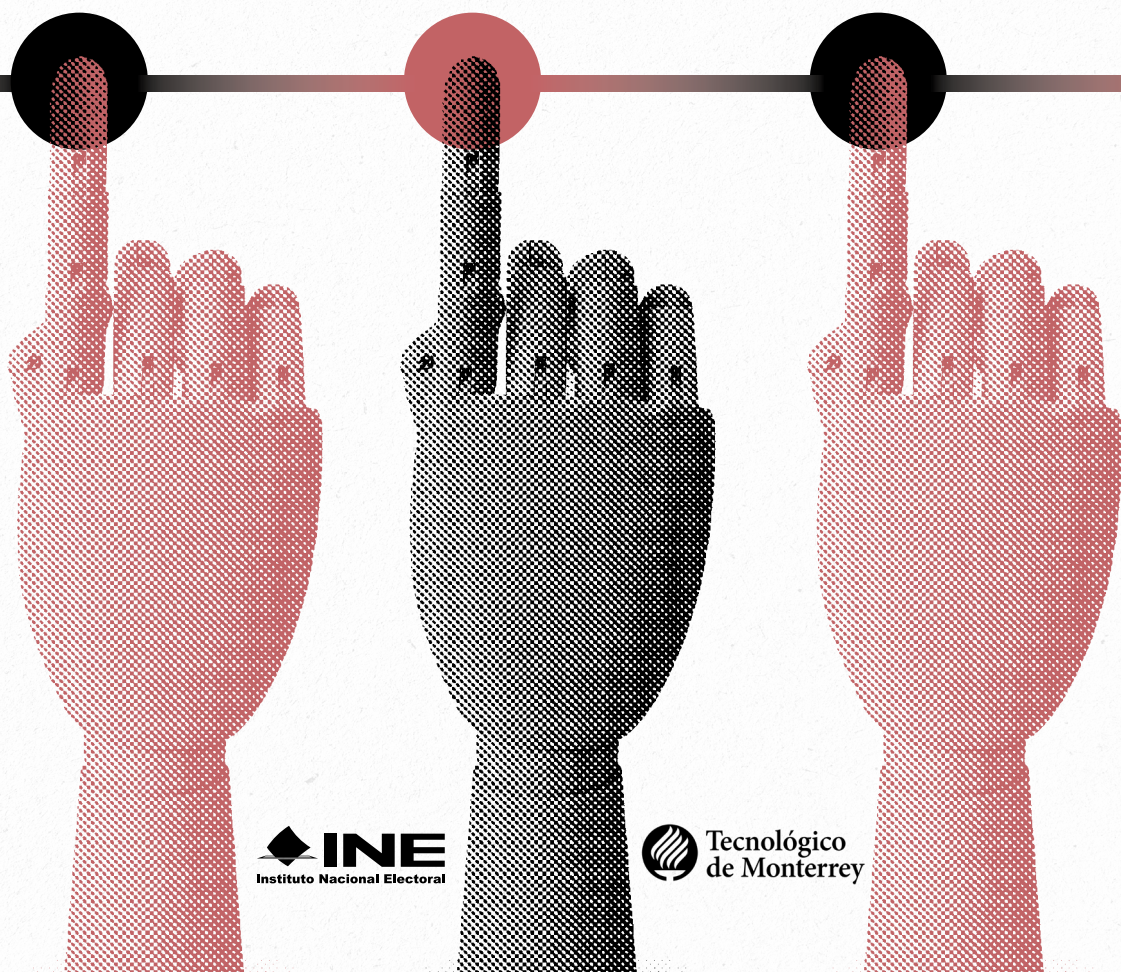


José Pablo Abreu Sacramento • Fabiola Martínez Ramírez
Alejandro Díaz Domínguez

ACCIONES AFIRMATIVAS — Y — DEMOCRACIA SUSTANTIVA

Reflexiones más allá de las cuotas electorales



Acciones afirmativas y democracia sustantiva

Reflexiones más allá
de las cuotas electorales

Acciones afirmativas y democracia sustantiva

Reflexiones más allá de las cuotas electorales

José Pablo Abreu Sacramento

Fabiola Martínez Ramírez

Alejandro Díaz Domínguez

Instituto Nacional Electoral

CONSEJERA PRESIDENTA

Lcda. Guadalupe Taddei Zavala

CONSEJERAS Y CONSEJEROS ELECTORALES

Mtro. Arturo Castillo Loza

Norma Irene De La Cruz Magaña

Dr. Uuc-kib Espadas Ancona

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Carla Astrid Humphrey Jordan

Mtra. Rita Bell López Vences

Mtro. Jorge Montaña Ventura

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

SECRETARIA EJECUTIVA

Dra. Claudia Arlett Espino

TÍTULAR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL

Lic. Víctor Hugo Carvente Contreras

ENCARGADA DE DESPACHO DE LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

Lcda. Iliana Araceli Hernández Gómez

Tecnológico de Monterrey

PRESIDENTE EJECUTIVO

David Garza Salazar

RECTOR

Juan Pablo Murra Lascurain

DECANA NACIONAL DE LA ESCUELA DE HUMANIDADES Y EDUCACIÓN

Judith Ruiz-Godoy Rivera

DIRECTORA NACIONAL DE DESARROLLO CULTURAL Y DIRECTORA NACIONAL DE PASIÓN POR LA LECTURA

Ana Lucía Macías Chiu

DIRECTORA EDITORIAL

Alejandra González Barranco

COORDINADORA EDITORIAL

Elizabeth López Corolla

AUXILIAR DE COORDINACIÓN EDITORIAL

Maximiliano Fabián Rodríguez

Acciones afirmativas y democracia sustantiva.

Reflexiones más allá de las cuotas electorales

Primera edición, 2025

D.R. © 2025, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100,

esquina Periférico Sur, col. Arenal

Tepepan, 14610, Ciudad de México

D.R. © 2025, Instituto Tecnológico
y de Estudios Superiores de Monterrey

Av. Eugenio Garza Sada 2501, col.

Tecnológico, 64700, Monterrey,

Nuevo León, México

ISBN Instituto Nacional Electoral: 978-607-2604-46-9

ISBN Tecnológico de Monterrey: 978-607-501-895-9

Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida
ni transmitida de ninguna forma.

Los datos, las opiniones, los argumentos y, en general, el contenido
de esta obra son responsabilidad de las personas autoras,
y no necesariamente representan la postura del INE.

Impreso en México/Printed in Mexico

ÍNDICE

Presentación	8
Introducción	12
1. Estándares en materia de igualdad en el ejercicio de los derechos político-electorales	17
1.1. La (des)igualdad y la representación política de personas en condiciones de vulnerabilidad	24
1.2. Los estereotipos como barreras contra la igualdad de oportunidades	27
1.3. La vulnerabilidad y el escrutinio reforzado	31
1.4. Estándares de participación de personas indígenas y personas con discapacidad	34
1.5. Desigualdad estructural y participación de las mujeres en las decisiones democráticas	37
Conclusiones	40
2. Del registro de la candidatura a la curul. Acciones afirmativas en 2021	43
2.1. La teoría, las reglas y las candidaturas registradas	45
2.2. Los gastos de campaña	48
2.3. Las candidaturas ganadoras	53
2.4. El trabajo legislativo	58
Conclusiones	70
3. Acciones afirmativas: una visión comparada	75
3.1. Las acciones afirmativas en México	78
3.2. Las acciones afirmativas en otros países	93
3.3. Las acciones afirmativas desde la óptica de los órganos supranacionales	97
Conclusiones	102
4. Más allá de las cuotas: una propuesta para un ejercicio más igualitario de los derechos político-electorales	105
Referencias bibliográficas	110
Sobre los autores y la autora	128

Presentación

La aspiración es alcanzar una democracia paritaria en la cual, la igualdad sustantiva y la paridad entre hombres y mujeres se constituyan en ejes vertebradores de las transformaciones impulsadas por Estados inclusivos.
CEPAL, *Un llamado a la acción para impulsar el liderazgo de las mujeres y la democracia paritaria en las Américas, 2022.*

En un sistema democrático incluyente, la igualdad no puede entenderse como un punto de partida, sino como la piedra de toque y el resultado de una acción deliberada del Estado orientada a revertir condiciones estructurales de exclusión. *Acciones afirmativas y democracia sustantiva. Reflexiones más allá de las cuotas electorales* se inscribe en la aspiración de transformar la igualdad formal en una redistribución efectiva del poder político, la representación institucional y la agencia pública.

El texto, escrito por José Pablo Abreu Sacramento, Fabiola Martínez Ramírez y Alejandro Díaz Domínguez, reúne una investigación rigurosa e interdisciplinaria sobre el papel de las acciones afirmativas en la democracia mexicana. Parte de una premisa: las cuotas electorales han sido un instrumento imprescindible en la construcción de un piso mínimo de equidad, pero su existencia no garantiza una participación significativa ni una representación para los grupos históricamente desplazados.

La obra ofrece una lectura integral del fenómeno: desde el marco jurídico nacional e internacional sobre acciones afirmativas y el análisis empírico del Proceso Electoral Federal 2020-2021 hasta una revisión de experiencias internacionales y una propuesta para garantizar una democracia plural. Destaca que, aunque la acción afirmativa permitió que 6 personas afromexicanas y 28 personas indígenas accedieran a curules en la LXV Legislatura, sus gastos de campaña se mantuvieron por debajo de lo permitido. Las personas indígenas, por ejemplo, gastaron en promedio sólo el 24% del tope de gastos, frente al 28% general, y en los cuartiles superiores su gasto fue 9% menor que el de candidaturas no indígenas.

El texto expone que el principio de igualdad material demanda un escrutinio reforzado, políticas de nivelación y un cambio en las estructuras culturales, jurídicas y económicas que reproducen la exclusión. Así, explora el rol de los estereotipos y evidencia que, por ejemplo, el 86.9% de las personas cuidadoras en México son mujeres, actividad que condiciona la participación política de las mexicanas.

La obra revela el dilema entre la representación simbólica y la disciplina partidaria, lo cual muestra que las y los legisladores electos por acción afirmativa enfrentan barreras que limitan su incidencia en favor de las poblaciones que representan.

En el Proceso Electoral Federal 2023-2024, las acciones afirmativas fueron reforzadas con medidas para garantizar la inclusión de personas indígenas, afromexicanas, con discapacidad, de la diversidad sexual y residentes en el extranjero tanto en la elección de diputaciones como en la de senadurías. Esto se tradujo en la obligación de postular candidaturas de estos grupos por mayoría relativa y por representación proporcional en posiciones competitivas dentro de las listas plurinominales. En consecuencia, resultaron electas por acción afirmativa 67 diputaciones y 11 senadurías.

Asimismo, se consolidaron los mecanismos para garantizar la paridad de género en todos los tipos de elección, desde diputaciones hasta gubernaturas. Este enfoque permitió que las mujeres encabezaran la mitad de las candidaturas a cargos legislativos federales y que un número sin precedentes de ellas figuraran como candidatas competitivas a cargos ejecutivos. El proceso también incorporó evaluaciones más rigurosas sobre la distribución de tiempos oficiales, el acceso equitativo al financiamiento y la visibilidad mediática, factores que inciden directamente en las condiciones de contienda.

Esta publicación es oportuna para el momento político actual, porque dialoga con la tarea de institucionalizar la igualdad a través de políticas públicas, normas vinculantes y mecanismos de exigibilidad. Su contenido resulta especialmente relevante para organismos como el INE, que ha sido garante y también innovador en la generación de condiciones de equidad en la competencia democrática. Asimismo, constituye un referente indispensable para quienes investigan, diseñan o ejecutan estrategias públicas de inclusión, representación plural y justicia

democrática, pues aporta insumos y elementos para reflexionar sobre una reforma que incorpore a la legislación acciones afirmativas aplicables a futuros procesos electorales.

Si bien analiza los avances descritos, la obra también invita a ampliar el horizonte de las acciones afirmativas hacia otras condiciones de exclusión que siguen sin ser reconocidas por la normativa electoral; entre ellas, la pobreza representa quizá la deuda más silenciosa y persistente del sistema democrático en México. A pesar de los esfuerzos del Instituto, aún no se han implementado mecanismos que reconozcan la condición socioeconómica como un criterio de vulnerabilidad histórica y política.

Invitamos a leer esta obra como un insumo analítico de gran profundidad que no sólo diagnostica, sino que propone; que no se limita a defender el principio de inclusión, sino que se compromete con su materialización. Leer esta obra es asumir, desde una perspectiva compleja, la democracia y la igualdad.

Arturo Castillo Loza
Consejero Electoral

Introducción

La igualdad, como la libertad, es un principio estructural de toda nación democrática que busca establecer un orden justo para sus habitantes. En México, este principio se ha incorporado a nuestra Constitución política que, además, lo reconoce como derecho humano requerido para el ejercicio de los otros derechos. El concepto de *igualdad* está íntimamente ligado al de dignidad, pues garantiza la posibilidad real y material de ejercer los derechos con las mismas oportunidades que otras personas, sin que las diferencias naturales de nuestra condición humana, sean un factor relevante en esa posibilidad.

Desafortunadamente, existen diversos factores que obstaculizan que la igualdad se materialice: la condición económica, social, étnica, la preferencia sexual de una persona, o bien los estereotipos sociales que levantan barreras en las que la desigualdad se manifiesta.

12

Históricamente, diversos grupos poblacionales (mujeres, personas indígenas, afromexicanas, migrantes, con discapacidad, adultas mayores, jóvenes, privadas de la libertad, integrantes de la comunidad de la diversidad sexual, entre otras) se han encontrado en una situación vulnerable al momento de ejercer sus derechos, incluidos los de carácter político.

Cada uno de estos sectores de la población, en lo individual o aliados entre sí, ha emprendido luchas contra las estructuras sociales, políticas y económicas para encontrar mejores condiciones que les permitan construir y desarrollar un plan de vida sin enfrentar obstáculos por el simple hecho de pertenecer a uno o varios de los referidos grupos. Lo anterior ha llevado a que los Estados, por impulso interno o internacional, adopten medidas dirigidas a ellos para contrarrestar las barreras que impiden un goce amplio de derechos, es decir, acciones afirmativas que les faciliten el ejercicio de sus libertades.

En el ámbito electoral, lamentablemente, estos grupos han visto afectado el ejercicio de sus derechos humanos de carácter político a lo largo

de la historia de México. No fue sino hasta hace unas décadas que las mujeres y los pueblos y comunidades indígenas pudieron comenzar a reivindicar sus derechos a votar, ser votados, asociarse, afiliarse, proponer leyes, integrar órganos electorales y otras garantías íntimamente ligadas a la participación en los asuntos públicos del país.

De manera particular, las cuotas electorales, en cuanto acciones afirmativas, han permitido visibilizar a estos y otros sectores silenciados históricamente. A través de ellas, la integración de los órganos de representación política plasma de una manera más fiel a la población. Sin embargo, consideramos que éstas no bastan por sí solas para materializar una democracia igualitaria. Por ello, el presente estudio busca abrir la conversación sobre los aspectos que deben considerarse al momento de definir las acciones afirmativas para el disfrute igualitario de los derechos político-electorales en México.

En el primer apartado de esta obra, identificamos el principio de la igualdad, la obligación que tienen al respecto los Estados, sus gobiernos y autoridades, así como la relevancia de su cumplimiento para que todas las personas tengan acceso a las oportunidades y a los derechos reconocidos en las leyes; además, se comparten los grandes desafíos para avanzar de la igualdad formal a la material. Para ello, analizamos las acciones afirmativas como medidas positivas reversivas, reparadoras y compensatorias que representan disposiciones para aliviar estas desigualdades, pero que no resultan suficientes para ello si no alcanzan a remover los elementos estructurales pasados y presentes que generan desventajas entre las personas.

En el segundo apartado, analizamos la experiencia que dejó el Proceso Electoral Federal 2020-2021 y la implementación de nuevas cuotas electorales. Esta sección permite contrastar varios de los puntos teóricos sobre los estereotipos, desigualdades e inequidades mencionados por la literatura, pero esta vez desde una perspectiva empírica. En ella analizamos los gastos de campaña de las candidaturas que se postularon por paridad y minorías, examinamos a las que alcanzaron la victoria y bosquejamos el papel de las ganadoras en la Cámara de Diputados a través de algunos indicadores básicos de su trabajo parlamentario.

En la tercera sección, identificamos, además de las cuotas de representación política contempladas en el marco jurídico nacional y local,

otras acciones afirmativas que permiten un ejercicio más amplio de los derechos político-electorales (no sólo el de ser votado o votada), bajo un enfoque de cumplimiento de obligaciones estatales en materia de derechos humanos, pues consideramos que el fin último de los regímenes democráticos es asegurar un ecosistema institucional que asegure el disfrute amplio de los derechos. Este entendimiento es consistente con el marco constitucional y convencional que establece para todas las autoridades la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Finalmente, presentamos algunas conclusiones y recomendaciones generales con el ánimo de enriquecer el análisis y la discusión pública.

La diversidad constituye un fundamento de las sociedades, con mayor énfasis en las democráticas. En un régimen de libertades no sólo se reconocen las diferencias, sino que se alientan y protegen. Lo diverso no se ve como un riesgo, sino como una riqueza. La multiculturalidad, consideramos, potencia a las sociedades.

Agradecemos al Instituto Nacional Electoral (INE) por la oportunidad que nos ha brindado de colaborar en la indispensable labor de difusión de la cultura cívica. Desde el Tecnológico y de Monterrey (ITESM), institución de educación superior a la que pertenecemos, compartimos la idea de que a través de la investigación hallaremos nuevas vertientes para resolver los problemas comunes que nos aquejan y que no hemos logrado resolver como sociedad.



**Estándares en materia de
igualdad en el ejercicio de los
derechos político-electorales**

1. Estándares en materia de igualdad en el ejercicio de los derechos político-electorales

El objetivo general de este apartado es identificar la relevancia que tiene el principio de la igualdad entre las personas como exigencia impuesta para los Estados, sus gobiernos y autoridades, y como imperativo en el otorgamiento y acceso a las oportunidades y derechos reconocidos en los dispositivos jurídicos, además de visibilizar los enormes desafíos en el tránsito de la igualdad formal a la material.

La igualdad es un principio fundamental que se considera requerido para el ejercicio de los otros derechos; es consustancial a la dignidad humana y, por lo tanto, inseparable de la concretización de las libertades inherentes a las personas. Representa, en su más franca expresión, la posibilidad real y material de ejercer los derechos en las mismas condiciones que los demás, sin que las diferencias, que son condición humana, impacten en perjuicio de ésta.

Infortunadamente, existen múltiples características de las personas, algunas derivadas de su condición económica, social, étnica, de su preferencia sexual o de los estereotipos gestados por las sociedades, que obstaculizan el cumplimiento del propósito de la igualdad como derecho fundamental, generan barreras sociales en las que se manifiesta la desigualdad e impiden que las personas accedan a las oportunidades en las mismas condiciones. En concordancia con esta idea, la diversidad es el fundamento de las sociedades y las diferencias entre los seres humanos constituyen un atributo inherente a cada uno de ellos, pero éstas no deben propiciar la exclusión o la segregación ni un trato que conduzca a los privilegios o la discriminación.

Si bien el derecho a la igualdad se encuentra implícito en diversos ordenamientos tanto nacionales como internacionales, donde específicamente se define como “la capacidad de toda persona para disfrutar de

sus derechos, así como para contraer obligaciones con las limitaciones y excepciones que la ley señale concretamente y se justifiquen con plenitud” (Kurczyn Villalobos, 2004), su principal desafío es su materialización: transitar de la igualdad formal, reconocida en las disposiciones jurídicas, a la material, la igualdad “vívida y practicada”.

El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) dispone que

todas las personas gozarán de los derechos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Asimismo, este artículo establece el principio de igualdad no sólo como una norma, sino también como un valor, y provee en un sentido amplio el principio de universalidad, que representa que los derechos son para todas y todos, pero desde el fundamento igualitario, esto es, considerando las diferencias.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en su numeral 24 dispone que “todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección ante la ley” (Corte IDH, OC-4/84,1984). Su interpretación ha sido enfática en determinar que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, razón por la cual un trato diferenciado que repercuta en un acto de discriminación y provoque la imposibilidad en el goce de derechos atenta contra este principio.

No obstante lo anterior, el diseño institucional de las leyes —generales, impersonales, abstractas— impide considerar, como una de sus cualidades, las diferencias entre las personas, que en la mayoría de los casos imposibilitan el acceso a los derechos y las oportunidades bajo las mismas circunstancias. La doctrina considera a este tipo de igualdad como formal, pues su valor radica en el cumplimiento de los dispositivos normativos para ejecutar, de alguna suerte, la aplicación sin excepción de la ley (Ortega Soriano, 2015).

Esta cualidad de las normas jurídicas es parte de su naturaleza, pero requiere de la implementación de herramientas —metodologías o enfoques diferenciados— que identifiquen desigualdades históricas, estructurales, no visibles para la normativa jurídica, e inclusive no contempladas por su propio diseño institucional, lo cual, de no resolverse de forma concreta, impedirá la consolidación de un piso parejo en cuanto al acceso a una vida plena de derechos. Estos instrumentos deben ser identificados por quienes los implementen, sin que esta distinción sea un ejercicio arbitrario y caprichoso, desde luego, y propiciar medidas jurídicas, que incluyen a las propias prácticas que logren nivelar las diferencias.

Ahora bien, consideramos que como consecuencia de la igualdad también se incorporan el mandato de no discriminación y las acciones que materializan este principio, lo cual implica tener en cuenta las condiciones y el contexto de una persona y necesariamente supone identificar de forma objetiva los elementos relevantes para propiciar un trato diferenciado justificado, que debe perseguir un fin legítimo —constitucional y convencionalmente— y, sobre todo, resolver la exclusión.

Al respecto, Lara Espinosa (2015) concluye que

la prohibición de discriminar constituye un principio relacional y abierto. Relacional, porque no es una cualidad, sino la condición legalmente exigida para una situación entre dos o más personas o grupos de personas diversos. Y abierto, porque los conceptos o rasgos que permiten realizar el juicio comparativo para evaluar si existe o no igualdad, se van modificando con el transcurso del tiempo (p. 40).

Esto propicia considerar las necesidades específicas de los sujetos involucrados para que la norma jurídica, que promueve la igualdad formal, cumpla con su cometido: una suerte de justicia compensatoria que no solamente nivele la diferencia —cuestión en muchos casos urgente—, sino que se oriente a reducir la brecha de desigualdad en el futuro, por lo que también debe pensarse en términos “transformadores” (Saba, 2021). Para ello los gobiernos y sus autoridades deberán desplegar un conjunto de acciones, muchas de ellas positivas, encaminadas a propiciar —no sólo de forma temporal— allanar la desigualdad, sino modificar el entorno en el que se provoca; ése constituye el principal desafío.

La tesis central de este capítulo, por tanto, radica esencialmente en la idea de que las acciones afirmativas, al ser medidas positivas reversivas, reparadoras y compensatorias, representan disposiciones urgentes, limitadas de alguna suerte, que convocan a subsanar las desigualdades estructurales, pero que no serán suficientes si no se remueven los elementos pasados y presentes que provocan las desventajas entre las personas, por ejemplo, los estereotipos, las barreras sistemáticas, las normas y prácticas normalizadas que causan y alientan la segregación de una persona o grupo y generan un trato diferenciado injustificado, que en cada caso impacta particularmente en la participación democrática y que en extremos más complejos provocan violencia, piénsese en la violencia política por razón de género o el racismo.

Esto es así y supone la existencia de disposiciones y prácticas reiteradas, invisibilizadas y en muchos casos normalizadas que impiden el cumplimiento del cometido de la igualdad material, sobre todo si se tiene en cuenta que la vulnerabilidad, entendida como riesgo potencial en el que se colocan las personas, se agudiza bajo condiciones que provoquen la desigualdad (Morales Sánchez, 2019, pp. 301-328). En ese sentido, la consideración de lo igualitario y lo universal de los derechos se ve mermada por importantes obstáculos que condicionan el acceso a las oportunidades, lo que es urgente resolver, más aún si tenemos un contenido normativo solvente, derivado de la reforma constitucional de 2011, en la que se instauró un imperativo de obligaciones generales de derechos humanos y deberes específicos a cargo de todas las autoridades (Morales Sánchez, 2019, pp. 301-328).

Las ideas preconcebidas sobre las personas, sus características, relaciones y comportamiento juegan un rol importante en sociedades como la nuestra, e impiden que éstas ocupen espacios en la toma de decisiones públicas. Nos referimos a los estereotipos, a los prejuicios y a la construcción cultural y social que excluye a las personas del beneficio de sus derechos fundamentales con base en la asignación que la comunidad, en lo grupal, ha determinado para colocarlas en un plano social y colectivo.

Los estereotipos son “una forma de categorización social que facilita nuestras interacciones cotidianas con otras personas” (SCJN, 2020, p. 43). Promueven la clasificación de las personas a través de sus características físicas, comportamientos, actividades, formas de vestir y

relaciones con otras y otros. Por ello se catalogan en descriptivos y normativos. Los primeros adjudican una propiedad, atributo o característica a los miembros de un grupo social por el solo hecho de pertenecer a él; los segundos atribuyen determinados roles a quienes integran un sector específico sólo por formar parte de éste. Estos estereotipos no buscan describir el mundo, sino prescribir cómo debería ser (SCJN, 2020, p. 43).

Partiendo de esta premisa, señalamos que la asignación anticipada de roles, comportamientos y derechos establecidos de conformidad con estas categorías se realiza de forma subjetiva y condiciona el resultado de la participación de las personas en sociedades democráticas e incluyentes. Resolvemos estas exigencias, de los derechos, sin tener presente la desigualdad persistente, en buena parte construida a partir de las expectativas sociales con las que determinamos el ejercicio de las libertades humanas.

Por tanto, consideramos que el análisis de la igualdad debe partir de un enfoque no sólo jurídico, sino también sociológico, político, económico y antropológico, pues la idea que se tiene en lo colectivo de lo que alguien debería ser determina y atraviesa las distintas formas en las que nos comportamos, manifestamos, decidimos y participamos (Lagarde, 1996; Facio y Fries, 2005). El ejercicio del poder también involucra procesos de autonomía deliberativa en las personas para promover sus liderazgos.

Existen grupos a los que, pese a ser mayoritarios, aún no se les concede el espacio público y cuyo ejercicio queda supeditado al ámbito privado, relegándolos en la mayoría de los casos a tareas como el cuidado de las hijas e hijos, personas con discapacidad o adultas mayores. Sólo a manera de ejemplo, de conformidad con la Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados (ENASIC), se estima que en nuestro país hay 58.3 millones de personas susceptibles de recibir algún tipo de cuidados, de las cuales 37.6 millones recibieron algún tipo de cuidados ya sea por parte de algún integrante de su hogar o de alguien más que proporcionó ese cuidado, de esta cifra el 86.9% de las y los cuidadores son mujeres, de las cuales el 48.9% forma parte de la población económicamente activa (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2022b), lo que provoca una franca desventaja en el mercado laboral, pues les asigna una doble jornada de trabajo y esto les impide, en la mayoría de los casos, el

ejercicio de sus derechos en igualdad de circunstancias. Existen normas que invitan a la participación, por ejemplo, política, pero dadas las exigencias de las tareas domésticas se anula la posibilidad de acceso para el sector femenino, que casi en la totalidad de los casos es el encargado de éstas.

En esta guisa, se sostiene que estas normas, en su aplicación y con el propósito de promover el libre acceso a los derechos para todas las personas, deben permitir la identificación de impactos diferenciados —motivados por la diversidad que representa la naturaleza humana—, pero también de las barreras estructurales que son causa y consecuencia de la participación política, el ejercicio de los derechos de representación y del propio control político. Pensar en la democracia sin considerar estas desigualdades no promueve una forma real de participación: no alcanza a visibilizar, por un lado, la subrepresentación generada por la disparidad de oportunidades y, por el otro, el ejercicio limitado del resto de participantes, aun con la existencia de acciones afirmativas y un sistema de reconocimiento de las diferencias. Los derechos también deben consolidarse desde el principio de la interdependencia.

Por ello, desde esta tesis advertimos que la igualdad entre las personas encuentra como obstáculos centrales a los estereotipos no sólo en el ámbito del género, ya que éstos también se articulan para otros grupos en riesgo potencial de sufrir una violación por su pertenencia a un sector minoritario, o bien porque incluso cuando forman parte de una población grande los espacios públicos y la representación política, así como la toma de decisiones, aún no se han construido para su integración, por tanto, esto también abarca a las barreras actitudinales, que infravaloran su nivel de participación e inclusive su aportación a la arena democrática.

Sirva a manera de contexto la alusión a los sistemas jurídicos electorales definidos que coexisten con los sistemas electorales indígenas, en los cuales se privilegian los usos y costumbres, así como la cosmovisión cultural e identidad, para la representación y participación política (Singer Sochet, 2013). Bajo estas circunstancias las creencias sociales ampliamente compartidas impiden la participación plena de este sector en procesos de elección; para lograrlo se requiere de la construcción de un sistema plural, obligación que “no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos sino

requiere que el Estado adopte las medidas” (Corte IDH, Caso Yatama vs. Nicaragua, 2013). Debe tenerse en cuenta que dicha intervención debe realizarse de acuerdo con la cosmovisión, valores y tradiciones de los pueblos originarios, elementos que contribuyen a su libre desarrollo. La representación de grupos en situaciones de desigualdad resulta un prerequisite necesario para concretar aspectos fundamentales como la inclusión, la autodeterminación y el desarrollo de las comunidades indígenas dentro de un Estado plural y democrático (Corte IDH, Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala, 2010). En cuanto a lo planteado, concebir a la igualdad sin su contraparte —es decir, la desigualdad— implica una revisión limitada del problema que se plantea, porque no involucra correctivos posteriores a la norma jurídica. La disparidad que se presenta se resuelve a través de normas que obligan a actuar de alguna manera u otra promoviendo la “paridad”, pero no una igualdad real, pues no fomentan un cambio cultural y social radical que nos muestre una forma diferente de la distribución de la riqueza, del trabajo, de las labores de crianza, entre algunas otras cuestiones que se resuelven para un futuro mediano, pero no garantizan el reconocimiento de prácticas normalizadas que favorecen la violación de los derechos humanos (Santiago Juárez, 2007).

1.1. La (des)igualdad y la representación política de personas en condiciones de vulnerabilidad

La igualdad como principio y eje articulador de la democracia entraña un conjunto de condiciones necesarias para la creación de leyes y su aplicación. No obstante, aun cuando se promueva la igualdad desde su configuración, es posible que ésta no se materialice, de ahí la relevancia de su interpretación y aplicación con un enfoque diferenciado; es más, la propia definición de *democracia* desde el enfoque de derechos humanos obliga a reconsiderar que ésta no se trata únicamente de un gobierno de las mayorías, sino que debe promover la participación de las minorías y de los grupos en condiciones “óptimas” de sufrir algún tipo de violación por alguna de sus características: condición étnica, racial, de discapacidad, social, etcétera.

Así, como se ha expresado en otras ocasiones (Martínez Ramírez, 2021, pp. 1039-1066), se define como vulnerable (del latín *vulnerabilis*) a quien

“puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente” (Real Academia Española, 2019). Por tanto, la vulneración, como condición de riesgo, transforma las circunstancias de las personas *quid pro quo*. Es posible sufrir un daño, o bien la exigencia de alternativas indispensables para beneficio y ejercicio de los derechos.

La vulnerabilidad, entonces, sitúa a las personas en condiciones de riesgo de sufrir un daño desproporcionado, pero esta circunstancia no necesariamente es permanente, automática o estática. La focalización explícita en los grupos vulnerables permite encauzar e identificar víctimas potenciales (Anderson, 1994, pp. 336-341). Algunos efectos de las características de estos sectores incluso se agudizan cuando existen en ellos condiciones simultáneas que se acumulan y transgreden de forma mayúscula (Corte IDH, González Lluy y otros vs. Ecuador, 2015). Pensemos en una persona indígena con discapacidad y en condiciones de pobreza: tiene baja posibilidad de acceder a una educación que la provea de un enfoque crítico y la haga cuestionarse las decisiones gubernamentales, debido a esto su participación en los asuntos públicos sería periférica, por no decir casi nula. He ahí un ejemplo de la intersección de diversos factores que provocan la discriminación.

Ahora bien, señalamos que la representación política real se construye a partir de la consideración de estas desventajas históricas y que los espacios de decisión, sobre todo los públicos, deben estar conformados desde la expresión plena de los derechos (Chueca, 2019, pp. 121-130). También se tienen que reconocer estas desigualdades y para ello es indispensable la implementación de medidas respecto a situaciones que ameriten nivelar de forma urgente las brechas de desigualdad, disposiciones que por regla general son temporales y se revocan cuando han alcanzado el objetivo para el cual fueron incorporadas.

El Tribunal Interamericano de Derechos Humanos considera que “el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención” y que “sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de oportunidades” (Corte IDH, Caso López Mendoza vs. Venezuela, 2011). Lo anterior significa crear condiciones que permitan superar las barreras persistentes en el acceso

a los derechos. Las cuotas de género o de candidaturas indígenas constituyen un ejemplo de ello (INE, CG572/2020).

La Carta Democrática Interamericana, que fue aprobada en septiembre de 2001 por las naciones integrantes de la Organización de los Estados Americanos, sí reconoce la importancia de las obligaciones del Estado respecto a la promoción de los derechos y oportunidades en una sociedad democrática, lo que involucra la participación en las funciones públicas del país. También reconoce el acceso al poder y su ejercicio sujetos al Estado de derecho, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas y la separación e independencia de los poderes públicos. Pero no todo trato diferenciado puede entenderse como una violación a los derechos de las personas: la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “en los Estados democráticos, sólo es discriminatoria una distinción cuando carece de justificación objetiva y razonable” (Corte IDH, Opinión Consultiva OC-4/84, 1984).

De esta suerte, la participación política debe considerar las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran las mujeres y niñas, las personas con discapacidad, afrodescendientes, integrantes de la comunidad LGBTTTIQ+ e indígenas, entre otras (Martínez Ramírez, 2022). El respeto a la obligación de las autoridades conlleva implementar medidas positivas que, a su vez, requieren de condiciones de igualdad, así como promover “criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución” (Corte IDH, Caso Apitz Barbera y Otros vs. Venezuela, 2008). Por ejemplo, el acceso en condiciones igualitarias constituiría una garantía insuficiente si no estuviera acompañado por la protección efectiva de la permanencia en el ámbito al que se accede (Corte IDH, Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, 2009b), o bien si estas disposiciones tuvieran una naturaleza sólo paliativa. Esto último significaría el cumplimiento de su cometido por un tiempo determinado, pero, al removerse, los espacios ganados en la toma de decisiones no se asumirían en plenitud, pues las condiciones que propician la vulnerabilidad no habrían sido atendidas.

Las acciones afirmativas se han incluido con el genuino propósito de revertir la desigualdad entre las personas, pero también de propiciar un cambio a futuro; su diseño institucional debe considerar que poseen una vocación transformadora, evitando violaciones al derecho a la igualdad de quienes las padecen y removiendo obstáculos culturales

a futuro. Estas medidas son en sí mismas garantías de no repetición, vistas desde la reparación integral de los derechos humanos.

1.2. Los estereotipos como barreras contra la igualdad de oportunidades

Como ya hemos indicado en el punto anterior, las ideas preconcebidas de lo que imaginariamente deberían ser o cómo tendrían que comportarse las personas influyen de forma decisiva en la vida de cualquiera y, desde luego, en la participación política; alimentan ideologías y comportamientos que en algunos casos pueden provocar violencias generalizadas que, incluso, pueden causar la muerte (Morales Hernández, 2020).

Las medidas de discriminación inversa (Ibarra Cárdenas, 2013), como han sido denominadas las cuotas de género por parte de la doctrina, impulsan la equidad en las contiendas y garantizan —por lo menos en la vía normativa— la participación de las personas en los partidos y, en general, en los procesos políticos; resultan un ejercicio valioso e importante para la equidad de género y contribuyen en buena medida a la igualdad sustantiva.

Sin embargo, desde una visión crítica, la paridad es necesaria pero deficitaria. Esto será así mientras no se encuentren los mecanismos preventivos, e inclusive integralmente reparadores, que propicien un verdadero cambio estructural en la toma de decisiones, en la creación de normas jurídicas, en la resolución de casos o en la definición de proyectos públicos que nivelen estos desequilibrios.

Si no identificamos el impacto de los estereotipos en el ámbito jurídico, perpetuaremos situaciones y prácticas que motivan la distinción para excluir y tratar como inferiores al resto de las personas. Ésta es la tarea pendiente de cumplir por parte del Estado: capacitar, erradicar concepciones y prejuicios, y fomentar un cambio de consciencia respecto al papel de los participantes en una sociedad activa; ésa es la verdadera inclusión en la democracia y el resultado material de la representación política.

No obstante lo anterior, reconocemos la importancia de dichas medidas de nivelación que allanan el camino hacia la igualdad, lo que implica identificar las necesidades que tienen de las personas desde su individualidad y su contexto subjetivo y social. Las acciones afirmativas convergen con la intención de resolver de forma urgente las diferencias y brechas de desigualdad que causan las violaciones a los derechos de participación.

Así, los Estados deben reducir los niveles de subrepresentación de los grupos que históricamente se han encontrado en desventaja, como las mujeres y las personas afrodescendientes, con discapacidad o indígenas. Sirva de ejemplo señalar que las y los afrodescendientes se encuentran infrarrepresentados, problema que se remonta a la época de la colonización y la esclavitud. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) señalan, refiriéndose a este grupo de personas, que la desigualdad es “una característica histórica y estructural de las sociedades latinoamericanas y caribeñas” asentada en una cultura del privilegio que de cierta suerte ha normalizado la discriminación, las jerarquías sociales y las diferencias en el acceso a los derechos, al poder y a la deliberación política (CEPAL, 2020).

La composición demográfica actual del país nos obliga a pensar en quienes pertenecen a un pueblo o comunidad indígena, así como en las personas afrodescendientes. La discriminación basada en condiciones étnicas y raciales también ha provocado exclusión, subordinación y desigualdad; por ello, es urgente adoptar medidas para contrarrestar la imposición cultural, pues ésta debilita los usos, costumbres, prácticas y cosmovisiones de dichos sectores con acciones que redundan en la ocupación de espacios públicos en donde éstos no son visibles.

En México el impulso que ha dado el Instituto Nacional Electoral (INE) a esta cuestión mediante las acciones afirmativas permitió que su Consejo General aprobara el Acuerdo INE/CG18/2021 (INE, 2021a), en acatamiento de la sentencia SUP-RAP-121/2020 (TEPJF, 2020), relativo al registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios en el Proceso Electoral 2020-2021, con el fin de que los partidos o coaliciones postularan al menos tres fórmulas integradas por personas afromexicanas en cualquiera de los 300 distritos electorales de mayoría relativa (MR), una fórmula por el principio de representación proporcional

(RP) en cualquiera de las cinco circunscripciones, quienes tenían que ubicarse en los primeros 10 lugares de la lista; las cuatro candidaturas debían integrarse de forma paritaria. El resultado fue que la conformación de la LXV Legislatura (2021-2024) incluyó a seis personas afro-mexicanas: cuatro mujeres y dos hombres.

Por lo tanto, nos parece preocupante que se infravalore la participación política de este sector, al que se suma el de las personas indígenas, de la comunidad LGBTTTTIQ+ e incluso de las personas con discapacidad. En esta guisa, se trata de impulsar la intervención política de quienes integran estas minorías, que en muchos casos no actúan de forma institucionalizada a causa de políticas incompatibles con los estándares de derechos humanos.

Si bien aún existen enormes desafíos, también es cierto que hay ejercicios alentadores respecto a un cambio de conciencia estructural; en la actualidad es posible expedir una credencial con fotografía a personas trans con identidad de género autopercebida, sin necesidad de que éstas presenten un documento de rectificación, lo que garantiza su derecho a la identidad y expresión de género y remueve barreras formalistas. Asimismo, de conformidad con los datos actuales del INE, existen 105 personas con una credencial para votar con asignación de sexo no binaria (INE, 2024).

Empero, existen factores jurídicos relevantes que muestran diversos aportes en la generación de condiciones idóneas para el ejercicio de los derechos político-electorales y que redundan en el fortalecimiento de la democracia. Queda mucho camino por andar, pero también se han ejecutado importantes disposiciones emprendidas por las autoridades estatales; en la actualidad, por ejemplo, una vasta interpretación por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha permitido implementar acciones afirmativas en temas vinculados con las mujeres, las personas migrantes, personas con discapacidad, privadas de la libertad sin sentencia definitiva, mujeres indígenas, afrodescendientes, de la comunidad LGBTTTTIQ+, entre otras.

Con el propósito de garantizar la igualdad de trato a partir de necesidades específicas, el TEPJF, en su resolución SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018, reconoció el derecho al voto activo de las personas en prisión preventiva; en ese caso, las y los quejosos se autoidentificaron

como tsotsiles, aprehendidos desde el 2002 por la Procuraduría General de Chiapas y reclusos en un centro de reinserción social, y se planteó que no existía sentencia condenatoria en contra de ellos y que su derecho a votar se había violentado (TEPJF, 2018).

En cumplimiento de esta sentencia el INE, a través de su Comisión de Capacitación y Organización Electoral, aprobó por unanimidad los lineamientos, el modelo de operación y la documentación electoral para la organización y realización del voto de las personas en prisión preventiva en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024 (INE, 2024).

En el plano continental es claro que la CADH ha identificado criterios enunciativos para no discriminar y, por ende, para tratar con igualdad a todas las personas; dejado abiertas pautas de inclusión desde la evolución de los derechos humanos, al reconocer a “cualquier condición social” que coadyuve a un trato desigual injustificado; y reafirmado el reconocimiento de la orientación sexual como una categoría susceptible de discriminación (Corte IDH, *Átala Riffo vs. Chile*, 2012).

En ese tenor, los estándares interamericanos que prohíben los actos excluyentes por razones de orientación sexual se extienden a todas las esferas del desarrollo humano de las personas que se encuentran bajo la jurisdicción de un Estado parte de la Convención Americana (Corte IDH, *Caso Flor Freire vs. Ecuador*, 2016).

En una sociedad democrática los derechos, las garantías de éstos y el Estado de derecho constituyen una triada (Corte IDH, *Caso Yatama vs. Nicaragua*, 2021), la cual resulta indispensable para el ejercicio de otras facultades y para la propia representación política. Por ello, el acceso al poder y su praxis con sujeción al tercero de los elementos citados, el Estado de Derecho, es de importancia fundamental. Los derechos políticos y electorales también se encuentran reconocidos por la CADH y resultan determinantes para la participación política en condiciones igualitarias; no se restringen a votar y ser votados, sino que abarcan de forma general el acceso a las funciones públicas en un Estado y se vinculan con la posibilidad de asociación, de libertad de expresión, de conformación de partidos, entre otras.

1.3. La vulnerabilidad y el escrutinio reforzado

Como hemos desarrollado en los párrafos que anteceden, el riesgo de sufrir un daño en el ejercicio de los derechos es lo que coloca a una persona en condiciones de vulnerabilidad y potencia, en algunos supuestos, el perjuicio que sufre cuando convergen en ella diversas características que actúan de forma simultánea y que concluyen en una lesión de mayor grado.

De esta suerte, las metodologías empleadas para demostrar la importancia de la igualdad material propician que el cumplimiento de este propósito se facilite. Una de ellas es la perspectiva de derechos humanos, que implica un enfoque que utiliza la o el intérprete, o bien quien aplica la norma jurídica, y que permite a éste o ésta visibilizar deficiencias estructurales y desventajas históricas respecto al ejercicio de las garantías fundamentales. También representa una forma genuina de dar cumplimiento a las obligaciones planteadas en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen obligaciones vinculadas con los derechos humanos, incorporando así una regla para el ejercicio de éstos y optando por la opción que los maximice y aminore su restricción.

Si bien hemos indicado que transitar de una igualdad formal a una sustantiva es el reto de los gobiernos y sus autoridades, de la sociedad en general y de los propios sistemas de protección de los derechos humanos, para ello no bastan las buenas prácticas y políticas urgentes que contrarresten situaciones extremas de desigualdad en un plan material; hace falta, además, promover modelos de aplicación del derecho. La equidad se requiere en el camino hacia la igualdad, pero esta última requiere de más elementos.

En este sentido, se debe cuestionar qué implica que las personas participen en la política a través del voto en contiendas electorales que determinen la representación y, también, qué conlleva su ejercicio como candidatas en un esquema de igualdad y no discriminación, lo que hace indispensable el despliegue forzoso de condiciones generales y mecanismos específicos que aseguren el goce efectivo de los derechos fundamentales. Lo contrario implicaría institucionalizar las barreras

de desigualdad y promover la participación de las élites en condiciones que afectarían a las y los más desaventajados social y económicamente.

Por tanto, siempre que se haga un análisis de las condiciones de vulnerabilidad debe realizarse un escrutinio reforzado que verifique en cualquier contienda, jurídica o no, si se cuenta con la presencia de elementos que conducen a un trato injusto e inequitativo, o inclusive con un reflejo de su exclusión legal y política. Esta prueba de verificación parte de un supuesto: siempre que se analice un trato discriminatorio respecto de una persona, deberán adoptarse medidas positivas para revertir o cambiar estas situaciones existentes en sus sociedades, para evitar el perjuicio de determinado grupo (Corte IDH, OC-24/17, 2017).

Aunado a lo anterior, se debe fortalecer a las instituciones y sus mecanismos de participación para que la igualdad se materialice. En ese tenor, las denominadas acciones afirmativas, como se ha indicado, juegan un papel determinante. Dichas medidas tienen su origen en el derecho anglosajón y se vinculan con la discriminación racial y sexual en el acceso a los derechos civiles en los Estados Unidos de Norteamérica, coyuntura que justificó la intervención del Estado para cambiar tal situación. Un caso relevante fue la sentencia del Tribunal Supremo *Brown vs. Board of Education of Topeka*, que declaró inconstitucional la segregación en las escuelas por motivos raciales (González Marín, 2006, pp. 307-364). Estas disposiciones representaron políticas de apoyo indispensables y justificadas en cuanto al ejercicio de los derechos de quienes se encontraban más desfavorecidos, y dieron lugar a las doctrinas estadounidenses *disparate treatment* y *disparate impact*, que conminaron a la implementación en el sector público de mecanismos para nivelar esta desigualdad de trato entre las personas (González Marín, 2006).

La jurisprudencia de la Corte también ha indicado que, en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional y mundial, y permea todo el ordenamiento legal (Corte IDH, Átala Riffo vs. Chile, 2012). Lo anterior representa la construcción de la igualdad desde las diferencias entre las personas y la comprensión del principio de universalidad desde las bases de la diversidad.

El *apartheid* como sistema violatorio de los derechos humanos y de segregación racial es un ejemplo de las manifestaciones más crueles de la discriminación, que tuvo apoyo del Estado y que constituyó un crimen contra la humanidad (Cuadra, 1973). En definitiva, hay una tajante prohibición de los actos discriminatorios que se identifica con la igualdad, pero que no basta con respecto a los derechos igualitarios imaginados para todas y todos, cuestión que solamente se resolverá con una igualdad diferenciada, representada en las actividades, la distribución del trabajo y la transformación cultural que subsidien las deficiencias estructurales generadas por diversos factores, entre ellos la pobreza; es decir, con un trato desigual para conseguir la igualdad.

La reforma de 2011 en materia de derechos humanos en México propició un cambio normativo que dejó patente un conjunto de obligaciones en esa materia a cargo de todas las autoridades, cuyo distingo únicamente es la asignación de competencias dadas por la norma fundamental. Impulsó la idea de interpretar todo lo vinculado con los derechos humanos bajo el parámetro de la igualdad.

A partir de dicha enmienda, se obligó a que el criterio del Estado en el diseño normativo, e inclusive en el de la política pública, fuera combatir toda forma de desigualdad y remediarla, al señalar en la parte final del segundo párrafo del artículo primero, el deber de considerar al principio *pro persona* como una regla de interpretación, lo que obliga a optar por una consideración más extensiva de los derechos y más restringida de sus limitaciones, e impone a la o el intérprete la obligación de identificar las desigualdades presentes y, más aún, de paliarlas.

En situaciones judiciales en concreto, lo anterior obliga a que las y los jueces lleven a cabo un escrutinio reforzado, por tratarse de un campo en el que podría tener lugar la discriminación. En ese orden de ideas, Ricardo Latapie (2021) señala que el test de proporcionalidad provee de elementos para aplicar un examen estricto, que en los casos resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) supuso revisar si la aplicación de alguna medida del Estado perseguía una finalidad constitucionalmente legítima, necesaria o razonable, a fin de no incurrir en un trato diferenciado injustificado y provocar actos discriminatorios.

Esta metodología pone de manifiesto el compromiso del Estado con el cumplimiento de los derechos individuales, no sólo en cuanto a la prohibición de la discriminación, sino también a la implementación de acciones positivas para reestructurar la desigualdad presente y futura.

1.4. Estándares de participación de personas indígenas y personas con discapacidad

Como hemos sostenido en este capítulo inicial, la noción de igualdad es inseparable de la dignidad humana y constituye un imperativo general que da sentido al resto de los derechos humanos. En ese tenor, tradicionalmente han existido diversas barreras normativas, prácticas e incluso actitudinales que impiden que las personas con discapacidad y las indígenas sean tratadas atendiendo a sus diferencias y garantizando el goce de sus derechos igualitariamente.

Se han identificado actitudes, prejuicios y opiniones negativas hacia distintos grupos de población discriminados, lo que impiden una participación igualitaria en la sociedad. En esta misma investigación se da cuenta de que, entre la población indígena de 12 años y más, el 28.1% de las mujeres y el 27.9% de los hombres refirieron haber sido víctimas de discriminación en los últimos 12 meses. Ser persona indígena o afrodescendiente fue la causa que señaló el 28.9% de ellas y el 29.3% de ellos (INEGI, 2022a).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido enfática respecto a la importancia que tiene el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas y la importancia de dirigir acciones positivas encaminadas a materializar sus derechos, tomando en cuenta las características propias que distinguen a esos sectores originarios de la población en general (Corte IDH, Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, 2005). En cuanto a esto último, México admitió en el año 2001 la composición pluricultural de nuestro país, cuya base son los pueblos originarios, a los cuales se les reconoció la libre determinación y autonomía.

El ejercicio de los derechos políticos y electorales debe considerar si se trata de personas que pertenecen a comunidades indígenas. De conformidad con la CADH, los Estados están obligados a garantizar la

participación política de todas y todos en igualdad de consideraciones, lo que constituye una norma explícita aplicable a las autoridades en el orden interno y asegura el reconocimiento de otras formas de impulsar la intervención en la política de parte de grupos específicos de la sociedad, las cuales tomen en cuenta tradiciones, ordenamientos especiales y cosmovisiones de éstos, ya que en muchos casos la afectación en su contra no sólo se circunscribe a lo individual, sino que atenta contra la población indígena en general (Corte IDH, Norín Catrimán vs. Chile, 2014).

La democracia participativa, por tanto, demanda el despliegue de acciones encaminadas a remediar esta violencia y discriminación estructural ejercida contra miembros de comunidades indígenas. El TEPJF ha sido enfático al señalar que los usos y costumbres tienen una legitimidad constitucional basada en la democracia participativa y que son necesarios para reconocerle valor a una contienda electoral (TEPJF, SX-JDC-165/2009). También es imperativo que éstos se encaminen a preservar la cultura, el territorio y el ejercicio de otros derechos, lo que, desde el enfoque de la interdependencia, requiere de una participación activa y presente de los miembros de la comunidad.

Otra fuente referida para el reconocimiento de los derechos son precisamente las decisiones judiciales, que, a partir de la aplicación de las metodologías enunciadas en el presente capítulo, propician el aseguramiento de que la población indígena acceda a cargos de elección popular. El expediente SUP-RAP-726/2017 discurre sobre la relevancia de emprender acciones que garanticen el reconocimiento pluricultural y permitan un trato diferenciado justificado que promueva el acceso de personas indígenas a los puestos mencionados para aumentar su representación (TEPJF, 2017).

Por otra parte, el reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad ha sido invisibilizado, y si bien se ha transitado de un modelo asistencialista a uno incluyente y de derechos humanos, resulta innegable la importancia de las medidas de nivelación que aseguren condiciones igualitarias para ese sector.

Sobre este aspecto, es incuestionable el respeto a su dignidad, autonomía, movilidad, vida libre de violencia, participación política e independencia en su más franca expresión. Para el cumplimiento de este

propósito juega un papel primordial la igualdad de condiciones en el ejercicio de su capacidad jurídica (SCJN, AD 1043/2015). La SCJN determinó que cualquier proceso judicial en el que una persona con discapacidad se vea involucrada promoverá su reconocimiento igualitario como persona ante la ley y el acceso de ésta a la justicia. En esta encomienda, el modelo social que reconoce iguales derechos a las personas con discapacidad procura considerar su voluntad y autonomía y no limitar el ejercicio de estos derechos a través de la sustitución (SCJN, AR 57/2019).

Por ende, la no discriminación e igualdad material de oportunidades debe representar una ruta de acción en toda la política de Estado que impacte en todo el conjunto de derechos necesarios para la subsistencia humana, los cuales abarcan desde luego los político-electorales. Tal y como ha quedado redactado, es indispensable identificar hechos, prácticas y monopolios ejercidos con base en criterios arbitrarios que provoquen la desigualdad.

Las personas con discapacidad han sido objeto de discriminación durante mucho tiempo. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS), de las personas de 12 años o más de esta población, el 33.4% de las mujeres y el 34.4% de los hombres refirieron haber sido víctimas de actos discriminatorios en 2022; el 44.5% de ellas y el 55.9% de ellos declararon que el motivo fue tener algún tipo de discapacidad (INEGI, 2022a).

En materia electoral, el TEPJF también ha legitimado acciones afirmativas para postular a personas con discapacidad a cargos populares. En la resolución del juicio para la protección de los derechos político-electorales SUP-JDC-1282/2019, la Sala Superior discurió sobre la omisión del Congreso legislativo del estado de Hidalgo respecto al establecimiento de medidas que garanticen la participación del citado sector (TEPJF, 1282/2019). En esta decisión se recalcó la intervención de los poderes públicos y la relevancia de adoptar acciones derivadas de las obligaciones vinculadas con los derechos humanos, contenidas en el artículo 1º de la CPEUM.

Ninguna de las medidas es menor si se encamina a promover la participación y el goce pleno de los derechos de todas las personas, lo cual

incluye las buenas prácticas y la eliminación de barreras actitudinales en torno a la discapacidad. Destaca en ese campo el *Protocolo para la Inclusión de Personas con Discapacidad como funcionarios y funcionarias de Mesas Directivas de Casilla*, cuyo objetivo general es la adopción progresiva de disposiciones que aseguren la participación efectiva de todas las personas (INE, 2018b).

1.5. Desigualdad estructural y participación de las mujeres en las decisiones democráticas

La participación igualitaria de las mujeres en el espacio público sigue siendo un desafío en sociedades como la nuestra. Si bien existen importantes esfuerzos encaminados a reconocer la igualdad material en distintos ámbitos, tradicionalmente se ha reconocido que el espacio ocupado por el sector femenino era el terreno privado, en el cual estaba a cargo de las funciones de crianza y cuidado de hijas e hijos, de personas adultas mayores y con discapacidad, así como del trabajo del hogar.

Aunque el reconocimiento de su ciudadanía y la posibilidad de votar y participar en la dirección de los asuntos públicos del país representó una conquista importante, también fue un desafío, en la medida en que la ruptura con el paradigma tradicional sobre sus funciones ocasionó censura y reproche. En 1953 el presidente de la República Adolfo Ruiz Cortines reconoció constitucionalmente el voto de la mujer, pero el contexto aún era adverso, si lo analizamos a partir de los estereotipos. Esta prerrogativa llegó tarde en comparación con otros ordenamientos jurídicos, emprendida por el movimiento sufragista de mediados del siglo XX (Jaivén y Rodríguez Bravo, 2017). Éste tuvo como sustento un componente ideológico igualitario, y su propósito fue erradicar la desigualdad que tenía como consecuencia el impedimento para votar de manera universal; se trató de una lucha no sólo jurídica, sino también ideológica y social contra el estereotipo de lo masculino, que había otorgado privilegios a los hombres en la toma de decisiones políticas y públicas (Ricoy, 2015).

El sistema social apoyado en las concepciones sexo-género, repartidas en forma binaria, ha permitido durante siglos la construcción y organización arbitraria de complejas prácticas sociales y, con ello, legitimado

conductas, ideologías, mitos, creencias, pensamientos y manifestaciones culturales apoyadas en la subordinación de poder y, en la idea de inferioridad de las mujeres (Martínez Ramírez y Verdín Pérez, 2023).

Desde esta idea, debemos mencionarlo, las mujeres han tenido una participación limitada a través de la historia, con un pensamiento dominante dividido en lo masculino y lo femenino, asignando tareas perpetuadas que en la actualidad exigen modelos alternativos. Dichas manifestaciones se encuentran profundamente arraigadas en la comunidad, la familia y la sociedad.

En la actualidad las mujeres son un grupo mayoritario que sufre discriminación, exclusión y, en muchos casos, prácticas normalizadas de violencia que provocan su muerte. Sólo para contextualizar, cabe decir que, de acuerdo con la ONU Mujeres, entre 9 y 10 de ellas mueren al día por el delito de feminicidio; y señalar que en 2023 el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública registró 848 víctimas de feminicidio y 2,591 homicidios dolosos. En total fueron 3,439 mujeres víctimas de feminicidios y homicidios dolosos (ONU-Mujeres, 2024). Lo anterior significa que no sólo existe desigualdad en el acceso a las oportunidades, sino, aún peor, violencia que provoca la muerte, y el ámbito de la justicia electoral no es la excepción.

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, el 70.1% ha experimentado al menos violencia psicológica, física, sexual, económica, patrimonial y/o discriminación (INEGI, 2021). El 49.7% se refiere a violencia sexual. Por otro lado, de conformidad con el INE, al 12 de enero de 2023, 260 personas estaban inscritas en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género. El desglose por cargo indica que el mayor porcentaje de las personas sancionadas corresponde al de “presidenta o presidente municipal”, con 20.38% (53 personas); seguido por el de “ciudadana o ciudadano”, con 18.46% (48); el de “regidora o regidor”, con 13.08% (34); el de “periodista” con el 10.38% (27); el de las autoridades pertenecientes a los Sistemas Normativos Internos, con 6.92% (18 personas); y de la categoría de “servidora o servidor público”, con el 6.15% (16). La citada relación también enfatiza que las agresiones no sólo las perpetran hombres, sino también mujeres (INE, 2024).

La información anterior da cuenta de que hay una tradición cultural e ideológica que justifica el monopolio masculino de los asuntos públicos y que invisibiliza a grupos en condiciones de vulnerabilidad, como en el caso de las mujeres y niñas, que exigen un mundo que garantice el acceso igualitario a los derechos y libertades humanas. Asimismo, demuestra que existe un componente social y estructural que considera que el sector femenino se encuentra en condiciones de inferioridad, y esto se acentúa si sus integrantes poseen alguna otra característica que las coloca en condiciones de vulnerabilidad, por ejemplo, la pertenencia a un pueblo o comunidad indígena, o bien si se tiene un padecimiento de algún tipo de discapacidad.

El Tribunal Interamericano de Derechos Humanos en la región ha identificado a lo genérico como otra condición social, señalando que es posible que una persona resulte discriminada a causa de la percepción que otras tengan de su relación con un grupo de la sociedad; por ello es enfático en determinar que está prohibido discriminar por razones de género y que toda expresión de éste constituye una categoría protegida por la CADH (Corte IDH, OC 24/2017).

Uno de los estándares más importantes de la región americana lo constituye el Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México; la doctrina derivada de este asunto asocia la preconcepción de atributos o características a la subordinación de la mujer, prácticas basadas en estereotipos de género socialmente dominante (Corte IDH, 2009a). Éste es el punto de inflexión que nos conlleva a cuestionar si las acciones afirmativas son suficientes frente a un panorama desalentador, que se entiende como un sistema social en donde existen afirmaciones generales, positivas o negativas, que se asumen como válidas y que transmitimos por generaciones.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha señalado que, en consideración a la exclusión histórica de la que han sido objeto las mujeres en el espacio laboral y sindical, los Estados deben garantizar el derecho de ellas: en igualdad de circunstancias, sin padecer actos de discriminación y participando en todas las asociaciones que se ocupen de la vida pública y política (Corte IDH, OC 27/2021).

Con tal propósito, en México se llevó a cabo una reforma a la CPEUM en 2014, cuyo objeto era la incorporación del principio de la paridad. A partir

de dicha enmienda, el artículo 41 establece que los partidos políticos deben postular paritariamente sus candidaturas para los congresos federales y locales. Las cuotas de género implementadas obligan a nivelar la desigualdad causada por los estereotipos y las condiciones históricas de desventaja en nuestro país. Este principio tiene como finalidad la materialización de la igualdad (Báez Silva y Gilas, 2017) y representa la obligación a la que están sometidas todas las autoridades para visibilizar las barreras que, respecto a esa cuestión, enfrentan grupos históricamente excluidos.

Conclusiones

En este capítulo desarrollamos un marco teórico conceptual que evidencia la importancia de la igualdad material en el diseño de las normas jurídicas, políticas públicas y acciones encaminadas a contrarrestar los obstáculos estructurales e históricos que enfrentan diversos grupos de personas y que los colocan en condiciones de vulnerabilidad.

Así, consideramos que, si bien las normas jurídicas y las propias acciones afirmativas persiguen un propósito relevante en cuanto al cumplimiento de la igualdad material, también es cierto que sin el componente cultural y el cambio social de prácticas y concepciones que erradiquen los estereotipos generadores de la desigualdad estos esfuerzos se verán menguados y podrían encaminarse a desestimar el propósito de dichas medidas de nivelación.

Por ello, adicionalmente a estos esfuerzos institucionales, es de gran importancia la educación con perspectiva de derechos humanos, como una herramienta —a manos, sobre todo, de las autoridades del Estado— que permita reconocer las desigualdades históricas y luego disminuir esas brechas desigualitarias a través de acciones que permitan la real y material igualdad de oportunidades.

Lo anterior no resultaría plausible sin la erradicación de prácticas discriminatorias que excluyen y distinguen a unas personas de otras sin fundamento razonable, y que impiden que éstas ejerzan sus derechos de modo igualitario, pues aunque la norma general aparentemente propicia dicha igualdad formal, ésta no es suficiente si no logramos,

como sociedad, remover el complejo andamiaje que censura las diferencias y las transforma en obstáculos para el acceso a los derechos fundamentales.

Por lo anterior, consideramos que la discusión importante radica en torno al concepto de la igualdad material. Si ésta se convierte en el paradigma, se reconocerá la diversidad sin que ello signifique una exclusión de los derechos de uno u otro sector, ni tampoco un trato preferente para un grupo de personas, y constituirá el sostén del ejercicio de los otros derechos, permitiendo paliar múltiples factores de desventaja que pueden ser clave para acceder a las oportunidades.

II

**Del registro de la
candidatura a la curul.
Acciones afirmativas en 2021**

2. Del registro de la candidatura a la curul.

Acciones afirmativas en 2021

Las elecciones federales intermedias de 2021 en México estuvieron marcadas por varios elementos dignos de mención. Se distinguieron por contar con cuotas legislativas para candidaturas de origen afrodescendiente e indígena, personas con discapacidad, de la diversidad sexual y de condición migrante, además de ser las primeras en permitir la reelección consecutiva tras 90 años de prohibición y continuar con la paridad de género.

En los comicios de 2018, Morena y la coalición Juntos Haremos Historia —conformada también por el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES)— ganaron la Presidencia y estuvieron muy cerca de obtener las tres cuartas partes de los escaños de la Cámara de Diputados por mayoría relativa (MR) (Mattiace, 2019). La Cámara Baja se compone por 300 curules elegidas en distritos de MR y 200 por representación proporcional (RP) en cinco circunscripciones (cada una de 40 candidaturas), todo ello sujeto a un umbral electoral del 3% (Vasabjit y Rich, 2016).

Con base en dos asuntos resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF),¹ el Instituto Nacional Electoral (INE) aprobó por primera vez en elecciones federales las siguientes cuotas obligatorias por partido político: 21 candidaturas indígenas en distritos por MR y nueve en los de RP; seis candidaturas de personas con discapacidad por MR y dos por RP; tres afrodescendientes por MR y una por

1 Nos referimos a las sentencias SUP-RAP-121/2020 y SUP-RAP-21/2021 que, entre otros textos, conforman un corpus jurídico sobre acciones afirmativas. Esta cuestión se detalla en el capítulo primero, donde se expone el devenir de los acuerdos, impugnaciones y acatamientos en la materia.

RP; dos candidaturas de la diversidad sexual por MR y una por RP; y cinco candidaturas migrantes, todas ellas por RP.²

En el capítulo anterior discutimos con amplitud cómo las acciones afirmativas tienen como objetivo reparar, revertir y compensar las desigualdades estructurales existentes respecto a grupos minoritarios para que éstos cuenten con representación política. En éste centraremos el debate en las candidaturas de minorías por MR; la organizamos en cinco apartados. En el primero, reiteramos varios de los puntos teóricos sobre los estereotipos, desigualdades e inequidades mencionados por la literatura, pero ahora desde una perspectiva empírica, y también discutimos las candidaturas registradas de acuerdo con las reglas estipuladas por las autoridades electorales nacionales. En el segundo, analizamos los gastos de campaña de las y los candidatos que se postularon por paridad y minorías, mientras que en el tercero examinamos a quienes alcanzaron la victoria. En el penúltimo bosquejamos a el papel de las personas ganadoras de una curul en la Cámara de Diputados y en el cuarto repasamos el papel de éstas a través de algunos indicadores básicos de su trabajo parlamentario. Finalmente, ofrecemos algunas conclusiones.

2.1. La teoría, las reglas y las candidaturas registradas

En el caso de América Latina, en general, y de México en particular, la ideología de la democracia racial ha impulsado la creencia de la falta de correlación entre el color de piel y los accesos a oportunidades políticas, económicas y sociales (Clealand, 2022). En la actualidad, se reconoce cada vez más la importancia de la raza. Esta tarea partió del planteamiento de algunas preguntas relacionadas con las afrodescendencias. Este hito ocurrió en el Censo de Población y Vivienda de 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), donde por primera vez se incluyeron interrogantes sobre lo racial.

En la parte electoral, en un esfuerzo por promover la diversidad, se instituyeron acciones afirmativas con el fin de garantizar candidaturas para las y los afrodescendientes, por primera vez, en las elecciones

2 Los acuerdos INE/CG18/2021 e INE/CG160/2021.

intermedias de 2021. Los partidos políticos mexicanos recibieron el mandato de postular a cuatro integrantes del citado sector, tres para cualquiera de los 300 distritos electorales y uno por RP en cualquiera de las cinco circunscripciones. La normativa estableció que éstas debían apearse a los principios de paridad de género y que las postulaciones por RP tenían que ubicarse dentro de los primeros 10 lugares de la lista.

Las candidaturas afrodescendientes de MR se presentaron de la siguiente manera: 13 en Guerrero (distritos 2, 4, 8 y 9), seis en Veracruz (distritos 3, 12, 13 y 20), cuatro en Oaxaca (1, 5 y 10), una en Ciudad de México (4), una en Querétaro (4) y una en Tabasco (5). Como se puede observar, estas postulaciones se concentraron en tres entidades federativas, esto es, en Guerrero, Veracruz y Oaxaca, con tres adicionales en Ciudad de México, Querétaro y Tabasco.

En cuanto a las personas con discapacidad existen diversos precedentes que subrayan la necesidad de garantizar su inclusión, así como la protección de sus derechos políticos. Sentencias como las de los tribunales electorales de Zacatecas e Hidalgo han enfatizado la obligación de la ley y de los organismos a cargo de las elecciones de garantizar el ejercicio de los derechos de ese grupo. En este punto, los tribunales han enfatizado la necesidad de un goce equitativo, lo cual incluye el establecimiento de medidas de protección reforzadas en favor de ese sector poblacional (Pérez Parra, 2020).

Para las elecciones federales de 2021, las nuevas disposiciones obligaron a los partidos políticos a presentar seis candidaturas con discapacidad en cualquiera de los 300 distritos uninominales y dos fórmulas de RP para cualquiera de las cinco circunscripciones, siempre entre los 10 primeros lugares de las respectivas listas. Las postulaciones debían acreditar la discapacidad permanente de la o el candidato.³

Sin embargo, los datos públicos disponibles no permiten conocer a nivel distrital las candidaturas para las cuales los partidos políticos postularon a personas con discapacidad. La información que existe es de naturaleza agregada, es decir, a nivel de entidad federativa, la cual da a saber informalmente que se postularon 97 candidaturas en 18 entidades. Ello impide realizar un análisis detallado de la candidatura, es decir,

3 Ver Acuerdo INE/CG18/2021.

desde el registro de su postulación hasta sus gastos de campaña y, en su caso, su triunfo electoral y su actuación legislativa.

La demanda de una auténtica representación política para los pueblos originarios en México tiene sus raíces en 1988, cuando organizaciones indígenas abogaron por la creación de una sexta circunscripción (Valladares, 2021). Desde la década de los noventa, se han llevado a cabo aproximadamente 450 elecciones municipales dentro de las comunidades de ese sector con base en un sistema normativo interno (usos y costumbres), sin la participación de los partidos políticos.⁴

Desde 1996 se han aplicado en México diversas medidas encaminadas a reconocer los distritos de los pueblos originarios. En la redistribución de 1996, guiada por 12 criterios que consideraban factores socioculturales, se establecieron 37 distritos donde el 30% o más de las y los habitantes se identificaban como indígenas. La redistribución de 2005 dio lugar a la creación de 28 distritos con un 40% de población indígena, y en 2017 se incluyeron otros 13, con una mayoría del 60%. Esta última disposición también obligó a partidos y personas candidatas a proporcionar documentación que verificara su vinculación con el sector citado, ante casos previos de fraude de identidad en Chiapas y Veracruz (Valladares, 2021; Sonnleitner, 2020).

En 2021, las autoridades reservaron 21 distritos para candidaturas indígenas a cargo de los partidos políticos, las cuales debían adherirse a las normas de paridad de género, mientras que 28 distritos fueron designados oficialmente por tener 40% o más de habitantes pertenecientes a ese grupo (Valladares, 2021).

Finalmente, las candidaturas indígenas se presentaron en los 28 distritos, en Chiapas (distritos 1, 2, 3, 5 y 11), Guerrero (5 y 6), Hidalgo (1 y 2), Oaxaca (1, 2, 4, 5, 6, 7 y 9), Puebla (1, 2, 3 y 4), Quintana Roo (2), San Luis Potosí (7), Veracruz (2, 6 y 8) y Yucatán (1, 2 y 5). En síntesis, las y los candidatos se concentraron en cinco estados: Oaxaca, Chiapas, Puebla, Veracruz y Yucatán, dejando a Guerrero e Hidalgo con un par de distritos y a Querétaro y San Luis Potosí con uno.

4 Dichas elecciones están reguladas por leyes estatales y, en ocasiones, por mandato del TEPJF, particularmente en entidades federativas como Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Michoacán y Morelos.

En las disposiciones para 2021 también se incluyeron candidaturas de personas migrantes y residentes en el extranjero, para las cuales los partidos políticos tuvieron la obligación de designar cinco por RP de conformidad con las normas de paridad de género. Además, debieron postular un mínimo de dos fórmulas que representaran a la diversidad sexual para cualquiera de los 300 distritos federales, con al menos una de ellas dentro de los primeros 10 lugares en cualquiera de las listas de las cinco circunscripciones.

Para comparar con otro tipo de candidaturas, sólo se presentaron tres independientes: Jalisco (distrito 9), Michoacán (9) y Tlaxcala (1), todas por MR, ya que, como se sabe, sólo los partidos pueden acceder al sistema de listas o de RP. Lo anterior sugiere que las acciones afirmativas sí se requieren para garantizar un acceso mínimo a la representación política, pues dejar este ámbito sin regulación no ha incentivado a los organismos partidarios o a la clase política en su conjunto a ofrecerle espacios a las minorías en la competencia electoral.

2.2. Los gastos de campaña

Si bien las acciones afirmativas en materia electoral representan un avance fundamental, una tarea pendiente es hacer frente a las desigualdades estructurales, por ejemplo, con regularidad se refleja que las contribuciones a las campañas tienden a favorecer a las y los candidatos afluentes, caucásicos, de mediana edad y sexo masculino, en lugar de a las personas afrodescendientes. Esta tendencia contribuye a un estado de subrepresentación política (Clealand, 2022; Scott, 2022).

Por otro lado, a pesar de los avances de México en la representación de género en las elecciones al Congreso federal, mediante la implementación primero de cuotas y posteriormente del principio de paridad de género (Piatti-Crocker, 2019), las desigualdades en las campañas políticas persisten (WEDO, 2007). Las mujeres sólo recibieron 37.7% del financiamiento destinado a ellas en las elecciones de 2018, en comparación con los hombres, quienes percibieron el 62.3%, aunado a las diferencias observadas en propaganda, producción de mensajes y publicidad en sitios de internet (Mendieta Ramírez, 2020). Esta evidencia subraya inequívocamente los retos constantes para lograr una verdadera igualdad genérica dentro de la esfera de lo político.

Adicionalmente, la dependencia de las candidaturas de las estrategias financieras de los partidos políticos supone una amenaza significativa para la representación paritaria, ya que éstos pueden no dar prioridad a las personas candidatas o no financiarlas adecuadamente.

A pesar de que las mujeres suelen obtener más contribuciones que los hombres (Lawless, 2015), diversos impedimentos como la discriminación y las descalificaciones basadas en estereotipos —discutidos con detalle en el capítulo previo—, así como la cobertura negativa de los medios de comunicación o los casos de acoso contra las candidatas —que en ocasiones las llevan a renunciar después de las elecciones— contribuyen aún más a la posible privación de recursos (Piscopo, 2016).

Los datos de los gastos de campaña de 2021 provienen de los informes presentados ante el INE por los partidos políticos y coaliciones, información de acceso público para cada uno de los 300 distritos. Los montos divulgados corresponden a diversas categorías, incluyendo gastos financieros y operativos, publicidad en internet, publicidad utilitaria, producción de mensajes en radio y televisión, y anuncios en prensa y espacios públicos.

Para estandarizar el gasto, lo dividimos entre el límite máximo designado, también conocido como tope de gastos. Esta operación garantiza que la comparación entre niveles de gasto no dependa de otros factores, como la participación electoral o las erogaciones de otras candidaturas (Acevedo y Navia 2015).

Los topes para diputaciones federales se introdujeron por primera vez en 1994 y se aplican universalmente a cada candidatura, independientemente de si recibe la postulación por un partido o una coalición, o si se presenta de forma independiente. En 2021, el límite por distrito fue de 1,648,189 pesos mexicanos (aproximadamente 88,000 dólares estadounidenses).

Las minorías políticas analizadas comprenden candidaturas de mujeres (1,198; 54.5%), personas afrodescendientes (26; 1.2%) e indígenas (184; 8.4%). La estadística descriptiva de éstas se presenta en la tabla 1, junto con la de otros grupos, mientras que la gráfica 1 representa visualmente los datos sobre los sectores femenino, afrodescendiente y de los pueblos indígenas.

Como muestra la gráfica 1, las personas afrodescendientes erogaron en promedio el 29% del límite de gastos de campaña, mientras que las no afrodescendientes destinaron el 28%. Las candidaturas indígenas dedicaron el 24%, frente al 28% de las no indígenas. Por último, las mujeres desembolsaron el 27%, en tanto que los hombres asignaron el 29%. Para efectos comparativos, el gasto promedio global fue del 28% del tope.

Los datos de la tabla 1 muestran la distribución de los gastos de campaña divididos entre el tope. Al observar las medianas, se aprecia que la distancia entre hombres y mujeres asciende a dos puntos, tal como ocurre con el promedio. Sin embargo, esa distancia es mayor en un 2% para las mujeres en el primer cuartil y en el tercero pasa a seis puntos en favor de los hombres. Ello sugiere que en los menores niveles de gasto el sector femenino sobrepasa al masculino, pero al llegar al punto medio de la distribución y después al promedio, se observa que dicha relación se invierte y que se presenta una brecha cada vez mayor a medida que se llega a los niveles más altos de desembolso.

Respecto a las candidaturas afrodescendientes, se constata que en los niveles mínimos las personas pertenecientes a este grupo erogaron más que quienes no forman parte de él, para después igualarse en el primer cuartil y abrir una brecha en el punto medio de la distribución. Sin embargo, esto se revierte, ya que en el tercer cuartil las y los afrodescendientes gastan 3% más que quienes no lo son. Ahora bien, hacia el final de esta escala algunas de las candidaturas sí reportan gastar el máximo permitido, mientras que el nivel más alto de uso de recursos de un integrante de ese sector es del 77%.

Finalmente, respecto a las personas indígenas, en los valores mínimos se aprecia que éstas gastan un punto más que quienes no lo son, pero dicha relación se invierte desde el primer cuartil, en el cual las no indígenas gastan tres puntos más. Al llegar a la mediana las candidaturas de los pueblos originarios erogan seis puntos más; en el promedio, cuatro puntos más; y en el tercer cuartil, nueve puntos más. De hecho, el nivel máximo de recursos usados para una persona indígena asciende al 67 %, mientras que algunos de quienes no forman parte de este grupo sí alcanzan el tope permitido.

En una nota adicional, se ofrecen para comparación los datos de las candidaturas jóvenes, aunque éstas no constituyen una acción afirmativa

en el plano federal.⁵ Se observa que quienes tienen menos de 30 años reportan un límite de gastos semejante al de las y los indígenas. Asimismo, también llama la atención que las proporciones en el tercer cuartil de las personas menores de la edad citada y de las mujeres se asemejen, al igual que los promedios entre las candidaturas jóvenes y las indígenas.

Para finalizar el análisis de la tabla 1, respecto a los partidos se aprecia que el mayor piso mínimo de gastos lo reportó el Partido de la Revolución Democrática (PRD), seguido del Partido del Trabajo (PT) y el Partido Acción Nacional (PAN), mientras que el mayor techo lo presentó Fuerza Social por México (FSM), seguido del PRD y de la coalición integrada por PAN, PRD y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) en solitario. Los promedios de uso de recursos más altos fueron informados por algunos de los organismos partidarios, como la última coalición citada. En contraparte, Morena y su alianza reportaron gastos inferiores en siete puntos al promedio del total erogado por todos los partidos y coaliciones. Mención aparte merecen el PT y el PVEM, que reportaron 27 y 22 puntos adicionales de gasto, comparados con el promedio global (28%).

Tabla 1

Promedio de gastos de campaña entre el tope para minorías y partidos en 2021

Grupo	Mínimo	1er. cuartil	Mediana	Promedio	3er. cuartil	Máximo
Mujeres	0.01	0.09	0.19	0.27	0.46	1.00
Hombres	0.01	0.07	0.21	0.29	0.52	1.00
Afrodescendiente	0.03	0.08	0.18	0.29	0.53	0.77
No afrodescendiente	0.01	0.08	0.20	0.28	0.50	1.00
Indígena	0.02	0.05	0.15	0.24	0.40	0.67
No indígena	0.01	0.08	0.21	0.28	0.51	1.00
Menor de 30 años*	0.02	0.06	0.16	0.25	0.44	0.67
Entre 30 y 49 años*	0.01	0.08	0.20	0.28	0.50	1.00
50 años y más*	0.01	0.08	0.21	0.29	0.51	1.00

Continúa...

- 5 Para una exposición más detallada de las acciones afirmativas establecidas en el ámbito estatal de México, ver el capítulo siguiente.

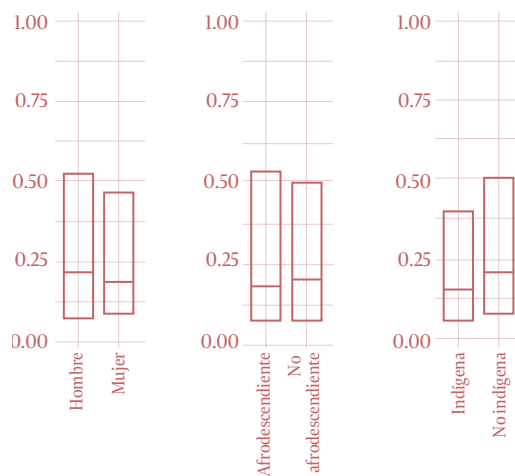
Partido o coalición	Mínimo	1er. cuartil	Mediana	Promedio	3er. cuartil	Máximo
PRD	0.46	0.56	0.57	0.61	0.63	0.88
PAN, PRI y PRD	0.33	0.53	0.58	0.59	0.64	0.86
PAN	0.40	0.54	0.56	0.57	0.61	0.70
PT	0.41	0.50	0.55	0.55	0.59	0.75
PVEM	0.24	0.41	0.51	0.50	0.58	0.84
PRI	0.29	0.35	0.38	0.40	0.42	0.72
MC	0.12	0.22	0.31	0.32	0.38	0.77
Morena	0.11	0.17	0.20	0.21	0.24	0.40
Morena, PT y PVEM	0.06	0.13	0.17	0.19	0.23	0.58
FSM	0.12	0.13	0.14	0.16	0.14	1.00
PES	0.02	0.05	0.05	0.06	0.06	0.26
RSP	0.01	0.03	0.03	0.05	0.06	0.39
Todas las candidaturas	0.01	0.08	0.20	0.28	0.50	1.00

* Las candidaturas para personas jóvenes y adultas mayores no constituyen una acción afirmativa en el plano federal; se agregan algunas categorías de edad sólo como referencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de fiscalización del INE abiertos para consulta.

Gráfica 1

Gastos de campaña entre el tope para tres minorías



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de fiscalización del INE abiertos para consulta.

2.3. Las candidaturas ganadoras

Las afrodescendencias postuladas se concentraron en 14 distritos con 26 candidaturas. Morena en solitario triunfó en dos de ellos y en coalición con el PT y el PVEM ganó otros dos, para sumar cuatro personas por MR para el sector citado. Los distritos fueron el 2 y el 9 de Guerrero, el 1 de Oaxaca y el 13 de Veracruz. Destaca que ningún partido opositor ganó algún distrito en donde se presentaron candidaturas de ese tipo.⁶

En los 28 distritos con candidatas y candidatos indígenas, Morena por sí solo obtuvo cuatro victorias y 20 en coalición con el PVEM y el PT, mientras que el PAN logró una y la coalición PAN, PRI y PRD triunfó en tres distritos. Los distritos donde ganó Morena fueron el 3 de Chiapas, el 2 y el 6 de Oaxaca, y el 6 de Veracruz.

Por su parte, el PAN ganó el 1 de Yucatán, mientras que la coalición PAN, PRI y PRD salió victoriosa en el 5 de Chiapas, el 6 de Guerrero y el 1 de Hidalgo. Por último, la coalición Morena, PVEM y PT ganó los distritos 1, 2 y 11 de Chiapas, el 5 de Guerrero, el 2 de Hidalgo, el 1, 4, 5, 7 y 9 de Oaxaca, el 1, 2, 3 y 4 de Puebla, el 2 de Quintana Roo, el 7 de San Luis Potosí, el 2 y 18 de Veracruz, y el 2 y 5 de Yucatán. En síntesis, el diseño de los distritos indígenas sin duda influyó para que en todos ellos alcanzara la victoria una persona vinculada con los pueblos originarios, como lo muestra la tabla 2.

En el caso del sector femenino, en las elecciones 1,218 mujeres contendieron por alguna diputación federal, de las cuales 148 obtuvieron el cargo, esto es, el 49.3% de las 300 curules por el principio de MR. La distribución fue la siguiente: tres por Movimiento Ciudadano (MC), 32 por Morena, 16 por el PAN, 33 por la coalición PAN, PRI y PRD, 4 por el PRI y 60 por la coalición Morena, PVEM y PT. La información de las entidades y los distritos que ganó cada formación política se muestra en la tabla 2; los datos de la coalición integrada por Morena, PVEM y PT se desglosan en la tabla 3; los de Morena en solitario, en la 4; y los de partidos opositores, en la 5.

6 Como se detalló en el capítulo anterior, en los reportes oficiales se mencionan seis personas afromexicanas en la Cámara de Diputados, pero al rastrear las curules desde las candidaturas de MR, se halló que sólo cuatro de ellas provinieron de las acciones afirmativas por este principio.

Las candidatas de la coalición encabezada por Morena e integrada también por el PT y el PVEM triunfaron en 22 estados, de entre los cuales destacan once distritos en Veracruz, seis en Puebla y cuatro en Jalisco, Estado de México, Sonora y Tamaulipas, respectivamente. Por su parte, Morena obtuvo la victoria por sí solo en distritos de 13 entidades federativas; de ese conjunto resaltan ocho en el Estado de México, seis en la Ciudad de México y tres tanto en Baja California como en Tabasco.

Por otro lado, el PAN obtuvo victorias distritales en siete entidades federativas; destacan los seis distritos que ganó en Guanajuato, tres en Querétaro y dos en Chihuahua y Nuevo León, respectivamente. Mientras tanto, el PRI ganó tres distritos en Nuevo León y uno en Coahuila. La coalición integrada por este último partido, el PRI y el PRD venció en distritos de 12 entidades; resaltan nueve de ellos en el Estado de México, siete en la Ciudad de México y tres en Chihuahua, Jalisco y Michoacán, respectivamente. Por último, MC se impuso en tres distritos de Jalisco.

Las victorias obtenidas por Morena y sus aliados sumaron el 62% de todos los triunfos de MR alcanzados por candidatas. Respecto al PAN, PRI y PRD, ya sea en coalición o en solitario, sus triunfos en distritos uninominales representaron el 36%, y los de MC, el 2% de los 148 zonas distritales ganadas por candidaturas femeninas.

Los cuatro triunfos de las afrodescendencias en los 14 distritos donde éstas compitieron representaron el 29% de los espacios uninominales reservados para ellas. Dicha proporción es la menor de las tres minorías analizadas, ya que en el caso de los distritos indígenas, todas las curules en disputa fueron ganadas por personas vinculadas con los pueblos originarios, mientras que las candidatas alcanzaron el 49% de los 300 distritos uninominales en los que se divide el país. Por ende, se puede concluir que aún hay trabajo por realizar para garantizar un mayor acceso del sector afrodescendiente a la representación política en la Cámara Baja.

Tabla 2

Candidatas indígenas ganadoras*

Partido	Entidad	Distritos	Suma
Morena	Chiapas	3	1
	Oaxaca	2 y 6	2
	Veracruz	6	1
Morena, PT y PVEM	Chiapas	1, 2 y 11	3
	Guerrero	5	1
	Hidalgo	2	1
	Oaxaca	1, 4, 5, 7 y 9	5
	Puebla	1, 2, 3 y 4	4
	Quintana Roo	2	1
	San Luis Potosí	7	1
	Veracruz	2 y 18	2
	Yucatán	2 y 5	2
	Chiapas	5	1
PAN, PRI y PRD	Guerrero	6	1
	Hidalgo	1	1
PAN	Yucatán	1	1
Totales			28

*Morena, 4 victorias de MR; Morena, PT y PVEM, 20; PAN, PRI y PRD, 3; PAN, 1.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de fiscalización del INE abiertos para consulta.

Tabla 3

Candidatas ganadoras por la coalición Morena, PVEM y PT

Entidad	Distritos	Suma
Baja California	1	1
Chiapas	1, 2 y 9	3
Chihuahua	2 y 3	2
Ciudad de México	8 y 20	2

Continúa...

Entidad	Distritos	Suma
Durango	3	1
Guerrero	8	1
Hidalgo	2, 4 y 6	3
Jalisco	9, 11, 16 y 19	4
Estado de México	2, 4, 6 y 16	4
Michoacán	3	1
Morelos	2 y 4	2
Nayarit	2	1
Oaxaca	3 y 9	2
Puebla	2, 3, 4, 8, 14 y 15	6
Quintana Roo	2 y 4	2
Sinaloa	2, 5 y 7	3
Sonora	2, 3, 5 y 7	4
Tamaulipas	1, 2, 4 y 9	4
Tlaxcala	2	1
Veracruz	2, 3, 4, 5, 8, 13, 14, 15, 16, 18 y 19	11
Yucatán	5	1
Zacatecas	1	1
Totales		60

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de fiscalización del INE abiertos para consulta.

Tabla 4

Candidatas ganadoras por Morena

Entidad	Distritos	Suma
Baja California	2, 4 y 5	3
Campeche	2	1
Colima	2	1
Ciudad de México	1, 7, 9, 11, 19 y 21	6

Continúa...

Entidad	Distritos	Suma
Guerrero	2 y 9	2
Hidalgo	3	1
Estado de México	10, 11, 13, 17, 21, 23, 29 y 38	8
Morelos	3	1
Oaxaca	2 y 6	2
Sinaloa	6	1
Sonora	6	1
Tabasco	2, 3 y 5	3
Veracruz	7 y 11	2
Totales		32

Fuente: Elaboración propia con datos abiertos de fiscalización y cómputos distritales del INE.

Tabla 5

Candidatas ganadoras por PAN, PRI y MC, y coalición PAN, PRI y PRD

Partido o coalición	Entidad	Distritos	Suma
PAN, PRI y PRD	Chiapas	5	1
	Chihuahua	4, 7 y 9	3
	Ciudad de México	2, 3, 5, 6, 10, 12 y 14	7
	Durango	4	1
	Guerrero	6	1
	Hidalgo	1	1
	Jalisco	2, 15 y 20	3
	Estado de México	7, 14, 19, 24, 26, 27, 34, 36 y 41	9
	Michoacán	6, 7 y 11	3
	Puebla	9 y 11	2
	Veracruz	12	1
	Zacatecas	4	1
Total parcial			33

Continúa...

Partido o coalición	Entidad	Distritos	Suma
PAN	Aguascalientes	2	1
	Chihuahua	6 y 8	2
	Guanajuato	1, 6, 7, 12, 14 y 15	6
	Nuevo León	3 y 6	2
	Querétaro	1, 2 y 5	3
	Tamaulipas	8	1
	Yucatán	4	1
Total parcial			16
PRI	Coahuila	3	1
	Nuevo León	5, 8 y 10	3
Total parcial			4
MC	Jalisco	4, 12 y 14	3
Gran total			56

Fuente: Elaboración propia con datos abiertos de fiscalización y cómputos distritales del INE.

2.4. El trabajo legislativo

La literatura en ciencia política distingue implícitamente entre productos y procedimientos legislativos, entendiendo por los primeros todos aquellos que dan una visibilidad mayor al trabajo, tales como presentar iniciativas y puntos de acuerdo, así como presidir comisiones y desempeñar cargos de coordinación parlamentaria. Los procedimientos, en cambio, se refieren a las actividades que, aunque también forman parte del quehacer parlamentario, implican una menor visibilidad: la celebración de consultas, foros, mesas de debates, parlamentos abiertos, entre otros (Vázquez Ferrel y Díaz Domínguez, 2019).

En materia de representación simbólica pareciera que debe esperarse una línea que conecte la acción afirmativa con el trabajo legislativo de manera directa, es decir, mediante la presentación de iniciativas relacionadas con la minoría a la cual se representa, de modo que se cierre el círculo, como se suele decir.

Sin embargo, también es importante resaltar que en muchas ocasiones no resulta sencillo saltar las líneas partidistas para proponer los temas que pudieran corresponder a los intereses de la minoría representada. Se pueden aducir un par de razones para ello. La primera es de naturaleza constitucional. La representación popular en la Cámara Baja no abarca sólo al distrito que se ganó, sino que en este recinto se desempeña el papel de representante de la nación.

La segunda razón son los incentivos cruzados para representar cabalmente los intereses del distrito por el cual se compitió. Ello porque este cálculo necesariamente supone otro, el partidista, es decir, en el esquema de la reelección consecutiva, los partidos políticos preservan el monopolio de la presentación de las candidaturas. La disposición actual establece que se debe contender por el mismo distrito y organismo partidario, o en su defecto, separarse de este último un año y medio antes de la siguiente jornada electoral.

En la práctica, esta regulación imposibilita que quienes triunfaron por mayoría relativa se deban única y exclusivamente a sus electores, sin que tengan la obligación de seguir las líneas de su partido. En este contexto, se presenta el dilema entre favorecer los intereses del distrito o congraciarse, de algún modo, con las cúpulas partidistas y parlamentarias, de manera tal que se pueda acceder, si es el caso, a una potencial candidatura para competir por una posible reelección consecutiva.

La sección empírica de este apartado la trabajamos de manera similar: a nivel distrital, identificamos los dos grupos a los cuales pertenecen las minorías que ahora ejercen la representación política, esto es, afrodescendientes e indígenas. Buscamos verificar la hipótesis del dilema entre representación del grupo minoritario o seguimiento de las líneas partidistas. De esta forma, el análisis no sólo incorpora la vinculación entre el sector del cual se forma parte con los temas que se legislan, sino además las relaciones de la o el representante con las dirigencias del partido.

En relación con las diputaciones afrodescendientes, como se aprecia en la tabla 6, se encontró que éstas presentaron 26 iniciativas de manera individual y 65 por conducto de los grupos parlamentarios, ya fuera el propio o en conjunto con otros, o bien, se adhirieron a otros proyectos. Destaca el hecho de que sólo se aprobaron el 15% de las propuestas que

estos diputados y diputadas presentaron como principales postulantes. En cambio, cuando se sumaron a otros tipos de proponentes, el porcentaje de aprobación se elevó al 42%.⁷

Entre los temas contenidos en esas iniciativas, destacaron la salud, la materia laboral, el juicio político, la cultura, los derechos de la niñez y la adolescencia, así como la cuestión penal. También se encontró asuntos vinculados con los pueblos originarios y afrodescendientes, la vida silvestre, la representación política y el manejo de residuos sólidos.

En relación con el trabajo en comisiones, destaca que las afrodescendencias han formado parte de 15 de ellas. Debemos resaltar que no han presidido alguna, pero sí han participado en la secretaría de seis: Bienestar; Cambio Climático y Sostenibilidad; Comunicaciones y Transportes; Presupuesto y Cuenta Pública; Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento; y Trabajo y Previsión Social. En las nueve restantes sólo han colaborado como integrantes: Derechos de la Niñez y Adolescencia; Desarrollo y Conservación Rural, Agrícola y Autosuficiencia Alimentaria; Energía; Federalismo y Desarrollo Municipal; Juventud; Movilidad; Pesca; Pueblos Indígenas y Afromexicanos; y Radio y Televisión.

Si bien no sorprende que estas diputaciones integraran la Comisión de Pueblos Indígenas y Afromexicanos, sí llama la atención que no obtuvieran la presidencia o al menos una secretaría en ésta, que se relaciona directamente con la disposición de la cual deriva su candidatura.⁸ Toda esta evidencia sugiere que los trabajos legislativos de las minorías derivan de las acciones afirmativas, como en el caso de las afrodescendencias, en efecto lidian con el dilema de trabajar en temas que resulten de interés para sus distritos o apoyar las tareas parlamentarias de su fracción.

En relación con las candidaturas indígenas, tal y como hicimos para el caso de las afrodescendencias, también dividimos el total de iniciativas

7 La búsqueda de las comisiones e iniciativas presentadas se realizó para cada una de las personas postuladas que ganaron en su distrito electoral, a través de la página de la Cámara de Diputados.

8 Aunque la presidencia de dicha comisión sí recayó en la diputada Irma Juan Carlos, proveniente de distrito indígena con notable actividad parlamentaria.

entre las presentadas como propias y todas aquellas para las cuales se acompañó al propio grupo parlamentario o a otro(s).

Se debe destacar que la búsqueda particular para cada una de las candidaturas arrojó un universo de productos legislativos mayor del que se puede obtener mediante búsquedas automatizadas. Por ejemplo, al investigar las propuestas que tuvieran alguna referencia a los pueblos o comunidades indígenas, se encontraron 252 de ellas. Sin embargo, al estudiar a cada una de las 28 candidaturas ganadoras que provienen de acciones afirmativas por su vinculación con el sector citado, encontramos que las iniciativas presentadas de modo individual fueron 275, como muestra la tabla 7.

Nuevamente se observa una estrategia dual, en la que las y los distintos candidatos indígenas ganadores se sumaron a otras propuestas de manera mayoritaria, por lo que las presentadas como propias fueron las menos. Se aprecian tres grupos: quienes trabajaron a la par en las proposiciones de otros y en las de su propia autoría, quienes apoyaron más iniciativas de otros que propias y, por último, quienes sistemáticamente, con independencia de los proyectos propios, respaldaron todos los de su grupo parlamentario y aliados.

Respecto al primer grupo, sólo en cinco casos se aprecia que el número de iniciativas propias iguala al de iniciativas presentadas por otras instancias. En la gran mayoría de ellos —casi una veintena—, por cada iniciativa presentada como propia se apoyó una docena de proyectos postulados por otros. Destacan también aquellas estrategias mediante las cuales se buscó secundar de manera masiva todas las proposiciones del propio grupo parlamentario, por lo que el número de iniciativas de este último tipo se disparó, llevando el apoyo a 150 o incluso 430 veces más que el que otorgado a las labores particulares.

Otro dato a destacar de la tabla 7 es que, a pesar de que los números de las iniciativas presentadas por otros y las propias podrían antojarse dispares entre sí —al igual que ocurre con la cantidad de aprobaciones—, la proporción entre presentadas y aprobadas ronda el 12% en ambos casos. Así lo revela la proporción de 34 entre los 275 proyectos expuestos como propios. En la cuenta de las iniciativas aprobadas no incluimos aquellas que se resolvieron en sentido negativo, como las desechadas o aquellas que finalmente fueron retiradas.

También destaca que en un caso no se presentó ninguna iniciativa propia, y en dos, la iniciativa postulada sí se aprobó. Adicionalmente, 12 de ellos no tuvieron fortuna y ninguna de las iniciativas postuladas como propias pudo resolverse favorablemente. Por último, en seis casos empleamos los datos disponibles para las suplencias, de manera tal que el análisis no se efectuó a nivel individual, sino que compilamos la información por curul, esto es, considerando los datos tanto de la persona propietaria como de la suplente que la sustituyó por motivos de licencia.

Si no se consideran los dos casos en los que la única iniciativa presentada como propia sí se aprobó y aquellos otros que no tuvieron éxito, el total de curules analizadas sumaría 14, es decir, la mitad de todos los escaños emanados de una acción afirmativa indígena. En esas 14 diputaciones, el porcentaje de aprobación de las iniciativas particulares asciende al 17%, con un mínimo de cinco y un máximo de 50.

El promedio de iniciativas presentadas como propias fue de 10 con un mínimo de una —si exceptuamos el caso en el que no se presentó ninguna— y con un máximo de 28. Se pueden dividir en tres grupos: cuatro curules desde las cuales se postularon 20 o más iniciativas, nueve desde las cuales se propusieron entre 11 y 17, y 15 curules con nueve o menos.

Finalmente, la tabla 7 también nos ofrece los principales temas de las iniciativas presentadas como propias. Entre ellos destacan la incorporación o, en su caso, mejor regulación de los procesos de consulta a los pueblos originarios, la incorporación del tema indígena de manera transversal en materia ejidal, el turismo, la educación, el medio ambiente, el cambio climático, los derechos de autor, las artesanías y la incorporación de esta perspectiva en distintos procesos civiles y administrativos.

En contraparte también se aprecian diversos asuntos que no guardan relación con los pueblos originarios, como los relativos a asuntos bancarios o financieros, vialidad, movilidad, seguridad en el autotransporte, regulación sobre mascotas, propuestas sanitarias o impositivas —como el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto sobre la renta (ISR)—. De igual forma, tampoco parecen vinculadas aquellas iniciativas relacionadas con los poderes, tales como los procedimientos internos en la propia Cámara de Diputados y las regulaciones aplicables al proceso de integración del Poder Judicial. Sin embargo, se entiende la necesidad de cubrir una amplia gama de temas, en la medida en la que

ello sirve para enfrentar de manera razonable el dilema entre la agenda del grupo minoritario al cual se representa y las líneas partidistas.

Ahora bien, a pesar de esta precisión sobre las complicaciones de enfrentar la referida disyuntiva, sí se observan contados casos —sin duda los menos— en los cuales sólo hallamos una propuesta sobre algún tema indígena. En otro par ni siquiera encontramos eso. Si bien no ocurrió de ese modo en la mayoría de las curules analizadas, esos casos bien podrían minar el valor e importancia de las acciones afirmativas en materia de pueblos originarios. Ello porque en los intereses legislativos de las líneas partidistas se observa la preeminencia de los temas de carácter general sobre los relacionados con las personas a las que teóricamente se representa.

También debemos resaltar a varias de las legisladoras quienes no solamente presentaron numerosas propuestas propias, sino que buscaron que el tema indígena se tratara de manera transversal, en clara contraposición con el grupo de legisladores que presentó iniciativas que carecían de relación con los temas indígenas.

Por último, analizamos las comisiones a las que pertenecen las diputaciones indígenas. En primer lugar, destaca que se cuenta con dos presidencias: en la Jurisdiccional y en la de Pueblos Indígenas y Afromexicanos. A lo largo de los casi tres años de esta legislatura (2021-2024), también se encontró que se han alcanzado 21 secretarías en igual número de comisiones, destacando, de nuevo, la de Pueblos Indígenas y Afromexicanos. Asimismo, se hallaron personas secretarías del citado sector en las de Asuntos Frontera Sur; Asuntos Migratorios; Atención a Grupos Vulnerables; Cambio Climático y Sostenibilidad; Comunicaciones y Transportes; Deporte; Educación; Energía; Gobernación y Población; Hacienda y Crédito Público; Igualdad de Género; Infraestructura; Juventud; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Presupuesto y Cuenta Pública; Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento; Relaciones Exteriores; Seguridad Social; Turismo; y Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Por último, debemos mencionar 13 comisiones en las cuales sólo se observa presencia a nivel integrante: Bienestar; Ciencia, Tecnología e Innovación; Cultura y Cinematografía; Defensa Nacional; Derechos Humanos; Desarrollo y Conservación Rural, Agrícola y Autosuficiencia

Alimentaria; Pesca; Protección Civil y Prevención de Desastres; Puntos Constitucionales; Reforma Política-Electoral; Salud; Trabajo y Previsión Social; y Transparencia y Anticorrupción.

Respecto a la labor legislativa de las diputadas, se calcularon diversos datos agregados. Primero destaca que, entre el 21 de septiembre de 2021 y el 13 de diciembre de 2023, se presentaron 288 iniciativas en materia de género, las cuales fueron turnadas a comisiones. De ese total, 220 las postularon diputadas, lo que correspondió al 76% de todos los proyectos en esta materia. El 24% restante fue propuesto por diputados, grupos parlamentarios o diversos partidos en conjunto.

De las 288 iniciativas sobre temas de género presentadas, 53 fueron aprobadas, 19 desechadas, 23 retiradas y 193 quedaron pendientes. Esto significa que se ratificó el 18% de las iniciativas presentadas, que el 15% se resolvió en sentido contrario —es decir, fueron desechadas o retiradas— y, finalmente, que el 67%, al menos hasta diciembre de 2023, aún estaba irresoluto.

De las 220 proyectos postulados por mujeres, 40 sí se aprobaron, lo que representa el 18% de las iniciativas promovidas por ese sector en materia de género. Sin embargo, también destaca que el 9% de las propuestas presentadas por ellas fueron retiradas. La relación sobre este mismo universo en el caso de los grupos parlamentarios o de diputados es de 3 de 68, es decir, del 4.4%. Lo anterior sugiere una posible brecha de género en materia de retiros. Finalmente, respecto a las legisladoras, se contabilizaron 12 iniciativas desechadas, esto es, el 5%. En contraste, en el caso de hombres o partidos las desestimaciones sumaron 7 de entre 61 (alrededor del 11%). Finalmente, se encontró que el 67% de las iniciativas de diputadas se hallan pendientes, proporción muy semejante a la de grupos parlamentarios y diputados, que asciende al 66%.

Tabla 6

Iniciativas de las diputaciones afrodescendientes (2021-2024)*

Temas principales	Presentadas propias	Aprobadas propias	Presentadas por otros	Aprobadas de otros	Estado y distrito
Salud, laboral, pueblos indígenas	11	0	1	0	Guerrero 2
Juicio político, electoral, consumidores, vida silvestre	5	3	9	5	Guerrero 9
Agua potable, residuos sólidos, niñez, cultura	4	0	27	10	Oaxaca 1
Niñez, laboral, penal, agua	6	1	28	12	Veracruz 13
Total	26	4	65	27	

* Los rubros “Presentadas por otros” y “Aprobadas de otros” incluyen grupo parlamentario, adherente y otras fracciones parlamentarias.

Fuente: Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados y el Sistema de Información Legislativa (SIL).

Tabla 7

Iniciativas de las diputaciones indígenas (2021-2024)*

Temas principales	Presentadas por otros	Aprobadas de otros	Presentadas propias	Aprobadas propias	Estado y distrito
Derechos indígenas	14	7	0	0	Chiapas 1
	430	9	1	0	Chiapas 2
Electoral, consultas a pueblos indígenas	26	10	2	0	Chiapas 3
Trata de personas, fecha de conmemoración de los sistemas alimentarios, feminicidio, educación indígena	37	6	4	2	Chiapas 5
Administrativo	31	10	1	0	Chiapas 11

Continúa...

Temas principales	Presentadas por otros	Aprobadas de otros	Presentadas propias	Aprobadas propias	Estado y distrito
Salud de las mujeres, educación física y electoral, formación de jóvenes, consulta a pueblos indígenas, pueblos originarios y afromexicanos en radio y TV, primera infancia indígena, reducción del IVA, carrera magisterial	23	0	17	1	Guerrero 5
Biodiversidad, desarrollo rural y cambio climático para pueblos indígenas y afromexicanos, penal, informe presidencial, cambio climático, abasto de medicinas	22	2	17	2	Guerrero 6
Consumidores, paridad de género en la Cámara Baja, programas sociales, presupuesto de ciencia, educación indígena, género en sistemas normativos internos, penal, salud, voluntad anticipada, laboral, agua, energía eléctrica para pueblos originarios, niñez	74	13	20	1	Hidalgo 1
Personas adultas mayores, turismo indígena, vialidad y movilidad, desarrollo rural sustentable, consumidores, pensiones, propiedad intelectual indígena, SCJN, penal, violencia digital, letras de oro, materiales lingüísticos indígenas, patrimonio cultural de pueblos originarios, defensa del uso del español	35	9	22	3	Hidalgo 2
Agua potable gratuita, residuos sólidos, niñez, ferias del libro	27	10	4	0	Oaxaca 1

Continúa...

Temas principales	Presentadas por otros	Aprobadas de otros	Presentadas propias	Aprobadas propias	Estado y distrito
Consulta a pueblos indígenas, derechos parcelarios de mujeres, apellidos en orden deseado por la pareja, lengua indígena en tribuna, identidad indígena en la credencial para votar, reforma electoral en representación indígena, abrogación del horario de verano, derecho público indígena, eutanasia, educación ambiental, procedimientos democráticos en sistemas normativos internos, penal, minería a cielo abierto, tala ilegal, educación indígena, defensas rurales, pelota mixteca, planes integrales de desarrollo de pueblos originarios y afromexicanos	31	9	28	3	Oaxaca 2
Artesanías, impuestos al mezcal, educación indígena y afromexicana, misiones culturales, derechos de autor de lenguas indígenas, protección civil, Atlas Nacional de Riesgos	22	10	15	3	Oaxaca 4
Consumidores, educación financiera, servicios bancarios, créditos fiscales	18	7	5	0	Oaxaca 5
Pueblos indígenas como entidades de derecho público, muerte digna, civil, divorcio, matrimonio, alimentos, lenguaje braille, impuesto al mezcal, salud, consulta a pueblos indígenas, niñez	32	6	12	1	Oaxaca 6
Impuesto al mezcal	25	7	1	0	Oaxaca 7
Personas adultas mayores, turismo, campo, consumidores, transporte, pensiones indígenas, SCJN, penal, idioma español	29	9	17	3	Oaxaca 9

Continúa...

Temas principales	Presentadas por otros	Aprobadas de otros	Presentadas propias	Aprobadas propias	Estado y distrito
Salud, personal médico, salud de las mujeres, mascotas, transporte de carga, turismo, videojuegos, datos personales, seguridad, carreteras, costos de concesiones de radio, casetas, servicio social, salud mental de la niñez	53	13	17	4	Puebla 1
Distintivo "Pueblo Originario", educación inicial, cultura indígena, delitos ambientales, ISR, pirotecnia, policías, criterios ambientales, mercado valores, datos personales, violencia contra mujeres	29	8	11	1	Puebla 2
Instituto Mexicano del Café, Fondo de Protección Civil, café mexicano, salud, personas con discapacidad, cultura indígena, IVA, artesanías, consumidores digitales, autos eléctricos, ambiental	30	1	16	0	Puebla 3
Acta de las Comisiones de la Cámara de Diputados, nombramientos y elecciones del Poder Judicial	15	5	3	0	Puebla 4
Violencia sexual, salud mental femenina, materia civil, divorcio, violencia digital, datos abiertos para consulta por el Estado, educación, violencia contra las mujeres, turismo, pensiones y jubilaciones, trata de mujeres, feminicidio, lenguaje inclusivo, informe de los estados sobre la igualdad de mujeres, aprovechamiento económico del mar, lactancia, Política Nacional de Desarrollo Marítimo, planeación nacional, marina civil y mercante, financiamiento de programas sociales para pueblos indígenas, violencia política contra mujeres, transporte	23	9	24	5	Quintana Roo 2

Temas principales	Presentadas por otros	Aprobadas de otros	Presentadas propias	Aprobadas propias	Estado y distrito
Transporte, consulta a pueblos indígenas, permisos de transporte	22	7	3	0	San Luis Potosí 7
Incentivos fiscales, medio ambiente, violencia sexual, voto obligatorio, suplantación de identidad, salud reproductiva de las mujeres, laboral, desarrollo rural de género, higiene menstrual	39	2	9	0	Veracruz 2
CDMX por D.F. en la Ley de armas de fuego y explosivos	42	9	1	1	Veracruz 6
Terrenos forestales de mujeres, créditos para turismo, residuos peligrosos, mascotas, cuota de empleos para pueblos originarios y afrodescendientes	25	7	6	0	Veracruz 18
Laboral, informe legisladores, presupuesto federal, ISR, salud de la niñez y adolescencia, aprobación del presupuesto, fondo para contingencias, informe presidencial, lactancia, trata de personas, consulta a pueblos indígenas	1,866	153	12	1	Yucatán 1
Paridad de género en licitaciones	32	9	1	1	Yucatán 2
Salud de personas con discapacidad, matrimonio forzado, salud de espacios hospitalarios, áreas de esparcimiento de la niñez, transporte de la niñez, artesanías	34	9	6	2	Yucatán 5
Total	3,086	356	275	34	

* Los rubros “Presentadas por otros” y “Aprobadas de otros” incluyen grupo legislativo, adherente y otras fracciones parlamentarias.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la Cámara de Diputados y el Sistema de Información Legislativa (SIL).

Conclusiones

Tras explorar el largo camino que recorre la representación, el cual va desde las reglas para registrar una candidatura hasta el trabajo legislativo una vez que se ha ganado el escaño, podemos decir que las acciones afirmativas resultan necesarias para incluir a las diversas expresiones políticas minoritarias. Su voz no debe omitirse ni en la competencia electoral ni en el ejercicio deliberativo.

Los beneficios de las acciones afirmativas se advierten desde las primeras normas que regulan la manera en que se registran las candidaturas. De no existir, los pisos mínimos muy probablemente no estarían asegurados y los techos aún serían inalcanzables. En la segunda parte analizada, los gastos de campaña, no se aprecia ninguna regulación que protegiera específicamente a las minorías, ya fuera de manera explícita, implícita, o con un argumento reforzado. Este tramo del largo camino de la representación política se advierte como el más riesgoso para las disposiciones afirmativas, porque ante la falta de medidas de protección aumenta el riesgo de que los sectores minoritarios no compitan electoralmente.

70

Si después de la campaña y de sus respectivos gastos se obtiene el triunfo, entonces se asoma la tarea legislativa, en la cual se vivirá el dilema entre seguir las líneas partidistas o los intereses de la población a la cual se representa. En este punto podemos suponer que quienes obtuvieron el escaño por acciones afirmativas terminan entregándose a las líneas partidistas en sus labores, en vez de defender los intereses de sus distritos. En otras palabras, se corre el riesgo de ver diluido el objetivo central de la representación simbólica —la cual se basa en la semejanza entre la condición de las personas postuladas y los sectores minoritarios, a saber, las comunidades afrodescendientes e indígenas— y dejar de trabajar en su favor.

Lo que la evidencia compilada arroja es que, en efecto, hubo algunos casos en los cuales sí se pareció abandonar la representación de la minoría por la cual se llegó a la Cámara Baja para privilegiar las líneas del grupo parlamentario o del partido al que se pertenece. Y, llevado al extremo, ello podría considerarse una seria desventaja de las acciones afirmativas, ya que, siguiendo este argumento, bien podría inferirse que éstas

no generan legisladores que impulsen iniciativas de ley benéficas para los sectores que representan.

El problema de este razonamiento es que no reconoce que este tipo de retos se presentan a lo largo de todo el camino de la representación política. Baste recordar que las diversas reformas atinentes a las acciones afirmativas han buscado evitar la presencia de conductas que constituyan fraudes de identidad, como en el caso de la vinculación con los pueblos originarios al buscar el registro de una candidatura indígena. Esta usurpación identitaria también podría darse respecto a otras minorías, como la afrodescendiente, que hoy sólo demanda la autoadscripción sin mayor documentación que acredite la pertenencia a ese grupo, o incluso respecto a las y los candidatos LGBTTTIQ+.

Con todo, aun considerando la relevancia de los argumentos anteriores, en general se encontró que la mayoría de las personas postuladas por una acción afirmativa en distritos electorales uninominales llegaron a la Cámara de Diputados para trabajar realmente en favor de su minoría. De hecho, tuvieron que enfrentar, de formas muy creativas, el dilema de seguir las líneas partidistas o pelear por los intereses de los grupos a los cuales representaban. Ello sin omitir que desarrollaron su campaña en condiciones no necesariamente más favorables que el resto de las y los contendientes.

En el saldo global, se encontraron muchos más casos en los cuales no se abandonó el sentido de la representación simbólica, aun cuando se tuvo que lidiar con la inevitable línea partidista. Los casos en los cuales se apreciaron indicios de incumplimientos desde la primera fase, la del registro de la candidatura, fueron los menos. En las tareas legislativas resultaron muy contados quienes pareciera que usaron el pretexto de la representación indígena o afrodescendiente para lanzar alguna iniciativa casi al final del trienio y, con ello, justificar su origen de acción afirmativa. Sin duda, importa reconocer que sí existieron algunos de estos casos, pero también debe insistirse en que realmente fueron muy pocos. Por tal motivo, reiteramos la importancia de retomar los ejemplos cuyo trabajo se centra por igual en la línea partidista y en favor de la minoría política a la cual se representa.

Si bien es cierto que las acciones afirmativas requieren de diversos ajustes, sobre todo en lo relativo a la acreditación de las vinculaciones con

las minorías a las cuales se busca representar y al aprovechamiento desigual de los recursos en las campañas, también hay que aquilatar que en este primer ejercicio —de hecho inédito, por su carácter obligatorio para todos los partidos políticos en el plano federal— rindieron algunos de los frutos esperados.

Sí se observaron iniciativas de ley y trabajo en comisiones que eventualmente pudieran favorecer a los sectores políticos que se busca representar en el Congreso de la Unión. Sin embargo, también debe insistirse en que este proceso no es solamente responsabilidad de las personas postuladas y a la postre ganadoras primero de la candidatura y del distrito después, sino también de los partidos. Ello porque, al cruzar del plano electoral al legislativo, se terminan imponiendo ciertas líneas de prioridades en el trabajo de los grupos parlamentarios, entre las cuales no siempre se ubican los intereses de las minorías.

III

**Acciones afirmativas:
una visión comparada**

3. Acciones afirmativas: una visión comparada

En este capítulo identificaremos, además de las cuotas de representación política contempladas en el marco jurídico nacional y local, otras acciones afirmativas que permiten un ejercicio más amplio de los derechos político-electorales (no sólo el de ser persona votada), bajo un enfoque de cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos.

En la primera sección de esta obra subrayamos que las acciones afirmativas están orientadas a transformar el imaginario colectivo y, con ello, el comportamiento social. En ese sentido, si bien reconocemos como condición necesaria que las personas que integran los distintos grupos de población en situación de vulnerabilidad se postulen y accedan a los órganos de representación y decisión política, ello no es condición suficiente para erradicar los prejuicios sociales y generar una sociedad incluyente y empática hacia estos sectores.

El cambio de paradigma requiere de acciones de carácter pedagógico, psicológico y cultural para contrarrestar el orden jurídico, político, económico y social que ha subordinado a diversos grupos poblacionales, disposiciones que se dirijan tanto hacia estos últimos como hacia aquellas personas que gozan del privilegio de no ver disminuido el ejercicio de sus derechos político-electorales por determinada condición (Mosquera, Rodríguez y León, 2009).

En el segundo apartado mostramos cómo la sola postulación de personas que forman parte de los grupos en situación de vulnerabilidad no garantiza una competencia electoral equitativa ni un desempeño dirigido a la reivindicación de los sectores representados ni tampoco un impacto contundente en las estructuras sociales.

Existen diversos factores ordinarios que limitan de inicio las posibilidades de ganar cualquier elección y acceder al cargo. Por ejemplo,

la financiación de la candidatura, el distrito o municipio por el que se contiene, o el historial de desempeño electoral del partido en esa demarcación. A ello se añaden factores específicos de una cuota afirmativa. Por señalar unos cuantos: la falta de formación de liderazgos pertenecientes a estos grupos, lo que conlleva una desventaja en las competencias individuales por la candidatura; la percepción social hacia una o un candidato integrante de estos sectores de población vulnerables; u obstáculos propios de estos últimos, como el idioma o cosmovisión para una persona indígena, o el lenguaje y la comunicación para alguien con discapacidad auditiva o visual.

De ahí que debamos considerar a las cuotas como un primer esfuerzo desplegado para alcanzar una democracia incluyente, el cual debe ir acompañado de otras acciones (afirmativas) que fortalezcan las posibilidades de participación en los asuntos públicos.

Además, si el objetivo democrático es materializar una sociedad en la que toda persona pueda ejercer sus derechos humanos —incluidos los político-electorales— de la manera más amplia posible y, con ello, construir un plan de vida que le permita realizarse, entonces resulta impostergable que nos enfoquemos en otros derechos que estimulan la participación ciudadana, fortalecen nuestra democracia e impactan directamente en el disfrute del sistema de derechos humanos,¹ más allá de las cuotas de representación.

Por lo tanto, si bien esta sección se enfoca en el estudio de las candidaturas o los lugares asegurados a cada grupo en situación de vulnerabilidad, también se centra en otras acciones que permiten una participación política de dichos grupos más intensa, tanto las que se dirijan a esa población como aquellas otras orientadas a la sociedad en general o a sectores empoderados, con el objeto de modificar las estructuras sociales que nos impiden hablar de y vivir en una democracia incluyente.

En este apartado realizaremos un análisis bajo el enfoque de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, pues consideramos que el fin último de los regímenes democráticos es preservar un ecosistema institucional que asegure el goce amplio de éstos. Este entendimiento es compatible con el marco constitucional y convencional que

1 No debe perderse de vista que la indivisibilidad e interdependencia genera un efecto multiplicador (o reductor) entre los derechos humanos.

establece para todas las autoridades la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de ese tipo. Luego entonces, toda política pública debe evaluarse con base en un enfoque de derechos humanos y puede ser revisada a partir de una o varias de las mencionadas responsabilidades (ACNUDH, 2012).

Así, primero presentaremos una revisión de las acciones afirmativas contempladas en la legislación secundaria electoral federal y de las 32 entidades federativas del país, para identificar los grupos de población objetivo, las intervenciones estatales, las buenas prácticas y las áreas de oportunidad.

Después, analizaremos lo que ocurre en otras fronteras del continente, así como en la Unión Europea. No sólo en materia electoral, sino también en otros ámbitos, pues consideramos que este ejercicio permite identificar acciones que podrían trasladarse, con los matices necesarios, a ese terreno.

En un tercer momento, exploraremos algunas observaciones que los órganos garantes de los instrumentos del Sistema Universal de Derechos Humanos han determinado como posibles acciones afirmativas en favor de estos grupos de población vulnerables.

Finalmente, presentaremos algunas conclusiones y recomendaciones que, consideramos, podrían fortalecer los esfuerzos que estamos realizando en México para garantizar que toda la ciudadanía, independientemente de su condición, participe en los asuntos públicos del país.

3.1. Las acciones afirmativas en México

Existen distintos textos que se han enfocado en el origen y desarrollo de las acciones afirmativas en México.² En esta sección no centraremos

2 Véase Aguilar Rivera, J. A. (2011). *Igualdad democrática y medidas afirmativas. ¿Equidad y cuotas?* México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Aparicio Castillo, F. J. (2011). *Cuotas de género en México. Candidaturas y resultados electorales para diputados federales 2009*, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Freidenberg, F. (2017). *La representación política de las mujeres en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Nacional Electoral; Gilas, K. (2014). *Con las cuotas no basta. De las cuotas de género y otras acciones afirmativas*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Góngora Cervantes, V. y Plascencia Morales, C. N. (2022).

el análisis en esos aspectos. Más bien, revisaremos las disposiciones de ese tipo contempladas en la legislación secundaria electoral federal y de las 32 entidades federativas, con el objetivo de identificar buenas prácticas y áreas de oportunidad que permitan fortalecer el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas que integran alguno de los sectores poblacionales en situación de vulnerabilidad.

3.1.1. Grupos de población vulnerables con posibilidad de acceso a cargos de elección popular vía cuotas electorales

Entre las acciones de impulso que algunas entidades federativas y el orden federal otorgan a través de las cuotas electorales, podemos identificar ocho sectores poblacionales en situación de vulnerabilidad contemplados para tener un lugar dentro de las candidaturas de los partidos políticos o por la vía independiente: mujeres, personas indígenas, afroamericanas, jóvenes, integrantes de los colectivos de la diversidad sexual, de la comunidad migrante, con alguna discapacidad y adultas mayores.³

En la tabla 8 pueden observarse los grupos contemplados vía cuota electoral por las entidades federativas y el orden federal.⁴ Sin embargo, no

Ciudadanía e insurrección. La lucha por los derechos políticos de las mujeres en México, México: Instituto Nacional Electoral; Instituto Nacional Electoral (2022). *Experiencias y buenas prácticas en la observancia y aplicación del principio de paridad y acciones afirmativas. Proceso electoral federal y concurrente 2020-2021*, México: Instituto Nacional Electoral; Instituto Nacional Electoral (2018). *La agenda pendiente en materia de representación y participación política: voces de los pueblos y comunidades indígenas de México*, México: Instituto Nacional Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Navarro Fierro, C. M. (2021). *Estudio sobre mecanismos de inclusión electoral en perspectiva internacional comparada*, México: Instituto Nacional Electoral; Rey Martínez, F. (2013). *Cuotas 2.0. Un nuevo enfoque de las cuotas electorales de género*, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013; Singer Sochet, M. (2022). *Representación y participación política indígena en México*, México: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Nacional Electoral; VV.AA. (2023). *Diálogos sobre la igualdad sustantiva y la violencia política contra las mujeres en razón de género y su impacto en la democracia*, México: Instituto Nacional Electoral.

3 Colima deja abierta la protección a “otros grupos vulnerables”.

4 No se incluye a las mujeres, pues para ellas ya no aplica una cuota electoral, sino la paridad como principio constitucional para la integración de los órganos estatales. La revisión parte de la legislación secundaria y, en el caso federal, de los acuerdos del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE). No se consideraron aquellas disposiciones contempladas vía acuerdos de los órganos públicos electorales locales ni resoluciones de la justicia electoral.

todas las entidades regulan que estas medidas impacten de manera homogénea en la conformación de congresos locales y ayuntamientos. Por su parte, a nivel federal, fue hasta el Proceso Electoral 2023-2024 que las cuotas se aplicaron al Senado de la República.

Por ejemplo, en cuanto a la población indígena, algunas entidades reservan distritos para su representación,⁵ otras más incluyen este tipo de protección para los ayuntamientos⁶ y alguna más exige, además de la inscripción de candidaturas a presidencias municipales, una cuota vertical en las listas para ayuntamientos.⁷

Por otro lado, es común que a la población afromexicana se le englobe en las cuotas indígenas.⁸ Respecto a las personas jóvenes, algunas entidades limitan este tipo de candidaturas para personas menores de 30 años,⁹ otras permiten la participación hasta esta edad¹⁰ y algunas más amplían el margen hasta los 35.¹¹

El grado de protección también varía. Algunas veces ésta es incipiente y sólo se estimula a los partidos a “procurar” la inclusión de estos grupos en sus candidaturas,¹² en otras ocasiones la configuración de la cuota no resulta clara y permite englobar en un solo número a los distintos sectores protegidos,¹³ a veces el requerimiento a los

5 Hidalgo y Oaxaca.

6 San Luis Potosí.

7 Chiapas.

8 Baja California y Veracruz.

9 Baja California, Chiapas, Ciudad de México (en el caso de las candidaturas a alcaldías), Hidalgo y San Luis Potosí.

10 Colima y Durango.

11 Ciudad de México (en el caso de las candidaturas al Congreso de la Unión).

12 Ciudad de México.

13 Baja California no especifica si debe incluirse una fórmula de cada grupo o una en total. Colima reserva, de manera general, el 10% de candidaturas al Congreso y los ayuntamientos a las personas indígenas, con discapacidad e integrantes de la comunidad de la diversidad sexual. En Durango la redacción es abierta, lo que permite incluir (o no) a cada sector.

organismos partidarios se da por cada uno de éstos¹⁴ y, en extrañas ocasiones, esta salvaguarda está ligada al porcentaje poblacional del grupo en cuestión.¹⁵

También es interesante identificar cómo el órgano legislativo se ha visto en la necesidad de establecer requisitos adicionales a la autoadscripción,¹⁶ o ha sido cuidadoso de las especificidades del grupo,¹⁷ como medidas para la protección y garantía de estos sectores de población.

14 Jalisco.

15 En Hidalgo, la medida establece una fórmula para la comunidad de la diversidad sexual, por lo menos en el número de municipios que resulten del porcentaje de la población que se identifica con ese grupo, según la estadística del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

16 Tamaulipas establece documentos que deben presentarse para optar por una candidatura migrante; Hidalgo conformó un comité para analizar, a partir de lineamientos internacionales, las candidaturas de personas con discapacidad; Jalisco exige un certificado de reconocimiento y calificación de discapacidad, expedido por la Secretaría de Salud; y Morelos requiere documentación probatoria para las y los candidatos indígenas, afromexicanos, de la comunidad de la diversidad sexual y con discapacidad.

17 Respecto al sector LGBT+TIQ+, la legislación de Tamaulipas puntualiza que la candidatura de las personas trans corresponderá al género con el que éstas se identifiquen y será tomada en cuenta para el cumplimiento del principio de paridad de género, mientras que al postular a personas no binarias, éstas no serán consideradas como parte de alguno de los géneros.

Tabla 8

Cuotas electorales por entidad federativa
y grupo de personas en situación de vulnerabilidad

Entidad federativa / grupo de personas en situación de vulnerabilidad	Indígenas	Jóvenes	Con discapacidad
Federal	X		X
Aguascalientes			X
Baja California	X	X	X
Baja California Sur	X	X	X
Campeche	X	X	X
Chiapas	X	X	
Chihuahua	X	X	
Ciudad de México	X	X	X
Coahuila	X		
Colima	X	X	X
Durango	X	X	X
Guanajuato	X		
Guerrero	X		
Hidalgo	X	X	X
Jalisco	X	X	X
Estado de México			
Michoacán	X	X	X
Morelos	X	X	X
Nayarit	X		
Nuevo León	X	X	X
Oaxaca	X	X	X
Puebla	X		X
Querétaro	X		
Quintana Roo	X	X	
San Luis Potosí	X	X	X
Sinaloa	X		
Sonora	X		X
Tabasco	X	X	
Tamaulipas			X
Tlaxcala	X	X	
Veracruz	X	X	X
Yucatán	X	X	X
Zacatecas	X	X	X

Fuente: Elaboración propia a partir de la información generada por el INE tras los procesos electorales 2020-2021 y actualizada con la revisión de la legislación secundaria vigente.

Afromexicanas	De la diversidad sexual	Migrantes	Adultas mayores
X	X	X	
	X		
X	X		
X	X		
	X		
	X		
X	X	X	
X			
	X		
	X	X	X
X	X	X	
	X		
	X	X	
	X		
X	X		X
		X	
	X		
X	X	X	X
	X		
	X		
	X		
	X		
X	X	X	
	X		
X	X		
	X		X
	X	X	

3.1.2. Otros derechos y grupos en situación de vulnerabilidad contemplados por las acciones afirmativas en materia electoral

Como hemos adelantado, todo Estado democrático debe enfocar sus distintas acciones a generar y consolidar un ecosistema que permita a todas las personas ejercer de una manera amplia sus derechos. Ése es el fin último del Estado constitucional y la justificación de la existencia de sus distintos órganos. Bajo ese entendido, todas las autoridades electorales tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y, con mayor énfasis, los de índole político-electoral.

Además, como lo establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos jurídicos internacionales, en el cumplimiento de dichas obligaciones cobran especial relevancia los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por ello, insistiremos en que las acciones afirmativas en el ámbito político no pueden enfocarse sólo en el derecho de una persona a ser votada ni reducirse a las cuotas electorales. Para cumplir con lo anterior debe expandirse el ejercicio de otros derechos humanos, y para el fortalecimiento democrático es necesario garantizar que toda la ciudadanía participe con mayor intensidad en los asuntos públicos.

En ese sentido, podemos identificar acciones afirmativas dirigidas a los grupos de población antes referidos y relacionadas con otros derechos político-electorales como el de votar, el de asociación política o el de integrar órganos electorales.

Respecto al derecho a votar de las personas con discapacidad, además de un uso generalizado de plantillas braille en las mesas directivas de casilla, Chiapas contempla el voto anticipado para quienes tienen problemas de movilidad;¹⁸ Hidalgo permite que otra persona las apoye al momento del sufragio, para marcar la boleta e introducirla en la urna;¹⁹ mientras que Puebla, San Luis Potosí y Veracruz cuidan la ubicación de

18 Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, art. 6.8.

19 Código Electoral del Estado de Hidalgo, art. 162.

las casillas, así como el diseño y altura de las mamparas, para garantizar la accesibilidad de estos espacios.²⁰

Por otra parte, la integración y participación directa de estos grupos de población en los órganos públicos electorales locales se vuelve relevante para incorporar perspectivas y enfoques especiales. Por ejemplo, en Quintana Roo la conformación de los consejos distritales y los municipales, de las juntas distritales ejecutivas y las municipales ejecutivas, así como de las mesas directivas de casilla, debe garantizar la paridad de género y el principio de no discriminación.²¹ En Michoacán, la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas se integra por consejerías, en las que participan representantes de las comunidades o los pueblos que eligen a sus autoridades mediante sus propios sistemas normativos internos.²²

De igual manera, es común ampliar la consideración de los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad cuya participación puede ser impulsada vía acciones afirmativas, con la intención de incluir a otros sectores de ese tipo en la toma de decisiones públicas de nuestra sociedad.

Desde hace varias décadas, se cuida que personas que no saben leer y escribir puedan ser asistidas al momento de votar y, al inicio del siglo XXI, se habilitó el voto para mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero. Además, en los últimos procesos electorales se implementó el voto de la ciudadanía privada de la libertad bajo un esquema de prisión preventiva.²³

Finalmente, las legislaciones electorales muestran un especial cuidado en despertar interés por los asuntos públicos en niñas, niños y adolescentes. Más allá de la obligación generalizada para partidos políticos —que se contempla en todas las entidades federativas— de orientar sus actividades de educación cívica hacia estos grupos, llama la atención

20 Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, art. 256; Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, art. 131; Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, art. 186, fr. V.

21 Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, art. 123.

22 Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, art. 34, fr. XXXV.

23 Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, art. 6.8.

la apertura en alguna entidad para que participen en actividades de observación electoral y en mecanismos de participación ciudadana.²⁴

Este tipo de acciones permiten garantizar que en nuestra democracia electoral un mayor número de personas ejerza más derechos político-electorales (además del de ser votadas), independientemente del grupo de población en situación de vulnerabilidad al que pertenezcan.

3.1.3. Acciones afirmativas que promueven el disfrute de derechos político-electorales, por derecho y entidad federativa

Como parte de las exigencias constitucionales y convencionales, el Estado mexicano debe adoptar medidas encaminadas a generar una cultura de derechos humanos en la conciencia pública. A ello nos referimos cuando hablamos de la obligación de promover estos últimos.

El fomento de los derechos permitirá alcanzar los cambios que se requieren en el imaginario colectivo, la percepción o el entendimiento de los problemas particulares que enfrentamos como sociedad, para alcanzar la igualdad de oportunidades. Para ello, las autoridades deben difundir los derechos, sus contenidos esenciales y alcances entre las personas, y a la vez sensibilizar sobre la importancia de respetarlos, para mejorar su goce.

En el ámbito electoral, es posible identificar acciones en este rubro, dirigidas a los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad que hemos referido en este capítulo y que se suman al objetivo de garantizar una participación más amplia en los asuntos públicos.

Lo emblemático de la lucha que se ha dado para el disfrute de los derechos político-electorales de las mujeres, tanto a nivel nacional como internacional, puede justificar el número de acciones afirmativas dirigidas a ese sector que se encuentran en la legislación secundaria.

Como marco de actuación, la igualdad sustantiva y la incorporación de la perspectiva de género se incluyen como fines de algunos órganos electorales.²⁵ Tanto estos últimos como los partidos políticos deben

24 Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, art. 6, fr. XVII.

25 Ley Electoral del Estado de Baja California, art. 34, fr. VIII.

diseñar y proponer campañas de educación cívica, que incorporen la paridad de género y una cultura de respeto de los derechos humanos de las mujeres.²⁶ Esto se vuelve relevante si consideramos que la formación en ese tema permite, por la vía institucional, transformar a las personas y educarlas como ciudadanas de una comunidad política (Guevara Niebla, 2020).

De manera particular, se contempla que el personal de los órganos electorales y quienes colaboran en sus funciones (como las y los integrantes de mesas directivas de casilla) se capaciten para prevenir, atender y erradicar la violencia política contra las mujeres.²⁷ Si las campañas de difusión dirigidas a la población en general tienen la relevancia antes señalada, la preparación en la materia de quienes son las autoridades o trabajan con ellas cobra especial significado.

Estas obligaciones generales pueden encontrar formas particulares de materializarse. Por ejemplo, en campañas de comunicación social,²⁸ la elaboración de material didáctico e instructivos electorales,²⁹ los cursos o jornadas de divulgación³⁰ para socializar la cultura democrática, o la construcción de alianzas público-privadas para su ejecución.³¹ También es interesante encontrar un público objetivo para estas acciones, como los niveles de educación básica, media superior y superior.³²

Asimismo, encontramos acciones dirigidas a las mujeres, con la intención de promover su acceso a la actividad política de los partidos

26 Este deber se asienta tanto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) vigente a nivel federal (art. 58, inc. g) como en la regulación específica de las entidades federativas.

27 Identificable en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, art. 58, inc. m), y en diversas legislaciones locales.

28 Como lo establece el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, art. 94, fr. XVIII, y la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, art. 51, fr. VI.

29 Código Electoral del Estado de México, art. 201.

30 Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, art. 245.

31 Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, art. 121, XVI Bis.

32 Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, art. 245.

y formar liderazgos femeninos,³³ pues es importante recordar que este deber estatal se dirige a socializar nuestros derechos, la manera de ejercerlos y defenderlos. Para su concreción puntual, algunas legislaciones establecen un esquema de seguimiento mensual de estas estrategias, con el ánimo de evitar la falta de implementación de obligaciones particulares.³⁴

Otro grupo que, por las particularidades de nuestro país y sus regiones, ha destacado en la defensa de sus derechos es el indígena. En ese sentido, en respuesta a las exigencias o por iniciativa propia, el Estado mexicano ha desplegado acciones para empoderar a dicha población e incluirla en los debates públicos.

Diversas leyes exigen programas de formación y capacitación en materia político-electoral, específicos para integrantes de los pueblos indígenas.³⁵ Además, la regulación busca que éstos se enriquezcan con la opinión y evaluación de las y los integrantes de esas comunidades o expertos en la materia,³⁶ y que puedan ampliarse.³⁷

La implementación de una cultura incluyente, no discriminatoria y no clasista dentro de los órganos electorales, así como la incorporación de una perspectiva intercultural o interseccional jurídica en las resoluciones que éstos tomen, se vuelve indispensable para generar el ecosistema institucional al que nos hemos referido, propicio para un mejor ejercicio de los derechos de participación política.³⁸ Para todo ello la investigación histórica, comparada y aplicada aporta elementos que permiten innovar las disposiciones públicas que se adoptan.³⁹

33 Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, art. 35, fr. V.

34 Código Electoral del Estado de Aguascalientes, art. 86, fr. VIII.

35 Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, art. 273.

36 Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, art. 91 Ter, frs. II y VII.

37 Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, art. 91 Ter, fr. III.

38 Código Electoral del Estado de Hidalgo, art. 30, inc. e) Ter; Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, art. 91 Ter, fr. IX.

39 Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, art. 91 Ter, fr. X.

Finalmente, creemos que se vuelve importante analizar si a la par de estas estrategias focalizadas —o a veces en lugar de ellas— deberían promoverse acciones dirigidas a eliminar la discriminación y generar una comunidad más incluyente. En ese sentido, algunas entidades federativas amplían el enfoque que debe adoptarse en las políticas institucionales y acciones de los partidos políticos, señalando a los diversos grupos de población en vulnerabilidad o refiriéndose a la inclusión social y la no discriminación.⁴⁰

3.1.4. Acciones afirmativas que protegen y garantizan el disfrute de derechos político-electorales, por derecho y entidad federativa

En otra vertiente, el Estado mexicano debe asegurar que ni sus agentes públicos ni los particulares violen u obstaculicen los derechos político-electorales de quienes forman parte de estos grupos de población en situación de vulnerabilidad.⁴¹ Para cumplir el requerimiento de proteger, es necesario adecuar el marco jurídico, construir las capacidades institucionales y vigilar a individuos y organismos estatales, con el objetivo de mantener el disfrute de los derechos de estas poblaciones.

En este análisis han quedado claras las reformas aprobadas para adaptar el marco reglamentario en la materia. Pero es de aplaudirse cuando se reconoce la facultad de que los órganos electorales puedan, a partir de la experiencia recabada, realizar observaciones, proponer modificaciones

40 Código Electoral del Estado de Aguascalientes, art. 5; Ley Electoral del Estado de Baja California, art. 57, inc. d); Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, art. 81.I; Ley Electoral del Estado de Chihuahua, art. 2.3; Código Electoral del Estado de Hidalgo, arts. 3 y 66, fr. XV; Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, art. 91 Quater, fr. I; Ley Electoral del Estado de Querétaro, art. 32, fr. VI; Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, art. 139, fr. XXI; Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, art. 42, fr. VII; Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, art. 20 Bis; Ley Electoral del Estado de Zacatecas, art. 7.7.

41 En este análisis no se incluyen acciones afirmativas relacionadas con la obligación de respetar derechos, que es de cumplimiento inmediato (requiere la decisión de no violentarlos, ante la posibilidad real de que esto último ocurra).

a la legislación secundaria vigente⁴² o generar la normativa interna necesaria.⁴³

También resulta positivo que los órganos electorales tengan la estructura orgánica y operativa para atender las distintas realidades que viven los referidos grupos de población. En algunas entidades federativas se han conformado comisiones,⁴⁴ defensorías⁴⁵ o áreas administrativas⁴⁶ para ello. Además, para este fin es útil establecer medidas que inhiban las conductas irrespetuosas de los derechos político-electorales de los sectores vulnerables.⁴⁷

En materia de género, esta obligación tiene un carácter muy puntual a raíz de la reforma en materia de violencia política de género y las obligaciones específicas de prevención, atención y erradicación locales. También se ha extendido la prohibición de postular a integrantes de estos grupos de población en aquellos distritos o ayuntamientos en los que un partido ha obtenido los porcentajes de votación más bajos o en donde históricamente no ha tenido buenos resultados.⁴⁸

42 Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, art. 91.I, fr. V.

43 Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, art. 91 Quater, fr. II.

44 Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, art. 81.

45 Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, art. 192.

46 Ley Electoral del Estado de Baja California, art. 57; Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, art. 218; Código Electoral del Estado de Hidalgo, art. 79, fr. VII, inc. g); Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, art. 106 Bis.

47 Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, art. 172.I; Ley Electoral del Estado de Chihuahua, art. 214.I; Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, art. 273; Código Electoral del Estado de Colima, art. 329; Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, art. 309, fr. VIII; Código Electoral del Estado de Jalisco, art. 237.

48 Código Electoral del Estado de Aguascalientes, art. 143, fr. V; Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, art. 71.

Las tareas de supervisión fortalecen asimismo la prevención de afectaciones ilegales a los derechos político-electorales,⁴⁹ los informes pormenorizados de las acciones desplegadas en la materia podrían ser un ejemplo de ello.⁵⁰

Por último, como parte de las obligaciones específicas en la materia, la legislación secundaria ha normado la reparación del daño en favor de las víctimas de violencia política de género.⁵¹

Respecto a las obligaciones para garantizar estos derechos, importa recordar que nuestro país debe adoptar medidas que mejoren los medios a través de los cuales las personas pueden ejercer sus derechos político-electorales.

La obligación de garantizar exige que organicemos todo el aparato gubernamental para asegurar jurídicamente el objetivo del libre y pleno ejercicio de los derechos de participación política, así como su mejoramiento, lo que exige una continua conducta positiva de implementar.

Una acción de garantía muy contundente se da cuando la ley contempla la reasignación de representantes, vía plurinominal, si se constata que los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad no accedieron al respectivo cargo.⁵² Pero también puede asegurarse un mejor disfrute de los derechos con asesorías brindadas a personas de estos sectores.⁵³ Por ejemplo, mediante el acompañamiento a las comunidades y pueblos originarios para la celebración de sus comicios bajo sus sistemas

49 Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, art. 91 Quater, frs. IV y V.

50 Código Electoral del Estado de Aguascalientes, art. 25, fr. VI.

51 Ley Electoral del Estado de Chihuahua, art. 243; Código Electoral del Estado de Colima, art. 303; Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, art. 378 Ter, I; Código Electoral del Estado de México, art. 473 Ter; Código Electoral del Estado de Hidalgo, art. 318 Quater; Código Electoral del Estado de Jalisco, art. 459 Ter, I; Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, art. 401 Ter.

52 Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, art. 16, fr. V, inc. e).

53 Ley Electoral del Estado de Baja California, art. 57, fr. a).

normativos internos,⁵⁴ la incorporación de personas que hablen esas lenguas a los órganos electorales⁵⁵ o la traducción de la información correspondiente⁵⁶ para facilitar la realización de trámites o aclaración de dudas sobre cómo ejercer los derechos político-electorales.

La incorporación en el quehacer estatal de perspectivas y enfoques especiales, con énfasis en la interseccionalidad, amplía las posibilidades de acompañamiento para estos grupos.⁵⁷ El establecimiento de criterios objetivos para el registro de candidaturas de cuota electoral para algunos de estos sectores también se encamina a un ejercicio real de los derechos, evitando el fraude a la ley.⁵⁸ En cuanto a la praxis del voto ya se han mencionado también las facilidades que se les dan a determinados grupos para sufragar antes, en casa, o de manera asistida.⁵⁹

Finalmente, no debemos olvidar el análisis que se ha hecho sobre la necesidad de asignar recursos públicos para el disfrute de los derechos humanos (Holmes, S. y Sunstein, C. R., 2011). Por ello, también se vuelve relevante identificar cuánto se gasta en acciones dirigidas a estos sectores poblacionales en situación de vulnerabilidad, en particular, el dinero que los partidos destinan a la promoción y garantía de los derechos de aquellos.

La Ley General de Partidos Políticos establece la obligación de destinar al menos un 3% del financiamiento público ordinario al desarrollo de liderazgos políticos de mujeres,⁶⁰ pero es una buena noticia encontrar

54 Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, art. 17 Quater.

55 Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, art. 295.4.

56 Código Electoral del Estado de Jalisco, art. 15 Septies.

57 Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, art. 79, fr. VII, inc. j).

58 Véase lo referido en la sección 3.1.1.

59 Véase lo mencionado en la sección 3.1.2.

60 Art. 51.1, fr. V.

entidades que elevan dicho requerimiento al 5%⁶¹ o hasta el 8%.⁶² La juventud⁶³ y la población indígena⁶⁴ también son beneficiarias de partidas presupuestales específicas en algunas entidades federativas, con un 3% del patrocinio a los partidos políticos.

Asimismo, se vuelve importante que el órgano electoral asigne un presupuesto mínimo a las acciones destinadas a estos grupos de población⁶⁵. Finalmente, la orientación sobre cómo y a qué destinar ese dinero garantiza de mejor manera el impacto que dichos recursos pueden tener en los sectores objetivo.⁶⁶

3.2. Las acciones afirmativas en otros países

En esta sección analizaremos las acciones afirmativas contempladas en otros países y regiones, que destacan por su multiculturalidad o protección de minorías. No buscamos desarrollar un estudio comparado, sino ubicar algunos aspectos que puedan ser relevantes para el caso mexicano.

Esto es útil no sólo para explicar de mejor manera los fenómenos que enfrentamos, sino también para identificar aquellas medidas que han demostrado eficacia en otros sistemas y analizar su posible implementación en nuestro país.

Este ejercicio reconoce sus limitaciones. En primer lugar, constituye sólo una exploración de las acciones ejecutadas en otros países, no un estudio exhaustivo de ellas. En segundo lugar, hay que especificar que

61 Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, art. 273, fr. XI; Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, art. 47; Ley Electoral del Estado de Querétaro, art. 39, inc. h); Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, art. 65, inc. a), pto. 5; Ley Electoral del Estado de Zacatecas, art. 52, fr. XI.

62 Código Electoral del Estado de Hidalgo, art. 30, inc. e).

63 Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, art. 273, fr. VII; Código Electoral del Estado de Hidalgo, art. 30, inc. e) Bis; Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, art. 156, inc. f).

64 Código Electoral del Estado de Hidalgo, art. 30, inc. e) Ter.

65 Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, art. 42.

66 Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, art. 131; Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, art. 72 Bis.

esas disposiciones no son un traje a la medida ni una vacuna certificada para los males que padecemos en México.

La adopción de políticas públicas implementadas en otras naciones requiere de un análisis mayor, que rebasa los fines de esta publicación. La teoría de la causalidad subraya la necesidad de distinguir entre las condiciones necesarias y las suficientes para obtener resultados similares o idénticos (Mackie, 1965), y existen estudios que alertan sobre la “tropicalización” de políticas públicas sin el rigor debido (Cartwright y Hardie, 2012). En ese sentido, el ejercicio que realizaremos en los siguientes apartados es solamente un punto de partida para la reflexión, a partir de medidas que observamos, en su mayoría, fuera del ámbito electoral y que nos parecieron interesantes para compartir y abrir la discusión.

3.2.1. Acciones afirmativas en otros países para promover el ejercicio de los derechos

En el ámbito de la educación cívica y comunicación social, otros países identifican la necesidad de difundir el más amplio entendimiento de la interseccionalidad del sexo y el género con otros factores como la raza, el origen étnico, la identidad indígena, la edad, la orientación sexual, la condición socioeconómica, el lugar de residencia o la discapacidad.⁶⁷

Como parte de la labor de educación cívica y formación de liderazgos, consideran estratégico capacitar, dentro de los grupos de población en situación de vulnerabilidad, a personas que puedan desempeñarse como formadoras en sus comunidades (Government of Canada, 2024).

La formación de liderazgos habilita espacios y adapta sus metodologías al sector poblacional del que se trate (Government of Canada, 2024). Por ello, en otras latitudes se invierte en la preparación de las personas formadoras y en la ampliación de servicios alrededor de los programas de capacitación (psicología, mentoreo, comunicación, educación en el uso de tecnología, herramientas financieras/contables, etc.). Además, otros países otorgan apoyos especiales para la capacitación de personas que, además de pertenecer a uno de estos grupos de población, presentan una discapacidad (Government of Canada, 2024).

67 Department for Women and Gender Equality Act de Canadá, art. 2, inc. b).

En otras regiones se exhorta a fomentar la participación democrática de las y los jóvenes, y a crear formas innovadoras de intervención democrática, por ejemplo, a partir de herramientas digitales.⁶⁸ También se ha generado una especie de foro para el diálogo con el sector juvenil y las organizaciones pertenecientes a éste, en el que participan tomadores de decisiones, expertos y diseñadores de políticas, con ciclos de trabajo de 18 meses.⁶⁹

Otros Estados consideran estratégica la investigación para entender de manera más completa los costos que implica vivir con una discapacidad y el impacto que esto tiene en las familias (Government of Canada, 2022a). Sería interesante realizar un ejercicio similar en nuestro país, para dimensionar los costos adicionales que supone contender en una elección o desempeñar un cargo con una discapacidad, así como para valorar el financiamiento o fiscalización especial.⁷⁰

Además, se promueve la recolección y el análisis de datos en la investigación dirigida a estos grupos de población, para generar conocimiento que impulse su desarrollo y la adaptación de políticas públicas (Government of Canada, 2022b, pp. 27-28), lo que nos lleva a preguntarnos: ¿qué información se ha generado en México a partir del examen de las candidaturas de cuota que participan o se integran a órganos representativos? ¿Quién la está compilando? ¿Quién la tiene y cómo podría aprovecharse para los fines citados?

Es común identificar que otros gobiernos promueven las alianzas con organizaciones no gubernamentales para la capacitación, formación, adaptación de políticas públicas, generación de protocolos, realización de investigaciones y creación de material de difusión (Government of Canada, 2022b, pp. 20-21).

También se consideran, de acuerdo con las posibilidades presupuestales, apoyos a programas o asociaciones que trabajen con los sectores poblacionales a los que nos referimos en este trabajo (Government of Canada, 2022b, p. 26).

68 Resolución 2018/C 456/01, punto 2, inciso a).

69 *Idem*, anexo 1.

70 Income Tax Act de Canadá, art. 118.2.

Otros países otorgan un reconocimiento a organismos públicos y privados que toman medidas concretas respecto de la inclusión social de los grupos vulnerables, con plena convicción, responsabilidad y conocimiento de su rol en el ejercicio de los derechos y la igualdad de oportunidades. Con ello se busca fomentar el desarrollo de una cultura inclusiva y compartir buenas prácticas que la favorezcan a nivel social.⁷¹ Consideramos que este distintivo podría trasladarse a los órganos públicos electorales locales y partidos políticos.

Finalmente, en otras naciones, en el caso de que las y los integrantes de sectores en situación de vulnerabilidad sean proclamados electos, los partidos políticos a los que pertenezcan tienen derecho a un incentivo económico que deben utilizar para implementar programas y desarrollar actividades de fomento a la inclusión y participación de estos grupos.⁷²

3.2.2. Acciones afirmativas en otros países para proteger y garantizar el ejercicio de los derechos

Con el objetivo de proteger y garantizar los derechos de estos grupos de población en situación de vulnerabilidad, además de destinar recursos específicos,⁷³ otros países fortalecen las capacidades institucionales para elaborar y ejercer sus presupuestos con perspectiva de género y enfoques diferenciados para la inclusión social.⁷⁴

Adicionalmente, antes del envío de la propuesta presupuestal al Congreso, se presenta el plan de género e inclusión social que se contempla en ella y, para cerrar el ciclo, se hace público un análisis del impacto de las políticas en esa materia, con el objetivo de generar un mayor escrutinio y, con ello, garantizar la incidencia real de las acciones estatales.⁷⁵

71 Esta iniciativa es liderada por el Servicio Nacional de Discapacidad de Chile.

72 Ley 20.840 de Chile, art. 2.2.

73 En Colombia, la obligación es destinar el 15% del presupuesto anual, según el artículo 18.2 de la Ley 1475 de 2011.

74 Canadian Gender Budgeting Act, art. 2, incs. b) y d).

75 *Ibid.*, art. 2, inc. c).

Otros países fortalecen la inclusión dentro de lugares de trabajo gubernamentales, impulsan la adaptación física de las oficinas y, dentro de estos últimos espacios, apoyan las iniciativas lideradas por servidores públicos pertenecientes a los grupos de población estudiados en este trabajo (Government of Canada, 2022b, p. 26).

Además, en otras regiones se promueve la conciliación entre la vida familiar y la profesional de progenitores y personas cuidadoras, para disminuir los sesgos de género en el trabajo doméstico e impulsar la inclusión y el desarrollo profesional igualitario.⁷⁶

Llama la atención la ampliación del derecho al voto entre las juventudes, bajo un esquema facultativo y no obligatorio, a partir de los 16 años de edad.⁷⁷

Para un mejor acceso a la información, otros países regulan de manera puntual que los organismos y entes públicos tengan sitios web con requisitos de accesibilidad comunes,⁷⁸ cuestión que no hemos trasladado a los partidos políticos en México.

3.3. Las acciones afirmativas desde la óptica de los órganos supranacionales

En el primer apartado de esta obra revisamos el marco normativo y conceptual que faculta a los Estados para cumplir con sus compromisos adquiridos en el ámbito internacional, a través de estándares en materia de derechos humanos.

Los instrumentos internacionales deben guiar la actuación de las autoridades, incluyendo a las del orden electoral. El objetivo es que las metas del ejercicio público estén enfocadas en garantizar el ejercicio más amplio de los derechos y, con ello, la dignidad humana.

76 Directiva (UE) 2019/1158, art. 5.

77 Esto ocurre en Argentina, Brasil, Ecuador y Nicaragua.

78 Directiva (UE) 2016/2102, arts. 4 y 5.

En este sentido, los estándares en materia de derechos humanos que han desarrollado los órganos garantes de los instrumentos internacionales, depositados ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU), también deben ser una guía al momento de definir acciones afirmativas que potencien el ejercicio de los derechos de grupos de población en situación de vulnerabilidad, por lo que en esta sección revisaremos el contenido de distintas observaciones o recomendaciones establecidas por estas instituciones, respecto a la implementación de medidas en favor de los sectores aquí estudiados. Al igual que en el apartado previo, el examen contempla disposiciones más allá de la materia electoral, que puedan orientar la implementación de medidas en el ámbito político, tras una discusión más profunda sobre su pertinencia.

3.3.1. Estándares internacionales para promover el ejercicio de derechos

En materia de inclusión, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) ha solicitado la organización de campañas educativas y mediáticas para sensibilizar a la sociedad respecto de las particularidades de grupos minoritarios (luchas históricas, entornos, culturas, obstáculos que enfrentan) y la importancia de que se les incluya en la comunidad, como estrategia de promoción de sus derechos.⁷⁹ Al respecto, no identificamos proyectos que, más allá de visibilizar nominalmente a los grupos de población en situación de vulnerabilidad, enriquecieran la conciencia colectiva con información de este tipo, que genere empatía, respeto y apertura hacia su participación en los asuntos públicos.

Alineado a ello, dicha instancia internacional ha solicitado acciones que sensibilicen, en general, al grupo vulnerable respecto de la importancia de su participación activa en la vida pública y política,⁸⁰ más allá de los esfuerzos que ya se realizan para la formación de liderazgos específicos (como en el caso de las mujeres y personas jóvenes e indígenas). En el mismo sentido, el CERD ha impulsado la contratación de grupos minoritarios en los órganos estatales con los que interactúan y en los que se han presentado afectaciones a sus derechos,⁸¹ por lo que consideramos

79 Recomendación general N° 34, párr. 32 (CERD/C/GC/34, 2011).

80 Recomendación general N° 34, párr. 44 (CERD/C/GC/34, 2011).

81 *Ibid.*, párr. 40 (CERD/C/GC/34, 2011).

interesante analizar la implementación de una acción similar en órganos electorales y partidos políticos, más allá de las cuotas de representación que se han señalado.

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos (CCPR) de la ONU ha subrayado la necesidad de velar por el derecho a recibir una amplia variedad de información de las personas usuarias de los medios de comunicación, entre ellas las minorías étnicas y lingüísticas. Y ha señalado que, para ello, los Estados deben impulsar de manera especial espacios comunicativos independientes y diversificados.⁸²

Como puede identificarse, esta recomendación se dirige a adoptar medidas especiales que promuevan el acceso de los integrantes de sectores poblacionales en situación de vulnerabilidad a la información y las opiniones. En ese sentido, valdría la pena analizar por qué vías los órganos electorales despliegan sus campañas de difusión⁸³ en México y si es viable generar alianzas con medios de comunicación independientes y diversos, cercanos a cada uno de esos grupos, para seleccionar los medios idóneos, a partir de la campaña de difusión de que se trate.

Asimismo, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW) ha sugerido el despliegue de programas de formación y sensibilización para la población migrante más específicos, que le permitan a ésta conocer, entre otros rubros, sus derechos y contar con información de contacto para recibir acompañamiento y orientación.⁸⁴

En ese sentido, la normatividad electoral de nuestro país se dirige a garantizar la vía en que las y los mexicanos residentes en el extranjero pueden ejercer el derecho al voto, así como su representación vía cuota, pero poco se mencionan la promoción del sufragio y la formación de liderazgos migrantes para acceder a la estructura partidista o a cargos de elección popular. ¿Cómo participan las autoridades electorales y los partidos políticos en este rubro? ¿Se requiere de acciones especiales para fortalecer la intervención de esta comunidad en los asuntos públicos?

82 Observación general N° 34, párr. 14 (CCPR/C/GC/34, 2011).

83 Estas acciones especiales de difusión y concientización las identificamos en la sección 3.1.3.

84 Observación general N° 1, párr. 29 (CMW/C/GC/1, 2011).

3.3.2. Estándares internacionales para proteger y garantizar el ejercicio de derechos

El CERD ha recomendado reforzar las instituciones existentes o crear otras especializadas para proteger los derechos humanos de grupos de población en situación de vulnerabilidad. Ello se alinea con lo que hemos documentado que ocurre en algunas entidades federativas o a nivel federal,⁸⁵ y que consideramos debería extenderse al resto de órganos electorales. Los obstáculos que enfrentan estos grupos requieren de áreas especializadas que asesoren a las y los usuarios y orienten a las personas titulares dentro del órgano electoral.⁸⁶

El Consejo Económico y Social (ECOSOC) ha solicitado adaptar la normatividad para que en la contratación, promoción y rescisión se cuide la igualdad de oportunidades y de trato hacia la población históricamente discriminada, tanto en el sector público como en el privado, acompañado de estudios de seguimiento de los cambios a lo largo del tiempo, que permitan analizar los avances obtenidos y valorar subsecuentes ajustes, en caso de ser necesarios.⁸⁷ Esto se liga a lo referido en la sección anterior, en cuanto estrategia de promoción, y podría desplegarse en órganos electorales y partidos políticos.

El ECOSOC también se ha pronunciado sobre la necesidad de adoptar medidas específicas para proteger la seguridad y la salud de las personas de estos grupos poblacionales, a partir de su vinculación laboral. De manera particular, consideran los servicios de guardería o cuidado y las modalidades de trabajo como medidas que permiten librar los obstáculos estructurales que perpetúan desigualdades.⁸⁸ Por lo anterior sería relevante analizar esquemas adaptados para que la incorporación de estos sectores a nuestras estructuras electorales sea no sólo atractiva, sino funcional.

Al referirse a jóvenes que trabajan, la mencionada instancia ha denunciado la discriminación por edad, en particular, a través del uso excesivo

85 Véase el apartado 3.1.4.

86 Recomendación general N° 34, párr. 35 (CERD/C/GC/34, 2011).

87 Observación general núm. 23, párr. 33 (E/C.12/GC/23, 2016).

88 *Ibid.*, párr. 47, inciso a) (E/C.12/GC/23, 2016).

de pasantías, programas no remunerados o contratos a corto plazo.⁸⁹ En nuestro país, es usual escuchar noticias de esquemas similares en los partidos políticos y órganos electorales, por lo que deberían establecerse medidas dirigidas a regularizar el trabajo aportado por las juventudes.

Respecto a las obligaciones de garantía, el CERD ha pugnado porque todas las autoridades estatales incorporen a integrantes de los grupos de población en situación de vulnerabilidad en la toma de decisiones que los afecten.⁹⁰ La participación en esos procesos es un derecho de todos los sectores y no sólo de algunos de ellos. Y, en ese sentido, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) ha solicitado que se informe a las organizaciones de los resultados de esas deliberaciones, a través de una explicación clara y comprensible, sobre el modo en que se tuvieron en cuenta sus opiniones,⁹¹ lo cual debe extenderse a todas las poblaciones consultadas.

De manera más amplia, el CERD ha exhortado a que los Estados tomen medidas especiales y concretas para garantizar el derecho a participar en los asuntos públicos (no sólo en aquellos que los afecten de manera directa), lo que se alinea al espíritu de este trabajo. Y también ha pedido cuidar su debida representación en todos los órganos de gobierno, lo que igualmente concuerda con lo mostrado en el segundo apartado de esta obra.⁹² El acceso a los cargos de representación no garantiza que ésta se cumpla de manera debida.

En cuanto a la población con discapacidad, el ECOSOC ha solicitado ajustes razonables para garantizar condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias en igualdad de condiciones respecto a las demás personas, a través de un entorno accesible o flexibilidad en el esquema laboral.⁹³

A su vez, el CDPD ha solicitado que los sitios web de los órganos públicos se ajusten a formatos digitales accesibles y adopten textos de lectura fácil y lenguaje claro, así como el braille y la comunicación táctil,⁹⁴

89 *Ibid.*, párr. 47, inciso b) (E/C.12/GC/23, 2016).

90 Recomendación general N° 34, párr. 35 (CERD/C/GC/34, 2011).

91 Observación general N° 7, párr. 23 (CRPD/C/GC/7, 2018b).

92 Recomendación general N° 34, párr. 45 (CERD/C/GC/34, 2011).

93 Observación general N° 23, párr. 42 (E/C.12/GC/23, 2016).

94 Observación general N° 7, párr. 22 (CRPD/C/GC/7, 2018b).

lo que nos lleva a cuestionar si los partidos políticos, como entes públicos que son, también deberían verse obligados a ello.

Por su parte, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos ha recomendado establecer medidas específicas para que la población privada de la libertad con discapacidad cuente con apoyos dentro de los centros penitenciarios,⁹⁵ lo cual debería extenderse al momento de ejercer su derecho al voto.

Por último, otro aspecto importante a considerar son los gastos adicionales en los que incurre la población con discapacidad.⁹⁶ Esta reflexión debería de considerarse tanto en los gastos de campaña como en el desempeño de sus funciones una vez en el cargo.

Conclusiones

En este apartado repasamos la manera en que los distintos cuerpos normativos de las 32 entidades federativas del país han definido la adopción de medidas específicas para diversos grupos de población en situación de vulnerabilidad. A partir del estudio realizado, hemos visto la forma en que las diversas acciones afirmativas se han instrumentado y los resultados que han tenido.

Con base en la revisión de esos textos puede identificarse que:

- Las cuotas electorales protegen a diversos grupos de población, dependiendo de la entidad federativa.
- Las normas regulan de distinta manera el universo de personas que pueden registrarse válidamente a una candidatura vía cuota electoral (la edad o los requisitos varían al cambiar de límite territorial).

95 Observaciones a los estándares mínimos para el tratamiento de personas privadas de la libertad, párr. 6 (UNODC/CCPCJ/EG.6/2014/INF/4, 2013).

96 Observación general N° 6, párr. 68 (CRPD/C/GC/6, 2018a).

- Las leyes locales amplían el catálogo de derechos que pueden ser protegidos mediante acciones afirmativas (derecho a votar, a integrar órganos electorales y otros relacionados con la participación en asuntos públicos).
- En las 32 entidades federativas se pueden identificar esfuerzos específicos para promover, proteger y garantizar los derechos político-electorales, mediante acciones afirmativas.
- Son pocas las normas locales que, más allá de la formación de liderazgos de mujeres, asignan recursos para la implementación de acciones afirmativas para los grupos de población vulnerables.
- Desde la experiencia internacional y más allá del ámbito electoral podemos encontrar nuevas medidas que fortalezcan el disfrute de derechos en México.
- Se necesita la adopción de perspectivas y enfoques diferenciados en los ejercicios de presupuestación, fiscalización y rendición de cuentas.
- Es importante tomarse en serio la construcción de una política educativa y de comunicación social que visibilice la sociedad diversa en la que vivimos, para normalizar el multiculturalismo, sensibilizar sobre los obstáculos que enfrentan los grupos de población mencionados y reconocer los privilegios y prejuicios existentes.
- Resulta estratégico fortalecer las instituciones y abrir espacios amables en ellas (no sólo de representación) para los referidos grupos de población.
- En el análisis de acciones a adoptar, no se puede dejar de lado la transversalidad de condiciones en las que se encuentran las personas y que afecta el disfrute de sus derechos.

IV

**Más allá de las cuotas: una
propuesta para un ejercicio
más igualitario de los derechos
político-electorales**

4. Más allá de las cuotas: una propuesta para un ejercicio más igualitario de los derechos político-electorales

En el presente estudio hemos planteado el marco teórico y normativo que debe aplicarse a las acciones afirmativas que se definan e implementen en México. El marco teórico conceptual nos subraya la importancia de la igualdad material en el diseño de normas jurídicas, políticas públicas y resoluciones encaminadas a contrarrestar las barreras estructurales e históricas que enfrentan diversos grupos de población en situación de vulnerabilidad.

106

Consideramos que pese a la utilidad de las acciones afirmativas para alcanzar una igualdad material, estos esfuerzos no serán suficientes sin un cambio en las prácticas y concepciones sociales que erradiquen los estereotipos que motivan la desigualdad.

Por ello, es de gran importancia educar y capacitar con perspectiva de derechos humanos, como herramientas que posibilite reconocer las desigualdades históricas, y luego acortar las brechas mediante acciones que permitan una real igualdad de oportunidades. La educación es la vía para transformar a las personas y fortalecer nuestra cultura cívica. A la par, resulta impostergable erradicar prácticas discriminatorias que excluyen y provocan que las personas no puedan ejercer sus derechos de forma igualitaria.

Por lo anterior, consideramos importante abrir la discusión sobre el concepto de la igualdad material, más allá de un derecho (el de ser votada o votado) y de acciones afirmativas en particular (como las cuotas electorales).

Debemos reconocer que en el país tuvimos una interesante experiencia durante el Proceso Electoral 2020-2021, en el cual se implementaron cuotas para diversos grupos de población en situación de vulnerabilidad.

Al analizar la eficacia de la representación política de estos grupos poblacionales, debemos considerar desde las reglas para registrar una candidatura hasta el trabajo legislativo. De no existir normas que regularan la forma en la cual se registran las candidaturas, muy probablemente los pisos mínimos no estarían asegurados y los techos aún serían inalcanzables.

Al evaluar los gastos de campaña no apreciamos ninguna regulación que protegiera específicamente a las minorías, ya sea de manera explícita, implícita o con un argumento reforzado. Esto resulta muy peligroso, pues aumenta el riesgo de que estas candidaturas no puedan competir electoralmente en condiciones de equidad.

Además, la persona que obtiene un espacio de representación en el Congreso de la Unión se enfrentará al dilema de alinearse a la disciplina partidista o impulsar los intereses del grupo de población al que representa, por lo que se corre el riesgo de ver diluido el objetivo central de la representación simbólica, la cual se basa en asemejarse a la condición minoritaria de las personas postuladas.

Más allá de los diversos ajustes que la regulación de las acciones afirmativas en nuestro país requieran, relacionadas con las formas razonables para acreditar la vinculación de la persona con el grupo en situación de vulnerabilidad al que se busca representar y el desigual ejercicio de los recursos en las campañas, es importante reconocer los frutos obtenidos en este primer e inédito ejercicio federal.

Respecto al trabajo legislativo de las personas que accedieron a un lugar en el Congreso, observamos iniciativas de ley y trabajo en comisiones que eventualmente pudieran favorecer a los grupos de población que se busca representar.

Sin embargo, es necesario subrayar que en este proceso la responsabilidad es compartida entre personas postuladas y ganadoras y los partidos

políticos. Ello porque estos últimos terminan imponiendo ciertas líneas de prioridades en el trabajo legislativo de quienes integran sus grupos parlamentarios, entre las cuales no siempre se ubica la agenda de diversidad, inclusión y no discriminación.

En este estudio hemos subrayado que, toda vez que el disfrute de los derechos humanos —incluidos los de carácter político-electoral— se explica a partir de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, es indispensable plantear políticas públicas que potencien el goce de todos ellos, y no sólo de algunos.

En particular, las acciones afirmativas implementadas en México a través de cuotas electorales en la postulación de candidaturas de grupos de población en situación de vulnerabilidad no bastan para garantizarle a los grupos referidos una participación amplia e igualitaria en los asuntos públicos del país. En principio, porque no todos los grupos de población se encuentran protegidos en todas las entidades federativas del país. Asimismo, porque dichas acciones son reguladas de manera distinta en cada entidad federativa, lo que genera diversos grados de protección y goce, dependiendo del lugar de residencia de la persona en cuestión.

Además, es importante incluir acciones afirmativas dirigidas a otros derechos político-electorales que fortalezcan la participación de estos grupos de población en la vida pública del país.

En México, se identifican decenas de medidas afirmativas que potencian la participación política de la ciudadanía. El mapeo de éstas y su integración en una política pública nacional, con énfasis en las particularidades locales, se vuelven estratégicos para un disfrute amplio e igualitario de los derechos político-electorales.

Existen importantes esfuerzos para empoderar a las mujeres y la población indígena. No obstante, debería valorarse si algunas de estas acciones tendrían que ampliarse a otros grupos en situación de vulnerabilidad o plantearse el despliegue de otras medidas bajo conceptos de inclusión social y no discriminación. Si bien se reconocen las particularidades de cada sector y los obstáculos que enfrenta, en algunos casos podría resultar más eficiente plantear disposiciones generales en este rubro.

Sin dinero, es complicado hablar del disfrute de derechos. Por ello, se vuelve importante que partidos políticos y autoridades electorales destinen fondos específicos a las acciones afirmativas que la ley contemple en favor de estos grupos de población. Resulta estratégico que la elaboración de presupuestos se realice con perspectiva de género y enfoques diferenciados, que contemplen la interseccionalidad de condiciones. Y también es importante dar seguimiento a los resultados que arrojen los ejercicios presupuestales.

Como cualquier otra política pública, resulta imperativo contar con indicadores (cuantitativos y cualitativos) con perspectiva de derechos humanos para formular y evaluar las acciones en la materia. Por ejemplo, ¿cuáles son los resultados de las capacitaciones impartidas? ¿Se traducen en más inclusión y menos violaciones?

El análisis comparado de lo que ocurre en otras latitudes permite identificar buenas prácticas y valorar su posible despliegue en nuestro país. Para dicha tarea, es indispensable revisar las causas de éxito de la medida adoptada en su versión original, para reconocer sus limitaciones y ventajas en caso de implementarse en México.

Finalmente, durante los procesos de elaboración de estas medidas, consideramos que es importante adoptar un enfoque de derechos humanos, para dar cumplimiento a las obligaciones de promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos.

Referencias bibliográficas

- Acevedo, S. y Navia, P. (2015). Un método no endógeno para medir el gasto electoral en Chile, 2005-2009. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60(225), 103-132. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(15\)30021-0](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(15)30021-0)
- Aguilar Rivera, J. A. (2011). *Igualdad democrática y medidas afirmativas. ¿Equidad y cuotas?* México: TEPJF.
- Anderson, M. B. (1994). El concepto de vulnerabilidad más allá de la focalización en los grupos vulnerables. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 19(124), 336-341.
- Aparicio Castillo, F. J. (2011). *Cuotas de género en México. Candidaturas y resultados electorales para diputados federales 2009*. México: TEPJF.
- Báez Silva, C. y Gilas, K. (2017). Paridad de género: entre acceso a las listas y acceso a los cargos. *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 36(1), 3-26.
- Cartwright, N. y Hardie, J. (2012). *Evidence-Based Policy: A Practical Guide to Doing it Better*. Nueva York: Oxford University Press.
- Chueca, R. (2019). La representación política: una conjetura colectiva. En Riberi, Pablo (Coord.), *Fundamentos y desafíos de la teoría constitucional contemporánea* (pp. 121-130). México: UNAM.
- Clealand, D. P. (2022). Las Vidas Negras Importan: Centering Blackness and Racial Politics in Latin American Research. *Annual Review of Political Science*, 25, 341-356. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-102119-100255>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Fondo de Población de las Naciones Unidas (CEPAL). (2020). *Afrodescendientes*

- y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para su inclusión. Santiago: Naciones Unidas.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2016). *Observación general N° 23 sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdImnsJZZVQfoUYY19kME5pOqRbao%2BukBRbHveRQH1JhhOvARU9LtsY1l%2BVHXIYTQT7YPC8NiCcskBXpB1e9CjrlIfQwnwfpr>
- Comité de Derechos Humanos. (2011). *Observación general N° 34*. <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>
- Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. (2012). *Observación general N° 1, sobre los trabajadores domésticos migratorios*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8447.pdf>
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. (2012). *Recomendación general N° 34 aprobada por el Comité*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8466.pdf>
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2018a). *Observación general N° 6 sobre la igualdad y la no discriminación*. <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-6-article-5-equality-and-non>
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2018b). *Observación general N° 7 sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g18/336/57/pdf/g1833657.pdf?token=pFtJPe4ozR8bYJVuOK&fe=true>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (1984). Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica

relacionada con la naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero. Serie A, número 4.

Corte IDH. (2005a). Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio. Serie C, Número 125.

Corte IDH. (2005b). Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio. Serie C, número 127.

Corte IDH. (2008). Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto. Serie C, número 182.

Corte IDH. (2009a). Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre. Serie C, número 205.

Corte IDH. (2009b). Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio. Serie C, número, 197.

Corte IDH. (2010). Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo. Serie C, número 212.

Corte IDH. (2011). Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre. Serie C, número 233, párrafo 108.

Corte IDH. (2012). Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero. Serie C, número 239.

Corte IDH. (2014). Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activistas del Pueblo Indígena Mapuche) vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo. Serie C, número 279, párrafo 384.

- Corte IDH. (2015). Caso González Lluy y otros vs. Ecuador. Sentencia de 1 de septiembre. Serie C, número 298.
- Corte IDH. (2016). Caso Flor Freire vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto. Serie C, número 315.
- Corte IDH. (2017). Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre. Serie A, número 124.
- Corte IDH. (2021). Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre). Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021. Serie A, número 27, párrafo 168.
- Cuadra, H. (1973). El apartheid como patología social. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 19(71), 33-57. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.1973.71.81854>
- De la Torre Martínez, C. (Coord.). (2006). *Derecho a la no discriminación*. México: UNAM, Conapred, CDHDF.
- Facio, A. y Fries, L. (2005). Feminismo, género y patriarcado. *Academia, Revista sobre enseñanza del Derecho de Buenos Aires*, 3(6), 259-294.
- Freidenberg, F. (Ed.). (2017). *La representación política de las mujeres en México*. México: UNAM, INE.

- García Beaudoux, V. (2017). De techos, suelos, laberintos y precipicios. Estereotipos de género, barreras y desafíos de las mujeres políticas. En Freidenberg, F. y Del Valle Pérez, G. (Eds.). *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina* (pp. 103-114). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Tribunal Electoral de la Ciudad de México.
- Gilas, K. (2014). *Con las cuotas no basta. De las cuotas de género y otras acciones afirmativas*. México: TEPJF.
- Góngora Cervantes, V. y Plascencia Morales, C. N. (2022). *Ciudadanía e insurrección. La lucha por los derechos políticos de las mujeres en México*, México: INE.
- González Marín, N. (2006). Acciones positivas: origen, conceptualización y perspectivas. En De la Torre Martínez, C., (Coord.), *Derecho a la no discriminación* (pp. 307-370). México: UNAM, Conapred, CDHDF.
- Government of Canada. (2022a). *Plan de Acción de Canadá para la Inclusión de la Discapacidad*. <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/disability-inclusion-action-plan/action-plan-2022.html>
- Government of Canada. (2022b). *Plan Federal de Acción 2SLGBTQI+* <https://www.canada.ca/en/women-gender-equality/free-to-be-me/federal-2slgbtqi-plus-action-plan/federal-2slgbtqi-plus-action-plan-2022.html>
- Government of Canada. (2024). *Indigenous Services Canada: 2024-25 Departmental Plan*. <https://www.sac-isc.gc.ca/eng/1700663212614/1700663234295>
- Grupo Intergubernamental de Expertos para las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Personas Privadas de la Libertad. (2013). *Observations on the standard minimum rules for the treatment of prisoners*. <https://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/expert-group-meetings6.html>

- Guevara Niebla, G. (2020). *Democracia y educación*. México: INE.
- Holmes, S. y Sunstein, C. R. (2011). *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Ibarra Cárdenas, J. (2013). Cuota de género vs. regla de mayoría: el debate constitucional. *Cuestiones Constitucionales, Revista de Derecho Constitucional*, 1(28). [https://doi.org/10.1016/S1405-9193\(13\)71278-2](https://doi.org/10.1016/S1405-9193(13)71278-2)
- Ibarra Olguín, A. M. (2021). *Discriminación. Piezas para armar*. México: SCJN-Centro de Estudios Constitucionales.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2021). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares. (2021). Endireh 2021. Principales resultados*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2021/doc/endireh2021_presentacion_ejecutiva.pdf
- INEGI. (2022a). *Encuesta Nacional sobre Discriminación, Comunicado de prensa 275/23*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/salade prensa/boletines/2023/ENADIS/ENADIS_Nal22.pdf
- INEGI. (2022b). *Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados (ENASIC 2022). Comunicado de Prensa 578/23*. <https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=8481>
- INEGI. (2022c). *Encuesta Nacional sobre Discriminación. Comunicado de prensa 275/23*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/salade prensa/boletines/2023/ENADIS/ENADIS_Nal22.pdf
- Instituto Nacional Electoral (INE). (2018a). *La agenda pendiente en materia de representación y participación política: voces de los pueblos y comunidades indígenas de México*. México: INE, TEPJF.
- INE. (2018b). *Protocolo para la Inclusión de Personas con Discapacidad como funcionarios y funcionarias de Mesas Directivas de Casilla*. México: INE. <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/06/DECEyEC-Protocolo-Discapacidad.pdf>

- INE. (2020). Acuerdo CG572/2020. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115204/CGex202011-18-ap-7.pdf>
- INE. (2021a). Acuerdo INE/CG18/2021. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>
- INE. (2021b). Acuerdo CG18/2021. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>
- INE. (2021c). Cómputos distritales 2021. <https://computos2021.ine.mx/votos-distrito/mapa>
- INE. (2022a). *Datos abiertos en fiscalización*. <http://fiscalizacion.ine.mx/web/portalsif/descarga-de-reportes>.
- INE. (2022b). *Experiencias y buenas prácticas en la observancia y aplicación del principio de paridad y acciones afirmativas. Proceso electoral y concurrente 2020-2021*. México: Instituto Nacional Electoral.
- INE. (2023a). *Boletín de Prensa 005, Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género*. <https://centralectoral.ine.mx/2023/01/12/registra-ine-a-260-personas-por-violencia-politica-contras-las-mujeres-en-razon-de-genero/>
- INE. (2023b). *Modelo de Operación para la Organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Concurrente (2023-2024)*. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/155633/CGex202311-03-ap-4-a2.pdf>
- Jaiven, A. L. y Rodríguez Bravo, R. (2017). El sufragio femenino y la Constitución de 1917. Una revisión. *Política y Cultura*, 48. 57-81. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422017000200057
- Kurczyn Villalobos, P. (2004). *Acoso sexual y discriminación por maternidad en el trabajo*. México: UNAM.

- Lagarde, M. (1996). *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. Madrid: Horas y Horas.
- Lara Espinosa, D. (2015). *El reconocimiento constitucional del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres en Latinoamérica*. México: CNDH.
- Latapie Aldana, R. (2021). ¿De qué hablamos cuando hablamos del test de igualdad? En Ibarra Olguín A. M. (Coord.), *Discriminación. Piezas para armar* (pp. 141-210). México: SCJN.
- Lawless, J. (2015). Female Candidates and Legislators. *Annual Review of Political Science*, 18, 349-366. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-020614-094613>
- Longobardo, M. (2024). La aplicabilidad del Apartheid a las situaciones de ocupación: en las encrucijadas entre el derecho internacional humanitario, el derecho penal internacional y el derecho internacional de los derechos humanos. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 24(24), 3-36. <https://doi.org/10.22201/ij.24487872e.2024.24.17556>
- Mackie, J. L. (1965). Causes and Conditions. *American Philosophical Quarterly*, 2(4), 245-264.
- Martínez Ramírez, F. (2021). Los vulnerables en la jurisprudencia interamericana. En Astudillo, C. y García Ramírez, S. (Coords.), *Corte Interamericana de Derechos Humanos. Organización, funcionamiento y trascendencia* (pp. 1039-1066). México: Tirant lo Blanch.
- Martínez Ramírez, F. (2022). Democracia incluyente. Acciones afirmativas en materia indígena. En Abreu Sacramento, J. P. (Coord.), *Elecciones 2021. 25 años de evolución interpretativa* (pp. 187-228). México: TEPJF.
- Martínez Ramírez, F. y Verdín Pérez, J. A. (2023). La perspectiva de género y el acceso a la justicia en México. En VV. AA. *Diálogos sobre la igualdad sustantiva y la violencia política contra las mujeres en razón de género y su impacto en la democracia* (pp. 127-139). México: INE.

- Mattiace, S. (2019). Mexico 2018: AMLO's Hour. *Revista de Ciencia Política*, 39(2), 285-311. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2019000200285>
- Mendieta Ramírez, A. (2020). Financiamiento de las campañas políticas de 2018 en México: desigualdad de género. *Vivat Academia. Revista de Comunicación*, 152, 101-115. <http://doi.org/10.15178/va.2020.152>
- Morales Hernández, M. R. (2020). *Feminicidio. Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional*. (24). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Morales Sánchez, J. (2019). Techo de cristal y discriminación: análisis de los límites impuestos para el empoderamiento económico de las mujeres. En Galeana Herrera, P. (Coord.), *Atrévete a cambiar a una cultura de igualdad sustantiva* (pp. 301-328). México: CNDH.
- Mosquera, C., Rodríguez, M. y León, R. E. (2009). Las acciones afirmativas como medio de inclusión social. Énfasis conceptuales, polémicas frecuentes y experiencias de implementación en algunos países. En *Acciones afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal* (pp. 69-152). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas-Centro de Estudios Sociales-Universidad de Colombia.
- Navarro Fierro, C. M. (2021). *Estudio sobre mecanismos de inclusión electoral en perspectiva internacional comparada*. México: INE.
- ONU-Mujeres. (2024). *Las huellas de los feminicidios en CDMX*. <https://mexico.unwomen.org/es/stories/reportaje/2024/03/huellas>
- Ortega Soriano, R. (2015). *Los derechos de las niñas y los niños en el derecho internacional, con especial atención al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. México: CNDH.
- Pérez Parra, J. A. (2020). Acciones afirmativas electorales para personas con discapacidad en México. Una necesaria implementación. *Justicia Electoral*, 25(1), 23-54. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/justicia-electoral/article/view/39103>

- Piatti-Crocker, A. (2019). The Diffusion of Gender Policy in Latin America: From Quotas to Parity. *Journal of International Women's Studies*, 20(6), 44–59. <https://vc.bridgew.edu/jiws/vol20/iss6/4>
- Piscopo, J. (2016). When Informality Advantages Women: Quota Networks, Electoral Rules, and Candidate Selection in Mexico. *Government & Opposition*, 51(3), 487–512. <https://doi.org/10.1017/gov.2016.11>
- Real Academia Española. (2019). Vulnerable. *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/vulnerable>
- Rey Martínez, F. (2013). *Cuotas 2.0. Un nuevo enfoque de las cuotas electorales de género*. México: TEPJF.
- Ricoy, R. (2015). Teorías jurídicas feministas. En Fabra, J. y Núñez, A. (Eds.), *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, 1 (pp. 459-499). México: UNAM.
- Saba, R. P. (2021). Las acciones afirmativas y las dos caras de la igualdad, en Ibarra Olguín, A. M. (Coord.), *Discriminación. Piezas para armar*. (pp. 81-139). México: SCJN.
- Santiago Juárez, M. (2007). *Igualdad y acciones afirmativas*. México: UNAM.
- Scott, J. (2022). It's all about the Money: Understanding how Black Women Fund their Campaigns. *PS: Political Science & Politics*, 55(2), 297-300. <https://doi.org/10.1017/S1049096521001505>
- Serrano, S. (2013). Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos. En Ferrer Mac-Gregor, E., Caballero Ochoa, J. R. y Steiner, Christian (Coords). *Derechos Humanos en la Constitución. Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana, tomo I* (pp. 89-132). México: SCJN, UNAM, Fundación Konrad Adenauer.
- Singer Sochet, M. (2013). *Justicia electoral. México, participación y representación indígena*. México: TEPJF.

- Singer Sochet, M. (2022). *Representación y participación política indígena en México*. México: UNAM, INE.
- Sonnleitner, W. (2020). Participation, Representation and Political Inclusion. Is There an Indigenous Vote in Mexico? *Política y gobierno*, 27(2), 1-38.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2015). Amparo en revisión 1043/2015. <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=186707>
- SCJN. (2019). Amparo en revisión 57/2019, relativo al diseño y ejecución de políticas públicas que regulan el uso terapéutico de los derivados farmacológicos de la cannabis sativa, para el propósito que nos ocupa el análisis sobre la igualdad de trato y la omisión legislativa que provoca una violación a derechos, sobre todo en personas que se encuentran en una condición de vulnerabilidad. <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=249483>
- SCJN. (2020). Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género. México: SCJN.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2009). Juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano, SX- JDC-165/2009. https://www.te.gob.mx/sites/default/files/sr_14_sx-jdc-165-2009.pdf
- TEPJF. (2017). SUP-RAP-726/2017 y acumulados. Acciones afirmativas indígenas. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-726-2017>
- TEPJF. (2018). SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 acumulados. Sentencia que reconoce el derecho al voto activo de las personas que se encuentran en prisión preventiva. https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf

- TEPJF. (2019). SUP-JDC-1282/2019. https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1282-2019.pdf
- TEPJF. (2020). Recursos de apelación y juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, Expedientes SUP-RAP-121/2020 y acumulados. https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP_2020_RAP_121-945532.pdf
- Valladares, L. (2021). Una mirada antropológica a la usurpación de la identidad indígena en las elecciones de 2018 y 2021 en México. *Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology*, 18, 1-21. <http://doi.org/10.1590/1809-43412021v18a804>
- Vasabjit, B. y Rich, T. (2016). District level competition in Mexico's chamber of deputies: an embedded analysis. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 26(4), 412-422. <https://doi.org/10.1080/17457289.2016.1172592>
- Vázquez Ferrel, C. y Díaz Domínguez, A. (2019). Poder e influencia en contextos de prohibición de reelección consecutiva: el caso de la Cámara de Diputados de México. *Revista de Ciencia Política*, 39(3), 517-546. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2019000300517>
- VV. AA. (2023). *Diálogos sobre la igualdad sustantiva y la violencia política contra las mujeres en razón de género y su impacto en la democracia*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Women's Environment and Development Organization (WEDO). (2007). *Global 50/50 Campaign-Get the Balance Right: Women Candidates and Campaign Finance*. <https://wedo.org/women-candidates-and-campaign-finance-december-2007/>

*Legislación consultada***Canadá**

Department for Women and Gender Equality Act. Fecha de consulta: 13 de febrero de 2024. <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/>

Gender Budgeting Act. Fecha de consulta: 13 de febrero de 2024. <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/>

Income Tax Act. Fecha de consulta: 13 de febrero de 2024. <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/>

Chile

Ley 20.840 de Chile. Fecha de consulta: 16 de febrero de 2024. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1077039>

Colombia

Ley 1475 de 2011. Fecha de consulta: 1 y 7 de febrero de 2024. <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2022/03/Ley-Estatutaria-1475.-por-la-cual-se-adoptan-reglas-de-organizacion-y-funcionamiento-de-los-partidos-y-movimientos-politicos-de-los-procesos-electorales-de-2011.pdf>

México

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. https://www.iecm.mx/www/marconormativo/docs/CODIGO_DE_INSTITUCIONES_Y_PROCEDIMIENTOS_ELECTORALES_DE_LA_CIUADAD_DE_MEXICO_2.pdf

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/codigos/pdf/CIELECTORMO23.pdf>

- Código de Instituciones y Procesos Electorales para el Estado de Puebla. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. https://www.ieepuebla.org.mx/transparenciaPue/web/77/I/2023/local/ANEXO_9_CIPEEP.pdf
- Código Electoral del Estado de Aguascalientes. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. <https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/NormatecaAdministrador/archivos/EDO-4-9.pdf>
- Código Electoral del Estado de Colima. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. https://ieecolima.org.mx/leyes/codigo_electoral_nuevo_2020.pdf
- Código Electoral del Estado de Hidalgo. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. http://ieehidalgo.org.mx/images/MarcoJuridico/CodigoElectoraldelEstadodeHidalgo_.pdf
- Código Electoral del Estado de Jalisco. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/transparencia/articulo-8/II/c/Codigo_Electoral_del_Estado_de_Jalisco.pdf
- Código Electoral del Estado de México. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. <https://publicaciones.ieem.org.mx/index.php/publicacionesieem/catalog/view/255/236/988-1>
- Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. <https://www.iem.org.mx/index.php/codigo-electoral>
- Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. <https://www.iec.org.mx/v1/images/legislacion/2feb2023/Código%20Electoral%20del%20Estado%20de%20Coahuila%20de%20Zaragoza.pdf>
- Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CODIGO ELECTORAL19062023.pdf>

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. <https://www.ieec.org.mx/Documentacion/Leyes/LeyInstProcElectorales.pdf>

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. <https://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/legislacion/Estatal/09%20Ley%20de%20Instituciones%20y%20Procedimientos%20Electorales.pdf>

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. [https://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2022/MarcoJuridico/Ley_de_Instituciones_Politicas_y_Procedimientos_Electorales_de_Oaxaca_\(Dto_Ref_606_aprob_LXV_Legis_6_abr_2022_PO_19_8a_secc_7_may_2022\).pdf](https://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2022/MarcoJuridico/Ley_de_Instituciones_Politicas_y_Procedimientos_Electorales_de_Oaxaca_(Dto_Ref_606_aprob_LXV_Legis_6_abr_2022_PO_19_8a_secc_7_may_2022).pdf)

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. <http://www.teey.org.mx/pdf/MarcoJuridico/LIPEEY-2023-06-30.pdf>

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. https://www.tedgo.gob.mx/2018/documentos/LEY_INSTITUCIONES_PROCEDIMIENTOS_ELECTORALES.pdf

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. https://congreso-gto.s3.amazonaws.com/uploads/reforma/pdf/3525/LIPEEG_REF20Nov2023.pdf

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L185-XVII-20231003-Lipe-actualizado-Dec-104.pdf>

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024 http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_344.pdf

- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. <https://transparencia.tetlax.org.mx/wp-content/uploads/2023/10/LIPEET-25-04-2022.pdf>
- Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Sinaloa. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. <https://www.ieesinaloa.mx/wp-content/uploads/Transparencia/SecretariaEjecutiva/Formato-Fundamento.Legal/2023/Ley-de-Instituciones-y-Procedimientos-Electorales-de-Sinaloa-20-01-2023.pdf>
- Ley Electoral del Estado de Baja California Sur. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. <https://www.cbcs.gob.mx/index.php/trabajos-legislativos/leyes?layout=edit&id=1577>
- Ley Electoral del Estado de Baja California. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_I/20230902_LEY ELECTORAL.PDF
- Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. <https://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1173.pdf>
- Ley Electoral del Estado de Nayarit. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. https://congresonayarit.gob.mx/wp-content/uploads/QUE_HACEMOS/LEGISLACION_ESTATAL/leyes/electoral_del_estado_de_nayarit_ley.pdf
- Ley Electoral del Estado de Querétaro. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY057_59_18.pdf
- Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. https://www.teeslp.gob.mx/wp-content/uploads/2023/11/Ley_Electoral_del_Estado_12_Octubre_-2023.pdf

Ley Electoral del Estado de Tamaulipas. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. <https://www.congresotamaulipas.gob.mx/LegislacionEstatual/LegislacionVigente/VerLey.asp?IdLey=262>

Ley Electoral del Estado de Zacatecas. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. <https://www.ieez.org.mx/MN.html>

Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20ELECTORAL%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf?2023-05-29

Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. http://iepct.mx/docs/marco_legal/n/LEPP.pdf

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Ley General de Partidos Políticos. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero. Fecha de consulta: 15 de enero de 2024. <https://congresogro.gob.mx/legislacion/ordinarias/ARCHI/ley-de-instituciones-y-procedimientos-electorales-del-estado-de-guerrero-483-2023-06-28.pdf>

Unión Europea

Directiva (UE) 2016/2102 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público (texto pertinente a efectos del EEE). Fecha de consulta: 11 de febrero de 2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32016L2102>

Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida

profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo. Fecha de consulta: 11 de febrero de 2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32019L1158>

Resolución 2018/C 456/01. Resolución del Consejo de la Unión Europea y los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el Consejo, sobre un marco para la cooperación europea en el ámbito de la juventud: la Estrategia de la Unión Europea para la Juventud 2019-2027. Fecha de consulta: 11 de febrero de 2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2018:456:FULL&from=PT>

Sobre los autores y la autora

José Pablo Abreu Sacramento

Doctor y licenciado en Derecho, así como maestro en Filosofía y Políticas Públicas. Se ha desarrollado profesionalmente en el servicio público y la academia. Su investigación se ha dirigido a los derechos humanos, el derecho electoral y el acceso a la justicia.

Fabiola Martínez Ramírez

Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Directora del Departamento Regional de Derecho del Tecnológico de Monterrey en los campus de la Ciudad de México. Investigadora nacional nivel I. Coordinadora y autora de ocho obras colectivas; cuenta con cerca de 50 capítulos de libros, artículos especializados y otros escritos académicos.

Alejandro Díaz Domínguez

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Vanderbilt y profesor-investigador de la Escuela de Gobierno del Tecnológico de Monterrey. Su investigación se ha centrado en encuestas y en organismos electorales y judiciales.

**Acciones afirmativas y democracia sustantiva.
Reflexiones más allá de las cuotas electorales**

La edición estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación
Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.

