- 1. Diseñar e implementar, a la brevedad, medidas afirmativas para personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero a fin de que, en el actual proceso electoral federal, participen dentro de los diez primeros lugares en las listas de representación proporcional de cada una de las circunscripciones plurinominales, cumpliendo con el principio de paridad.*
- 2. Llevar a cabo un estudio respecto de la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en este proceso electoral, a fin de determinar si es necesario realizar ajustes en próximos procesos. [...] (INE, 2021c)*

En consecuencia, el INE emitió los lineamientos para concretar las acciones afirmativas en su acuerdo INE/CG160/2021 del 4 de marzo siguiente. En ese amplio resolutivo se ordenó a los partidos incluir una fórmula de personas migrantes entre los primeros diez lugares de sus cinco listas de candidatos a diputaciones de RP en las cinco circunscripciones. Serían cinco fórmulas, tres de un género y dos de otro, a nivel nacional (INE, 2021c).

Para documentar la calidad de migrante internacional, los aspirantes debieron presentar para su registro la credencial para votar desde el extranjero; su inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNRE), o membresía activa en organizaciones de migrantes, y/o haber impulsado o promovido la defensa de los derechos de los migrantes, o haber realizado acciones de promoción de actividades comunitarias o culturales entre la comunidad migrante, o cualquier otra documental que pudiera resultar idónea para acreditar el vínculo, sujeta a valoración de la autoridad.

Las acciones afirmativas aplicadas por el INE a nivel nacional en 2021 enriquecieron sin duda la composición de las cámaras legislativas, en particular la de diputados. El Informe país 2022 incluyó la siguiente tabla:

Tabla 1. Resultados de las medidas afirmativas, 2021

Personas	Mujeres	Hombres	Total
Indígenas	9	7	16
Afromexicanas	1	1	2
Discapacitadas	4	0	4
Diversidad sexogenérica	3	0	3
Migrantes	5	5	10

Fuente: (INE, 2022, pág. 73)

Participación política de las mujeres

Sobre los derechos políticos de las mujeres, cabe señalar que se ha avanzado mucho a nivel nacional y estatal desde la reforma al artículo 41 constitucional de 2014, cuando se incorporó el principio de paridad en las candidaturas a los poderes legislativos, sin incluir aún a los ayuntamientos. Informan Indira Rodríguez y Dulce María Lara que:

La reforma que incluyó la paridad en los ayuntamientos llegó en el año 2017 a nivel local. Si bien el artículo 41 de la CPEUM no había sufrido reformas en términos del principio de paridad desde el 10 de febrero de 2014, el 4 de abril

de 2017 la Constitución Política para el Estado de Guanajuato (CPEG) fue modificada⁴ en su artículo 17, apartado A [...]

En concordancia con lo anterior, el 26 de mayo de 2017 se reformó la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato (LIPEEG) estableciendo: Artículo 22. [...] Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a diputados, presidentes municipales, síndicos y regidores tanto por el principio de mayoría relativa como por el principio de representación proporcional, estos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre géneros y observar las reglas de paridad establecidas en la Constitución del Estado y en esta Ley.

Recapitulando, hasta antes de la incorporación del principio de paridad en el año 2014, lo que regía en materia política electoral en cuanto a los derechos políticos de las mujeres era un sistema de cuotas. Estas diferenciaciones son las llamadas “acciones afirmativas”, implementadas para garantizar derechos que se le han negado históricamente a un grupo en particular: las mujeres.

A partir de 2014 las cuotas quedaron atrás para dar paso al principio constitucional de paridad, eje rector de todas las actividades que realicen los partidos políticos y los órganos electorales. El principio de paridad se utiliza para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a puestos de representación política. Es un criterio estipulado en la Ley para asegurar la participación igualitaria en la definición de candidaturas. [...] (Rodríguez & Lara, 2020, págs. 175-176)

Las autoras afirman que ha sido fundamental la creación en 2015 del Comité de Igualdad de Género, No Discriminación y Cultura Laboral dentro del IEEG, “cuyo propósito era implementar acciones que garantizaran la igualdad de oportunidades entre el personal del Instituto y capacitar al funcionariado en temas de igualdad y no discriminación [...]” (Rodríguez & Lara, 2020, pág. 176).

El 4 de abril y el 26 de mayo de 2017 entraron en vigor reformas a la CPEG [Constitución Política del Estado de Guanajuato] y a la LIPEEG [Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato], respectivamente, en las que se estableció la obligación de los partidos políticos de garantizar la participación efectiva de ambos géneros en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular, ya no sólo en diputaciones y regidurías, sino en todos los cargos. De esta manera, se cumpliría con el principio de paridad en su vertiente horizontal y vertical.

Con el propósito de cumplir a cabalidad con dicho principio constitucional, el 31 de agosto de 2017 el Consejo General del IEEG emitió los lineamientos en materia de paridad de género y elección consecutiva para la selección y postulación de candidaturas para el Proceso Electoral Local 2017-2018, en los cuales se estableció que, a fin de garantizar la paridad en su dimensión horizontal, tanto cuantitativa como cualitativamente, era necesario determinar los porcentajes de votación que obtuvieron los institutos políticos durante la elección inmediata anterior, en los distritos electorales uninominales en que se divide el estado.

De igual forma, a fin de evitar que a un género le fueran asignados aquellos distritos o municipios en que los partidos políticos hubieran obtenido los porcentajes de votación más bajos, fue necesario clasificarlos en tres bloques —baja, media y alta votación— con el propósito de ubicar las postulaciones de candidaturas en cada bloque de manera paritaria entre los géneros. (Rodríguez & Lara, 2020, pág. 177)

Otro evento trascendente en este ámbito de ampliación de los derechos políticos de las mujeres fue la creación, el 29 de marzo de 2018, de la Comisión Temporal de Igualdad de Género y No Discriminación, “[...] cuya función principal sería prevenir, visibilizar, sensibilizar y, en su caso, orientar acerca de cualquier acto constitutivo de violencia de género, además de coordinar, difundir y dar seguimiento a actividades que promuevan y visibilicen los derechos políticos de las mujeres en la entidad.” (Rodríguez & Lara, 2020, pág. 180).

Las autoras juzgan que es necesaria la voluntad efectiva de los partidos políticos para hacer realidad los objetivos de la paridad política de género, por lo que las acciones afirmativas se mantienen como opción necesaria. Sin embargo:

Es importante señalar que el pasado 6 de junio de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la CPEUM en materia de paridad. Esta reforma reconoce el derecho de las mujeres a formar parte de las decisiones públicas del país, establece que la mujer y “el hombre” son iguales ante la ley, y señala que la ley determinará la forma de garantizar la paridad de género en los gabinetes del Ejecutivo Federal y de las gubernaturas, así como en la integración de los organismos públicos autónomos. También señala que la integración de las cámaras del Congreso de la Unión se basará en candidaturas bajo el principio de equidad de género y el mismo criterio será utilizado en la elección de personas a integrar la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta reforma determina que los partidos políticos deberán establecer el principio de paridad en la postulación de sus candidaturas. (Rodríguez & Lara, 2020, págs. 184-185)

En lo referente a la violencia política en razón de género, es conveniente señalar que desde el año 2010 se emitió la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato² que según su primer artículo:

[...] tiene por objeto establecer los principios y criterios que, desde la perspectiva de género, orienten las políticas públicas para reconocer, promover, proteger y garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, así como para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, estableciendo la coordinación entre las autoridades.

Sin embargo, las autoras antes citadas afirman que

² Publicada en la cuarta parte del *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, el viernes 26 de noviembre de 2010. https://t.ly/c_ix, consultado el 20 de noviembre de 2022.

[...] un tema pendiente es el de violencia política contra las mujeres. Es necesario precisar que, ante el aumento de las mujeres participando en la arena pública, mayor parece ser la violencia política electoral en razón de género contra ellas. Por ello, el IEEG ha contribuido a hacer visible esta violencia, a fin de favorecer su erradicación. (Rodríguez & Lara, 2020, pág. 186)

Una de esas acciones fue el patrocinio de una investigación (Góngora, Vázquez, & Flores, 2020) que coordinaron tres investigadoras sociales, con base en información recolectada a lo largo del proceso electoral 2017-2018. En las conclusiones de esta amplia exploración, las especialistas aseguran que

El estudio nos permitió confirmar que se presentaron casos de violencia política electoral contra las mujeres en Guanajuato en el periodo estudiado. La candidatas que participaron en nuestras técnicas de investigación manifestaron vivir acoso psicológico entendido como las actitudes cotidianas individuales o colectivas de menosprecio, condescendencia y humillación, las práctica normalizadas de exclusión y discriminación de actividades partidistas necesarias para fortalecer su capital político, la imposición y recriminación de adopción de roles de género, así como los gritos, amenazas y otras injurias contra las mujeres, dentro de sus propios partidos.

Una de las hipótesis iniciales entendía como sutiles este tipo de acciones, sin embargo, después del análisis, no consideramos que este adjetivo sea correcto para describir el acoso experimentado. Las prácticas de sexismo institucional agravan sobremanera el escenario intrapartidista de las candidatas, de hecho, consideramos que son las principales manifestaciones de violencia política electoral que vivieron las candidatas en este proceso electoral (y suponemos que en los anteriores comicios). Es grave porque las prácticas son estrategias partidistas derivadas de cálculos políticos y electorales, pero discriminan y dejan en condiciones de desventaja a las mujeres que aspiran a una candidatura o que se encuentran contendiendo por el cargo. La hipótesis dos de este estudio propuso que el tipo de

violencia predominante era el económico, además del psicológico. No sólo corroboramos la hipótesis, ampliamos el entendimiento de su lógica y mecanismo. (Góngora, Vázquez, & Flores, 2020, págs. 241-242)

En cuanto a la efectividad electoral de las candidatas mujeres, y con los resultados de la elección del primero de julio de 2018, es de destacar que las 422 candidaturas registradas para los 36 diputaciones locales, 208 fueron para mujeres (49.3%); una de las cinco candidaturas para la gubernatura correspondió a una mujer; 155 de las 331 candidaturas a presidentas municipales fueron mujeres (46.8%); así como 3 mil 832 de las 7 mil 658 candidaturas a regidorías titulares y suplentes (50%), y de igual manera 398 de 757 candidaturas a sindicaturas titulares y suplentes (52.6%). (IEEG, 2019, pág. 222)

Las candidaturas ganadoras correspondieron a un hombre como gobernador; 36 diputadas locales titulares y suplentes de un total de 72 (50%); 13 presidentas municipales contra 33 hombres (39.4%); 70 síndicas contra 104 síndicos titulares y suplentes (40.2%); y 394 regidoras ante 442 regidores titulares y suplentes (47.1%) (IEEG, 2019, pág. 223).

En las elecciones del 2021, 14 alcaldesas resultaron electas: un pequeño avance con relación al proceso anterior. También obtuvieron el triunfo diez candidatas a diputaciones locales de mayoría, de un total de 22. Con las curules de representación proporcional, sumaron 18 diputadas sobre un total de 36: paridad completa. De las 52 sindicaturas, lograron 32, y 226 de las 418 regidurías.³

A partir del 10 de octubre de 2021, cuando 14 candidatas protestaron el cargo de presidentas municipales, han gobernado en los municipios de Guanajuato 54 mujeres desde que Virginia Soto fue electa presidenta municipal de Dolores Hidalgo en 1958.

³ <https://ytuporquevotas.ieeg.mx/i-6-resultados/> consultado el 20 de noviembre de 2022.

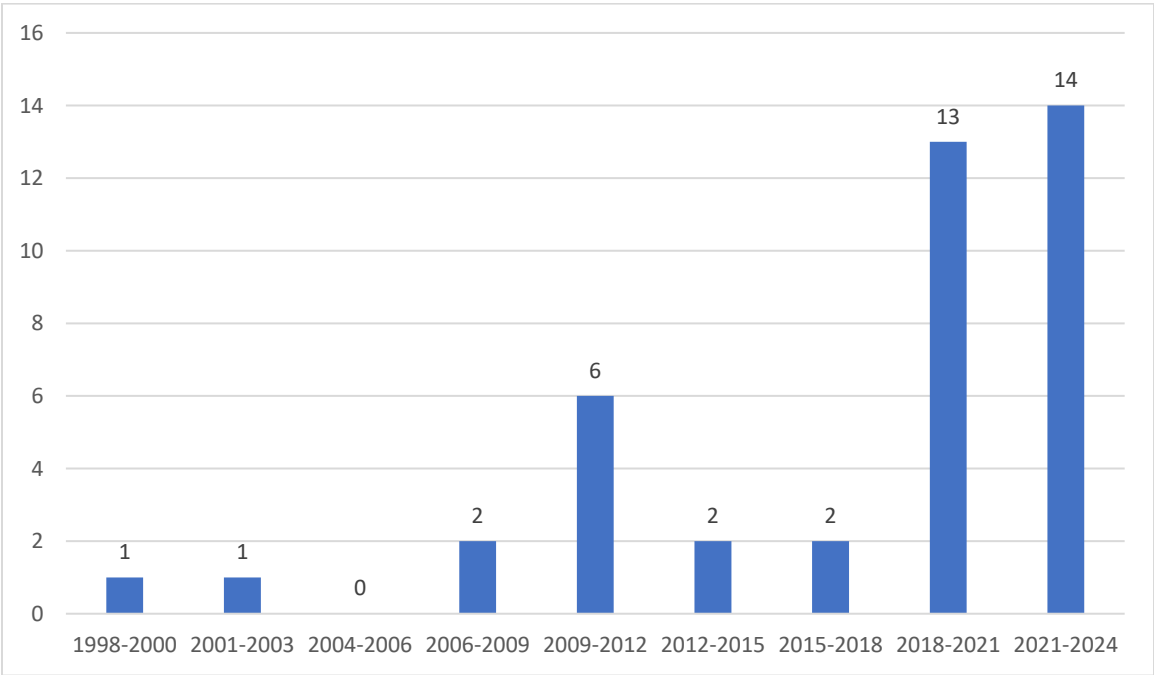
Antes de 1997, habían gobernado pocas mujeres:

Tabla 2. Presidentas municipales en el estado de Guanajuato previas a 1997

No.	Nombre	Municipio	Periodo
1	Virginia Soto Rodríguez	Dolores Hidalgo CIN	1958-1960
2	Amelia Cebrián C.	Apaseo el Grande	1961-1962
3	María de los Ángeles Contreras Martínez	Tarimoro	1961-1962
4	Socorro Rubio Gutiérrez	San José Iturbide	1974-1976
5	Elisa López Luna Polo	Guanajuato	1977-1979
6	Consuelo Soto	Tarandacua	1977-1979
7	María del Rosario López Carmona	Manuel Doblado	1979-1982
8	Beatriz Pérez Arellano	Manuel Doblado	1983-1985
9	Ma. Esther Salinas	Romita	1983-1985
10	Cecilia Novoa Guzmán de González	Cortazar	1986-1988
11	Ma. Guadalupe Ortega Europa	Jerécuaro	1986-1988
12	Martha Estela Tello Castillo	Tierra Blanca	1989-1991
13	Guadalupe López Medina	Santa Catarina	1992-1994

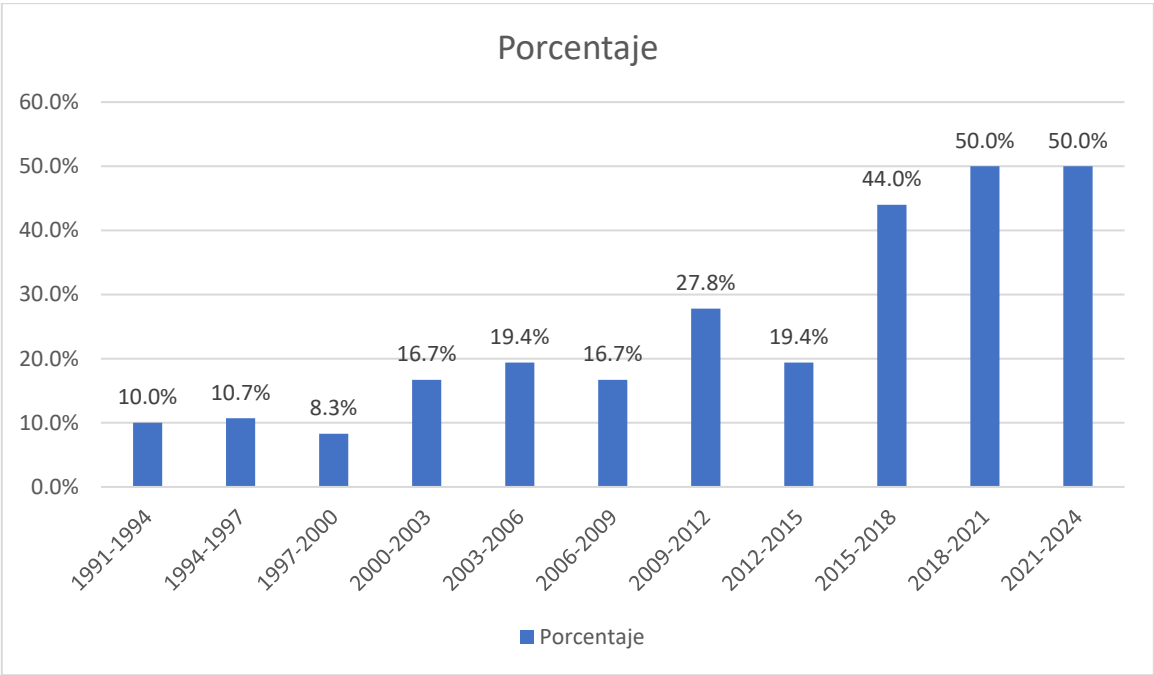
Fuente: Luis Ernesto Camarillo Ramírez, con datos del archivo del Congreso del Estado de Guanajuato

Gráfica 1. Número de ayuntamientos presididos por mujeres en el estado de Guanajuato, 1998-2024



Fuente: elaboración propia con datos del IEEG

Gráfica 2. Porcentaje de diputaciones locales en las legislaturas de Guanajuato, 1991-2024



Fuente: (TEPJF-ONU, 2017, pág. 13) actualizado por el autor.

III. Los derechos políticos de los indígenas en Guanajuato

Desde el levantamiento indígena zapatista del uno de enero de 1994, nuestro país ha experimentado un avance substancial en el reconocimiento de derechos humanos de los pueblos originarios: el derecho a su autogobierno, a su libre determinación y su autonomía, así como el derecho a la identidad, entendida ésta como la percepción individual y grupal de pertenencia a un conjunto social relativamente homogéneo, que comparte elementos simbólicos y materiales, que a su vez constituyen sus referentes culturales.

El 14 de agosto de 2001 se publicó una trascendente reforma al artículo segundo constitucional. Se comienza reconociendo que la Nación Mexicana —así, en mayúsculas— es única e indivisible, pero que “tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad

indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.” Define que “Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.” Ordena que “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.”

En términos prácticos la reforma a la Constitución vinculó a las entidades federativas a legislar para la ampliación de los derechos de identidad cultural y de representación política de las comunidades indígenas. En Guanajuato se emitió la Ley de Protección a los Pueblos y Comunidades Indígenas (LPPyCIEG) en marzo del 2011, que ordenó la integración del Padrón de Pueblos y Comunidades Indígenas de Guanajuato (PPyCIG)⁴ y el establecimiento del Consejo Estatal Indígena (CEI) (Congreso del Estado de Guanajuato, 2011).

Guanajuato es una entidad que se ubica en el centro del país que hoy denominamos México. Históricamente su territorio fue un espacio de frontera entre dos áreas culturales que los antropólogos sociales y los etnohistoriadores denominan Mesoamérica y Aridoamérica. Es decir, entre el área cultural mesoamericana, poblada mayormente por pueblos agrícolas y sedentarios, poseedores de culturas avanzadas, con instituciones consolidadas y una desarrollada división social del trabajo; frente a otra área cultural que comprendía el norte profundo, con pueblos nómadas y seminómadas que basaban su sustento en la caza y la recolección. El espacio del actual Guanajuato fue fronterizo porque

4

https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/20121102_SEDESHU_Padron_de_comunidades_indigenas_del_estado_de_guanajuato_2012.pdf consultado el 2 de enero de 2020.

experimentó las expansiones y retracciones de ambas áreas culturales, que reaccionaban a los cambios ecológicos cíclicos: en periodos de abundancia de agua y lluvias Mesoamérica se expandía al norte, más allá del río Lerma; en tiempos de sequía se retraía hacia el sur y el oriente, dejando el espacio a las etnias denominadas chichimecas, mejor adaptadas a las temporadas de estiaje (Jiménez Moreno, 1944).

La colonización europea representó una expansión de las etnias mesoamericanas hacia los territorios occidentales y norteños. Gracias a las técnicas de cultivo y producción traídas del viejo mundo, así como los animales de tiro y de granja, se pudo explotar más eficazmente las riquezas minerales, agrícolas y ganaderas de ese norte profundo, denominado la Gran Chichimeca (Jiménez Moreno, 1944) (Wolf, 1972) (Rionda Arreguín, 1986) (Palerm, 2008 [1980]) (Rionda, 1990).

Gracias a sus riquezas mineras y agrícolas, los pueblos y villas de lo que comenzó a conocerse como el Bajío se vieron poblados aceleradamente en los siglos coloniales; los peninsulares lideraban el proceso, pero fueron acompañados de pobladores nahuas, otomís, mazahuas y purépechas, así como de africanos. En consecuencia, dio inicio el mestizaje regional, el abandono paulatino de las lenguas originarias y la formación de una identidad cultural nueva y combinada, la de los mexicanos. Eso ayuda a comprender el nacimiento del nacionalismo en este entorno geográfico, y el inicio del movimiento independentista.

Sin embargo, las comunidades de origen indígena supieron preservar sus costumbres, lenguas e identidades, aunque siempre padecieron las tendencias hacia la asimilación —convertidas incluso en política indigenista oficial en los siglos XIX y XX— y la negación de su singularidad. Todavía es posible encontrar rasgos culturales originarios en poblaciones del noreste —chichimeca jonaz—, el oriente —otomí— y el sur —purépecha (Rionda Arreguín, 1986).

Además, por su actual dinamismo económico, el estado de Guanajuato se ha convertido en espacio de atracción de población proveniente de las regiones indígenas del país. En particular de Hidalgo, EdoMex, Michoacán, Puebla, Guerrero, Oaxaca y otros estados. Esta población se ha asentado en las

principales ciudades de la entidad, y aunque suelen ubicarse en los mismos rumbos y colonias, no forman comunidades.

No son poblaciones numerosas, pero sí significativas en términos simbólicos y de justicia social. Además, la definición de la calidad de “indígena” es imprecisa y ha cambiado con el tiempo. Hasta hace poco se asumía el criterio lingüístico, particularmente en los censos: se consideraba indígena a quien hablase una lengua nativa. Con esta pauta, el censo de 2010 registró 15 mil 204 personas mayores de tres años en Guanajuato, la mayoría provenientes de fuera del estado y concentradas en las grandes ciudades. Pero a partir de la reforma del artículo segundo constitucional en 2001, el nuevo criterio es la auto adscripción: es indígena quien se considera como tal. Con esta visión en 2012 se integró el PPyCIG, que incluye a 96 comunidades de 13 municipios de Guanajuato, que suman 67 mil 240 habitantes, un 1.3% del total estatal (INEGI, 2013).

Todos estos asentamientos tienen raigambre histórico-cultural otomí-pame o chichimeco-jonaz. Hay que considerar que los indígenas inmigrantes —mixtecos, nahuas, mazahuas, mixes, etcétera— no son incluidos en este padrón y representaron, según el criterio lingüístico del censo de 2010, 15 mil 204 personas de tres años o más, hablantes de 45 lenguas, 0.3% de la población de esa edad,⁵ la mayor parte de ellos viviendo en zonas urbanas.

El Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI) informó al IEEG que, con base en la *Encuesta Intercensal 2015* del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2015), se tiene estimada una población originaria en Guanajuato de 29 mil 863 personas, un 0.5% de la población total de 5 millones 853 mil 677 habitantes. El mayor asentamiento se localiza en el municipio de San Luis de la Paz, con un porcentaje del 3.5%, y en Tierra Blanca con un 2.5%, de sus poblaciones totales.

La población originaria está concentrada en comunidades de los municipios de San Luis de la Paz —en particular Misión de Chichimecas—, Victoria, Tierra Blanca —destaca la congregación de Cieneguilla—, San Miguel Allende, Comonfort

⁵ 5 millones 132 mil 574 personas.

y otros ocho. Por otra parte, la población inmigrante, que es procedente de Hidalgo, Guerrero, Oaxaca, Estado de México, Michoacán, Puebla y otras entidades. El componente nativo pertenece a la etnia chichimeco-jonaz (*éza'r*) y a la otomí-pame (*xi'ui*). Los inmigrantes son mixtecos (*ñuu savi*), zapotecos (*diidzaj*, *binni zaa*), mexicanos (*nahua*), mixes (*ayook*), mazahuas (*j'ñatio*), tarascos (*p'urhépecha*), huicholes (*wirr'árika*) y mayas en sus diversas variedades (Jasso Martínez & Rionda, 2017).

IV. La ley estatal indígena

La *Ley para la Protección de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Guanajuato* (LPPyCIEG) de 2011,⁶ asume la existencia de ambos componentes: las etnias nativas y las inmigrantes. Reconoce su derecho al respeto de sus valores y su identidad. Se supera el enfoque asistencialista del viejo indigenismo y asume que los indígenas son ciudadanos no sólo con los mismos derechos, sino también acreedores a la protección del Estado para la preservación y dinamización de sus lenguas, sus usos, su cosmovisión y su autonomía relativa. Para determinar a quiénes corresponden las disposiciones de esta ley, se asume el criterio de que va dirigida a aquellos individuos o colectividades con conciencia de su identidad indígena. El criterio lingüístico quedó superado: basta con reconocerse indígena en función de sus orígenes, tradiciones e identidad.

Es una norma que reconoce la personalidad, capacidad y voluntad de las comunidades indígenas para regirse y organizarse en su fuero interno mediante los usos y costumbres que dicta su cultura ancestral; ello excepto cuando algunos elementos de esa cultura contradigan al derecho general instituido o violen derechos humanos y garantías constitucionales, como lo es la participación de la mujer en el ámbito público. Sabemos que en las sociedades indígenas sigue

⁶ Expedida por la LXI Legislatura, publicada en el *Periódico Oficial* número 56, segunda parte, el 8 de abril de 2011. Última Reforma: P.O. 190, décima tercera parte, 21 de septiembre de 2018.

siendo difícil que los varones reconozcan derechos a las mujeres, pero eso tiende a cambiar rápidamente.

Tabla 3. Población indígena de los municipios del PPyCIG 2010

No.	Municipios registrados en el padrón	Población total de 3 años o más	Población de habla indígena de 3 años o más	Población total	Población de comunidades en el padrón	% Población en el padrón sobre población total
1	Apaseo el Alto	60,377	126	64,433	8,386	13.0%
2	Atarjea	5,248	2	5,610	1,109	19.8%
3	Comonfort	72,835	192	77,794	10,276	13.2%
4	Dolores Hidalgo CIN	137,550	279	148,173	5,259	3.5%
5	Salvatierra	91,655	284	97,054	1,764	1.8%
6	San Luis de la Paz	107,568	2,273	115,656	8,178	7.1%
7	San Miguel de Allende	149,447	629	160,383	10,234	6.4%
8	Santa Catarina	4,761	5	5,120	178	3.5%
9	Tierra Blanca	16,972	2,090	18,175	10,723	59.0%
10	Valle de Santiago	132,700	135	141,058	2,635	1.9%
11	Victoria	18,546	40	19,820	5,824	29.4%
12	Villagrán	52,227	137	55,782	1,676	3.0%
13	Xichú	10,785	13	11,560	998	8.6%
		787,911	6,205	920,618	67,240	7.3%

Fuente: (INEGI, 2013) con procesamiento del autor.

Los sujetos de protección de la ley son los indígenas, pero más que en lo individual, como comunidad. Esto último es inquietante, porque una gran cantidad vive en las manchas urbanas de los municipios desarrollados, sin formar comunidades en sí, excepto cuando se concentran en colonias de precaristas,

como las cercanas a las vías y la estación de ferrocarril en León —colonias 10 de Mayo, Morelos y Lomas de Guadalupe—. Según los datos del último censo, son más de cinco mil indígenas inmigrantes en ese municipio, que difícilmente forman comunidades. Lo mismo sucede con los más de 2 mil 600 que habitan en Irapuato, y otro tanto en Celaya, o los 700 que viven en Guanajuato capital. En todas esas ciudades los indígenas son “invisibles”, y están expuestos a los abusos de las autoridades locales, en particular las extorsiones de policías y agentes de fiscalización (Jasso Martínez, 2011, págs. 1131-1132).

El componente indígena de la población es sujeto de derechos políticos, sociales y culturales, largamente conculcados o negados. El inconsciente colectivo nos hace asumir que todo mexicano es mestizo, homogéneo y castellanizado. Insistimos en la vieja convicción del nacionalismo de los siglos XIX y XX de que la Nación —con mayúscula— es única e indivisible, basada en valores culturales y una historia en común. Hay que reconocer que esa nación es una “comunidad imaginada” —en términos de Benedict Anderson (Anderson, 1993)—, una invención que respondió a un proyecto político “mexicanista” excluyente. Los hechos de la realidad lo desmienten: México es pluricultural y multinacional, y la población originaria y sus culturas han sobrevivido al etnocidio, y hoy demandan su lugar en el concierto político nacional y regional.

En la LPPyCIEG, la libre determinación se entiende como “el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas para autogobernarse y tener su propia identidad como pueblo, y decidir sobre su vida presente y futura” (artículo 6). También, en su artículo 10, mandata que “El Estado y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, reconocerán a las autoridades indígenas elegidas de acuerdo a sus *sistemas normativos internos*, para el ejercicio de sus formas internas de gobierno; regular y solucionar sus problemas y conflictos, decidir sobre las faenas y en general, sobre todas las actividades de beneficio común.” Pongo en cursivas la única referencia a “sistemas normativos internos” para elegir a sus autoridades. Y este concepto es definido en el glosario como:

[...] el conjunto de normas orales o escritas, procedimientos y autoridades de carácter consuetudinario, que los pueblos y las comunidades indígenas reconocen como válidas y aplican para regular sus actos públicos y privados, prevenir y resolver los conflictos internos, así como para delimitar los derechos y las obligaciones, siempre que no constituyan violaciones a los derechos humanos, respeten las garantías individuales y la dignidad e integridad de las mujeres.

Pero la representación política de las comunidades no es tratada más que de una manera muy escueta en el artículo 12, y sólo refiriéndose a los municipios: “En los municipios con población indígena, los pueblos y las comunidades indígenas tendrán la facultad de elegir representantes ante el Ayuntamiento respectivo.” Pero son simples representantes, sin facultades ni una personalidad jurídica bien definida. Prácticamente equivalen a los delegados municipales. Una auténtica representación ante el municipio podría darse mediante la asignación de regidurías indígenas, como una medida de acción afirmativa. Pero eso parece todavía muy lejos, como veremos más adelante en este texto.

En síntesis, este instrumento reconoce derechos políticos, como el de elegir conforme a su sistema normativo interno a sus autoridades comunitarias (artículo 10), también la facultad de elegir representantes ante el ayuntamiento (artículo 12), ejercer su autonomía (artículo 15), el derecho a la consulta “cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” (artículo 35), el respeto a los derechos de los indígenas inmigrantes (artículo 53) y el reconocimiento al Consejo Estatal Indígena (CEI) como órgano de consulta (artículo 69).

V. La reforma electoral de 2020

A fines de mayo de 2020, pocos meses antes de dar inicio el proceso electoral 2020-2021, el Congreso aprobó una reforma electoral, por la que se agregó un artículo 184bis a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado

de Guanajuato (LIPEEG), referida a los derechos indígenas.⁷ Para ello se había convocado antes a un ejercicio de consulta con el CEI, que por motivo de la pandemia se debió realizar de manera parcial. El Congreso se acogió a lo ordenado por el artículo 69 de la LPPyCIEG: “Se reconoce al Consejo Estatal Indígena del Estado de Guanajuato como órgano de consulta de los pueblos y las comunidades indígenas.” No se pudo realizar la consulta con los alcances que ordenan las normas federales e internacionales.

La redacción del artículo fue la siguiente:

Artículo 184 Bis. En las planillas cuyo registro se solicite para integrar ayuntamientos de municipios en que la población indígena originaria registrada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el último Censo General de Población y Vivienda exceda el veinticinco por ciento y el municipio se encuentre en el Padrón de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guanajuato, los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes incorporarán al menos una fórmula de candidaturas a regidurías integrada por personas indígenas en los primeros cuatro lugares de la lista. Lo anterior se tendrá por cumplido si en la planilla la candidatura al cargo de la presidencia municipal o en la fórmula de síndico son personas indígenas.

En las planillas para ayuntamientos en que la población indígena originaria registrada sea menor del veinticinco por ciento y el municipio se encuentre en el Padrón de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guanajuato, los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes procurarán incluir en su planilla a personas indígenas.

Por su parte el IEEG, a través de su Comisión de Reglamentos, quiso ampliar los derechos de representación indígena más allá de lo estipulado por el artículo 184bis. Para ello aprobó un “Proyecto de Reglamento para el Registro de

⁷ Decreto 187 de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, 29 de mayo de 2020.

Candidaturas de Personas Indígenas” mediante su acuerdo CTRNE/002/2020 del 4 de agosto. En este proyecto de reglamento se definían dos acciones afirmativas.

La primera consistía en que, conforme a los datos de la encuesta intercensal 2015 del INEGI, solamente el municipio de Tierra Blanca se ubicaba en el supuesto jurídico establecido en el artículo, pues el 80% de su población se auto adscribía como indígena. Pero en esa encuesta⁸ únicamente se incluía información de tres municipios con comunidades indígenas inscritas en el PPyCIG: San Luis de la Paz, Santa Catarina, y Tierra Blanca, con porcentajes de población indígena del 11.7%, 21.4% y 80%, respectivamente. La única información con que se contaba sobre la población indígena en los municipios referidos es la que forma parte del PPyCIG, a su vez retomados del Censo 2010.

La primera acción afirmativa propuesta en el proyecto de reglamento consistía en que, para los municipios con comunidades indígenas inscritas en el padrón respecto a los cuales no se señala un porcentaje de población indígena en la Encuesta Intercensal 2015, se tomara como base para su determinación la población indígena registrada en el PPyCIEG, cuyo origen es el Censo 2010 (INEGI, 2013). Eso permitía adicionar al municipio de Victoria entre los que es mandatorio incluir al menos una fórmula indígena, para sumar un total de dos municipios.

La segunda acción afirmativa consistía en que la obligación anterior fuese de dos fórmulas en lugar de una, para atender la equidad de género, según el artículo 6º del proyecto, que cito a continuación:

*Artículo 6. En los municipios en que la población indígena registrada por el INEGI en el último censo exceda el veinticinco por ciento y el municipio esté contemplado en el padrón, los partidos políticos, coaliciones y aspirantes a candidaturas independientes deberán incorporar, al menos, **dos fórmulas de candidaturas a regidurías** integradas por personas indígenas en los*

⁸ Al ser una encuesta, se levantó conforme a una muestra estadística de municipios a nivel nacional, por lo que no abarcó a la totalidad.

*primeros cuatro lugares de la lista, de las cuales **al menos una corresponderá a mujeres indígenas**. Lo anterior se tendrá por cumplido si en la planilla se postula a una mujer indígena a la presidencia municipal o mujeres indígenas a una fórmula de sindicatura.” [Énfasis agregado].*

El Consejo General del IEEG aprobó un “Protocolo para la Consulta Previa, Libre, Informada, Culturalmente adecuada y de Buena Fe a los Pueblos y Comunidades Indígenas Pertenecientes al Estado de Guanajuato”, sometiendo a consideración en particular las dos acciones afirmativas. Ese protocolo y el proyecto de reglamento fue sometido a la consideración del CEI, que lo aprobó. El proyecto se presentó impreso en las lenguas española, chichimeca jonaz y otomí hñähñu, con videos y materiales explicativos.

La consulta se llevó a cabo mediante la realización de cuatro foros: el primero el 18 de agosto en Celaya; el segundo el 2 de agosto en San Miguel de Allende; el tercero el 24 de agosto en Tierra Blanca, y el cuarto el 26 de agosto en Victoria. Se buscó escuchar tanto a personas integrantes de las comunidades indígenas como a sus autoridades, y de esta forma tener el mayor número posible de opiniones en un contexto de emergencia sanitaria sobre la propuesta de reglamento, y así garantizar sus derechos político-electorales. De igual forma se sostuvieron dos reuniones con el CEI para desarrollar la consulta atendiendo al artículo 69 de la LPPyCIEG.

Fungió como órgano garante de la consulta la Procuraduría Estatal de los Derechos Humanos; como órganos técnicos la Secretaría de Desarrollo Social y Humano estatal y el INPI, delegación Querétaro. Sus representantes acudieron a todos los foros y levantaron sendas actas. También se abrió un micrositio con toda la información necesaria, además de la consulta en línea con cinco preguntas detonadoras.

A pesar de todo el esfuerzo institucional para socializar esta acción afirmativa, inopinadamente la Unidad Jurídica del IEEG presentó a la consideración de los consejeros del IEEG, así como a los representantes de los partidos políticos, un nuevo proyecto de acuerdo para aprobar el reglamento, donde se eliminaba la

segunda acción afirmativa contenida en su artículo 6º. Para este autor esto significó una sorpresa mayúscula, pues la consulta había girado en torno de esa propuesta en especial. Pareció evidente que fuerzas político-partidistas habían ejercido presiones sobre el consejero presidente y éste sobre algunos consejeros, para asegurar mayoría en la aprobación de este cambio. A pesar de los debates que se desarrollaron en mesa de trabajo de consejeros y en mesa con partidos políticos, el nuevo proyecto fue sometido al Consejo General en su sesión del 4 de septiembre del 2020. Este autor votó en contra de la totalidad del acuerdo, y presentó un voto particular. El acuerdo CGIEEG/038/2020 fue finalmente aprobado por cuatro votos a favor y tres en contra.⁹

No cuento con información sobre cuántos candidatos a regidores con identidad indígena fueron postulados por los partidos políticos en los comicios locales de 2021. Pero al ser obligatoria la postulación de una fórmula solamente en el municipio de Tierra Blanca, y sólo opcional en los trece municipios con presencia indígena, es evidente que fueron muy pocos, si existieron.

El gobernador multicultural indígena de Guanajuato, Mauricio Mata Soria, originario de Misión de Arnedo en el municipio de Victoria, interpuso el 18 de septiembre de 2020 un Juicio de Protección de los Derechos Políticos del Ciudadano (JPDC-55/2020) ante el Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato (TEEG). En ese recurso se combate el proceso de consulta y aprobación del reglamento del IEEG para el registro de candidaturas indígena, señalando como agravios:

- a) La consulta no es informada ni culturalmente adecuada, en tanto que:
 - Discrimina a personas indígenas migrantes y a las que no están inscritas en el padrón.
 - La difusión de la convocatoria no se tradujo a todas las lenguas.

⁹ Esos documentos se pueden consultar en: <https://ieeg.mx/documentos/200904-extra-acuerdo-038-pdf/> Consultado el 6 de noviembre de 2022.

- b) Violación a los artículos 1 y 2 de la Constitución federal en virtud que el instituto carece de facultades para autorizar al consejo indígena para expedir constancias de pertenencia comunitaria.
- c) Omisión del instituto de fundar y motivar la opinión referente a que se integre un nuevo padrón como resultado de la consulta.
- d) Omisión del consejo general para señalar cómo verificó el carácter de autoridad indígena con que contaban las personas a las que visitó en la etapa informativa y cómo se estableció el carácter con que participaron los asistentes en la etapa consultiva.
- e) El párrafo tercero del artículo 184 Bis de la ley electoral local resulta restrictivo y desproporcionado, por lo que solicita su inaplicación.
- f) Violación a los principios de paridad y progresividad en la emisión del reglamento.
- g) Desproporcionalidad del porcentaje para la postulación de candidaturas indígenas.
- h) Omisión del instituto de establecer una medida afirmativa para la representación de los pueblos y comunidades indígenas en los cargos a diputaciones locales en el Congreso del Estado.

En su sentencia del 12 de noviembre de 2020, el TEEG sobreseyó en parte las quejas expresadas por los representantes indígenas, excepto el agravio h), sobre la representación en el poder legislativo local. El tribunal ordenó modificar el acuerdo CGIEEG/038/2020, para integrar la necesidad de explorar alternativas para la inclusión de indígenas en las candidaturas a las diputaciones locales por ambos principios.

[...] este tribunal advierte que no existe regulación que haga efectivos los derechos político-electorales de los pueblos indígenas respecto a candidaturas para diputaciones locales, pues si bien las normas existentes no limitan ni restringen sus derechos conforme a lo establecido en la fracción III del apartado A del artículo 2 de la Constitución federal en relación con el

párrafo noveno del artículo 1 de la Constitución local, lo cierto es que no se garantiza su participación. (P. 64 de la sentencia).

Y en sus efectos la sentencia ordena:

[...] se da vista al Congreso del Estado de Guanajuato y al instituto para que realicen las adecuaciones atinentes en materia de derechos político-electorales de los pueblos, comunidades y personas indígenas respecto de las postulaciones para diputaciones locales. Por lo anterior, se les vincula para que en ejercicio de las facultades de libertad de configuración legislativa y de acuerdo con su agenda antes del inicio del siguiente proceso electoral ordinario local, armonicen las disposiciones necesarias a fin de tutelar los derechos político-electorales en materia de derechos indígenas, para hacer efectiva y real su participación en la vida democrática del Estado, de conformidad con lo señalado en esta resolución.

Esta sentencia ha obligado al congreso estatal y al IEEG a emprender un trabajo de análisis de las mejores alternativas para facilitar la inclusión indígena en el poder legislativo. El 30 de septiembre de 2020 El IEEG emitió su acuerdo CGIEEG/084/2020, ordenando a su Comisión de Reglamentos emprender las acciones necesarias para avanzar en ese objetivo.

Pero tal vez lo más sustancial es que la sentencia ordenó “modificar las citas contenidas en el considerando 7, primer párrafo, inciso v), del acuerdo CGIEEG/038/2020” [con el que se aprobó el Reglamento de Registro de Candidaturas Indígenas], para que se exprese de la siguiente manera:

*[...] en los municipios con más del 25% –veinticinco por ciento– de población indígena los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes deben incluir **al menos** una fórmula de candidaturas a regidurías integrada por personas indígenas en los primeros cuatro lugares de la lista. [Énfasis añadido].*

Me parece que ese ligero cambio reivindica parcialmente la segunda acción afirmativa que sometimos a consulta en agosto de 2020, y que fue eliminada inopinadamente en el proyecto de reglamento que se aprobó por mayoría.

El IEEG ha venido desarrollando entre agosto y octubre de 2022 un nuevo ejercicio de acercamiento a las personas y comunidades indígenas de la entidad, mediante cinco “mesas de diálogo de carácter regional para la implementación de acciones afirmativas a fin de garantizar la inclusión de candidaturas indígenas en el Congreso del Estado”. Se consultó a los participantes en las mesas sobre la mejor vía para ello: las candidaturas por mayoría simple —por distritos uninominales— o por representación proporcional —o listas de candidatos—. También se cuestionó sobre la “autoadscripción calificada” y los documentos que deben respaldar la calidad de indígena de los candidatos. Es claro ambas cuestiones no son de fácil comprensión, ni siquiera para personas con un alto nivel educativo, pues se trata de términos especializados del derecho electoral.

Los convocados, en su mayoría, no contaban con los fundamentos, experiencia o conocimiento para poder emitir una opinión mínima sobre esas materias. Como era de esperarse, las respuestas reflejaron la poca comprensión que provocaban las preguntas. En este sentido, la consulta no reunió la condición de ser culturalmente adecuada.

Independientemente de la utilidad de este nuevo ejercicio, que será de difícil procesamiento, yo me pregunto si la mejor representación de las poblaciones originarias puede darse en el ámbito legislativo, muy cargado de intereses de camarillas estatales, o si mejor se ampliara su participación en los ayuntamientos.

VI. Conclusiones

El proceso de reconocimiento y ampliación de los derechos indígenas en Guanajuato todavía es un proceso en dificultoso desarrollo. Hay un temor evidente a legislar y reglamentar a fondo en este tema, tal vez debido a la tradicional actitud de discriminación en función a la pertenencia étnica, y a un racismo soterrado entre la clase política hegemónica en la entidad.

Aunque en otras entidades del país se exploran y ejecutan legislaciones y acciones afirmativas que están marcando el rumbo para la integración política de los pueblos originarios, y muy en particular de sus mujeres, en Guanajuato las “buenas conciencias” del criollismo y mesticismo locales desdeñan la posibilidad de reconocer la deuda histórica que se ha acumulado por siglos. No se trata de los números poblacionales de este conjunto social. Es un compromiso con la justicia hacia pueblos que aún padecen segregación social, económica, cultural y política, manteniendo a sus comunidades en una pobreza secular que los ha obligado a sumarse a las corrientes migratorias, tanto internas como internacionales.

Bibliografía

- Adame, W. (4 de 05 de 2021). *Rubi Araujo busca ser la primera Diputada Transgénero en Guanajuato*. Recuperado el 5 de 11 de 2022, de Milenio: <https://www.milenio.com/politica/elecciones-2021/rubi-araujo-busca-diputada-transgenero-guanajuato>
- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas*. México: Fondo de Cultura Económica, Breviarios 498.
- Coalición Mexicana LGBTTTTI+. (2021). *Candidaturas LGBTTTTI+ Elecciones en México 2021*. Recuperado el 5 de 11 de 2022, de Coalición Mexicana LGBTTTTI+: <https://sites.google.com/view/candidaturaslgbttti/diputaci%C3%B3n-federal>
- Congreso del Estado de Guanajuato. (8 de 04 de 2011). *Ley de Protección a los Pueblos y Comunidades Indígenas de Guanajuato*. Recuperado el 10 de 08 de 2022, de Congreso del Estado de Guanajuato: <https://congreso-gto.s3.amazonaws.com/uploads/reforma/pdf/1568/20181010.pdf>
- D'Artigues, K. (19 de 05 de 2021). *Quiénes son, de qué partido y de qué estado son los y las candidatas con alguna discapacidad en México*. Recuperado el 6 de 10 de 2022, de Yo también. Discapacidad con todas sus letras:

<https://www.yotambien.mx/actualidad/quienes-son-de-que-partido-y-de-que-estado-son-los-y-las-candidatas-con-alguna-discapacidad-en-mexico/>

Durand, J., Schiavon, J. A., Cárdenas Alaminos, N., Jacobo, M., Arias, P., Terán, D., & Vilches Hinojosa, M. (2020). *El fenómeno migratorio en guanajuato: diagnóstico y propuestas de política pública*. Guanajuato: Secretaría del Migrante y Enlace Internacional y Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Góngora, V., Vázquez, V., & Flores, D. (2020). *Violencia política electoral contra las mujeres en Guanajuato. Análisis del proceso 2017-2018*. Guanajuato: Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

IEEG. (2019). *Memoria del proceso electoral 2017-2018*. Guanajuato: Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

INE. (2018). *Numeralia del proceso electoral 2017-2018*. México: Instituto Nacional Electoral. Recuperado el 30 de 10 de 2022, de <https://ine.mx/wp-content/uploads/2018/08/1Numeralia01072018-SIJE08072018findocx-3.pdf>

INE. (1 de 07 de 2018b). *Informe que presenta el Secretario Ejecutivo al Consejo General, sobre el número de votos emitidos por Ciudadanos Residentes en el Extranjero...* Recuperado el 15 de 08 de 2022, de Instituto Nacional Electoral - Votoextranjero.mx:
<https://votoextranjero.mx/documents/52001/280042/Informe+Lista+con+ade+nda+final.pdf>

INE. (15 de 01 de 2021). *Acuerdo INE/CG18/2021*. Recuperado el 5 de 11 de 2022, de Instituto Nacional Electoral:
<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>

INE. (15 de 01 de 2021b). *Establece INE acciones afirmativas para la participación de grupos vulnerables en elecciones 2021*. Recuperado el 06 de 10 de 2022, de Instituto Nacional Electoral:
<https://centralectoral.ine.mx/2021/01/15/establece-ine-acciones->

afirmativas-para-la-participacion-de-grupos-vulnerables-en-elecciones-2021/

INE. (16 de 03 de 2021c). *Acuerdo INE/CG160/2021*. Recuperado el 15 de 08 de 2022, de Diario Oficial de la Federación:

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5613613&fecha=16/03/2021#gsc.tab=0

INE. (2022). *Informe país 2020: el curso de la democracia en México*. México: Instituto Nacional Electoral.

INE. (08 de 2022). *Lineamientos para la Organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Federal 2023-2024*. Recuperado el 5 de 11 de 2022, de Instituto Nacional Electoral:

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/141933/coe-6se-25-08-2022-p06.pdf>

INEGI. (2013). *Censo General de Población y Vivienda 2010*. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado el 01 de marzo de 2020, de <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>

INEGI. (2015). *Encuesta intercensal 2015*. Aguascalientes: Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Recuperado el 01 de 06 de 2022, de https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825078966.pdf

INEGI. (2016). *Panorama sociodemográfico de Guanajuato 2015*. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado el 01 de marzo de 2020, de <https://inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825082192>

INEGI. (2020). *Tabulados interactivos*. Recuperado el 5 de 11 de 2022, de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Discapacidad_Discapacidad_01_1188e9e7-ad98-4941-a4e0-14abf8c08255

- INEGI. (2021). *Encuesta Nacional de Población Privada de su Libertad*. Recuperado el 5 de 11 de 2022, de Instituto Nacional de Geografía y Estadística:
https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2021/doc/enpol2021_gto.pdf
- INEGI. (28 de 06 de 2022). *Comunicado de prensa 340/22*. Recuperado el 5 de 11 de 2022, de Instituto Nacional de Estadística y Geografía:
https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/endiseg/Resul_Endiseg21.pdf
- Jasso Martínez, I. J. (Septiembre de 2011). Vulnerabilidad y población indígena en León, Guanajuato. *Ide@as CONCyTEG*, 6(75), 1113-1136.
- Jasso Martínez, I., & Rionda, L. M. (2017). Análisis de la Ley Indígena en Guanajuato a tres años de su .aprobación. Alcances y limitaciones. En M. Ventura Patiño, & J. Uzeta Iturbide, *Derechos indígenas en disputa. Legislaciones estatales y tensiones locales en México* (págs. 227-254). Zamora: El Colegio de Michoacán y El Colegio de San Luis.
- Jiménez Moreno, W. (1944). La colonización y evangelización de Guanajuato en el siglo XVI. *Cuadernos Americanos, Año III, No. 1*, 29.
- Palerm, Á. (2008 [1980]). *La formación colonial mexicana y el primer sistema económico mundial* (3a ed.). México: CIESAS, UAM y UIA. Recuperado el 01 de 03 de 2022, de
https://www.ciesas.edu.mx/publicaciones/clasicos/Libros_CCA/antropologiaymarxismo.pdf
- Rionda Arreguín, I. (6-11 de Octubre-noviembre 16 entregas de 1986). El encuentro hispano-indígena en Guanajuato en el siglo XVI. *A.M. de Guanajuato*.
- Rionda, L. M. (1990). Las culturas populares guanajuatenses ante el cambio modernizador. *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, 79-115.

- Rionda, L. M. (2012). Marco histórico y medio ambiental de la migración guanajuatense: reparto agrario, crisis hidráulica y el origen de la movilidad laboral. En J. A. Rodríguez González (Ed.), *Memoria de la 1ra. Bienteriores Territorios en movimiento. Actores e Instituciones en el Desarrollo Local*. León: Universidad de Guanajuato.
- Rodríguez, I., & Lara, D. (2020). Acciones del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato para garantizar el principio de paridad en el proceso electoral local 2017-2018. En S. López, *Aportaciones del Instituto Electoral de Guanajuato a la democracia estatal y nacional* (págs. 171-188). Guanajuato: Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.
- Sánchez, M. (2005). *El mejor de los títulos. Riego, organización social y administración de los recursos hidráulicos en el Bajío mexicano*. Zamora: El Colegio de Michoacán y Comisión Estatal del Agua de Guanajuato.
- Trejo Sánchez, I. (2022). *Derecho al voto de los presos sin condena*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado el 30 de 10 de 2022, de https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/CE_Trejo_Derecho%20al%20voto.pdf
- US Census Bureau. (2018). *Place of Birth for the Foreign-Born Population in the United States*. Recuperado el 20 de 11 de 2022, de 2018: ACS 1-Year Estimates Detailed Tables: <https://data.census.gov/table?q=b05006&tid=ACSDT1Y2018.B05006>
- Vézina, C. (2016). Consideraciones transnacionales sobre la gestión del Programa Bracero, 1946-1952. *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, XXXVII(146), 213-249.
- Wolf, E. (1972). El Bajío en el siglo XVIII. Un análisis de integración cultural. En D. Barkin, *Los beneficiarios del desarrollo regional* (págs. 63-95). México: Secretaría de Educación Pública, Setenta y dos.