ESTUDIO ESPECIALIZADO SOBRE LA EFECTIVIDAD EN LA APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS Y LAS BARRERAS QUE ENFRENTAN LOS GRUPOS EN SITUACIÓN DE DISCRIMINACIÓN EN LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021

Documento de investigación elaborado por El Colegio de México con motivo del convenio específico de colaboración con el Instituto Nacional Electoral, Número INE/DJ/124/2021

INFORME FINAL

14 de octubre de 2022

Equipo de investigación de El Colegio de México*

* El equipo de investigación está conformado por las siguientes personas, quienes participaron en todas las actividades del proyecto y redactaron de forma colegida los doce Capítulos que integran este informe (aparecen en orden alfabético): Edgars Martínez Navarrete, Margarita Moreno López, Víctor Manuel Santillán Ortega, Willibald Sonnleitner, Manuel Jonathan Soria y Alejandro Vázquez Arana. Adicionalmente, a lo largo de la realización del estudio nos beneficiamos de las asesorías académicas de Liliana Rivera Sánchez y de Gustavo Adolfo Urbina Cortés, así como de la colaboración técnica de Rodrigo Dorantes Gilardi en el análisis de redes sociales y de la participación de Denis Anahí Salazar Hernández en la revisión de las experiencias internacionales, quienes compartieron generosamente sus conocimientos y también proporcionaron datos e insumos escritos para los Capítulos 6, 9 y 10. La responsabilidad de la redacción del documento final le corresponde a las primeras seis personas, muchos de los hallazgos e ideas sistematizadas en los tres Capítulos mencionados, a las últimas cuatro.

Índice

INTRODUCCIÓN GENERAL DEL ESTUDIO ***6***

Alcances y dilemas de la representación política democrática 10
Antecedentes a considerar 14
Los preparativos del INE para el proceso electoral de 2020-2021 15
El estudio realizado por El Colegio de México 23
Estructura y metodología del estudio 26
Elementos sintéticos para iniciar la reflexión 30
Agradecimientos 35

I. CONTEXTO GENERAL Y ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS GRUPOS EN SITUACIÓN DE DISCRIMINACIÓN PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021 ..... ***39***

INTRODUCCIÓN GENERAL **39**

Capítulo 1. Elementos jurisdiccionales y acciones emprendidas para promover la participación y la representación política de cinco grupos en situación de discriminación durante el PEF 2020-2021 en México ***42***

Introducción **42**
1.1. Acciones Afirmativas para personas indígenas 49
1.2. Acciones afirmativas para personas con discapacidad 57
1.3. Acciones afirmativas para personas afromexicanas 64
1.4. Acciones afirmativas para personas de la diversidad sexual 67
1.5. Acciones afirmativas para personas migrantes y residentes en el extranjero 71
1.6. La protección de datos personales de las personas candidatas registradas en cumplimiento a alguna acción afirmativa. 76

Capítulo 2. Recuento de acuerdos y sentencias relevantes ***80***

2.1. Acuerdos del Consejo General. 80
2.2. Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 97

II. EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021 ..... ***100***

INTRODUCCIÓN GENERAL ***100***

Capítulo 3. Una revisión exploratoria de los documentos que integran los expedientes de las candidaturas electas por acciones afirmativas en el proceso electoral federal 2020-2021 ..... ***103***

Introducción **103**
3.1. Expedientes de las candidaturas de personas de la diversidad sexual 110
3.2. Expedientes de las candidaturas de personas afromexicanas 112
3.3. Expedientes de las candidaturas de personas con discapacidad 113
3.4. Expedientes de candidaturas de migrantes y residentes en el extranjero 116
3.5. Expedientes de las candidaturas de personas indígenas 120

Conclusiones **129**

Capítulo 4. Las impugnaciones en contra de las candidaturas registradas por acciones afirmativas en el PEF 2020-2021 136

Introducción 136
4.1. Impugnaciones relacionadas con candidaturas afromexicanas 142
4.2. Impugnaciones relacionadas con candidaturas con discapacidad 143
4.3. Impugnaciones de candidaturas migrantes y residentes en el extranjero ... 151
4.4. Impugnaciones relacionadas con candidaturas indígenas 161

Conclusiones 181

Capítulo 5. Los resultados electorales: un avance importante en términos cuantitativos y de representación descriptiva 183

Introducción 183

5.1. Elementos generales para el análisis 186

5.2. Resultados electorales por grupo de acción afirmativa 192
A. Resultados electorales para personas afromexicanas 192
B. Resultados electorales para personas de la diversidad sexual 194
C. Resultados electorales para personas con discapacidad 195
D. Resultados para personas migrantes y residentes en el extranjero 197
E. Resultados electorales para personas indígenas 199

Conclusión: Una perspectiva sintética, general y transversal 207

III. UNA APROXIMACIÓN A LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA SUSTANTIVA DE CINCO GRUPOS EN SITUACIÓN DE DISCRIMINACIÓN EN EL PEF 2020-2021 222

INTRODUCCIÓN GENERAL 222

Capítulo 6. Comunicar y representar en el espacio público: la (in-) visibilización de los grupos en las narrativas desarrolladas en Twitter 224

Introducción 224

6.1. Visibilización de los grupos e impacto de la acción afirmativa 226
A. Actividad en *Twitter* de las diputaciones electas por acción afirmativa 227
B. Cambios en la visibilización durante la campaña 239
C. Cambios en la visibilización durante la LXV legislatura 240
D. El caso especial de la no publicidad de la acción afirmativa 244

6.2. Conformación de redes de activación temática 246

Conclusiones 253

Capítulo 7. Trayectorias políticas, perfiles personales y efectos de las acciones afirmativas 255

Introducción 255

7.1. Ingreso a la actividad política 265
A. Personas indígenas 266
B. Personas afromexicanas 267
C. Personas de la diversidad sexual 268
D. Personas con discapacidad 269
E. Personas migrantes y residentes en el extranjero 270

7.2. Efectos de la acción afirmativa en el proceso electoral..... 271
7.2.1 Selección de candidaturas 271
7.3. Campañas electorales.....281
7.4. Efectos de la acción afirmativa en la actividad legislativa.....291

Conclusiones..... 298

Capítulo 8. Legislar: las agendas sustantivas de las diputaciones electas por acciones afirmativas en la Cámara legislativa 300

Introducción 300

8.1. El trabajo legislativo de las diputaciones de acción afirmativa..... 300
A. Productividad legislativa 304
B. Participación en comisiones legislativas 313
C. Trabajo conjunto 316
D. Efectividad de la representación legislativa.....318

8.2. Agendas impulsadas por las diputaciones de acción afirmativa..... 322
A. Sujetos de la representación 322
B. Temáticas defendidas.....331

Conclusiones..... 340

IV. RETOS, EXPERIENCIAS, DESAFÍOS Y PROPUESTAS 345

INTRODUCCIÓN GENERAL.....345

Capítulo 9. Retos para la caracterización demográfica y socio-territorial, la definición, la delimitación y la medición de las cinco poblaciones objeto de atención prioritaria 346

Introducción 346

9.1. Consideraciones generales sobre los criterios de adscripción grupal 348

9.2. Factores socio-demográficos y de dispersión territorial..... 357
A. Personas y poblaciones con discapacidades.....358
B. Personas y poblaciones migrantes y/o residentes en el exterior.....366
C. Personas y poblaciones afromexicanas.....372
D. Personas y poblaciones indígenas 385
E. Personas y poblaciones integrantes de la diversidad sexual y de género 423
F. Panorama transversal y sintético 434

Conclusiones: Disyuntivas y retos de mediciones perfectibles 438

Capítulo 10. Experiencias y prácticas subnacionales de implementación de acciones afirmativas para la representación política de grupos en situación de discriminación, e información relevante del ámbito internacional 447

Introducción 447

10.1. Experiencias subnacionales en la implementación de acciones afirmativas..... 452
A. Personas indígenas.....458
B. Personas afromexicanas 466
C. Personas con discapacidad.....475

D. Personas de la diversidad sexual 480
E. Personas migrantes y residentes en el extranjero 497

Conclusión 513

Capítulo 11. Propuestas de las y los actores implicados en la implementación de las acciones afirmativas en el PEF 2020-2021 515

Introducción 515

11.1. PROPUESTAS ENFOCADAS EN LOS CINCO GRUPOS 519
A. GRUPO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD 519
B. GRUPO DE PERSONAS INDÍGENAS 522
C. GRUPO DE PERSONAS AFROMEXICANAS 525
D. GRUPO DE PERSONAS DE LA DIVERSIDAD SEXUAL 528
E. GRUPO DE PERSONAS MIGRANTES Y RESIDENTES EN EL EXTRANJERO 530

11.2. PROPUESTAS TRANSVERSALES 533
A. TEMPORALIDAD, DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN 533
B. PARTICIPACIÓN, REPRESENTACIÓN Y VISIBILIZACIÓN DE LOS GRUPOS 537
C. REFORMAS, AJUSTES Y DINÁMICAS EN EL CAMPO LEGISLATIVO 540
D. AJUSTES EN NORMATIVIDAD ELECTORAL Y CAMBIOS INTRAPARTIDARIOS 543
E. FORMACIÓN DE CUADROS Y PERFILES 545
F. CRITERIOS Y REQUISITOS PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS 547
G. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS 549

Conclusiones 550

CONCLUSIONES GENERALES DEL ESTUDIO 553
La adscripción a un grupo objeto de una acción afirmativa 556
La variedad de situaciones para acreditar una candidatura 556
Hacia una representación política sustantiva 564
Las acciones afirmativas en el espacio público 565
Las acciones afirmativas en las trayectorias políticas de las diputaciones 566
¿Cómo legislan las diputaciones por acción afirmativa? 569
La experiencia sub-nacional 572
Reflexiones finales 572

RECOMENDACIONES DEL EQUIPO DE INVESTIGACIÓN 576
A. Generar mayor claridad conceptual 576
B. Prevenir problemas técnicos de implementación 581
C. Considerar los desafíos más generales de la implementación 582
D. Allegarse de mejor información, antes de la toma de decisiones 585

FUENTES CITADAS Y ELEMENTOS DE BIBLIOGRAFÍA 587

GLOSARIO 620

INTRODUCCIÓN GENERAL DEL ESTUDIO

El proceso de tránsito a la democracia en México se acompañó del reconocimiento de que la sociedad mexicana es profundamente plural, tanto por sus culturas y sus tradiciones como por la diversidad de las formas como se expresan las distintas etnias, los grupos sociales y las particularidades regionales. En 1977, la primera reforma electoral buscó abrir cauces de representación a lo que Jesús Reyes Heroles denominó el gran mosaico que compone a nuestra sociedad (Reyes Heroles, 1977). Al concluir la segunda década del Siglo XXI, México es un país más diverso aún, pues el proceso democratizador abrió la puerta a la expresión y lucha por los derechos de grupos y sectores poco visibles que hoy tienen una voz que demanda representación. Su diversidad fue observada por las instituciones y los órganos del Estado que han implementado distintas medidas para reconocer las diferencias entre las personas y grupos que integran la nación mexicana.

En el ámbito electoral federal, los antecedentes de la lucha por democratizar la representación política –que se organizó durante décadas en un marco corporativo y super-presidencialista, en un contexto autoritario bajo el control de un partido hegemónico– se remontan a la década de 1970. Con este proceso de democratización se comenzaron a abrir gradualmente espacios más equitativos y competitivos para los partidos de oposición, antes de ampliar paulatinamente la participación y la representación de las mujeres, de otorgar el voto a las personas mexicanas en el extranjero y de reconocer a los pueblos indígenas. En contraste con la primera etapa de la democratización, marcada por un complejo proceso de negociación interpartidista que marcó el ritmo de las reformas electorales (Becerra, Salazar & Woldenberg, 2000), las últimas decisiones institucionales fueron orientadas por sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y por modificaciones legales que generaron avances importantes en este proceso. De esta forma, entre 1992 y 2019 se realizaron reformas constitucionales[2] o legales importantes destinadas a reconocer la composición pluricultural de la Nación mexicana y a

[2] La última reforma constitucional para garantizar derechos e igualdad de oportunidades para las personas indígenas se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2019.

ensanchar la representación de diversos grupos en situación de discriminación, paralelamente al incremento notable de su participación política.

Para el Proceso Electoral Federal (PEF) de 2020-2021, el Instituto Nacional Electoral (INE), por mandato del TEPJF, tomó los acuerdos y medidas necesarias para acatar las nuevas sentencias emitidas y de esa manera aplicar acciones afirmativas para ampliar la representación legislativa de cinco grupos poblacionales. Esto obligó a los partidos políticos y coaliciones a postular candidaturas a diputaciones exclusivas para personas indígenas, afromexicanas, con discapacidad, de la diversidad sexual y migrantes y residentes en el extranjero. Únicamente en el caso de las personas indígenas se había tenido una experiencia previa para ordenar este tipo de candidaturas por cuotas,[3] por lo que la autoridad electoral administrativa y los mismos partidos políticos, enfrentaron retos y desafíos novedosos de no fácil solución.

La experiencia generó múltiples controversias en los tribunales y en los medios de comunicación masiva, que permearon la dinámica de la interacción entre los actores políticos y las autoridades electorales, convirtiendo la implementación de las acciones afirmativas en uno de los temas torales del proceso electoral. Las dificultades para su implementación fueron muy variadas: la brevedad de los tiempos y plazos para regular, calendarizar y organizar las acciones afirmativas por el INE; las dinámicas y conflictos que se generaron al interior de los partidos políticos para la selección y postulación de las candidaturas en un momento avanzado del proceso electoral; las acusaciones de usurpación o simulación de identidades o condiciones para el cumplimiento de la acreditación y documentación para el registro de candidaturas indígenas o migrantes; las quejas de los partidos políticos por la vulneración a los principios de autodeterminación y autoorganización que rigen sus actividades, entre otros temas más.

[3] En acatamiento a la sentencia del TEPJF con número de expediente SUP-RAP-726-2017, el INE modificó el *Acuerdo del Consejo General del INE por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2017-2018* a fin de que los partidos políticos postularan a personas indígenas como candidatas a diputaciones de mayoría relativa en los 13 distritos en los que existe una concentración indígena que supera el 60% de la población total. Originalmente, el INE había propuesto que los partidos políticos nacionales o las coaliciones postularan, como acción afirmativa, fórmulas integradas por personas que se autoadscribieran como indígenas en, al menos, 12 de los 28 Distritos electorales con población indígena.

Uno de los principales retos para el INE fue construir la normatividad aplicable a las nuevas reglas para materializar las acciones afirmativas. Ello implicó, incluso, un trabajo político dirigido a construir consensos al interior y entre los partidos políticos, en concordancia con las autoridades electorales. Estos consensos derivaron en el diseño de acuerdos del Consejo General, para proyectar mecanismos de instrumentación y operacionalización de las acciones afirmativas.

El desafío no fue menor, particularmente por los tiempos que mandató el Tribunal para operar sus sentencias entre diciembre de 2020 y marzo de 2021. Fueron necesarios tres acuerdos del Consejo General del INE y dos sentencias del TEPJF para establecer las acciones afirmativas y generar o modificar los criterios aplicables para el registro de candidaturas, precisamente cuando ya se estaban llevando a cabo los procesos de selección interna de los partidos políticos para la postulación de sus candidaturas, que se habían pensado y diseñado con otros criterios. Incluso, en fechas posteriores a la definición de las candidaturas de los partidos, se aplicaron nuevas normas. En la figura 1 se sintetiza este proceso.

En virtud de los reducidos plazos para acatar los mandatos del TEPJF, las acciones del INE estuvieron encaminadas directamente a instruir a los partidos y coaliciones sobre el número de candidaturas que debían postular para cada uno de los grupos. De acuerdo con una variedad de fuentes y actores consultados para este estudio, los tiempos fueron insuficientes para realizar estudios segmentados por grupo o consultas a las poblaciones a representar que fundamentaran las decisiones de la autoridad electoral administrativa.

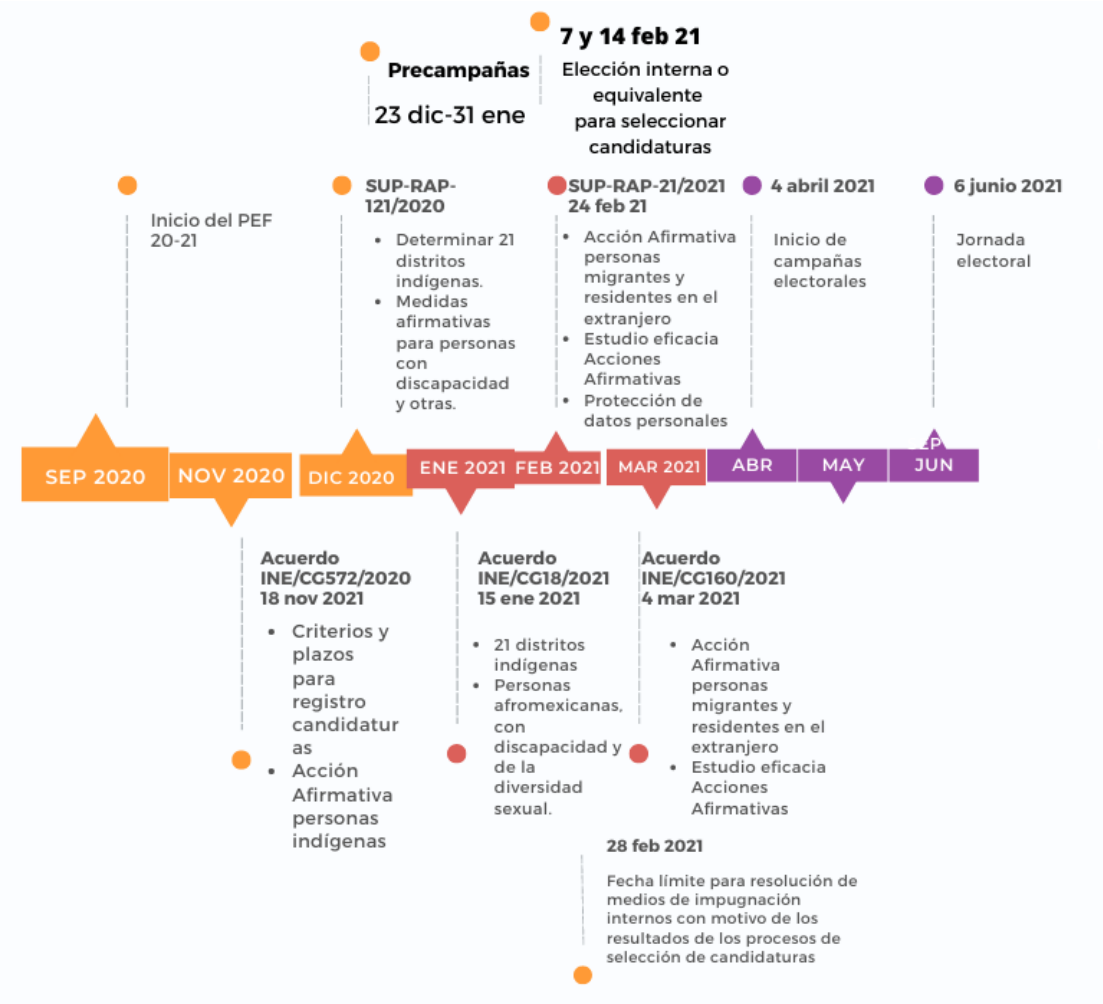
Como se observa en la figura 1, el acatamiento de las sentencias del Tribunal Electoral impactó la lógica organizacional del Instituto, las negociaciones y los acuerdos internos de los partidos políticos, y la dinámica convencional del proceso electoral en su conjunto[4]. Con todo, el INE cumplió las disposiciones del TEPJF en los

[4] De acuerdo con el *Plan Integral* y el *Calendario del Proceso Electoral Federal 2020-2021* aprobado por el Consejo General del INE el 26 de agosto de 2020, entre las atribuciones del INE para este proceso electoral estaba "*el reconocimiento a los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal*". Con base en ello, el Plan Integral y el Calendario contemplaban procesos y subprocesos relacionados con el registro y verificación de requisitos de las candidaturas de los partidos políticos y coaliciones en plazos determinados. Aun cuando los plazos máximos se cumplieron, el acatamiento de las sentencias del TEPJF para la

tiempos previstos e implementó las acciones afirmativas al establecer cuotas y criterios que los partidos debían cumplir para la postulación de candidaturas.

A la distancia, la revisión de la aplicación de las acciones afirmativas en 2021 obliga al análisis de dos conceptos fundamentales para el ejercicio democrático, que están intrínsicamente vinculados con las decisiones tomadas: la naturaleza y la mecánica de las diversas acciones afirmativas que se implementaron en 2021, y los alcances de la representación política en el modelo democrático mexicano.

Figura 1: Proceso de implementación de las acciones afirmativas en 2020-2021



Fuente: Elaboración propia.

implementación de las acciones afirmativas involucró al INE en una dinámica de propuestas, negociaciones y consultas entre los partidos políticos, los grupos beneficiarios de las acciones afirmativas y las personas integrantes del Consejo General, que impactaron en la dinámica procesal y organizacional prevista en el Plan Integral y el Calendario del Proceso Electoral citados.

Alcances y dilemas de la representación política democrática

Más allá de los plazos reducidos y los efectos en los procesos de selección interna en los partidos políticos en el PEF 2020-2021, la implementación de acciones afirmativas impacta, al menos temporalmente, uno de los elementos esenciales de cualquier democracia: la posibilidad de participar, tanto activa como pasivamente, en los procesos de toma de decisiones que atañen a toda la sociedad (Dahl, 1994).

La participación política implica ***estar presente*** y ***estar representado*** en los órganos facultados para ello. Sin embargo, la representación política no solo se limita a obtener una curul y formar parte de un órgano público colegiado. La representación también está relacionada con lograr que las voces, opiniones y perspectivas de la ciudadanía estén presentes en los procesos de discusión, negociación, diseño y hechura de las políticas públicas. La representación se logra cuando los actores políticos hablan, defienden, simbolizan y actúan en nombre de otros en la arena política (Pitkin, 1967).

Por lo tanto, la representación política democrática es un concepto complejo multidimensional que comprende diversas tipologías. Pitkin (1967) distingue al menos cuatro tipos de representación: (1) la formal; (2) la descriptiva; (3) la simbólica; y (4) la sustantiva[5]. Este estudio se centra en los efectos de las acciones afirmativas orientados a la ***representación descriptiva*** y la ***representación sustantiva***. La primera de ellas, remite al número de representantes presentes en un órgano colegiado (como las cámaras legislativas) que alcanza un grupo en particular en relación con su tamaño y proporción en la población. La segunda se refiere a la actuación que realizan las personas representantes en favor de los intereses de los grupos y personas por las que fueron electas.

En consecuencia, en un primer momento, la representación se construye a partir de la aplicación de mecanismos que garantizan la presencia en un órgano

[5] Hanna Pitkin (1967) alude a cuatro tipos de representación política: la representación formal, relacionada con los arreglos que preceden a la representación; la representación simbólica, relacionada con el significado que tiene una persona representante para las personas representadas; la representación descriptiva, en la medida que numéricamente las personas representantes se parezcan a sus personas representadas y, finalmente, la representación sustantiva, que tiene que ver con las actividades que llevan a cabo las personas representantes en favor de los intereses de los grupos y personas que representan.

decisional de un número de representantes correspondiente al peso relativo del grupo que buscan representar (***representación descriptiva***). No obstante, esto no es suficiente, pues en un segundo momento la representación se realiza a través del trabajo que, en efecto, realizan las y los representantes a favor de las personas que representan (***representación sustantiva***).

Cuando se aplican acciones afirmativas basadas en cuotas, como las que operaron en el PEF 2020-2021, se trastoca el criterio original con el que, anteriormente, se integraba la Cámara legislativa, pues ahora los partidos asumen nuevas obligaciones que incluyen otro tipo de representación. En teoría, la composición de la nueva Cámara de Diputados refleja mejor la composición de la sociedad en su conjunto, como consecuencia de aplicar las nuevas normas. Sin embargo, es importante hacer notar que no todos los partidos necesariamente tienen entre sus prioridades e intereses el tipo de representación que acataron al implementar las acciones afirmativas para los cinco grupos que ordenó el TEPJF y que instrumentó el INE.

Con las acciones afirmativas implementadas por las autoridades electorales en 2021 se avanzó en la ***representación descriptiva*** de los grupos y personas beneficiarias de las mismas, ya que las cuotas garantizaban un piso mínimo de al menos 50 candidaturas por partido y resultaron efectivamente electas 65 diputaciones. De esta forma el 13% de la actual Cámara de Diputados fue electa a través de candidaturas postuladas con base en las acciones afirmativas. En este estudio se describen y analizan los procesos que llevaron a estos resultados.

Ahora bien, para determinar cuánto se avanzó en 2021 en relación con la ***representación sustantiva***, el análisis requiere de plantear, también, las siguientes preguntas: ¿Las personas que fueron electas requerían de las acciones afirmativas para ganar una curul, o sus propias trayectorias políticas ya las colocaban en posiciones ganadoras? ¿Las personas que llegaron por esta vía, en efecto *representan* a estos grupos, a sus expectativas, a sus intereses y la defensa de sus derechos? ¿Quiénes *cuentan* como miembros de estos grupos? ¿Quiénes tienen *posibilidades* de ser electas y electos a cargos de representación legislativa? ¿A quiénes *benefician* las cuotas implementadas mediante las acciones afirmativas?

A lo largo del estudio se brindan hallazgos empíricos y elementos de reflexión sobre los efectos de la aplicación de estas medidas en términos de representación descriptiva y sustantiva de los grupos y las personas indígenas, afromexicanas, con discapacidad, de la diversidad sexual y migrantes y residentes en el extranjero.

En segundo lugar, es importante reflexionar sobre el uso y alcance de las acciones afirmativas para fortalecer la representación política democrática. Desde la primera vez que se aplicaron acciones afirmativas en el ámbito electoral mexicano, particularmente para el caso de las mujeres como parte de una política pública mucho más amplia de paridad de género, éstas han sido concebidas principalmente como porcentajes o cuotas.[6] En otras palabras, básicamente estaban orientadas a ampliar la representación descriptiva en los diferentes órganos de elección popular.

Jurisdiccionalmente, las acciones afirmativas son vistas como:

> "una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales. Este tipo de acciones se caracteriza por ser: **temporal**, porque constituyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen; **proporcional**, al exigírseles un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir, y sin que se produzca una mayor desigualdad a la que pretende eliminar; así como **razonables y objetivas**, ya que deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación

[6] El artículo vigésimo segundo transitorio del Decreto por el que se reformó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en 1996, estableció que: "Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores, no excedan del 70% para un mismo género. Asimismo, promoverán la mayor participación política de las mujeres." En el COFIPE reformado en 2008 se estableció que "De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad." La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) emitida en 2014 señaló que: "Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal." La reforma a la LEGIPE llevada a cabo en 2020, armonizó el principio de paridad previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, garantizando la postulación paritaria de todos los cargos de elección popular.

de injusticia para un sector determinado"(Jurisprudencia TEPJF 30/2014) [**las negritas son nuestras**].

Para poder aplicar este marco normativo amplio y transformarlo en políticas públicas eficientes, es importante tomar en cuenta cómo las acciones afirmativas operan concretamente en el plano empírico, tanto jurídico como político y sociológico. A lo largo de este estudio indagamos en esta cuestión. De entrada, salta a la vista la dificultad de definir con precisión el alcance que deben tener las acciones afirmativas para la representación política de cinco grupos con características demográficas y socio-territoriales sumamente diversas y heterogéneas –muy distintas a las relacionadas con el sexo biológico–, que pueden encontrarse en condiciones y en situaciones muy diferentes de subrepresentación, marginación o exclusión, vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación.[7]

En esta primera experiencia el INE recurrió al establecimiento de cuotas que obligaron a los partidos y coaliciones a postular al menos 50 candidaturas para personas de los cinco grupos, en momentos muy cercanos al inicio de las campañas electorales. Sin embargo, como se analiza en este estudio las cuotas no garantizan mecánicamente su representación sustantiva. De hecho, asegurar este tipo de representación no es una responsabilidad directa o exclusiva de las autoridades electorales. Para ello se requeriría de un trabajo integral por parte de los partidos políticos que incorporara elementos de educación cívica, capacitación política, formación de cuadros y militantes, inclusión de los grupos en sus instancias

[7] Una preocupación que surgió desde el inicio de esta investigación es el uso de los términos "en situación de discriminación", "en situación de vulnerabilidad", "en situación de desventaja", "en situación de exclusión" y/o "en situación de sub-representación" al referirse a los grupos beneficiarios de las acciones afirmativas. Es claro que el anexo técnico del convenio específico de colaboración firmado por El Colegio de México con el Instituto Nacional Electoral alude a un estudio especializado sobre "**La efectividad en la aplicación de las acciones afirmativas y las barreras que enfrentan los grupos en situación de discriminación en la representación política**" en el Proceso Electoral Federal 2020-2021, el cual considera cinco grupos de atención: personas indígenas, con discapacidad, afromexicanas, de la diversidad sexual y, migrantes y residentes en el extranjero. En ese sentido, y con base en las solicitudes del área correspondiente, en el informe se alude, principalmente, a grupos en situación de discriminación y se hace referencia a los otros conceptos cuando las fuentes utilizadas y los documentos de las autoridades electorales así lo refieren. Al respecto, se encontró que estos conceptos se utilizan de manera indistinta, tanto por el TEPJF como por el INE. Sin embargo, es importante para el futuro abrir una reflexión rigurosa sobre las implicaciones del uso de dichos conceptos, toda vez que, de su definición y alcance dependerá la delimitación operativa de las poblaciones objeto de atención prioritaria y, por ende, el tipo de acción afirmativa, medida de inclusión y política pública a instrumentar para garantizar su representación política.

organizativas y de decisión interna, apoyo y financiamiento durante las campañas electorales e incluso, eventualmente, medidas de nivelación para el ejercicio de los cargos públicos.

Adicionalmente, ello implicaría que los mismos partidos asumieran e incorporaran entre sus prioridades ideológicas y programáticas el compromiso e interés genuino de representar a dichos grupos, no solo en los órganos representativos, sino en su misma estructura orgánica y organizativa. De otra manera, los partidos simplemente acatarían las disposiciones de la autoridad para cumplir las cuotas, sin buscar representar sustantivamente a los grupos objeto de atención prioritaria.

Antecedentes a considerar

Las sentencias del TEPJF que originaron el establecimiento de acciones afirmativas a través de cuotas, por parte del INE, son el resultado de un proceso histórico que conjuntó los elementos presentes en las demandas sociales de las últimas décadas: la defensa de los derechos humanos, las luchas por la paridad de género y contra la discriminación, la defensa de los intereses de los grupos y personas en situaciones diversas de desventaja. Por medio de procedimientos jurisdiccionales que iniciaron principalmente en el ámbito subnacional, se empezaron a construir las bases para la toma de decisiones por parte de la autoridad electoral administrativa. Así, en 2021 se combinaron finalmente los suficientes elementos para construir el paquete de acciones afirmativas que se analiza en este estudio.

Con todo, es importante recordar que la implementación de las acciones afirmativas para la postulación de candidaturas no derivó de una "***evaluación realista de la situación actual de las personas y las comunidades afectadas, basada en datos precisos sobre las condiciones de los diversos grupos de población y su participación en el desarrollo del país***", como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2009) recomienda para la aplicación de medidas especiales para la igualdad de las personas. Como lo subrayamos líneas arriba tampoco derivó de un diagnóstico o análisis integral en el que se incorporaran elementos sociodemográficos e históricos,

o bien, elementos que provinieran de un ejercicio consultivo sobre las expectativas de representación de cada grupo.

Por el contrario, las decisiones se instrumentaron a través de sentencias jurisdiccionales que respondían puntualmente a demandas y solicitudes, impugnaciones y litigios estratégicos impulsados por partes interesadas, por personas, colectivos u organizaciones sociales que se sintieron afectadas en el ejercicio de sus derechos ciudadanos. Por ende, esta nueva política de acciones afirmativas se tuvo que materializar en muy breve plazo y, en su momento, generó cuestionamientos sobre la inclusión y exclusión de grupos y personas que tendrían o no la posibilidad de acceder a las cuotas reservadas para estas candidaturas.

Los preparativos del INE para el proceso electoral de 2020-2021

Para el PEF 2020-2021, el Consejo General del INE aprobó, en noviembre de 2020, el acuerdo INE/CG572/2020 con los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios de representación que debían observar los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones. Dichos criterios incluían la obligación para los partidos y coaliciones de registrar como candidatas a diputaciones por el principio de mayoría relativa a personas que se autoadscribieran como indígenas en, por lo menos, 21 de los 28 distritos electorales federales con población indígena, de las cuales, al menos 11 debían ser mujeres. Para el caso de diputaciones por el principio de representación proporcional, los partidos debían postular nueve fórmulas integradas por personas que se autoadscribieran como indígenas, distribuidas en las circunscripciones electorales de la siguiente manera: una fórmula en la 1ª circunscripción; una fórmula en la 2ª; cuatro fórmulas en la 3ª; dos fórmulas en la 4ª y una fórmula en la 5ª circunscripción. De ellas, al menos una fórmula debía estar dentro de los primeros diez lugares de la lista y del total de nueve fórmulas de candidaturas indígenas de representación proporcional establecido, no más de cinco debían corresponder al mismo género.

Para acreditar la autoadscripción indígena, el INE estableció que los partidos y coaliciones debían:

"presentar las constancias que acrediten la existencia del vínculo efectivo de la persona que se pretende postular con las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas de la comunidad a la que pertenece.

Dicho vínculo efectivo, de manera ejemplificativa y enunciativa, mas no limitativa, deberá acreditarse con las constancias que permitan verificar lo siguiente:

a. Ser originaria/o o descendiente de la comunidad y contar con elementos que acrediten su participación y compromiso comunitario.

b. Haber prestado en algún momento servicios comunitarios, o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o Distrito por el que pretenda ser postulada,

c. Haber participado en reuniones de trabajo tendentes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro la población, comunidad o Distrito indígena por el que pretenda ser postulada, o

d. Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones.

e. Tales constancias deberán ser expedidas por las autoridades existentes en la comunidad o población indígena, como pueden ser, las autoridades elegidas de conformidad con las disposiciones de sus sistemas normativos internos, la asamblea general comunitaria o cualquier otra con representación conforme al sistema normativo vigente en la comunidad, deberán presentarse en original y contener fecha de expedición y firma autógrafa.

Aunado a lo anterior, la o el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital respectiva, o la persona que éste designe, deberá corroborar la autenticidad del documento presentado, mediante diligencia de entrevista con la autoridad emisora, de la cual levantará acta con todos los requisitos legales

para que tenga plena validez y la remitirá a la DEPPP[8] dentro de las veinticuatro horas siguientes a que la diligencia le haya sido requerida" (INE, 2020, p. 92 y 93).

La emisión de este acuerdo (INE/CG572/2020*)* por parte del Consejo General del INE dio origen a una larga y compleja cadena de impugnaciones, fundamentalmente por parte de los partidos políticos que tenían reticencias o estaban en contra de las acciones afirmativas.[9] Adicionalmente, un ciudadano impugnó el acuerdo del INE porque no se incluían medidas para buscar la participación y representación política de las personas con discapacidad en todos los cargos de elección popular que se renovarían en los comicios de 2021. Como consecuencia, la Sala Superior del TEPJF, en la sentencia SUP-RAP-121/2020, de fecha 29 de diciembre de 2020, resolvió las impugnaciones al acuerdo original del Consejo General del INE (INE/CG572/2020), sobre la emisión de criterios para el registro de candidaturas. El TEPJF ordenó al INE:

a. Modificar el acuerdo con el fin de especificar claramente en cuáles de los 21 distritos los partidos y coaliciones debían postular fórmulas integradas por personas indígenas;

b. Implementar medidas afirmativas que garantizaran el acceso de las personas con discapacidad en la postulación de candidaturas para los cargos de elección que habrían de postularse en el proceso electoral federal 2020-2021; y,

c. Determinar los grupos que ameritaran contar con una representación legislativa para que, de inmediato, diseñara las acciones o medidas afirmativas necesarias y efectivas tendentes a lograr la inclusión de representantes populares de esos grupos o comunidades (TEPJF, 2020, p. 149 a 151).

En acatamiento a esta sentencia, el Consejo General del INE, en enero de 2021 emitió el Acuerdo INE/CG18/2021, *por el que se modifican los criterios aplicables para*

[8] Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

[9] Los partidos señalaban, entre otros agravios, que el INE excedía su facultad reglamentaria, se inmiscuía en la vida interna de los partidos y vulneraba su facultad de autodeterminación y autoorganización (TEPJF, 2020).

el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021, aprobados mediante acuerdo INE/CG572/2020. En este acuerdo el INE definió los 21 distritos indígenas donde debían ser postuladas candidaturas exclusivas de personas indígenas[10]; y emitió las acciones afirmativas para la postulación de candidaturas de personas con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual[11].

Los requisitos de adscripción para cada grupo fueron los siguientes:

Figura 2: Requisitos para el registro de candidaturas de personas con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual

ACCIÓN AFIRMATIVA	**REQUISITOS PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS POR LA ACCIÓN AFIRMATIVA PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD, AFROMEXICANAS Y DE LA DIVERSIDAD SEXUAL**
Personas con Discapacidad	- Carta bajo protesta de decir verdad, en la que la persona candidata manifieste tener algún tipo de discapacidad y que enfrenta de manera cotidiana y permanente barreras en razón de la discapacidad con la que vive. - Certificación médica en la que se deberá especificar el tipo de discapacidad permanente. - Adicionalmente y de manera opcional, copia fotostática legible del anverso y reverso de la Credencial Nacional para Personas con Discapacidad vigente, emitida de forma gratuita por el Sistema Nacional DIF.
Personas Afromexicanas	- Carta bajo protesta de decir verdad, en la que la persona candidata manifieste su adscripción como persona afromexicana.

[10] Se postularían 21 fórmulas de candidaturas (propietario y suplente) en los distritos definidos por el INE y 9 fórmulas de candidaturas en las listas de RP.

[11] Los partidos debían postular candidaturas para **personas con discapacidad en seis** de los 300 distritos de mayoría relativa que conforman el país. En lo referente al principio de Representación Proporcional, el Consejo General del INE estimó necesario también exigir a los partidos políticos la postulación de por lo menos 2 (dos) fórmulas integradas por personas con discapacidad, en cualquiera de las cinco circunscripciones, las cuales deberán ubicarse en los primeros diez lugares de cada lista.

La cuota para la postulación de candidaturas de **personas afromexicanas** era: Tres fórmulas de candidaturas integradas por personas afromexicanas en cualquiera de los 300 Distritos Electorales de mayoría relativa y una (1) fórmula por el principio representación proporcional, la cual podrá postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones debiendo ubicarse en los primeros diez lugares de la lista. Las **cuatro** (4) postulaciones deben realizarse de manera paritaria para ambos géneros.

Los partidos y coaliciones debían postular al menos **dos fórmulas** de candidaturas integradas por personas de la **diversidad sexual** en cualquiera de los 300 Distritos de mayoría relativa que conforman el país , y **una fórmula** por el principio representación proporcional, la cual podrá postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones, debiendo ubicarse en los primeros diez lugares de la lista.

Personas de la Diversidad Sexual	- Carta bajo protesta de decir verdad, en la que la persona candidata manifieste su adscripción como persona de la diversidad sexual. (Ningún partido podía postular más de tres personas que se consideraran como no binarias).

Fuente: Elaboración propia con datos del acuerdo INE/CG18/2021

En el mismo acuerdo, el INE proporcionó datos y argumentó las razones por las que no implementaría acciones afirmativas en favor de las personas migrantes y residentes en el extranjero y juventudes[12], a pesar de haber sido solicitadas por organizaciones de la sociedad civil integradas por personas de estos grupos. Esta negativa derivó en nuevas impugnaciones al acuerdo INE/CG18/2021, por parte de diversos partidos políticos y por ciudadanos que demandaron incluir acciones afirmativas para personas ciudadanas residentes en el extranjero.

La Sala Superior del TEPJF dio la razón a los ciudadanos y ordenó al INE, en su sentencia SUP-RAP-21/2021 de fecha 24 de febrero de 2021, "*diseñar e implementar, **a la brevedad**, medidas afirmativas para personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero a fin de que, en el actual proceso electoral federal, participen dentro de los diez primeros lugares en las listas de representación proporcional de cada una de las circunscripciones plurinominales, cumpliendo con el principio de paridad*" (p. 71, **las negritas son nuestras**).

El INE acató la sentencia referida en el párrafo anterior mediante el acuerdo INE/CG160/2021, en el que estableció que "*los partidos políticos nacionales deberán registrar una fórmula de personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero en cada una de las listas correspondientes a las cinco circunscripciones electorales dentro de los primeros diez lugares. En ese sentido, de las cinco personas postuladas tres deberán ser de distinto género*" (p.40).

[12] Ninguna persona u organización controvirtió el acuerdo INE/CG18/2021 en el que se argumentó la negativa a implementar acciones afirmativas para las juventudes, por lo que no siguió la cadena impugnativa.

Figura 3: Requisitos para el registro de candidaturas migrantes y residentes en el extranjero

ACCIÓN AFIRMATIVA	REQUISITOS PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS POR LA ACCIÓN AFIRMATIVA PARA MIGRANTES Y RESIDENTES EN EL EXTRANJERO
Personas Migrantes y Residentes en el Extranjero	1. Acta de nacimiento en la que conste que el lugar de nacimiento de la persona candidata se ubica en alguna de las entidades que comprende la circunscripción por la cual sea postulada y credencial para votar. 2. Por lo que hace al vínculo con la comunidad migrante, los partidos políticos deberán acreditar alguna de las siguientes constancias de las personas postuladas: - Credencial para votar desde el extranjero; o -Inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNRE); - Membresía activa en organizaciones de migrantes o que han impulsado o promovido la defensa de los derechos de los migrantes o haber realizado acciones de promoción de actividades comunitarias o culturales entre la comunidad migrante; o - Cualquier otra documental que pudiera resultar idónea para acreditar el vínculo, sujeta a valoración de la autoridad.

Fuente: Elaboración propia con datos del acuerdo del INE con número INE/CG160/2021 y las sentencias del TEPJF con números de expediente SUP-RAP-21/2021 y SUP-JDC-346/2021.

La siguiente tabla resume la forma como el INE implementó las acciones afirmativas, entre noviembre de 2020 y marzo de 2021:

Figura 4: Acciones afirmativas implementadas por el INE en 2021

Grupo a representar	Cuotas	Distribución de las cuotas
Personas indígenas	**Treinta** fórmulas integradas de manera paritaria	**MR:** 21 fórmulas (11 mujeres), en los siguientes distritos: • Chiapas: 1, 2, 3, 5 y 11 • Guerrero: 5 y 6 • Hidalgo: 1 • Oaxaca: 2,4,6,7 y 9 • Puebla: 2 y 4 • San Luis Potosí: 7 • Veracruz: 2 y 28 • Yucatán: 1, 2 y 5 **RP:** Nueve fórmulas (5 mujeres). • Circunscripción I, II y V: Una fórmula en cada una. • Circunscripción III: Cuatro fórmulas. • Circunscripción IV: Dos fórmulas.

		En cada circunscripción, al menos una de las fórmulas deberá colocarse en los primeros 10 lugares de la lista
Personas afromexicanas	**Cuatro** fórmulas integradas de manera paritaria	**MR:** 3 fórmulas en cualquiera de los 300 distritos electorales. **RP:** 1 fórmula que podía postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones, debiendo ubicarla en los primeros diez lugares de la lista.
Personas con discapacidad	**Ocho** fórmulas integradas de manera paritaria	**MR:** Seis fórmulas en los 300 distritos. **RP:** Dos fórmulas que podían postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones electorales y debían ubicarse en los primeros diez lugares de la lista.
Personas de la diversidad sexual	**Tres** fórmulas integradas de manera paritaria con especificaciones propias del grupo	**MR:** Dos fórmulas en cualquiera de los 300 distritos electorales. **RP:** Una fórmula que podía postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones, debiendo ubicarla en los primeros diez lugares de la lista.
Personas migrantes y residentes en el extranjero	**Cinco** fórmulas integradas de manera paritaria	**RP:** Una fórmula de personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero en cada una de las listas correspondientes a las cinco circunscripciones electorales dentro de los primeros diez lugares.
TOTAL	**50 FÓRMULAS DE CANDIDATURAS INTEGRADAS POR UNA CANDIDATURA PROPIETARIA Y UNA SUPLENTE.**	

Fuente: Elaboración propia con datos de los Acuerdos del INE número INE/CG572/2020, INE/CG18/2021 e INE/CG160/2021.

Como ya se mencionó, los partidos políticos enfrentaron serios problemas internos para aplicar las disposiciones del INE y el Tribunal tuvo que intervenir en múltiples ocasiones para dirimir desacuerdos dentro de estos. En el estudio se dedica una parte específica para analizar estas situaciones y sus efectos (Capítulo 4). Con todo, al final del proceso resultaron electas 65 fórmulas de diputaciones registradas por acción afirmativa. La siguiente figura, elaborada y publicada por la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación con información de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Paritos Políticos (DEPPP) del INE, resume los resultados y los desglosa por tipo de acción afirmativa, por partido político, por género y por tipo de candidatura (Mayoría Relativa o Representación Proporcional).

Figura 5: Número de diputaciones federales electas, por acción afirmativa, por partido, por principio de representación y por género



Fuente: Tomado de UTIGYND del INE, documento disponible en: https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2022/03/INFOGRAFIA_ACCIONES_AFIRMATIVAS_EN_POSTULACIONES_DE_CANDIDATURAS_PROCESO_ELECTORAL_20202021_Correc9_09.pdf

Como se observa en la figura 5, por lo que toca a la ***representación descriptiva***, los partidos políticos y coaliciones no solo cumplieron con el objetivo de postular al menos 50 candidaturas de alguno de los cinco grupos, sino que estas cuotas propiciaron la elección de 65 diputaciones registradas por acciones afirmativas. Ahora bien -como lo señalamos al inicio de esta introducción- la representación descriptiva no garantiza mecánicamente que se haya avanzado en términos de

representación sustantiva. La pregunta que subyace implica valorar si con estas acciones afirmativas se logró mejorar la representación legislativa de las personas y grupos destinatarios de las mismas, y cuáles fueron los efectos que generó su aplicación para estas personas y estos grupos.

Esta preocupación fue planteada por la misma Sala Superior del TEPJF en la sentencia SUP-RAP-21/2021, de fecha 24 de febrero de 2021, en la que ordenó que, "*una vez finalizado el actual proceso electoral, el INE realice estudios y análisis a través de los cuales pueda determinar con datos fácticos y objetivos la eficacia de las acciones afirmativas*" (TEPJF, 2021a, p. 69). En sus resolutivos el Tribunal ordenó al INE:

> "Llevar a cabo un estudio respecto de la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en este proceso electoral, a fin de determinar si es necesario realizar ajustes en próximos procesos. Este estudio deberá llevarlo a cabo una vez finalizado el proceso electoral en curso y ponerlo a disposición del Congreso de la Unión para los efectos conducentes" (TEPJF, 2021a, p.72).

El presente estudio responde a este mandato.

El estudio realizado por El Colegio de México

Acatando lo señalado por la Sala Superior del TEPJF, el Consejo General del INE en su acuerdo INE/CG160/2021, de fecha 4 de marzo de 2021, estableció que:

> "La Unidad Técnica de Igualdad de Género y no Discriminación, en colaboración con la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, deberá llevar a cabo **un estudio respecto de la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en este PEF**, a fin de determinar si es necesario realizar ajustes en próximos procesos, mismo que deberá presentarse a este órgano máximo de dirección dentro de los 18 meses siguientes a la conclusión del presente PEF a efecto de ponerlo a disposición del Congreso de la Unión para los efectos conducentes" (El subrayado es nuestro).

Para cumplir con este mandato, el INE, a través de la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación y con el acompañamiento de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, firmó un convenio específico de colaboración con El Colegio de México, con el fin de llevar a cabo el **"Estudio especializado sobre la efectividad en la aplicación de las acciones afirmativas y las barreras que enfrentan los grupos en situación de discriminación en la representación política en el Proceso Electoral Federal 2020-2021"**, que será remitido al Congreso de la Unión para los efectos conducentes.[13]

De acuerdo con lo señalado en el convenio, el estudio "*debe contener una metodología adecuada, a través del análisis y estudios segmentados y bajo el criterio de transversalidad*" y el producto final contendrá, al menos, los siguientes apartados:

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

[13] Es importante referir que en las sentencias identificadas con los números SUP-RAP-92/2022 Y SUP-RAP-951/2022 de fechas 27 de julio y 14 de septiembre de 2022, la Sala Superior del TEPJF declaró existente la omisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión, en materia de derechos político electorales de las personas con discapacidad y de las personas que integran la comunidad LGBTTTIQ+, respectivamente.

En ambas sentencias, se reitera "*la vinculación al Consejo General del INE para que remita al Congreso de la Unión los estudios y análisis elaborados para determinar la eficacia de las acciones afirmativas implementadas para el proceso electoral federal 2020-2021, entre otras, para las personas con discapacidad y para las personas de la diversidad sexual y de género*" (págs. 40 y 48, respectivamente).

El estudio deberá ser considerado por el órgano legislativo, toda vez que, en ambas sentencias, "*se vinculó al Congreso de la Unión para que, respecto de las medidas que considere necesario implementar relacionadas directamente con el próximo proceso electoral 2023-2024, estas deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, en términos de lo previsto en el artículo 105, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución*."

Al respecto, resulta importante comentar que el hecho de que el TEPJF vincule al Congreso de la Unión a que implemente medidas para el próximo proceso electoral no solo requiere de evaluar la experiencia de 2021, sino de investigar y realizar consultas que permitan una mejor definición jurídica y legal del tipo de acciones afirmativas que conviene aplicar en el sistema representativo mexicano, incluyendo su temporalidad.

De octubre de 2021 a septiembre de 2022, El Colegio de México, a través de su Centro de Estudios Sociológicos y con un equipo multidisciplinario integrado por investigadoras e investigadores de diversas áreas de las Ciencias Sociales, elaboró el estudio, considerando las solicitudes del Instituto Nacional Electoral previstas en el citado Convenio Específico de Colaboración.

Para evaluar la efectividad y los efectos en la aplicación de las acciones afirmativas en el proceso electoral federal 2020-2021 y las barreras que enfrentan los grupos y personas indígenas, afromexicanas, con discapacidad, de la diversidad sexual y migrantes y residentes en el extranjero, se realizó un estudio con una metodología mixta que combinó distintos métodos cuantitativos y cualitativos con el objetivo de indagar en las siguientes cuatro preguntas planteadas en los términos de referencia del convenio específico de colaboración:

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

De estas cuatro preguntas generales de referencia se derivan las siguientes preguntas específicas de investigación que orientan todo el estudio:

1. ¿Qué antecedentes son importantes para entender el proceso previo a la implementación de las acciones afirmativas?
2. ¿Cuáles fueron los acuerdos del Consejo General del INE y las sentencias del TEPJF y en qué términos se ordenaron, diseñaron e implementaron las acciones afirmativas?

3. ¿Cómo se integraron los expedientes de las candidaturas electas por alguna de las cinco acciones afirmativas en el PEF 2020-2021?

4. ¿Cuáles fueron las características de las impugnaciones judiciales en contra de las candidaturas registradas para cumplir con las acciones afirmativas en el PEF 2020-2021?

5. ¿Cuáles son los resultados de la elección y cuál es el balance de la implementación de las acciones afirmativas en términos de representación descriptiva de los cinco grupos?

6. ¿Cómo comunican, e interactúan entre ellas, las diputaciones electas por acción afirmativa en sus redes sociales de *Twitter*?

7. ¿Cuáles son los efectos de las acciones afirmativas en las trayectorias políticas y en las actividades de las diputaciones electas por esta vía?

8. ¿Cómo legislan y cuáles son las agendas e iniciativas que impulsan las diputaciones electas por acción afirmativa?

9. ¿Cuáles son los retos para la caracterización demográfica y socio-territorial, para la adscripción y para la medición de los grupos objeto de atención?

10. ¿Qué otras experiencias existen sobre la implementación de acciones afirmativas para la representación política en el ámbito sub-nacional?

Estructura y metodología del estudio

El presente estudio está estructurado en cuatro partes que incluyen en total once capítulos. Cada capítulo responde una pregunta de investigación especifica, utilizando un método particular para cumplir con el objetivo planteado. De esta forma, mediante la combinación de herramientas metodológicas cualitativas y cuantitativas se brinda un análisis multi-dimensional de las acciones afirmativas, su proceso de implementación, las dinámicas que éstas generaron, sus efectos y los retos que se enfrentaron a raíz de ellos.

La primera parte contiene una revisión del contexto normativo y los elementos jurisdiccionales que fundamentaron las acciones afirmativas durante el PEF 2020-2021 (Capítulo 1) y un recuento descriptivo de los acuerdos y sentencias que fueron emitidos tanto por el INE como por la Sala Superior del TEPJF, para llegar a las acciones

afirmativas (Capítulo 2). En ambos capítulos, se llevó a cabo una exploración documental sistemática y un análisis detallado de los acuerdos y sentencias que dieron origen a las acciones afirmativas. Toda esta parte está centrada en una temporalidad previa al día de la jornada electoral.

La segunda parte está dedicada a la evaluación de la implementación de las acciones afirmativas en el PEF 2020-2021. Se muestra la complejidad y el nivel de controversia que significó, para los actores involucrados, aplicar las acciones afirmativas en un lapso muy reducido de tiempo, en pleno desarrollo del proceso electoral. Se presenta un balance sintético de los retos, las dificultades y los resultados de la implementación de las acciones afirmativas, en tres capítulos sucesivos:

a) Se presentan los resultados de la revisión de los expedientes y de la documentación que presentaron las 130 personas que registraron sus candidaturas y cuyas fórmulas resultaron electas. Muchas de estas fórmulas estuvieron expuestas a un fuerte escrutinio público y fueron cuestionadas o impugnadas por la forma en que acreditaron su adscripción al grupo que representan. La documentación analizada se organiza y se sintetiza mediante tipologías cualitativas para los diferentes tipos de requisitos, ya que éstos generaron dilemas y retos de distinta índole (Capítulo 3).

b) A través de un seguimiento puntual, del estudio de casos particulares y de su análisis comparativo transversal, se analizan las impugnaciones en contra de las candidaturas registradas por acciones afirmativas, así como las sustituciones de candidaturas que derivaron de mandatos del INE o del TEPJF ante incumplimientos de los requisitos de registro y validación, o por decisiones internas de los partidos políticos. Ello permite conocer las razones y los argumentos por los que ciertas candidaturas fueron revocadas mientras que otras mantuvieron su registro, así como los efectos que tuvieron estas resoluciones (Capítulo 4).

c) Se analizan los resultados electorales, las razones y los mecanismos a través de los cuales las 50 cuotas para candidaturas partidistas que fueron establecidas por las autoridades electorales, se transformaron en 65 diputaciones electas por acciones afirmativas. Ello permite constatar el importante avance, en términos cuantitativos, en la representación descriptiva de cada uno de los cinco grupos objeto de atención prioritaria, que incluye una dimensión transversal de paridad de género (Capítulo 5).

La tercera parte analiza los efectos que tuvieron las acciones afirmativas en la representación sustantiva de las poblaciones incluidas, en tres ámbitos:

a) Mediante un análisis cuantitativo de contenido (matriz de datos y nubes de palabras) y un análisis de redes, se estudian los efectos en la comunicación pública e interacción virtual de las diputaciones electas en la red social *Twitter*, durante las campañas, la elección y después de su incorporación a la Cámara legislativa (Capítulo 6).

b) Por medio de una muestra intencional y analítica basada en principios de heterogeneidad interna y máxima varianza entre casos, se realizaron 26 entrevistas biográficas, semi-estructuradas y a profundidad, con una selección estratégica de diputaciones electas por los cinco grupos objeto de acciones afirmativas[14]. Con esta base empírica y atendiendo al procedimiento de triangulación entre diversas fuentes para arribar al punto de saturación teórica, se construyó una tipología que da cuenta de los principales efectos que surtieron las acciones afirmativas sobre las trayectorias políticas de las y los legisladores en las siguientes dimensiones: selección de candidaturas; agenda política en las campañas electorales; agenda legislativa y legislación como grupo en situación de discriminación (Capítulo 7).

c) A través de la construcción de una base de datos se estudia el trabajo y las agendas legislativas que las 65 diputaciones electas por acciones afirmativas están desarrollando y promoviendo en la LXV Legislatura. Se examina si estas diputaciones han logrado poner en discusión y/o aprobar iniciativas legislativas en beneficio de las personas y los grupos históricamente discriminados. Asimismo, se desarrolla un análisis cualitativo de las formas en las que se formula y se comprende la representación en dichas iniciativas legislativas (Capítulo 8).

La cuarta parte analiza los retos planteados por el nuevo escenario de representación política. Inicia con los desafíos de la adscripción, de la definición, de la delimitación y de la medición de los cinco grupos objeto de las acciones

[14] Es pertinente explicar que de las 26 entrevistas con diputaciones de la actual Legislatura, una de ellas se realizó con una diputación del grupo de personas de la diversidad sexual que no ingresó a la Cámara de Diputados por acción afirmativa. Como se esclarece en el Capítulo 8, esta entrevista permitió aumentar la varianza de experiencias políticas dentro de este grupo.

afirmativas, considerando las características demográficas y socio-territoriales específicas de cada una de estas poblaciones. Se parte de las distintas formas de exo-, hetero- y auto adscripción que pueden servir de base para la definición conceptual y para la delimitación operativa de estos cinco grupos. Luego, se indaga puntualmente en los distintos métodos que se usan para medirlos, haciendo énfasis en las disyuntivas que plantean las distintas alternativas para cada grupo. El objetivo de este Capítulo 9 es mostrar que la elección de los criterios de adscripción para cada grupo requiere de información empírica sólida y confiable, pero también depende de la forma en cómo de definen y se delimitan estos grupos, conceptual y operativamente. Lo que resulta fundamental es que una vez que se elija un criterio de adscripción, este mismo criterio debe aplicarse para la definición de las cuotas y para la verificación de los requisitos para poder acceder a ellas. Ello es imprescindible contar con parámetros claros, coherentes y consistentes para evitar que amplios sectores que se incluyen dentro de la definición de algún grupo, sean excluidos posteriormente de las acciones afirmativas destinadas al mismo grupo.

Adicionalmente, en el Capítulo 10 se presenta un conjunto de estudios de caso de experiencias sub-nacionales relevantes que posibilitan entender cómo las demandas por la representación política nacional se vinculan con procesos quese desarrollaron a nivel local. Estas experiencias también permiten conocer la diversidad de medidas desarrolladas por los organismos públicos locales electorales en las distintas entidades federativas. Finalmente, se presentan algunos elementos sintéticos de información que muestran cómo se han implementado acciones afirmativas para la representación política en el plano internacional y permiten ubicar la situación de México a nivel global.

La cuarta parte del estudio cierra con el Capítulo 11. En éste se sintetizan las propuestas y sugerencias que fueron hechas por los diversos actores que participaron en la implementación de las acciones afirmativas en el PEF 2020-2021: personas que participaron como candidatas o candidatos y resultaron electas; diputados y diputadas de la LXV Legislatura; representantes de partidos políticos nacionales; Consejeras y Consejeros Electorales, tanto nacionales como locales; así como personas académicas, activistas o expertas en la materia.

Por último, las conclusiones generales sintetizan los principales hallazgos del conjunto de la investigación y destacan varias cuestiones fundamentales para la reflexión. También incluyen, en el apartado final, un conjunto de recomendaciones formuladas por el equipo de investigación integrado por El Colegio de México, para que puedan ser consideradas por el INE y, por su conducto, por el Congreso de la Unión.

En Anexos, también se incluyen otros elementos que pueden resultar útiles para la reflexión: herramientas metodológicas, programas y oficios, así como un documento de trabajo interno, en el que se esboza un balance sintético de la implementación de las acciones afirmativas desde la perspectiva de las y los actores, con base en una sistematización de las preocupaciones, los consensos y disensos expresados en los foros y mesas de diálogo que organizó la DEPPP del INE antes y después de la jornada electoral del 6 de junio de 2021. Estos foros se grabaron y están disponibles en internet, junto con los documentos sintéticos que elaboró la DEPP, que aportan elementos fundamentales para el debate y la reflexión.

Elementos sintéticos para iniciar la reflexión

Los resultados y los retos enfrentados en la aplicación de las acciones afirmativas en el PEF 2020-2021 se pueden enunciar sintéticamente en los siguientes puntos:

1. Si bien el objetivo de las autoridades electorales era implementar cuotas para 50 candidaturas a escaños legislativos federales, en 2021 se eligieron 65 diputaciones federales registradas por alguno de los siguientes cinco grupos:
    a. Personas indígenas (36 diputaciones electas: 21 de Mayoría Relativa y 15 de Representación Proporcional)
    b. Personas afromexicanas (6 diputaciones electas: 4 de Mayoría Relativa y 2 de Representación Proporcional)
    c. Personas con discapacidad (8 diputaciones electas: 4 de Mayoría Relativa y 4 de Representación Proporcional)
    d. Personas de la diversidad sexual (4 diputaciones electas: 1 de Mayoría Relativa y 3 de Representación Proporcional)

e. Personas migrantes y residentes en el extranjero (11 diputaciones electas: todas ellas de Representación Proporcional)

Con ello, además de contar con la paridad de género mediante la elección de 250 diputadas (50%), la LXV Legislatura en la Cámara de Diputados cuenta con 13% de legisladoras y legisladores electos a través de estas nuevas acciones afirmativas, traduciéndose en su auto denominación como la "Legislatura de la paridad, la inclusión y la diversidad".

2. Este resultado fue producto de grandes controversias y numerosos litigios entre la autoridad electoral administrativa y los partidos políticos que incluyó sendas impugnaciones a los acuerdos originales del Consejo General del INE; sentencias del TEPJF que ordenaron modificaciones a los acuerdos; nuevos acuerdos por parte del INE para acatar las sentencias y, sobre todo, se acompañó de polémicas en los medios masivos de comunicación, en redes sociales y en el seno mismo del Consejo General del INE.[15]

3. Durante el proceso, algunas impugnaciones presentadas ante las instancias jurisdiccionales derivaron en la cancelación de 19 candidaturas y la sustitución de otras 51. Incluso, meses después de la jornada electoral, el TEPJF revocó una constancia de asignación otorgada a una fórmula de candidatos que ya había sido electa, "*en virtud de que fue desvirtuada la calidad de persona indígena bajo la cual fueron registrados para ocupar una candidatura en el marco de tal acción afirmativa*" (TEPJF, 2021b, p. 1).

Desde una perspectiva general, en la elección se conjugaron los siguientes elementos: (1) La modificación del marco normativo de los partidos políticos para el registro de candidaturas con la aplicación de cuotas durante el proceso electoral; (2) el efecto que esto tuvo en las cancelaciones y sustituciones de candidaturas que ya habían sido elegidas por los partidos políticos con base en los métodos y procesos de selección interna previstos en sus estatutos; (3) la revocación de una candidatura

[15] Ver las versiones estenográficas de las sesiones del Consejo General del INE los días 18 de noviembre de 2020, 15 de enero, 4 de marzo, 3 y 9 de abril de 2021, así como la Mesa 1. *Experiencias y retos de los partidos políticos en el cumplimiento de acciones afirmativas* del foro organizado por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPPP) del INE "*Evaluación y prospectivas de las acciones afirmativas en los procesos electorales federales*", llevado a cabo el 9 de agosto de 2021.

electa por la ciudadanía mediante el voto libre y secreto. Estas circunstancias invitan a iniciar una reflexión más profunda sobre los significados y los alcances de las acciones afirmativas, como mecanismo legal para ampliar la inclusión política y mejorar la calidad sustantiva de la representación legislativa, en un marco democrático de certeza que garantice los derechos humanos de todas las personas y, por supuesto, el derecho a ser votado y el sufragio universal.

En este estudio se muestra que, más allá de la representación descriptiva, lograr una representación democrática sustantiva implica, primero, considerar la composición socio-demografía y la distribución territorial de los grupos a representar (incluyendo la forma como se definen, operacionalizan y verifican los requisitos de adscripción a cada grupo); en segundo lugar, se requiere un análisis retrospectivo para analizar y conocer el origen de las trayectorias políticas de las personas que lograron ser electas, así como mirar prospectivamente para examinar cómo las acciones afirmativas impactaron su trabajo como representantes y sus agendas legislativas en favor (o no) de los grupos. En este sentido, el estudio brinda dos grandes aportes de carácter metodológico y empírico, que se sintetizan a continuación e invitan a la reflexión.

Una vez aprobados los acuerdos del Consejo General, el primer reto que debió enfrentar el INE fue el registro de las candidaturas a diputaciones federales. En total, fueron registradas 442 fórmulas (es decir, 884 candidaturas entre propietarias y suplentes) por alguna acción afirmativa, de las cuales 51 candidaturas fueron sustituidas y 19 candidaturas fueron canceladas a lo largo del proceso electoral. El registro de las candidaturas y la posterior revisión de requisitos, que debió llevarse a cabo entre el 31 de marzo y el 3 de abril de 2021 (es decir, en un periodo sumamente breve de apenas tres días)[16], nos lleva a una reflexión más profunda sobre la importancia de definir y caracterizar, antes de delimitar y medir a las poblaciones objeto de atención prioritaria, antes de normar e implementar medidas específicas en su beneficio.

[16] De acuerdo con fuentes consultadas de la DEPPP del INE, el periodo para el registro de candidaturas inició formalmente el 22 de marzo de 2021. Sin embargo, los partidos políticos entregaron expedientes hasta el último día del período legal (31 de marzo), por lo que el plazo para la revisión se concentró en los primeros tres días del mes de abril.

Una vez fijadas las cuotas, el trabajo del INE consistió en revisar, caso por caso, si las y los aspirantes a las candidaturas se apegaban a los criterios establecidos para cada grupo, lo cual no resultó fácil de verificar. En algunos casos, existen rasgos de adscripción de carácter externo y relativamente estable que son fáciles de observar, como el sexo biológico, ciertos tipos de discapacidad motriz o el color de la piel; pero también hay otras características de adscripción grupal que son eminentemente personales y subjetivas, no son directamente observables y pueden estar ligadas a conceptuaciones culturales e identitarias, a legados históricos o ancestrales, a experiencias compartidas, a procesos de movilidad o de cambio, a preferencias u orientaciones individuales, que no necesariamente son permanentes y pueden ser muy difíciles de captar. Tal es, precisamente, el caso de las adscripciones de las personas y las poblaciones indígenas, afromexicanas, personas migrantes y/o residentes en el extranjero de la diversidad sexual.

Por lo tanto, el reto de fijar parámetros adscriptivos dicotómicos como elementos centrales del diseño y aplicación de acciones afirmativas, no solo alberga el riesgo de reforzar estereotipos sobre los grupos que ya pueden encontrarse en situaciones diversas de discriminación; supone reconocer, también, que no todas las cualidades pueden ser tratadas bajo un mismo tamiz y que no todas las categorías grupales pueden ser consideradas por igual, como si se tratara de una misma y monotónica condición de discriminación, de exclusión o de vulneración. El estudio da cuenta de ello y establece, para cada grupo, la problemática particular que involucra el desfase entre las distintas formas de medir y caracterizar a las poblaciones, y los criterios de adscripción que utilizó el INE para establecer las cuotas y verificar el cumplimiento de los requisitos de pertenencia a cada grupo.

El segundo gran aporte del estudio está relacionado con el desarrollo de una metodología especial para analizar los efectos de la aplicación de las acciones afirmativas. Al respecto, se elaboró una investigación rigurosa con un diseño metodológico mixto, centrada sobre todo en tres dimensiones analíticas complementarias con el fin de estudiar sistemáticamente: a) las actividades de representación descriptiva, de comunicación y de visibilización de los grupos en el espacio público configurado por la red social *Twitter*; b) los efectos multiformes sobre

las trayectorias políticas de las diputaciones electas, considerando los distintos tipos de perfiles y carreras de las y los representantes mediante entrevistas a profundidad con 26 legisladoras y legisladores selecciones estratégicamente, con énfasis en tres momentos críticos: la selección de candidaturas, las campañas electorales y la incorporación como miembros de la Cámara legislativa; y, c) el desempeño y los resultados que han tenido las 65 diputaciones en el desarrollo de su trabajo legislativo.

El estudio permitió identificar cuatro tipos de diputaciones electas por acción afirmativa, que van desde aquellas que hasta la fecha no han elaborado ninguna iniciativa legislativa[17] (19 diputaciones), pasando por las que desarrollan agendas multi-temáticas o sin relación con los cinco grupos, hasta aquellas que en su trabajo legislativo están enfocadas fundamentalmente en representar a la población objeto de su acción afirmativa, con una agenda a favor del grupo que representan y visibilizan de una forma asertiva.

Independientemente del trabajo legislativo que cada diputación lleva a cabo en favor o no del grupo que representa, un hallazgo importante es que estas diputaciones, por lo pronto, trabajan de manera aislada, toda vez que aún no se encontraron indicios de la conformación de redes de trabajo organizadas por acción afirmativa, lo que conlleva, hasta el momento, un rasgo de poca cooperación en la actividad legislativa. Se trata de un hallazgo relevante e interesante, que requiere de seguimiento durante los próximos periodos legislativos.

Finalmente, resulta relevante mencionar que las formas múltiples y complejas que adquiere la representación sustantiva nos llevan a no aventurar una respuesta dicotómica a la pregunta de si se generó tal representación como consecuencia de la aplicación de acciones afirmativas en 2021. Los hallazgos del estudio revelan que existe una gran variedad de formas en que las diputaciones comprenden a los mismos grupos objeto de atención prioritaria y una fuerte dispersión de los temas que consideran relevantes alrededor de ellos. Asimismo, dan cuenta de los retos y desafíos a considerar en la implementación de dichas acciones, así como un amplio conjunto de propuestas y recomendaciones a considerar por las autoridades electorales y el

[17] Ni en referencia a la acción afirmativa, ni referidas a otros temas.

Congreso de la Unión al establecer futuras medidas para ampliar la inclusión política, mejorar la calidad de la representación legislativa y garantizar los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Agradecimientos

Como toda investigación científica, este estudio desarrollado a lo largo de un año nos ha permitido interactuar con numerosas personas, de las que hemos aprendido mucho y con quienes tenemos una importante deuda intelectual o institucional. Sin poder citar a todas las personas que nos brindaron su tiempo y su apoyo, sus luces y sus conocimientos en un periodo singularmente difícil, de pandemia y de confinamiento, queremos agradecer especialmente a las siguientes personas quienes nos acompañaron de una forma decisiva y permanente a lo largo del proceso de investigación.

En primer lugar, nuestros agradecimientos se dirigen a las colegas y a los colegas del **Instituto Nacional Electoral (INE),** empezando con la Maestra Laura Liselotte Correa de la Torre, titular de la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación (UTIGyND) de esta institución fundamental para la vida democrática de México, así como a su equipo y, en particular, a Marisol Vázquez Piñón y a Lizeth Pérez Cárdenas, quienes nos brindaron constantemente su apoyo, amplia información, valiosas observaciones y sugerencias para enriquecer el estudio y precisar nuestros hallazgos preliminares, así como todas las facilidades administrativas para desarrollar la investigación en excelentes condiciones de trabajo. Asimismo, beneficiamos de los comentarios y las sugerencias, agudas y críticas, de la Lic. Claudia Urbina Esparza, encargada de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y de su equipo, especialmente, de Paola Mendoza y Edith Medina, así como de Citlali Baltazar, Alberto Cabrera y Jaroslav Stern.

Tuvimos, también, el privilegio de conversar, en entrevistas formales e informales, con todas las Consejeras y Consejeros electorales que tienen voz y voto en el **Consejo General del INE**, quienes nos recibieron y atendieron pese a sus complicadas agendas. Sus ricas observaciones, oportunas, minuciosas y rigurosas, derivadas de su amplia experiencia en el ámbito electoral, fueron fundamentales

para la precisión de los problemas y las metas del estudio. Gracias, también, a sus equipos de trabajo y a sus asesores, en particular a Emilio Buendía, a Eduardo Ramírez, Miriam Godínez, Fernando Arruti y a todos y todas quienes nos apoyaron en el establecimiento de contactos con informantes clave. Va, para todos y para todas ellas, nuestro reconocimiento y nuestro aprecio colegial, personal e institucional.

Una parte importante del modelo institucional electoral mexicano son los Organismos Públicos Electorales Locales. Queremos agradecer a **las Consejeras y los Consejeros Electorales locales** que nos brindaron tiempo para compartirnos sus ricas experiencias en la implementación de acciones afirmativas en las distintas entidades de la República. En particular, gracias a Oswaldo Chacón, Edmundo Henríquez, Mauricio Huesca, Elizabeth Arredondo, Miriam Saray Pacheco, a la ex consejera Claudia Espino y Kathy Aguilar Guerrero, de la Dirección Ejecutiva Igualdad de Género y Participación Ciudadana del IEE de Hidalgo.

Esta investigación tampoco se hubiera podido llevar a buen puerto sin el apoyo y la empatía de **las y los legisladores** que nos atendieron de forma virtual, acudieron a los conversatorios y al Foro Académico que organizamos en El Colegio de México, o nos recibieron personalmente en San Lázaro, en sus oficinas, en el comedor, en el café y en los pasillos. Sabemos que no fue fácil liberar tiempo en sus agendas, y este estudio se benefició enormemente de sus experiencias, de sus conocimientos y de su confianza. Cada encuentro, cada entrevista y cada visita a la Cámara de Diputados fue un viaje fascinante que nos permitió adentrarnos en el corazón de la democracia mexicana, donde se respira la pluralidad y donde se observa en vivo la diversidad de las convicciones y pasiones que le dan voz y votos, leyes, iniciativas y proyectos a la Nación.

Gracias, en particular, a los diputados y diputadas (en orden alfabético): Adela Ramos (MORENA), Ángel Domínguez (MORENA), Araceli Ocampo (MORENA), Beatriz Pérez (MORENA), Brasil Acosta (PRI), Carlos Sánchez (MORENA), Carlos Valenzuela (PAN), Cecilia Márquez (MORENA), Consuelo Navarrete (PVEM), David Ortega (MORENA), Elvia Martínez (MC), Eufrosina Cruz (PRI), Genoveva Huerta (PAN), Irma Juan Carlos (MORENA), Jorge Inzunza (PAN), Manuel Robles (MORENA), María Clemente García (MORENA), María Elena Serrano (PRI), Mónica Herrera (MORENA),

Norma Aceves (PRI), Reyna Ascencio (MORENA), Roberto Valenzuela (MORENA), Salma Luévano (MORENA), Sayonara Vargas (PRI), Sergio Chalé (PAN) y Sergio Peñaloza (MORENA). Gracias, también, a sus asistentes y al personal del recinto parlamentario, en especial a Tude García Jiménez y al Lic. Alfonso Ruelas por todo su apoyo y por las gestiones, por recibirnos en más de una ocasión y por abrirnos las puertas de un magnífico Palacio Legislativo que puede parecerse –en tiempos de pandemia y de receso legislativo–, a un laberinto de la soledad.

Nuestros reconocimientos también van a los **representantes de los partidos políticos** quienes respondieron a nuestras solicitudes de entrevistas, de sugerencias y de información. Gracias, en particular, a Claudia Huicochea (PRD), Juan Miguel Castro (MC), Fernando Garibay y Marco Antonio Gómez (PVEM), Raymundo Bolaños (PAN) y a Silvano Garay (PT).

En cuarto lugar, nos enriquecimos enormemente de los conocimientos acumulados a lo largo de décadas por decenas de **colegas, expertas y expertos académicos** en los diversos temas que configuran nuestros problemas de investigación. Fue un deleite intelectual leer y, eventualmente, escuchar luego de viva voz sus síntesis magistrales que nos permitieron dimensionar la complejidad de nuestro objeto de estudio. Gracias, en particular, a (en orden alfabético): Arturo Sánchez Gutiérrez, Edgar Vielma, Emmanuel Rodríguez, Ernesto Borde, Jordi Diez, Jorge Eufracio, Juan Pedro Viqueira, Juan Carlos Cuervo, Julia Flores, Khemvirg Puente, Luicy Pedroza, Manuel Gil, Mariana Niembro, Odile Hoffmann, Peter Sampson, René D. Flores y Teresa González-Luna.

Para terminar, queremos agradecer a **El Colegio de México**, empezando con nuestra Presidenta, Silvia Giorguli Saucedo, con nuestro Secretario General, Vicente Ugalde Saldaña, y con nuestro Secretario Administrativo, Adrián Rubio Rangel. Nuestro agradecimiento especial para la Directora del Centro de Estudios Sociológicos, Liliana Rivera Sánchez, quien con todas sus responsabilidades administrativas también nos acompañó como asesora en sus temas de *expertise*, desde que surgió la idea de competir por el proyecto en junio de 2021.

Gracias, también, a nuestro personal administrativo sin cuyo apoyo no sería posible pensar, leer, escribir e investigar con toda calma y serenidad: a Gerardo

Gutiérrez Cortez, Director de Presupuesto y Proyectos Especiales, a Víctor Fernando Ruiz Aguilar, Director de Finanzas, a Rubén Sánchez Vences, Director de Recursos Humanos, y a Luis Manuel Olivares Estrada, Director Jurídico, así como a Lidia Juárez Puente, Graciela Morales Ramírez, María Guadalupe Luna, Reyna Estela Pérez Tagle, Raquel Betancourt Aldana y Denis Anahí Salazar Hernández.

Es un privilegio –académico e intelectual– trabajar en El Colegio de México en condiciones verdaderamente excepcionales, en la tranquilidad de nuestra biblioteca y de nuestros cubículos, en los salones, en los pasillos y en el comedor que alimenta, en un ambiente de convivencia y de confianza, los intercambios colegiales, a la sombra del Fondo de Cultura Económica.

I. CONTEXTO GENERAL Y ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS GRUPOS EN SITUACIÓN DE DISCRIMINACIÓN PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021

INTRODUCCIÓN GENERAL

A lo largo de los últimos 30 años, se han realizado en México avances normativos considerables en el campo de la inclusión política de distintos grupos que, por razones diversas, han sido históricamente sub-representados en el ámbito legislativo. Entre dichos avances, destacan las medidas graduales que permitieron ampliar paulatinamente la representación legislativa de las mujeres mexicanas a partir de 1993, mediante las cuales se logró la paridad de género en la integración de la Cámara de Diputados en 2021. Asimismo, cabe subrayar las distintas iniciativas impulsadas para incrementar la representación legislativa indígena, empezando con la redistritación de 2004-2005, cuando se integró por vez primera la variable étnica dentro de los criterios de delimitación de los 300 distritos uninominales, lo que permitió que desde entonces se identificaran 28 distritos uninominales los cuales cuentan con más de 40% de población indígena. También hay que considerar otras medidas en beneficio de otros segmentos de la población, como por ejemplo las destinadas a promover la participación y la representación política de las y los mexicanos residentes en el extranjero, implementadas paulatinamente en distintos estados[18] y a nivel federal.

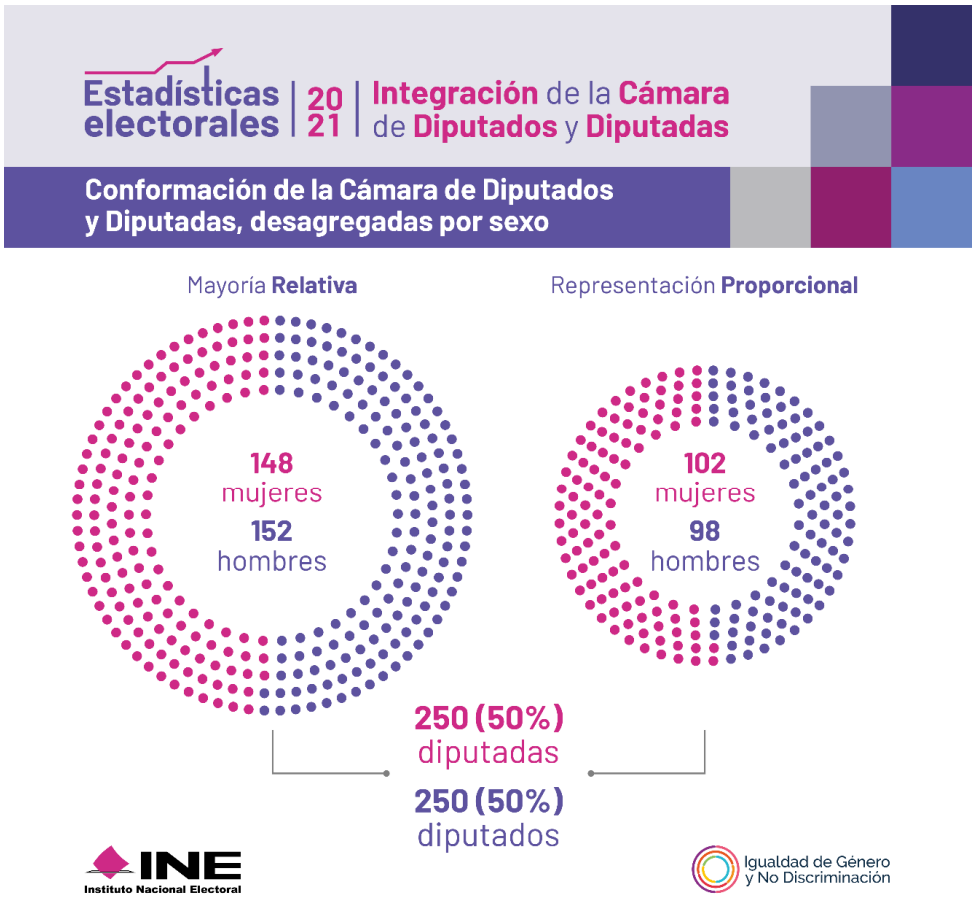
Estas políticas de inclusión desarrolladas gradualmente por las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, nacionales y locales, tuvieron un avance sustantivo en el Proceso Electoral Federal (PEF) de 2020-2021. Además de las políticas

[18] Michoacán fue la primera entidad en ampliar su marco normativo para garantizar los derechos de las y los mexicanos residentes en el extranjero, en 2007. Poco a poco se fueron sumando entidades federativas y, hasta 2021, 20 entidades habían aprobado el voto de sus connacionales residentes en el extranjero para las elecciones locales a la gubernatura: Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chihuahua, Ciudad de México, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí, Querétaro, Puebla, Yucatán, Zacatecas. Seis de ellas cuentan con algún tipo de representación migrante: Ciudad de México, Chiapas, Durango, Jalisco, Nayarit y Zacatecas (Mendiola, s.f.).

transversales para garantizar la paridad de género, se ampliaron las medidas en beneficio de las personas indígenas[19] y se implementaron cuatro nuevas acciones afirmativas, destinadas a personas afromexicanas, con discapacidad, de la diversidad sexual, migrantes y residentes en el extranjero.

El primero de septiembre del 2021, tomaron posesión de sus cargos 250 diputadas mujeres, de las cuales 148 fueron escaños de Mayoría Relativa y 102 de Representación Proporcional, con ello, se alcanzó la paridad de género absoluta en términos numéricos (figura I.1).

Figura I.1: Composición de la LXV Legislatura (por género)

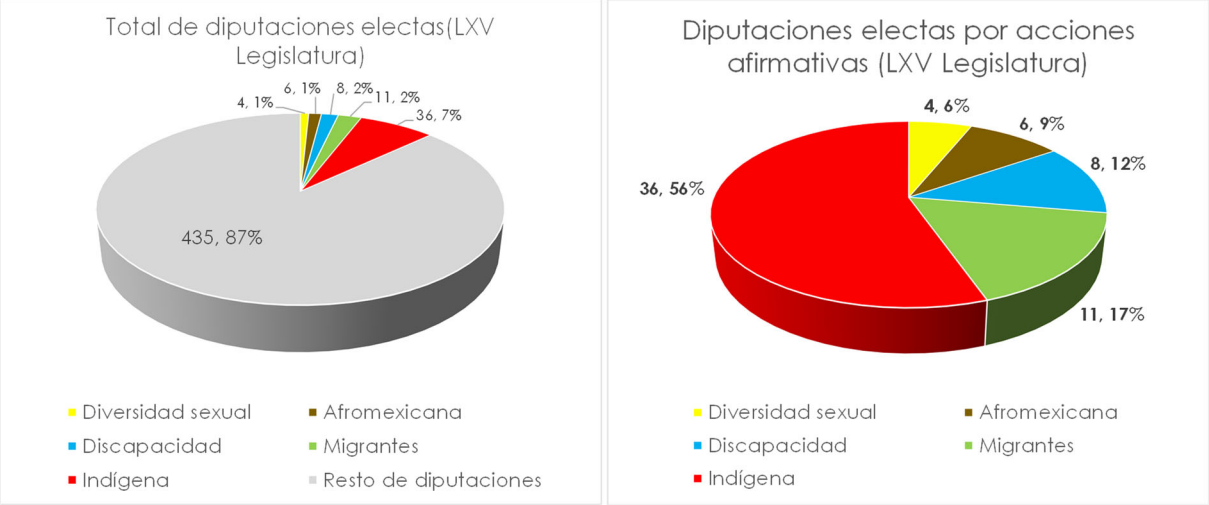


Fuente: Infografía proporcionada por la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación, con base en las Estadísticas Electorales 2021 del INE en 2021.

[19] Se incrementó el número de distritos de Mayoría Relativa donde se debían postular personas indígenas y se incorporó la obligación de postular personas indígenas en las listas de Representación Proporcional.

Asimismo, 65 de los 500 legisladores y legisladoras electas registraron sus candidaturas bajo el concepto de alguna acción afirmativa, buscando representar a alguno de estos cinco grupos históricamente subrepresentados en la Cámara de Diputados, de los cuales 30 fueron electos en escaños de Mayoría Relativa y 35 en escaños de Representación Proporcional, por lo que el 13% de las y de los integrantes de la LXV Legislatura fueron electos en representación de alguno de estos cinco grupos, donde ocuparán 10% de las curules uninominales y 17.5% de las curules plurinominales (figura I.2).

Figura I.2: Composición de la LXV Legislatura (por grupo de acción afirmativa)



Fuente: Elaboración propia con base en resultados electorales oficiales.

Como evidencian los datos, estos resultados reflejan el efecto cuantitativo de la implementación de estas nuevas medidas de acción afirmativa, que le han dado a estos cinco grupos una representación legislativa federal inédita.

Esta parte se divide en dos capítulos: el primero, inicia con una revisión del contexto normativo y los elementos jurisdiccionales que fundamentaron las acciones afirmativas durante el PEF 2020-2021. El segundo, presenta un recuento descriptivo de los acuerdos y sentencias que fueron emitidos tanto por el INE como por la Sala Superior del TEPJF, para llegar a las acciones afirmativas. Como se ha de notar, esta parte de la investigación se centra en una temporalidad previa al día de la jornada electoral.

Capítulo 1. Elementos jurisdiccionales y acciones emprendidas para promover la participación y la representación política de cinco grupos en situación de discriminación durante el PEF 2020-2021 en México

Introducción

El proceso de democratización en México[20] ha estado acompañado de medidas para promover la participación y la representación política hasta llegar a su punto máximo en las elecciones federales de 2021, cuando el Instituto Nacional Electoral (INE) aplicó acciones afirmativas para cinco grupos que han sido históricamente sub-representados en la Cámara de Diputados. Estas acciones tienen orígenes y desarrollos distintos. No obstante, es posible identificar dos aspectos que influyeron en el impulso a la aplicación de este tipo de medidas y que son transversales a todas.

En primer lugar, se puede identificar un punto de inflexión en el año 2011 con la aprobación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos[21]. Dicha reforma introdujo el principio *pro persona* a la Constitución al establecer que, en materia de derechos humanos, se brindará a las personas la protección más amplia.

Como preludio de este punto de inflexión, existieron importantes cambios en materia de derechos humanos. No obstante, se llevaron a cabo en forma aislada y en periodos extensos entre ellas. Fue a partir de la entrada en vigor de la reforma que es posible advertir el incremento de avances en esta materia por parte de diferentes autoridades, en distintos ámbitos de competencia y a un ritmo acelerado.

[20] En esta investigación se toman como punto de partida los siguientes hechos: 1) en 1992, el reconocimiento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de que "la Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas"; y, 2) en 1993, la incorporación del numeral 3 al artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que señalaba que "los partidos políticos promoverán, en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular".

[21] Con la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 6 de junio de 2011, se estableció, en el artículo 1° de la CPEUM que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia. Asimismo, se estableció que: "Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley", con lo que se amplió sustancialmente la protección de las personas.

Esta tendencia se llevó al ámbito de los derechos político-electorales, toda vez que las acciones para garantizar los derechos a la participación, así como a votar y ser votado, han progresado, propiciando mejoras en las condiciones para ejercerlos y una potencialización de la representación popular de sectores de la población que habían sido tradicionalmente discriminados o marginados.[22]

En segundo lugar, se ubica la institucionalización de las acciones para garantizar la paridad de género en los espacios de representación popular y el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia -particularmente la violencia política contra las mujeres en razón de género-, que se ha colocado en la agenda pública en los últimos años y que, al cumplir el mandato constitucional de garantizar el principio de igualdad y no discriminación previsto en la Constitución, también destrabó el establecimiento de acciones afirmativas para otros grupos en situación de discriminación.

Con respecto a las acciones en favor de las mujeres, destacan las reformas constitucionales de 2014 y 2019[23] que derivaron en modificaciones a las reglas para que los partidos políticos registraran sus candidaturas, tales como la obligación de alternar a las candidaturas en las listas de Representación Proporcional y que tres de ellas estén encabezadas por mujeres. Se introdujo la metodología de bloques de competitividad, la paridad horizontal, la paridad transversal y la paridad vertical, entre otras variantes a nivel federal y estatal.[24] Asimismo, en la postulación de candidaturas tanto los partidos políticos como las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en todos los ámbitos, desde su doble dimensión, esto es, deben postular candidatos y candidatas en igual proporción para los cargos.

---

[22] Algunos ejemplos son: la identificación y determinación de los distritos indígenas por parte del INE, en 2005 y 2017; la implementación de medidas incluyentes por parte del INE para las personas con discapacidad en el proceso electoral 2017-2018, el protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana en 2018 y las reformas legales y reglamentarias para garantizar el voto en el extranjero previstas desde el año 2000.

[23] En la reforma constitucional de 2014 se incorporó la obligación de postular candidaturas con paridad de género a cargos de elección popular para integrar el Senado, la Cámara de Diputados y los Congresos locales de las entidades federativas. En la reforma de 2019 se estableció el principio de paridad total entre los géneros en todos los cargos públicos.

[24] Las reglas para el registro de candidaturas en materia de paridad de género están previstas en los artículos 232, 233 y 234 de la LEGIPE, así como en los artículos 282 y 283 del Reglamento de Elecciones.

En concordancia con las reformas de 2014 y 2019, el 13 de abril de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género.*

En atención a ello, el INE, en el marco de sus facultades, implementó medidas tendientes a cumplir con las reformas establecidas en el decreto, que le correspondían[25] y, de agosto a octubre 2020, el Consejo General de ese organismo emitió los siguientes tres acuerdos: 1) Se aprobó el Reglamento de Quejas y Denuncias en materia de violencia política contra las Mujeres en razón de Género y se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Reglamento Interior del INE, con número INE/CG252/2020; 2) Se aprobaron los lineamientos para que los partidos políticos nacionales y, en su caso, los partidos políticos locales, prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género, con número INE/CG517/2020; y, 3) Se aprobó la metodología que debía utilizarse para realizar el monitoreo del contenido de las transmisiones durante las precampañas y campañas federales del proceso electoral federal 2020-2021 en la

[25] De acuerdo con el Artículo 48 Bis del *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2020, corresponde al Instituto Nacional Electoral y a los Organismos Públicos Locales Electorales, en el ámbito de sus competencias:

I. Promover la cultura de la no violencia en el marco del ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres;

II. Incorporar la perspectiva de género al monitoreo de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias, durante los procesos electorales, y

III. Sancionar, de acuerdo con la normatividad aplicable, las conductas que constituyan violencia política contra las mujeres en razón de género.

que se debía incorporar la perspectiva de género, identificado con el número de acuerdo INE/CG547/2020.

Por otra parte, en acatamiento a la sentencia de la Sala Superior del TEPJF con número de expediente SUP-REC-91/2020 y acumulados, se aprobaron los *Lineamientos para la Integración, funcionamiento, actualización y conservación del Registro Nacional de Personas Sancionadas en materia de Violencia política contra las mujeres en razón de género*, con el número de acuerdo INE/CG269/2020.

El esfuerzo de las instituciones que trabajan por la igualdad sustantiva, la paridad de género y por una vida libre de violencia contra las mujeres permeó hacia otros grupos en situación de discriminación que buscaban representación a nivel federal. Por lo tanto, el impulso orientado hacia la paridad de género también influyó en el establecimiento de otras acciones afirmativas y en garantizar la transversalidad de la paridad en todas las medidas implementadas por el INE y revisadas por el TEPJF.

Derivado de ello, los partidos políticos tendrían que actualizar sus documentos básicos para incorporar los principios de paridad. Así, mediante el acuerdo del Consejo General del INE, con número INE/CG186/2020, por el que se dio respuesta a las consultas formuladas por Redes Sociales Progresistas, A.C., y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en relación con la modificación de documentos básicos de partidos políticos nacionales, se requirió a todos los partidos políticos nacionales, realizar las modificaciones a sus documentos básicos y, con ello, dar cumplimiento a las reformas aprobadas mediante el Decreto en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género de abril del 2020.

Para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, algunos partidos políticos ya contaban con un cuerpo normativo interno para propiciar la paridad de género y la participación política de grupos en situación de discriminación y/o vulnerabilidad, mientras que otros, no.[26]

En la proyección de sus principios de doctrina, el Partido Acción Nacional (PAN) señala que: "Toda forma de discriminación o desigualdad de oportunidades

[26] Los términos discriminación y/o vulnerabilidad se utilizan indistintamente en los documentos básicos de los partidos políticos.

por razones de sexo, edad, capacidad física, etnia, religión, convicción, condición económica o cualquier otra, debe ser rechazada, corregida y en su caso sancionada" (PAN, 2002). Asimismo, establece que "reconoce plenamente las consecuencias prácticas de la común dignidad de las mujeres y los hombres, y de su común carácter de sujetos y agentes responsables y colaboradores en la construcción, animación y dirección de la sociedad. La equidad de género significa que mujeres y hombres deben desarrollarse plena, libre y responsablemente. La discriminación existente contra la mujer en la familia, el trabajo, la política y en las demás esferas sociales es inaceptable. Los hombres y mujeres deben reconocer mutuamente su valor propio, y responsabilizarse el uno del otro, compartiendo las tareas que les corresponden dentro y fuera de la familia, sobre la base de igualdad de derechos y de obligaciones" (PAN, 2002). Y, finalmente, en el artículo 94 de su estatuto, prevé el voto de "los militantes residentes en el extranjero en los procesos internos de selección de candidaturas a cargos de elección popular" (PAN, s.f.).

El estatuto del PRI aborda "el impulso a la participación ciudadana que se expresa en la diversidad social de la nación mexicana con la presencia predominante y activa de (…) los grupos y organizaciones constituidos por jóvenes, hombres, mujeres, personas adultas mayores, personas con discapacidad y pueblos y comunidades indígenas cuya acción política y social permanente, fortalece las bases sociales del Estado Mexicano" (PRI, 2020, art. 3). De manera que el estatuto del partido señala reglas para promover, en distintos ámbitos territoriales, la nominación de candidaturas de militantes que representen a sectores específicos de la sociedad y a las causas sociales. Específicamente, el artículo 192 señala que "el Partido promoverá la nominación de candidaturas que representen a los pueblos y comunidades indígenas predominantes, respetándose la paridad de género" (PRI, 2020). Por su parte, el artículo 193 establece que: "En los procesos federales y de las entidades federativas de órganos legislativos y en la integración de las planillas para Regidurías y Sindicaturas, así como para Concejalías en las Alcaldías de la Ciudad de México, el Partido promoverá que se postulen a militantes que representen a sectores específicos de la sociedad y a las causas sociales, tales como: personas adultas mayores, personas con discapacidad, indígenas, afrodescendientes y grupos en situación de vulnerabilidad" (PRI, 2020). Asimismo, en el artículo 4 de sus estatutos, el

PRI manifiesta que promueve la participación política de las y los mexicanos residentes en el extranjero como integrantes de la Nación (PRI, 2020).

El Partido de la Revolución Democrática (PRD, 2019) reconoce, tanto en su declaración de principios como en sus estatutos, la pluralidad de la sociedad mexicana. Reconoce el establecimiento de acciones afirmativas en sus órganos de dirección y representación, así como en las candidaturas a cargos de elección popular. Específicamente, prevé la inclusión en las listas de Representación Proporcional de personas integrantes de los sectores indígena, migrante, de la diversidad sexual o de jóvenes.

El Partido del Trabajo (PT), en el artículo 10 bis de su estatuto (PT, 2020), señala que el partido "promoverá y garantizará la paridad entre los géneros, en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión y los Congresos de las Entidades Federativas, presidencias municipales y demarcaciones territoriales. En la integración de los órganos de dirección nacional, estatal y municipal se garantizará la paridad de género. Asimismo, garantizará a las mujeres el ejercicio de sus derechos políticos y electorales libres de violencia política por razón de género, con capacitaciones constantes, promoviendo la integración de liderazgos políticos de mujeres al interior del partido en los términos de las Leyes".

El Partido Verde Ecologista de México (PVEM) en el artículo 1 de su estatuto (PVEM, 2014), contempla garantizar "la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos, así como en la postulación de candidatos, tanto federales como locales".

Por su parte, Movimiento Ciudadano (MC), en los artículos 1.3, 4.3, 4.6, 4.7 y 54 de su estatuto (MC, 2020), habla del impulso a la participación ciudadana de los grupos y organizaciones constituidos por mujeres, hombres, personas jóvenes y adultas mayores, de mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero, población LGBTI+, personas con discapacidad, personas indígenas, entre otros, cuya labor permanente, destaca su importancia para la vida política, económica, social y cultural del país, bajo el principio de igualdad sustantiva.

Finalmente, los artículos 32 y 38 del estatuto de Morena (2014) prevén la posibilidad de agregar a sus estructuras nacional y estatales, secretarías de jóvenes, de mujeres, de asuntos indígenas y campesinos, de Derechos Humanos y Sociales, de arte y cultura y de la diversidad sexual. También, cuenta con una secretaría de mexicanos en el exterior.

Durante el Proceso Electoral Federal 2020-2021, también contendieron tres partidos que perdieron su registro: el Partido Encuentro Solidario (PES), Redes Sociales Progresistas (RSP) y Fuerza por México (FM). En los documentos básicos de los tres partidos había alguna referencia a la ejecución de acciones o a estructuras partidistas para la protección de grupos vulnerables. Por ejemplo, el PES establecía, en los artículos 93 y 94 de sus estatutos, la vinculación entre las fundaciones del partido y los movimientos sectoriales del partido con el fin de "*fomentar el desarrollo humano y social de los sectores más vulnerables*".[27] Por su parte, Redes Sociales Progresistas reconocía en su programa de acción la eliminación de "cualquier acto de discriminación por razones étnicos, género, edad, discapacidad, condición social, de salud, religión, preferencia e identidad sexual, opinión, estado civil o cualquier otra que tenga como propósito anular o menoscabar los derechos o libertades reconocidas en la constitución o los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano"[28]. Finalmente, el partido Fuerza por México preveía en el artículo 4 de sus estatutos "Garantizar la igualdad de género y de oportunidades para las personas jóvenes, las personas indígenas y los grupos vulnerables en todas las actividades del partido político" y contaba en su estructura con distintas secretarías que atendían a grupos vulnerables[29].

Así, se observa que algunos partidos políticos optaron por refrendar de forma explícita, a nivel interno, la adopción de medidas para promover la participación política de personas o grupos en situación de discriminación. Otros lo han hecho a través de principios y postulados generales que refieren a derechos políticos

[27] Los movimientos sectoriales del PES consideraban a las personas campesinas, obreras, empresarias, migrantes, personas con capacidades diferentes y especiales, de la tercera edad, jóvenes y mujeres.

[28] Programa de Acción del partido Redes Sociales Progresistas, página 2.

[29] Fuerza por México contaba con las siguientes secretarías: de Equidad, Género y No Discriminación; de la Juventud y de Asuntos Internacionales y Migratorios.

fundamentales y otros con estructuras específicas que promueven el ejercicio de estos derechos. Con esas previsiones en sus documentos básicos participaron en las elecciones del 6 de junio de 2021.

Los siguientes apartados presentan una descripción de cada una de las acciones afirmativas que el INE instrumentó en el Proceso Electoral Federal 2020-2021, con especial énfasis en los elementos jurisdiccionales y acciones emprendidas, específicamente ese año, para promover la participación y la representación política de las personas indígenas, afromexicanas, migrantes y residentes en el extranjero, con discapacidad y de la diversidad sexual. Sin embargo, la implementación de acciones afirmativas no se explica sin la progresividad en la evolución de cada una porque, como se dijo anteriormente, cada medida para garantizar la representación política de estos grupos tiene antecedentes y procesos de evolución propios, es decir, todas ellas se encuentran encadenadas en el tiempo. Por lo tanto, como parte de la investigación que lleva a cabo El Colegio de México, se desarrollan los antecedentes de cada una, con el fin de entender su origen y la lógica de su evolución hasta 2021.

Otro tema relevante que impactó en la implementación de las acciones afirmativas durante el proceso electoral 2020-2021 fue la decisión de la Sala Superior del TEPJF de proteger los datos personales de las personas candidatas registradas en cumplimiento a alguna acción afirmativa. Al final del capítulo, se hace una revisión de este asunto.

Adicionalmente, se presentan cuadros descriptivos con el recuento del contenido de los acuerdos y sentencias para llegar a las acciones afirmativas que se aplicaron en el PEF 2020-2021.

1.1. Acciones Afirmativas para personas indígenas

El camino para garantizar la participación y representación política de las personas indígenas inició hace más de tres décadas, en 1992, cuando se reconoció en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM) la composición pluricultural de la Nación mexicana. A partir de ese momento, es posible

ubicar en 2001[30], 2004[31] y 2005[32] avances en la representación política de las personas indígenas. Dichos avances se materializaron con la reforma constitucional llevada a cabo en 2015,[33] con la que se garantizó el derecho de mujeres y hombres indígenas a votar y ser votados en condiciones de igualdad, así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que las personas pertenecientes a este grupo de población hayan sido electas o designadas, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

Desde años antes, a nivel internacional, se había emitido normativa diversa que sustentó las acciones para la protección y la garantía del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y, por lo tanto, a participar en la adopción de las decisiones políticas que les afectan. Entre los instrumentos internacionales que México suscribió en distintos momentos, se encuentran los siguientes[34]: a) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1981) que, en su artículo 1°, establece que todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; b) el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del

[30] En la reforma constitucional de 2001, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001, se reconoció "el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: (…)

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno."

[31] El artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de 2001 estableció que: "*Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política.*"

[32] Tomando en consideración el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de 2001, en 2004, el IFE emitió el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban los criterios y consideraciones operativas que se utilizarán en la formulación de los proyectos de división del territorio nacional en trescientos distritos electorales federales uninominales, así como la creación del Comité Técnico para el seguimiento y evaluación de los trabajos de distritación* En dicho acuerdo se estableció que "Se procurará la conformación de distritos electorales con mayoría de población indígena. En todo caso se preservará la integridad territorial de las comunidades indígenas (…)" y que "Se utilizará la información sobre localidades y municipios indígenas que proporcione la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas." Este acuerdo dio origen a la primera redistritación federal en la que se identificaron 28 distritos indígenas. La redistritación se materializó mediante el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se establece la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales federales uninominales en que se dividió el país para su aplicación en los procesos electorales federales 2005-2006 y 2008-2009* aprobado el 11 de febrero de 2005.

[33] El 22 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *DECRETO por el que se reforma la fracción III, del Apartado A, del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

[34] Las fechas que se presentan en cada instrumento corresponden al año de la vinculación o adhesión de México al tratado o convenio que corresponda.

Trabajo (1990), en el que se reconocen las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven; c) la Declaración sobre los Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (1992) que establece que las personas pertenecientes a minorías tendrán el derecho de participar efectivamente en la vida (…) pública; d) la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) en la que se establece su derecho a la libre determinación; y, e) la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2016), en la que además del derecho a la libre determinación, también se establecen derechos organizativos y políticos.

El contexto nacional que favoreció la garantía de los derechos de las personas y comunidades indígenas en 2015 y la normativa internacional suscrita hasta 2016, sustentaron la redistritación llevada a cabo en 2017, mediante el acuerdo del Consejo General con número INE/CG59/2017, en la que se identificaron 28 distritos con un mínimo del 40% o con más población indígena y que sirvió como base para las elecciones de 2018 y 2021.

En ambos comicios el INE emitió criterios aplicables para el registro de candidaturas en los que se exigía a los partidos políticos y coaliciones postular a personas indígenas.[35]

En el proceso electoral de 2017-2018, los criterios previstos en el acuerdo INE/CG508/2017, incluyeron que los partidos políticos nacionales y/o coaliciones postularan a personas que se autoadscribieran como indígenas en 12 de los 28 Distritos federales que cuentan con 40% o más de población indígena, es decir, doce candidaturas divididas en seis mujeres y seis hombres. No obstante, el acuerdo con los criterios fue impugnado ante el TEPJF por diversos actores y el Tribunal ordenó al INE modificarlo para incorporar un distrito más, de manera que se postularan

[35] Existe un antecedente de la acción afirmativa indígena en el proceso electoral para la integración de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México en 2016. Esta elección la organizó el INE. Así, mediante sentencia número SUP-RAP-71/2016, la Sala Superior del TEPJF mandató al INE a agregar en sus lineamientos para la integración de dicha asamblea la obligación de los partidos de postular al menos una persona indígena y una persona joven dentro de los diez primeros lugares de la lista de Representación Proporcional.

candidaturas en los 13 distritos con un porcentaje de población indígena mayor al 60%.

Además, el TEPJF consideró que "la efectividad de la acción afirmativa también debe pasar por el establecimiento de candados que eviten una autoadscripción no legítima, entendiendo por ésta, que sujetos no indígenas se quieran situar en esa condición, con el propósito de obtener una ventaja indebida (…)" (TEPJF, 2017). Por ello, estimó necesario acreditar una autoadscripción calificada, basada en elementos objetivos, a fin de que no quedara duda de que la acción afirmativa verdaderamente se materializara en las personas a las que iba dirigida. De esta manera, los partidos tendrían que acreditar, en la etapa de registro de candidaturas, la existencia de una vinculación de la persona que se pretendía postular con la comunidad a la que perteneciera[36].

Para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, los criterios aplicables para el registro de candidaturas[37] consideraron los antecedentes del Proceso Electoral Federal 2017-2018, la reforma constitucional en materia de paridad de 2019, las reformas a diversos ordenamientos en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género llevadas a cabo en 2019 y 2020, respectivamente, así como una solicitud para implementar acciones compensatorias en materia de candidaturas indígenas del diputado federal por Morena Alfredo Vázquez Vázquez. Adicionalmente, se estableció que las acciones afirmativas para este proceso electoral tendrían una naturaleza transversal. Más de una podría aplicar para cada

[36] En la sentencia SUP-RAP-726/2017, el TEPJF señaló que el vínculo con la comunidad se podría acreditar de la siguiente manera:

a) Haber prestado en algún momento servicios comunitarios, o haber desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o distrito por el que pretenda ser postulado.

b) Participar en reuniones de trabajo tendentes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro la población, comunidad o distrito indígena por el que pretenda ser postulado.

c) Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones.

[37] Estos criterios se aprobaron mediante el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG572/2020 por el que se aprueban los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021*, el 18 de noviembre de 2020.

candidatura, por lo tanto, además de privilegiar la perspectiva de género, se tendría que considerar la perspectiva interseccional.[38]

En el Acuerdo INE/CG572/2020 se argumentó que existía una notoria subrepresentación de las personas indígenas en la Cámara de Diputados aun con la acción afirmativa implementada en el proceso electoral de 2017-2018. Por esta razón, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, se consideró necesario realizar acciones complementarias para garantizar la representación de esta población.

Dichas acciones consistieron en exigir a los partidos y coaliciones postular los siguientes tipos de candidaturas con personas indígenas:

- Diputaciones de Mayoría Relativa. En 21 de los 28 distritos electorales uninominales indígenas, en 11 de ellos, mujeres.
- Diputaciones de Representación Proporcional: En 9 fórmulas con la siguiente distribución: 1ª fórmula en la primera circunscripción plurinominal electoral; 1ª fórmula en la segunda circunscripción plurinominal electoral; 1ª a la 4ª fórmula en la tercera circunscripción plurinominal; 1ª y 2ª fórmulas en la cuarta circunscripción plurinominal electoral; y, 1ª fórmula de la quinta circunscripción plurinominal electoral.

Con ello, se abría la posibilidad para que las personas indígenas accedieran al ejercicio del cargo en 30 espacios legislativos.[39] Esta cifra representa el 6% de la integración de la Cámara de Diputados, medida que es lo más cercana posible al estándar mínimo establecido en el 6.1% de la población del país que es hablante de lengua indígena (INE, 2020).

Para acreditar que las personas postuladas por los partidos fueran representativas de la comunidad indígena, el INE estableció que, al momento del registro de las candidaturas, sería necesario que los partidos políticos acreditaran si

[38] La perspectiva interseccional permite comprender cómo determinadas personas pueden ser discriminadas por múltiples razones y, por consiguiente, el acceso y ejercicio de sus derechos se ve restringido en más de una forma (INE, 2020).

[39] Este no era un piso garantizado, toda vez que los nueve espacios de Representación Proporcional dependían de la votación del partido político y del lugar en la lista de RP en la que se ubicara a las candidaturas de personas indígenas.

existe o no una vinculación de la persona que se pretende postular con la comunidad a la que dice pertenecer, esto es, que se está en presencia de una autoadscripción calificada[40], que debía ser comprobada con los medios de prueba idóneos para ello (INE, 2020).

No obstante, entre el 20 y el 25 de noviembre de 2020, cinco partidos políticos (PRD, PVEM, PT, PAN y PES) y un ciudadano interpusieron medios de impugnación en contra del Acuerdo del INE sobre los criterios para el registro de candidaturas a diputaciones federales para el proceso electoral 2020-2021. Estos actores se quejaron por diversos agravios, que la Sala Superior del TEPJF, en su sentencia con número de expediente SUP-RAP-121/2020, aprobada el 29 de diciembre de 2020, clasificó de la siguiente manera:

- Agravios vinculados con la omisión y establecimiento de acciones afirmativas en materia de paridad de género, personas con discapacidad y personas indígenas.
- Presunto desacato a la sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados.
- Presunta violación al derecho de voto activo de la ciudadanía que no cuenta con acción afirmativa indígena.
- Indebido ejercicio de la facultad reglamentaria del INE y supuesta intromisión a la vida interna de los partidos.
- Incorporación de cuota indígena en las listas de candidaturas a diputaciones federales por el principio de RP.
- Incremento en la postulación de candidaturas indígenas a 21 distritos uninominales, así como en las listas de RP.
- Digitalización del expediente de las candidaturas.

[40] Además de los criterios para acreditar el vínculo de las personas postuladas por la acción afirmativa indígena previstos en la sentencia del TEPJF número SUP-RAP-726/2017, de fecha 14 de diciembre de 2017, el INE estableció en el Acuerdo INE/CG572/2020 que "para acreditar el vínculo con la comunidad en los términos antes señalados, se deberá asumir una perspectiva intercultural, esto es, que los medios para acreditar la pertenencia apuntada, resulten de las constancias expedidas por las autoridades comunales existentes en la comunidad o población indígena, como pueden ser, las autoridades elegidas de conformidad con las disposiciones de sus sistemas normativos internos; la asamblea general comunitaria o cualquier otra con representación conforme al sistema normativo vigente en la comunidad, de acuerdo a lo establecido en la Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena, Capítulo V, denominado: Directrices de actuación para resolver casos relativos al Derecho Electoral Indígena".

- Registro en el sistema "¡CANDIDATAS Y CANDIDATOS, CONÓCELES!" de la situación de discriminación o de atención prioritaria en que se encuentran las candidaturas postuladas.
- Agravios del PAN en relación con que la acción afirmativa indígena viola diversos principios constitucionales y legales.
- Agravios del PES en los que señalaba que "se violaron los principios de reserva de ley, así como los de autoorganización y autodeterminación de los PP, dado que, desde su perspectiva, el CGINE excedió su facultad reglamentaria al obligar a los partidos políticos a postular veintiún candidaturas a diputaciones de MR mediante la acción afirmativa indígena, en cualquiera de los veintiocho distritos electorales federales con población indígena…" (TEPJF, 2020, p. 40).

Todos los agravios relacionados con la acción afirmativa para personas indígenas fueron considerados por la Sala Superior del TEPJF, algunos infundados y otros, inoperantes. Con todo, el TEPJF en la misma sentencia ordenó al INE modificar el acuerdo INE/CG572/2020 para especificar en cuáles de los 21 distritos los partidos políticos y coaliciones deberían postular fórmulas integradas por personas indígenas. En el acuerdo de acatamiento número INE/CG18/2021, de fecha 15 de enero de 2021, el Consejo General del INE delimitó los 21 distritos uninominales electorales en los que habrían de postularse candidaturas a diputaciones federales por el principio de Mayoría Relativa, ordenados conforme a la presencia de población indígena en cada distrito.

Las acciones afirmativas se configuraron de la siguiente manera:

- Para diputaciones de Mayoría Relativa.
    - Se postularían candidaturas en los 21 distritos indígenas que se presentan en la siguiente tabla:

Figura 1.1: Distritos indígenas en 2021

Número	Nombre de la entidad	Distrito
1	Chiapas	01
2	Chiapas	02
3	Chiapas	03
4	Chiapas	05
5	Chiapas	11
6	Guerrero	05
7	Guerrero	06
8	Hidalgo	01
9	Oaxaca	02
10	Oaxaca	04
11	Oaxaca	06
12	Oaxaca	07
13	Oaxaca	09
14	Puebla	02
15	Puebla	04
16	San Luis Potosí	07
17	Veracruz	02
18	Veracruz	18
19	Yucatán	01
20	Yucatán	02
21	Yucatán	05

Fuente: Acuerdo del Consejo General del INE identificado con el número INE/CG18/2021

- Los 21 distritos se dividirían en tres bloques de competitividad, en los que se debían postular al menos 11 mujeres, distribuidas de forma paritaria.

- Para diputaciones por el principio de Representación Proporcional.
  - Los partidos políticos debían postular fórmulas integradas por personas que se autoadscribieran como indígenas en las circunscripciones electorales conforme a lo siguiente: primera: 1; segunda: 1, tercera: 4; cuarta: 2; quinta: 1.[41]

La Sala Superior del TEPJF en la misma sentencia (SUP-RAP-121/2020) declaró fundados los agravios relacionados con la omisión del INE para establecer acciones afirmativas para personas con discapacidad y, además, vinculó al Consejo General del INE para que determinara los grupos en situación de vulnerabilidad que ameritaran contar con una representación legislativa para que, de inmediato, diseñara las acciones o medidas afirmativas necesarias y efectivas tendentes a lograr la inclusión de representantes populares de esos grupos o comunidades, mediante la postulación de candidaturas por los partidos políticos o las coaliciones (TEPJF, 2020).[42] En los siguientes apartados se presentará su argumentación y resolución.

1.2. Acciones afirmativas para personas con discapacidad

En México, la garantía de los derechos de las personas con discapacidad es un tema relativamente nuevo. En 1999 se firmó la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con

[41] En el acuerdo INE/CG572/2020, el Consejo General del INE señaló que: "la información atinente evidencia que en cada Circunscripción Plurinominal residen personas de origen indígena en mayor o menor proporción, y todas ellas deben ser representadas. Para lograr esa representación no basta que en los Distritos indígenas se postule y elijan personas de ese origen, pues ello no es suficiente porque la Primera Circunscripción Plurinominal ni siquiera cuenta con un Distrito indígena, y la mayoría de los Distritos indígenas están concentrados en las Circunscripciones Plurinominales Tercera y Cuarta; de ahí la necesidad de una acción afirmativa para que en cada zona electoral plurinominal se postulen personas de origen indígena". Así, se justificó que el Consejo General del INE adoptara "una acción afirmativa consistente en que los PPN y coaliciones postulen fórmulas integradas por personas indígenas como candidatas a diputaciones por el principio de Representación Proporcional en la proporción en que existe población indígena en cada circunscripción".

[42] Como se establece en la sentencia SUP-RAP-121/2020: "c) **Se fijan lineamientos** para que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral establezca medidas afirmativas tendentes a garantizar las condiciones de igualdad para la participación política de las personas con discapacidad, así como de otros grupos en situación de vulnerabilidad;" (p. 2, negritas en el original).

Discapacidad y se ratificó en 2001.[43] Posteriormente, en 2007, México se adhirió a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, en la que se establece el derecho a la participación en la vida política y pública de las personas con discapacidad.[44]

Otro de los antecedentes normativos relevantes fue el retiro, en 2011, de la Declaración Interpretativa a favor de las Personas con Discapacidad, formulada por el Gobierno de México[45] al ratificar la misma Convención y su Protocolo Facultativo.

Estos instrumentos internacionales, sumados a la reforma constitucional en materia de derechos humanos promulgada en 2011, constituyen el marco normativo que fundamenta el derecho de las personas con discapacidad a presentarse como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública en todos los niveles de gobierno. No obstante, fue hasta el Proceso Electoral Federal 2017-2018 que la autoridad electoral administrativa implementó medidas para garantizar los derechos políticos de las personas con discapacidad[46]. Algunas de las acciones que se llevaron a cabo son las siguientes (INE, 2018):

a) La emisión de los documentos que se enlistan a continuación:
    i. Convenio General de Colaboración que se celebró con el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación en 2016, el cual tuvo como objetivos: "*desarrollar, promover y difundir acciones orientadas a prevenir y*

[43] Esta convención establece que los Estados parte se comprometen a adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, y particularmente, en actividades políticas.

[44] Dentro de este rubro se contempla su derecho a votar y ser elegidas brindándoles la garantía de que: los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar; podrán emitir su voto en secreto en elecciones y sin intimidación, y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno y, finalmente, la garantía de la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores.

[45] La Declaración interpretativa señalaba que "los Estados Unidos Mexicanos interpretan el párrafo 2 del artículo 12 de la Convención, en el sentido de que en caso de conflicto entre dicho párrafo y la legislación nacional habrá de aplicarse -en estricto apego al principio pro homine- la norma que confiera mayor protección legal, salvaguarde la dignidad y asegure la integridad física, psicológica, emocional y patrimonial de las personas" (CNDH, 2008).

[46] En el proceso electoral 2017-2018, se postularon 19 candidaturas de personas con discapacidad a cargos federales. De ellas, resultaron ganadoras 8 candidaturas de un total de 629 cargos en disputa, lo que representa el 1.27 % de los cargos (INE, 2021a).

eliminar todas las formas de discriminación; producir un manual de capacitación ciudadana de procesos electorales para incentivar una cultura de igualdad, promover encuentros con el fin de mejorar las actividades institucionales y generar conocimiento sobre temas de interés para ambas partes, entre otros" (CONAPRED, 2016).

ii. Protocolo para la Inclusión de las Personas con Discapacidad como funcionarios y funcionarias de mesas directivas de casilla durante el Proceso Electoral 2017-2018[47].

iii. Lineamientos de operación de casillas especiales para el voto de las personas hospitalizadas, familiares o personas a su cuidado y personal de guardia, durante la Jornada Electoral del 1° de julio de 2018 en hospitales.

b) El simulacro de la Jornada Electoral para el ejercicio del voto de las personas con discapacidad motriz, intelectual, visual, psicosocial, auditiva, de lenguaje y de talla baja.

c) El simulacro para un ejercicio efectivo del voto de las personas con discapacidad intelectual y psicosocial.

d) La capacitación a las y los funcionarios de mesa directiva de casilla para atender de manera correcta a las personas con discapacidad.

e) La elaboración de materiales electorales incluyentes con el objeto de que las personas con discapacidad puedan emitir su voto en igualdad de condiciones, tales como: la plantilla e instructivo de uso con escritura Braille, la mampara especial, la etiqueta con escritura Braille en cada urna, el cartel para informar a la ciudadanía que se dará preferencia a las personas con discapacidad y el formato de registro de electores con discapacidad que acudieron a votar.

f) La instalación de casillas en lugares accesibles para que las personas con discapacidad pudieran emitir su voto el día de la jornada electoral.

g) La capacitación a las personas con discapacidad, insaculadas e interesadas en participar el día de la jornada electoral como funcionarias o funcionarios de Mesas Directivas de Casilla.

[47] La primera vez que se emitió un protocolo similar fue en los procesos electorales locales de 2016-2017.

h) La incorporación de traductores de lengua de señas mexicana en los debates entre candidatos y candidatas a la Presidencia de la República, en la sesión permanente de Consejo General el día de la Jornada Electoral y en la sesión del domingo siguiente al de la jornada electoral.

i) La adecuación en materia de accesibilidad de los Módulos de Atención Ciudadana del INE, para que las personas con discapacidad realicen los trámites relacionados con su incorporación al Padrón Electoral y de la Credencial para Votar.

j) El servicio de accesibilidad web para las páginas de internet www.ine.mx y repositoriodocumental.ine.mx.

k) La generación de alianzas con partidos políticos para que personas con discapacidad planteen sus inquietudes para participar en candidaturas.[48]

Como se puede observar, hasta antes de 2021 las medidas previstas por las autoridades electorales para garantizar los derechos políticos de las personas con discapacidad se limitaban a favorecer su derecho al voto activo y a ampliar sus posibilidades de participar en la organización de las elecciones, y solo a través de la manifestación de sus inquietudes para participar en candidaturas a través de mesas de diálogo y de impugnaciones ante tribunales[49] se planteó la posibilidad de la representación política.

Uno de los primeros promotores de esta posibilidad fue el ciudadano José Alfredo Chavarría Rivera, a través del juicio SUP-JDC-1282/2019 promovido el 29 de agosto de 2019 ante el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, quien se inconformó

[48] Este fue un compromiso a corto plazo derivado de la mesa de diálogo "Representación y participación política de las personas con discapacidad en México", llevado a cabo el 31 de mayo de 2018. En esta mesa participaron las representaciones de los nueve partidos políticos con registro nacional y del candidato independiente Jaime Rodríguez Calderón, con la presencia de la Consejera Electoral Adriana Favela Herrera, la Consejera Electoral Claudia Zavala Pérez, la Consejera Electoral Dania Paola Ravel Cuevas, la Magistrada María del Carmen Carreón Castro, así como la representación de veintiséis organizaciones de la sociedad civil que trabajan a favor de los derechos de las personas con discapacidad. En el evento, se expusieron a los partidos políticos distintos planteamientos para conocer la viabilidad de la implementación de acciones que posibiliten la participación activa, la generación de medidas de inclusión y la representación política de las personas con discapacidad (INE,2018).

[49] Ejemplos de ello son las sentencias con número de expediente SUP-REC-1150/2018, en la que el TEPJF consideró que debía atenderse la condición de persona con discapacidad del promovente y potenciar su acceso a un cargo de elección popular en Zacatecas y SUP-JDC-1282/2019, en la que la Sala Superior del TEPJF vinculó al Congreso Local de Hidalgo a diseñar y emitir acciones afirmativas para personas con discapacidad y, en caso de incumplimiento, obligó al Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo a diseñar los lineamientos respectivos.

por la omisión del Congreso Local de establecer medidas de acción afirmativa en favor de personas con discapacidad para contender por cargos públicos. Este proceso sentó un precedente jurídico.

Posteriormente, el mismo actor, a través de otro juicio ciudadano (expediente SUP-JDC-10176/2020) promovido el 23 de noviembre de 2020, impugnó el acuerdo INE/CG572/2020, alegando que el Consejo General omitió introducir medidas de acción afirmativa para promover e incluir la participación de personas con discapacidad en el proceso electoral para la elección de diputaciones federales.

Por su parte, el TEPJF en la misma sentencia SUP-RAP-121/2020 declaró fundado el agravio del ciudadano y argumentó lo siguiente:

- El INE está facultado para establecer acciones afirmativas. El TEPJF señaló que existe un cuerpo normativo tanto internacional como nacional que sustenta las atribuciones del INE para expedir el acuerdo reclamado.
- El Consejo General del INE omitió la emisión de una acción afirmativa dirigida a las personas con discapacidad porque se debe garantizar a este grupo, el derecho de representación y participación política en igualdad de circunstancias que al resto de las personas.

Por ello, en la sentencia referida el TEPJF ordenó al Consejo General del INE que llevara a cabo:

> "*las acciones necesarias y pertinentes para implementar medidas afirmativas que garanticen el acceso de las personas con discapacidad en la postulación de candidaturas para los cargos de elección que habrán de postularse en el actual PEF, las cuales deberán ser concomitantes y transversales con las que ya ha implementado hasta este momento y las que, en su caso, diseñe posteriormente, en el entendido que los PP o los COA*[50] *podrán postular candidaturas que, cultural y socialmente, pertenezcan a más de un grupo en situación de vulnerabilidad*…" (TEPJF,2020, p. 150).

[50] PP: partidos políticos; COA: coaliciones

Incluso, la Sala Superior determinó avanzar en la progresividad hacia "*la pertinencia de incluir medidas como las expresadas en este apartado, para todas las personas que histórica, social y culturalmente han sido colocadas en situación de vulnerabilidad*" (TEPJF, 2020).

En razón de lo anterior, ordenó al INE:

> "*determinar los grupos que ameritan contar con una representación legislativa, y de inmediato diseñe las acciones o medidas afirmativas necesarias y efectivas tendentes a lograr la inclusión de representantes populares de esos grupos o comunidades, mediante la postulación de candidaturas por los PP o las COA, en el entendido de que necesariamente deberá incluir a las personas con discapacidad, y podrá hacerlo con todos aquellos que considere pertinente o que racionalmente puedan alcanzar un grado de representación política en la Cámara de Diputados a renovarse en el actual proceso electoral*" (TEPJF, 2020, p.150).

Finalmente, se dio vista al Congreso de la Unión para que, en ejercicio de sus atribuciones, lleve a cabo las modificaciones legales conducentes, a fin de incorporar en las leyes generales de la materia, el mandato de inclusión de acciones afirmativas que incorporen a esos grupos sociales en los órganos de representación política.

El 15 de enero de 2021, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo identificado con el número INE/CG18/201, por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Expediente SUP-RAP-121/2020 y Acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021, aprobados mediante acuerdo INE/CG572/2020.

Para acatar lo ordenado por la Sala Superior del TEPJF, en dicho acuerdo, el INE determinó la forma en que se aplicaría la acción afirmativa para personas con

discapacidad, para ello partió primordialmente del dato de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2018, en la que, el 6.3% de la población (aproximadamente 7.8 millones de personas) es considerada como población con discapacidad. La acción afirmativa quedó de la siguiente manera:

- Diputaciones de Mayoría Relativa: Los partidos postularían fórmulas de candidaturas integradas por personas con discapacidad en seis de los trescientos distritos que conforman el país.
- Diputaciones de Representación Proporcional: se exigiría a los partidos políticos la postulación de por lo menos dos fórmulas integradas por personas con discapacidad. Dichas fórmulas podrían postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones, las cuales debían ubicarse en los primeros diez lugares de cada lista.

Con ello, se garantizaría la postulación de al menos ocho fórmulas de personas con discapacidad para candidaturas a diputaciones federales por ambos principios. Además, los partidos políticos debían garantizar la paridad de género en dichas candidaturas, con la finalidad de que la mitad de éstas fueran integradas por mujeres y la otra mitad por hombres.

Para acreditar la discapacidad permanente de las personas que buscaran ser registradas como candidatas, el INE solicitó la presentación de los siguientes documentos:

- Una certificación médica expedida por una Institución de salud, pública o privada, en la que se debía especificar el tipo de discapacidad (física, sensorial, mental o intelectual) y que la misma es de carácter permanente. También se podría exhibir copia fotostática de la Credencial Nacional para Personas con Discapacidad vigente, emitida por el Sistema Nacional DIF.
- Carta bajo protesta de decir verdad, en la que la persona candidata manifieste que es una persona con algún tipo de discapacidad y que enfrenta de manera cotidiana y permanente barreras en razón de la discapacidad con la que vive.

En el mismo acuerdo, el INE incorporó acciones afirmativas para que personas afromexicanas y de la diversidad sexual pudieran postularse a las candidaturas a

diputaciones federales en el proceso electoral federal 2020-2021. En los siguientes apartados se presenta un breve recuento.

Los partidos Verde Ecologista de México, del Trabajo, Encuentro Solidario y Acción Nacional interpusieron medios de impugnación con la pretensión de que se revocara el acuerdo de acatamiento del Consejo General del INE número INE/CG18/2021 por el que se modificaron los criterios para el registro de candidaturas. Por su parte, tres personas también interpusieron juicios ciudadanos para incluir acciones afirmativas para personas mexicanas residentes en el extranjero.

En la sentencia con número de expediente SUP-RAP-21/2021 de fecha 24 de febrero de 2021, el TEPJF declaró infundados e inoperantes todos los agravios de los partidos políticos por la emisión de las acciones afirmativas para las personas con discapacidad.[51] En la misma sentencia declaró fundados los agravios de los ciudadanos con respecto a la inclusión de personas mexicanas residentes en el extranjero, por lo que ordenó al INE incorporar acciones afirmativas para este grupo de población.

1.3. Acciones afirmativas para personas afromexicanas

En el plano internacional, en su resolución 68/237 de fecha 23 de diciembre de 2013, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) proclamó el "Decenio Internacional de los Afrodescendientes", que comenzó el 1° de enero de 2015 y terminará el 31 de diciembre de 2024. Con esta proclamación, se señaló "*la necesidad de fortalecer la cooperación nacional, regional e internacional en relación con el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de las personas de ascendencia africana, y su plena e igualitaria participación en todos los aspectos de la sociedad*".[52]

[51] Los agravios de los partidos políticos controvertían la implementación de las acciones afirmativas porque, según su dicho, eran cuotas rígidas que, en proporción, no eran acordes con la integración de la sociedad y tampoco con la representación plural de los partidos y les obligaba a integrar un excesivo número de candidaturas a diputaciones federales bajo el principio de RP para personas de grupos vulnerables. En otro agravio, se señalaba que las acciones afirmativas implementadas por el INE eran desproporcionales porque les obligaba a postular candidaturas de distintos grupos vulnerables en los primeros diez lugares de las listas de RP (TEPJF, 2020, págs. 20 y 21).

[52] ONU, s.f., Programa de actividades del Decenio Internacional para los Afrodescendientes | Naciones Unidas

En el plano nacional, hasta antes de 2015, no se contaba con información sobre el número de personas afrodescendientes en México. Fue en la Encuesta Intercensal de 2015, que el INEGI incluyó por primera vez una pregunta que permitía la autoadscripción identitaria como afrodescendiente.

En 2019 se adicionó un párrafo al artículo 2º constitucional en el que se reconoció a los pueblos y comunidades afromexicanas, como parte de la composición pluricultural de la Nación, así como el derecho a su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

Con estos antecedentes, se emitió el acuerdo del Consejo General del INE, número INE/CG18/2021 con el que se acató la sentencia SUP-RAP-121/2020, por el que se modificaron los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presentaran los partidos políticos y coaliciones para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, aprobados mediante acuerdo INE/CG572/2020. En el acuerdo de acatamiento, el INE determinó implementar acciones afirmativas para personas afromexicanas.

En el mismo acuerdo, el INE retomó los datos de la Encuesta Intercensal del INEGI en 2015, cuyos resultados señalaron que:

> "1,381,853 personas, es decir, el 1.16 por ciento del total de la población en ese momento, se auto identificaban como afromexicanas; de las cuales 676,924 son hombres (48%) y 704,929 son mujeres (52%). Sumado a lo anterior, casi 600 mil habitantes, más del 0.5 por ciento del total de las personas mexicanas, declararon que se consideraban afrodescendientes en parte" (INE, 2021a).

Adicionalmente, tomando como base los datos de la encuesta intercensal 2015, el INE identificó los municipios con mayor población afromexicana y señaló los diez distritos con el mayor número de personas de este grupo. Estos distritos se listan a continuación.

Figura 1.2: Distritos con mayor población afromexicana

Núm.	Entidad	Distrito	Población AFROMEXICANA	Circunscripción
1	**Oaxaca* (Con población indígena)**	**9**	**19.6**	**3ra.**
2	**Guerrero**	**8**	**15.8**	**4ta.**
3	**Guerrero**	**4**	**10.4**	**4ta.**
4	Guerrero	9	8.7	4ta.
5	Nuevo León	3	7.4	2da.
6	Guerrero	5	7.3	4ta.
7	Guerrero	0	6.5	4ta.
8	México	25	5.6	5ta.
9	Veracruz de Ignacio de laLlave	6	5.6	3ra.
10	Guerrero	7	5.3	4ta.

Fuente: Acuerdo del Consejo General del INE con número INE/CG18/2020.

Estos antecedentes fueron tomados por el INE como base para implementar la acción afirmativa para personas afromexicanas (INE, 2021a):

- Diputaciones de Mayoría Relativa: Los partidos y coaliciones debían postular al menos tres fórmulas de candidaturas integradas por personas afromexicanas en cualquiera de los 300 Distritos Electorales de Mayoría Relativa
- Diputaciones de Representación Proporcional: Los partidos y coaliciones debían postular una fórmula por este principio, en cualquiera de las cinco circunscripciones debiendo ubicarse en los primeros 10 lugares de la lista.

Las cuatro candidaturas debían registrarse de manera paritaria para ambos géneros. A su vez, para que los partidos políticos y coaliciones acreditaran que la persona fuera afromexicana, debían declarar bajo protesta de decir verdad, que forman parte de algún pueblo o comunidad afromexicana.

El acuerdo número INE/CG18/2021 en el que se establecieron las acciones afirmativas para las personas afromexicanas fue impugnado por cuatro partidos políticos (PVEM, PT, PES y PAN) y tres ciudadanos, pero ningún agravio estaba relacionado con la acción afirmativa para estas personas.

1.4. Acciones afirmativas para personas de la diversidad sexual

De la misma manera que ocurrió en el caso de las acciones afirmativas para personas afromexicanas, en el acuerdo de acatamiento a la sentencia SUP-RAP-121/2020, identificado con el número INE/CG18/2021, el INE propuso implementar acciones afirmativas para personas de la diversidad sexual.

Mediante el acuerdo referido, el INE expresó que, desde mediados de la década de 1990, existen a nivel internacional diversos instrumentos para la protección de los derechos de las personas de la diversidad sexual y, aunque para ese momento no eran vinculantes para el Estado Mexicano, sí constituyeron referentes importantes en el reconocimiento, protección, promoción del derecho a la no discriminación por identidad, expresión de género y por orientación sexual en nuestro país. Al respecto, destacan los instrumentos normativos que se listan a continuación (INE, 2021a):

a) La Declaración Internacional de los Derechos de Género, aprobada en 1993, en la que se establecieron el derecho de las personas a reivindicar la identidad de género, el derecho a la libre expresión de la identidad de género, el derecho a determinar y modificar el propio cuerpo y el derecho a un servicio médico competente y profesional;

b) Los Principios de Yogyakarta, adoptados en 2006, en donde se hicieron explícitos derechos en relación con la orientación sexual y la identidad de género;

c) La declaración sobre violaciones a los derechos humanos relacionadas con la orientación sexual y la identidad de género, presentada por Noruega en 2006 al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas;

d) La declaración sobre derechos humanos, orientación sexual e identidad de género presentada por Francia ante el Pleno de la Asamblea General de las Naciones Unidas;

e) La Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptó la resolución propuesta sobre derechos humanos, orientación sexual e identidad de género, en 2008;

f) El Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos presentó el documento denominado Orientación sexual, identidad de género y expresión de género: algunos términos y estándares relevantes, en 2012;

g) La Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, aprobada por la Organización de Estados Americanos en 2013, que, como instrumento vinculante para los Estados Parte, por primera vez, reconoce, garantiza, protege y promueve el derecho a la no discriminación por identidad y expresión de género, junto con el derecho a la no discriminación por orientación sexual, entre otros.

h) La resolución A/HRC/RES/17/1940 adoptada por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, en la que se expresó la preocupación por los actos de violencia y discriminación en todas las regiones del mundo en contra de personas por su orientación sexual e identidad de género y, como parte de la resolución, se solicitó a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se realizara un estudio sobre dicha problemática. En el informe, el Comité de Derechos Humanos instó a los Estados Parte a garantizar a todas las personas la igualdad de los derechos establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con independencia de su orientación sexual.

i) La resolución AG/RES/2435 (XXXVIII-O/08) de la Asamblea de la Organización de Estados Americanos en la que manifestó su preocupación por los actos de violencia y las violaciones de derechos humanos cometidas contra individuos a causa de su orientación sexual e identidad de género, y encargó a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos incluyera en su agenda el tema "Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género", a fin de que presentara un documento de análisis de la temática. En 2012, la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos presentó el

documento solicitado sobre la situación de los derechos de las personas lesbianas, gay, trans, bisexuales e intersex.

Por otra parte, en el Acuerdo INE/CG18/2021, el INE señaló los antecedentes que existen a nivel local sobre la adopción de medidas para garantizar la representación política de personas de la diversidad sexual, entre las que destacan, los Lineamientos para el registro de candidaturas a concejalías de los Ayuntamientos emitidos por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca en 2008 y su revisión por parte del TEPJF en la sentencia con número de expediente SUP-JDC-304/2018. En ella consideró que "la identidad sexo-genérica de las personas es una de las manifestaciones fundamentales de la libertad de conciencia, del derecho a la vida privada y del libre desarrollo de la personalidad".

Por tanto, en la misma sentencia, la Sala Superior partió de la premisa siguiente: "*la autoadscripción es el único elemento para determinar la identidad de las personas y el Estado no puede cuestionarla ni solicitar prueba alguna al respecto*" (TEPJF, 2018). Debido a lo anterior, el TEPJF confirmó el registro de las candidaturas de aquellas ciudadanas que, en primera instancia, se autoadscribieron como mujeres, aunque en sus documentos oficiales el sexo referido sea el de hombres.

Asimismo, cabe destacar el caso de la ciudadana Salma Luévano Luna quien, en su calidad de presidenta del colectivo "Juntos por el Camino de la Diversidad", en el proceso electoral local 2020-2021 solicitó al Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes implementara acciones afirmativas en favor de la comunidad LGBTTTIQ+ para poder contender por el cargo de diputación local y para cargos dentro de las planillas de ayuntamientos. La solicitud derivó en la resolución de la Sala Regional Monterrey del TEPJF que ordenó, por medio de la sentencia SM-JDC-121/2021 y Acumulado, que el Organismo Público Local (OPL) debía emitir lineamientos para la inclusión de personas de la diversidad sexual y personas con discapacidad. El OPL estableció la cuota específica en favor de candidaturas de personas de la diversidad sexual y personas con alguna discapacidad, en la cual los partidos políticos debían postular a alguno de sus integrantes en dos fórmulas de diputaciones locales y en tres cargos de al menos dos ayuntamientos, sobre la base de los datos existentes de personas con discapacidad, y en ausencia de datos

demográficos para el grupo de la diversidad sexual. Asimismo, el TEPJF, a través de la Sala Regional, indicó que la conformación de las fórmulas no podía ser mixta, por lo que tanto las personas propietarias como las personas suplentes debían pertenecer al mismo grupo vulnerable. Dicha sentencia sentó las bases para la inclusión de personas de la diversidad sexual y personas con discapacidad en el proceso electoral local en Aguascalientes.

Finalmente, en ausencia de datos censales, el INE retomó los resultados de la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS), realizada por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2017. Según las estimaciones derivadas de esta encuesta el 3.2% de la población de 18 o más años se autoidentificó como no heterosexual.

En el mismo acuerdo número INE/CG18/2021, el INE estimó que "debe ser exigible a los partidos políticos y coaliciones, un piso mínimo que permita expandir los derechos de la comunidad de la diversidad sexual que se encuentren dentro de este grupo a partir de una masa crítica" (INE, 2021a). Por ello propuso la siguiente acción afirmativa:

- Diputaciones de Mayoría Relativa: postular al menos dos fórmulas de candidaturas integradas por personas de la diversidad sexual en cualquiera de los 300 Distritos que conforman el país.
- Diputaciones de Representación Proporcional: postular una fórmula por el principio de RP, la cual podrá postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones, debiendo ubicarse en los primeros diez lugares de la lista.

Las tres postulaciones debían realizarse de manera paritaria (2/1)[53] con la mínima diferencia por tratarse de un número non. Asimismo, el INE estableció que la medida que se implementaba no era contraria al principio de paridad de género, pues ambas pueden coexistir a partir de que comparten el objetivo de eliminar

[53] Dos fórmulas de un mismo género y una fórmula de otro género.

cualquier discriminación o exclusión estructural, y sirven para optimizar la inclusión de grupos que se han visto en situación de desventaja.

De acuerdo con la resolución del TEPJF con número de expediente SUP-JDC-304/2018, para acreditar la calidad de la comunidad LGBTTTIQ+, sería suficiente la autoadscripción. Asimismo, el INE advirtió que, en caso de que se postularan personas trans, la candidatura correspondería al género al que se identificaran y dicha candidatura sería tomada en cuenta para el cumplimiento del principio de paridad de género, considerando que en la solicitud de registro de candidatura el partido político deberá informar que la postulación se realiza dentro de la acción afirmativa de persona de la diversidad sexual con el propósito de constatar el cumplimiento de la nominación de las tres candidaturas en los distritos federales electorales y de las cuestiones relativas a la paridad de género (INE, 2021a).

En el caso de que se postularan personas no binarias, en reconocimiento de los derechos humanos, políticos y electorales de la comunidad LGBTTTIQ+, las mismas no serían consideradas en alguno de los géneros; sin embargo, el INE estimó necesario establecer que no se podrán postular más de tres personas que correspondan a dicho grupo, a fin de observar el principio de paridad de género y evitar simulaciones o fraude a la ley.

El acuerdo en el que se aprobaron estas acciones afirmativas para las personas de la diversidad sexual (INE/CG18/2021) fue impugnado por el PAN, PT, PVEM y PES. Solo este último se quejó por la falta de motivación de las medidas para las personas de la diversidad sexual. Sin embargo, el TEPJF declaró infundado este agravio.

1.5. Acciones afirmativas para personas migrantes y residentes en el extranjero

La preocupación por garantizar los derechos políticos de las y los mexicanos residentes en el extranjero data de hace más de dos décadas, cuando se estableció en la reforma electoral de 1996 la supresión del requisito de que el voto se emitiera en el territorio nacional en la CPEUM y dejó abierta la posibilidad de que se emitiera en cualquier lugar donde la ciudadanía se encontrara. Además, los mecanismos para hacer efectivo el voto en el extranjero quedarían a cargo del Instituto Federal Electoral (IFE). El IFE designó una comisión especial para investigar las modalidades

para implementar el voto en el extranjero. Y fue hasta 2005 que se llevó a cabo una reforma a la legislación electoral con la que se materializó la posibilidad de que las mexicanas y los mexicanos que residen o se encuentran en el extranjero pudieran participar en las elecciones para la presidencia de México. En el proceso electoral de 2006 las personas mexicanas residentes en el extranjero votaron por primera vez para la presidencia de México.

Con la reforma electoral de 2014, se llevaron a cabo modificaciones relevantes a la ley electoral con el fin de que las y los ciudadanos mexicanos pudieran ampliar su derecho a votar desde el exterior:

a) Se incrementaron los cargos por los que se puede votar desde otros países.
b) Se le dio la atribución al INE para emitir la credencial para votar en territorio extranjero.
c) Se ampliaron las modalidades del registro y emisión del voto.
d) Se le dio la atribución al INE para establecer los lineamientos que deberán seguir los Organismos Públicos Locales (OPL) de aquellas entidades que reconocen el derecho al voto de sus oriundos radicados en el extranjero.

Así, con voto en el extranjero implementado en el proceso electoral de 2005-2006 y con el inicio de la credencialización en el extranjero en 2016, se dieron pasos relevantes para garantizar el voto activo de la ciudadanía mexicana, quien podría votar por los siguientes cargos: Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República, así como las Gubernaturas de las entidades federativas y Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, siempre que así lo determinaran las Constituciones Locales. También, la legislación electoral señala que las y los mexicanos residentes en el extranjero podrán emitir su voto en las elecciones de su entidad federativa, siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados o el (entonces) Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. De esta manera, para 2018, ya se habían llevado a cabo 21 Procesos Electorales Locales con la posibilidad de votar fuera de México (INE, 2021b). Sin embargo, el voto pasivo de las personas migrantes y residentes en el extranjero hasta antes de 2021 no era posible.

Como parte del cumplimiento a la sentencia del TEPJF con número de expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, en enero de 2021, las organizaciones Fuerza Migrante, Frente Nacional de Inmigrantes e Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C. respectivamente, solicitaron al INE emitir acciones afirmativas en favor de la comunidad migrante residente en el extranjero en la postulación de candidaturas a diputaciones. Señalaron, entre otros argumentos, que existen más de 12 millones de personas mexicanas que viven en el extranjero que aún no cuentan con mecanismos efectivos de representación en comparación con las instancias legislativas en 17 países y algunas entidades como Zacatecas, Guerrero, Chiapas y la Ciudad de México. Por lo anterior, consideraban posible incorporar una diputación migrante a la luz de los principios del multiculturalismo adoptados en el artículo 2° de la Constitución (INE, 2021a).

Por su parte, el INE argumentó, en el acuerdo de acatamiento número INE/CG18/2021, que el derecho al voto de las y los residentes en el extranjero ya está garantizado por medio de su credencialización, de su inclusión en la lista nominal de personas residentes en el extranjero y de la promoción del voto de dichas personas. Señaló, sin embargo, que, en el caso de garantizar el derecho a ser votado de este grupo de personas la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales únicamente reconoce el derecho de votar en las elecciones presidenciales y de senadurías a las y los mexicanos residentes en el extranjero[54], sin establecer la posibilidad de votar en las elecciones de diputaciones federales. Por lo tanto, era necesario realizar ajustes al diseño constitucional y legal a efecto de armonizar la participación de la persona con los requisitos de elegibilidad, reglas de precampaña, de campaña, uso de recursos, financiamiento, de la fiscalización, entre otros asuntos.

Por lo anterior, el INE concluyó que en ese momento no existían condiciones para determinar una acción afirmativa para las personas residentes en el extranjero (INE 2021a) y, por lo tanto, en el acuerdo INE/CG18/2021 no se contemplaron medidas para este grupo de personas.

[54] Artículo 329 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ante tal respuesta, tres ciudadanos representantes de las organizaciones Fuerza Migrante, Frente Nacional de Inmigrantes e Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C. interpusieron, por segunda ocasión, juicios ciudadanos ante el TEPJF para controvertir la decisión del INE.

En su sentencia número SUP-RAP-21/2021, del 24 de febrero de 2021, el TEPJF advirtió que "no hay congruencia entre la naturaleza de la medida afirmativa solicitada y la exigencia de la implementación de una reforma legislativa, para establecer el diseño regulatorio permanente del derecho de las personas mexicanas residentes en el extranjero a ser votadas" (TEPJF, 2021).

Dado que este fue el principal argumento para negar las acciones afirmativas a las personas residentes en el extranjero, en su resolución, el TEPJF analizó las incompatibilidades que podrían darse relacionadas con los requisitos de elegibilidad, las reglas de campaña, las obligaciones en materia de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos y coaliciones. De este análisis, la Sala Superior concluyó que no se advierte algún elemento objetivo que permita establecer que el diseño constitucional y legal impide la implementación de una medida afirmativa a favor de la comunidad migrante.

En atención de la sentencia dictada por el TEPJF, el INE partió de los datos que tenía disponibles para establecer que 1,006,124 personas solicitaron el trámite de la credencial para votar desde el extranjero, lo que representa el 1.1% del total del padrón electoral nacional que estaba conformado, al 31 de enero de 2021, por 94,695,296 mexicanas y mexicanos mayores de 18 años (INE/CG160/2021, p. 29) Por lo anterior, ordenó al INE implementar una medida afirmativa a favor de la comunidad migrante, en la cual contemple lo siguiente:

- Las formas en que las y los candidatos pueden cumplir con la vinculación con su estado de origen y la comunidad migrante.
- El número de candidaturas y circunscripciones por las que participarían, tomando en cuenta que únicamente solicitan participar por el principio de Representación Proporcional.

- El lugar que deberán ocupar en la lista deberá ser dentro de los primeros 10 lugares, como el resto de las medidas afirmativas implementadas para este proceso electoral.

Para cumplir con este mandato, el Consejo General del INE emitió el acuerdo número INE/CG160/2021 en el que estableció como acción afirmativa la siguiente:

- Los partidos políticos nacionales deberán registrar una fórmula de personas mexicanas migrantes o residentes en el extranjero en cada una de las listas correspondientes a las cinco circunscripciones electorales dentro de los primeros diez lugares. En ese sentido, de las cinco personas postuladas tres deberán ser de distinto género.

El acuerdo INE/CG160/2021 fue impugnado ante el TEPJF y este órgano determinó, mediante sentencia SUP-JDC-346/2021, que "*solo los mexicanos residentes en el extranjero podrán ser postulados por los partidos políticos en los lugares para cumplir la acción afirmativa a favor de los migrantes*".

Además, se advierte un tema que deberá reflexionarse, para garantizar plenamente el voto activo y pasivo de la comunidad migrante: el INE estableció que de acuerdo con el artículo 329 de la LGIPE, en la jornada electoral del 6 de junio de 2021 las y los mexicanos residentes en el extranjero no podrían participar en el proceso de elección de las diputaciones federales, por lo que, las cinco candidaturas de mexicanos migrantes serían, en su caso, electas por el voto de las y los ciudadanos mexicanos residentes en territorio nacional.

Adicionalmente, entre los requisitos de elegibilidad establecidos en la Constitución se encuentra "ser originario de la entidad federativa en que se lleve a cabo la elección o vecino de esta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha (en el caso de participar por el principio de MR) o alguna de las entidades que comprendan las circunscripciones plurinominales (en el caso de participar por el principio de RP)" (TEPJF, 2021).

Por lo tanto, el TEPJF interpretó el alcance del término "residencia efectiva" para acreditar la vinculación de la candidatura con la comunidad migrante. Así, el

INE estableció que las personas postuladas debían entregar cualquiera de las siguientes constancias:

- Credencial para votar desde el extranjero; o
- Inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNRE);
- Membresía activa en organizaciones de migrantes o que han impulsado o promovido la defensa de los derechos de los migrantes o haber realizado acciones de promoción de actividades comunitarias o culturales entre la comunidad migrante; o
- Cualquier otra documental que pudiera resultar idónea para acreditar el vínculo, sujeta a valoración del INE.

Hay dos temas que, de acuerdo con la normatividad vigente, deberá atender en el futuro el Congreso de la Unión:

a) Que las personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero no puedan votar desde el exterior por las diputaciones que los representarán.
b) Que solamente las personas residentes en el exterior pueden postularse como candidatas por la acción afirmativa migrante.

1.6. La protección de datos personales de las personas candidatas registradas en cumplimiento a alguna acción afirmativa.

Un tema que impactó la implementación de las acciones afirmativas fue la protección de datos personales de las personas registradas por alguna acción afirmativa. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) visibilizó la colisión de derechos que implicaba proteger los datos de las personas que pretenden representar o que ya representan a un determinado grupo de personas, especialmente pertenecientes a un grupo vulnerable. A continuación, se muestra la cadena de impugnaciones que se dio como consecuencia de la decisión del TEPJF de salvaguardar la protección de los datos de las personas candidatas que así lo determinaran.

En la sentencia con número de expediente SUP-RAP-21/2021, de fecha 24 de febrero de 2021 la Sala Superior del TEPJF observó que:

"*Hacer pública información vinculada con la pertenencia de una persona a un grupo que engloba posibles categorías sospechosas, puede colocarle en cierto riesgo e incluso vulnerar la protección de su intimidad y datos personales.*

En consecuencia, las autoridades electorales debemos velar porque la implementación de las acciones afirmativas no conduzca a la afectación de otros derechos, como la privacidad y la intimidad" (p.69).

En la misma sentencia, la Sala Superior reflexionó sobre el tratamiento de los datos sensibles, como pueden ser la difusión o divulgación, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de su titular.

Con base en esta idea, concluyó que la autoridad electoral debe ser especialmente cuidadosa al momento de implementar las medidas afirmativas para no revelar información, a fin de salvaguardar el derecho a la intimidad y a la vida privada. Y mandató al INE a "implementar un mecanismo a través del cual otorgue la posibilidad de que cada persona registrada como candidata, pueda solicitar la protección de sus datos respecto de la acción afirmativa por la que participa" (p. 71).

Mediante el acuerdo INE/CG160/2021 de fecha 4 de marzo de 2021, el INE reconoció el derecho a la autodeterminación de las personas en relación con el tratamiento de sus datos personales y, en cumplimento a lo instruido por el TEPJF, determinó que

"*en la carta de autoadscripción o autorreconocimiento que se presente como anexo a la solicitud de registro, las personas candidatas registradas en cumplimiento a alguna de las acciones afirmativas aprobadas por este Consejo General (…) tendrán el derecho de manifestar libremente si autorizan o no que se hagan públicos sus datos personales respecto a la acción afirmativa por la que participan (…)*" (p. 38).

En este tenor, durante el proceso electoral, 42 de las 65 diputaciones electas por acción afirmativa autorizaron la publicidad de sus datos personales y otras 23 diputaciones no lo hicieron.

Una vez concluida la jornada electoral, durante los meses de julio y agosto dos personas presentaron solicitudes de acceso a la información ante el Instituto Nacional Electoral para conocer los siguientes datos:

Solicitud de la Persona 1

1. Qué partidos políticos cumplieron con las cuotas para personas de la comunidad LGBTIQ+ para este proceso electoral local concurrente 2020-2021;

2. Los nombres de las personas candidatas y a qué partido pertenecen;

3. Bajo qué principio contienden esas personas (Mayoría Relativa o Representación Proporcional) por partido;

4. En qué distritos o lugares de las listas fueron postuladas, por cada partido; y

5. los nombres de las personas que resultaron electas por la cuota arcoíris.

Solicitud de la Persona 2

1. Nombres de las personas registradas en las listas de Representación Proporcional registradas como acción afirmativa por partido en cada una de las circunscripciones.

2. Nombre de las personas que ingresaron a la Cámara de Diputados por alguna acción afirmativa por lista de Representación Proporcional

Con respecto a la primera solicitud, el INE clasificó la información en términos de la fracción I del artículo 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en razón que los candidatos no autorizaron expresamente la publicación de la acción afirmativa de la que forman parte.

En respuesta a la segunda solicitud, el INE, por un lado, proporcionó una base de datos respecto de las personas que se registraron e ingresaron por medio de acciones afirmativas, mismas que consintieron la difusión de su información; por otro

lado, clasificó como información confidencial dicha información sobre aquellas que no otorgaron su consentimiento.

Las personas solicitantes impugnaron la clasificación que se dio a la información solicitada ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

El INAI, por su parte, determinó que había una colisión entre el interés de proteger la información confidencial de las personas y el interés público que permite dar a conocer la pertenencia a determinado grupo vulnerable, tratándose de candidaturas electas por acción afirmativa. Asimismo, el INAI consideró que el principio que se debe adoptar en estos casos es el que subyace en el derecho fundamental de acceso a la información, puesto que a través de éste se busca no sólo satisfacer un interés individual, sino la necesidad de la colectividad de estar en posibilidad de evaluar el desempeño de las autoridades (INAI, 2021 a, b).

Derivado de lo anterior, el INAI ordenó al INE, como sujeto obligado, modificar las respuestas a los solicitantes de la información, con el objeto de garantizar el ejercicio de acceso a la información, transparentar la gestión pública y favorecer la rendición de cuentas.

A lo largo de este apartado se ha mostrado la heterogeneidad en los antecedentes de cada una de las acciones afirmativas y los retos a los que se enfrentaron las autoridades electorales en su implementación durante el Proceso Electoral Federal 2020-2021, incluidos la protección de los datos personales de las candidaturas y la necesidad de transparentarlos para garantizar el principio del acceso a la información.

Los detalles precisos de cada acción afirmativa se pueden revisar en los acuerdos del Consejo General del INE en los que se establecieron los criterios para la postulación de candidaturas por parte de los partidos políticos y en las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que resolvieron las impugnaciones a dichos criterios. El siguiente capítulo presenta un recuento de los acuerdos y sentencias que emitieron ambas autoridades para llegar a las acciones afirmativas.

Capítulo 2. Recuento de acuerdos y sentencias relevantes

Lograr la implementación de las acciones afirmativas para los cinco grupos en situación de discriminación implicó, para las autoridades electorales, tanto jurisdiccional como administrativa, la emisión de acuerdos y sentencias a través de las que se definieron las cuotas con el piso mínimo de candidaturas que debían postular los partidos políticos y coaliciones. A continuación, se presenta el recuento de los acuerdos del Consejo General del INE y de las sentencias del TEPJF que derivaron en la posibilidad de registrar candidaturas a diputaciones federales a personas indígenas, con discapacidad, afromexicanas, de la diversidad sexual, así como mexicanas y mexicanos migrantes y residentes en el extranjero. En virtud de que la paridad de género como principio constitucional es un tema transversal al proceso de registro de candidaturas, también se presenta el recuento de acuerdos relacionados con este.

2.1. Acuerdos del Consejo General.

a) Acuerdo del Consejo General del INE por el que se aprueban los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021.

IDENTIFICADOR	INE/CG572/2020
FECHA	18 de noviembre de 2020
TEMA	**PUNTO DE ACUERDO**
Paridad de Género	**DÉCIMO CUARTO.** Las fórmulas de candidaturas para diputaciones, tanto de MR como de RP, que presenten para su registro los PPN y, en su caso, coaliciones, deberán integrarse por personas del mismo género. No obstante, las fórmulas para el registro de candidaturas

IDENTIFICADOR	INE/CG572/2020
FECHA	18 de noviembre de 2020
TEMA	**PUNTO DE ACUERDO**
	podrán estar integradas de forma mixta, únicamente cuando la persona propietaria sea hombre y la suplente mujer.
Paridad de Género	**DÉCIMO QUINTO.** La totalidad de solicitudes de registro de candidaturas a diputaciones, tanto de Mayoría Relativa como de Representación Proporcional, que presenten los PPN o, en su caso, las coaliciones ante el INE deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros. En el caso de coaliciones parciales cuyo número de fórmulas de candidaturas a diputaciones que postulará la coalición no sea par, la fórmula impar remanente será integrada por mujeres, en aplicación de la acción afirmativa de género. El mismo principio se aplicará para las candidaturas individuales de los PPN que integran la coalición. Así también, en la postulación de candidaturas a diputaciones federales, los partidos políticos deberán observar lo dispuesto en su norma estatutaria en relación con la perspectiva interseccional, así como en los criterios aprobados por el órgano estatutariamente facultado para ello en cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo INE/CG308/2020. Los PPN deberán capturar en el sistema denominado "¡Candidatas y Candidatos, Conóceles!" la condición de grupo en situación de discriminación o de atención prioritaria de cada una de las candidaturas postuladas. En el caso de coaliciones, la captura deberá realizarla el PPN que postula la candidatura registrada conforme al convenio. La información será con fines estadísticos y cada persona candidata deberá manifestar en el sistema si autoriza que se haga pública la información de forma individual. Para tal efecto, las Comisiones Unidas de Prerrogativas y Partidos Políticos y de Igualdad de Género y No Discriminación, con la opinión técnica de la Unidad Técnica de

IDENTIFICADOR	INE/CG572/2020
FECHA	18 de noviembre de 2020
TEMA	**PUNTO DE ACUERDO**
	Transparencia y Protección de Datos Personales, emitirán los Lineamientos que especifiquen el procedimiento y el cuestionario sobre las distintas condiciones de vulnerabilidad que los Partidos Políticos Nacionales deberán registrar en el sistema.
Paridad de Género	**DÉCIMO SEXTO.** En las listas de Representación Proporcional se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista. En las referidas listas los partidos políticos deberán estar a lo siguiente: a) Los partidos políticos deberán encabezar con mujeres 3 de las 5 listas por circunscripción electoral.

<table>
<tr><td>IDENTIFICADOR</td><td>INE/CG572/2020</td></tr>
<tr><td>FECHA</td><td>18 de noviembre de 2020</td></tr>
<tr><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>TEMA</td><td>PUNTO DE ACUERDO</td></tr>
<tr><td>Personas Indígenas</td><td>DÉCIMO SÉPTIMO. Para el caso de diputaciones por el principio de Mayoría Relativa, los PPN o coaliciones deberán postular, como acción afirmativa, fórmulas integradas por personas que se autoadscriban como indígenas en, por lo menos, 21 de los 28 Distritos Electorales federales con población indígena, que se indican a continuación, de las cuales 11 deberán ser mujeres.
<table>
<tr><th>No.</th><th>Nombre de entidad</th><th>Distrito</th></tr>
<tr><td>1</td><td>CHIAPAS</td><td>01</td></tr>
<tr><td>2</td><td>CHIAPAS</td><td>02</td></tr>
<tr><td>3</td><td>CHIAPAS</td><td>03</td></tr>
<tr><td>4</td><td>CHIAPAS</td><td>05</td></tr>
<tr><td>5</td><td>CHIAPAS</td><td>11</td></tr>
<tr><td>6</td><td>GUERRERO</td><td>05</td></tr>
<tr><td>7</td><td>GUERRERO</td><td>06</td></tr>
<tr><td>8</td><td>HIDALGO</td><td>01</td></tr>
<tr><td>9</td><td>OAXACA</td><td>02</td></tr>
<tr><td>10</td><td>OAXACA</td><td>04</td></tr>
<tr><td>11</td><td>OAXACA</td><td>06</td></tr>
<tr><td>12</td><td>OAXACA</td><td>07</td></tr>
<tr><td>13</td><td>OAXACA</td><td>09</td></tr>
<tr><td>14</td><td>PUEBLA</td><td>02</td></tr>
<tr><td>15</td><td>PUEBLA</td><td>04</td></tr>
<tr><td>16</td><td>SAN LUIS POTOSÍ</td><td>07</td></tr>
<tr><td>17</td><td>VERACRUZ</td><td>02</td></tr>
<tr><td>18</td><td>VERACRUZ</td><td>18</td></tr>
<tr><td>19</td><td>YUCATÁN</td><td>01</td></tr>
<tr><td>20</td><td>YUCATÁN</td><td>02</td></tr>
<tr><td>21</td><td>YUCATÁN</td><td>05</td></tr>
</table>
</td></tr>
</table>

IDENTIFICADOR	INE/CG572/2020
FECHA	18 de noviembre de 2020
TEMA	**PUNTO DE ACUERDO**
Personas Indígenas	A más tardar el 15 de enero de 2021, la DEPPP entregará a los PPN y coaliciones la lista de dichos distritos indígenas ordenada de menor a mayor votación conforme a los resultados obtenidos en el PEF 2017-2018, a efecto de que en cada bloque se observe el principio de paridad, conforme a lo siguiente: a) En el bloque de los menores deberán postularse únicamente 3 mujeres; b) En el bloque de los intermedios y mayores, deberán postularse al menos 4 mujeres. c) En los dos Distritos con menor votación deberán postularse a un hombre y a una mujer.
Personas Indígenas	Asimismo, para el caso de diputaciones por el principio de Representación Proporcional, los PPN deberán postular, fórmulas integradas por personas que se autoadscriban como indígenas en las circunscripciones electorales conforme se indica a continuación: Número mínimo de candidaturas de origen indígena a postular en las listas, de las cuáles al menos una deberá ubicarse en el primer bloque de 10 fórmulas: 1ª circunscripción: 1; 2ª circunscripción: 1; 3ª circunscripción: 4; 4ª circunscripción: 2, 5ª circunscripción: 1. En el caso de las circunscripciones tercera y cuarta, al haberse determinado un número par de fórmulas indígenas, se deberá postular igual número de fórmulas de hombres y de mujeres. Asimismo, del total de nueve fórmulas de candidaturas indígenas establecido, no más de cinco deberán corresponder al mismo género. Finalmente, en el supuesto de que las mismas personas se postulen tanto por el principio de Mayoría Relativa como por el principio de Representación Proporcional, de resultar electas por el

IDENTIFICADOR	INE/CG572/2020
FECHA	18 de noviembre de 2020
TEMA	**PUNTO DE ACUERDO**
	primero de los principios, la diputación por el principio de Representación Proporcional se asignará a su suplente, de haberse cancelado el registro de alguna persona integrante de la misma fórmula, se asignará a la persona propietaria o suplente de la fórmula de adscripción indígena que siga en el orden de la lista respectiva. De agotarse la lista, el partido deberá postular a una persona de adscripción indígena para el cargo respectivo de entre las fórmulas de Mayoría Relativa postuladas en los Distritos indígenas de la misma circunscripción que no hubieren obtenido el triunfo.
Personas Indígenas	**DÉCIMO OCTAVO.** Respecto de las personas que postulen para cumplir con la acción afirmativa referida en el punto anterior, junto con la solicitud de registro, los PPN o coaliciones deberán presentar las constancias que acrediten la existencia del vínculo efectivo de la persona que se pretende postular con las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas de la comunidad a la que pertenece. Dicho vínculo efectivo, de manera ejemplificativa y enunciativa, mas no limitativa, deberá acreditarse con las constancias que permitan verificar lo siguiente: a) Ser originaria/o o descendiente de la comunidad y contar con elementos que acrediten su participación y compromiso comunitario. b) Haber prestado en algún momento servicios comunitarios, o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o Distrito por el que pretenda ser postulada, c) Haber participado en reuniones de trabajo tendentes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se

IDENTIFICADOR	INE/CG572/2020
FECHA	18 de noviembre de 2020
TEMA	**PUNTO DE ACUERDO**
	presenten en torno a ellas, dentro la población, comunidad o Distrito indígena por el que pretenda ser postulada, o d) Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones. Tales constancias deberán ser expedidas por las autoridades existentes en la comunidad o población indígena, como pueden ser, las autoridades elegidas de conformidad con las disposiciones de sus sistemas normativos internos, la asamblea general comunitaria o cualquier otra con representación conforme al sistema normativo vigente en la comunidad. Aunado a lo anterior, la o el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital respectiva, o la persona que éste designe, deberá corroborar la autenticidad del documento presentado, mediante diligencia de entrevista con la autoridad emisora, de la cual levantará acta con todos los requisitos legales para que tenga plena validez y la remitirá a la DEPPP dentro de las veinticuatro horas siguientes a que la diligencia le haya sido requerida. Este requisito deberá corroborarse previo a la expedición de la constancia de mayoría o de asignación por la Vocalía Ejecutiva de la Junta Distrital correspondiente o por la DEPPP, respectivamente.
Personas Indígenas	**DÉCIMO NOVENO.** Para los efectos del cumplimiento de la acción afirmativa indígena, en el caso de coaliciones parciales o flexibles, las personas de autoadscripción indígena postuladas por éstas se sumarán a las que postulen en lo individual cada uno de los PPN que las integren, independientemente del partido de origen de la persona.

IDENTIFICADOR	INE/CG572/2020
FECHA	18 de noviembre de 2020
TEMA	**PUNTO DE ACUERDO**
Personas Indígenas	**VIGÉSIMO.** Para determinar las entidades o Distritos con porcentaje de votación más bajo de cada PPN se estará a lo establecido en el artículo 282, párrafo 4, fracción II del Reglamento de Elecciones. Los partidos políticos y coaliciones procurarán postular candidaturas de manera paritaria en cada uno de los tres bloques de competitividad salvo los partidos que hayan obtenido recientemente su registro; sin embargo, deberán registrarse candidatas mujeres conforme a lo siguiente: a) Hasta el 50% en el 20% de los Distritos del bloque de menor competitividad; b) En al menos el 45% de las candidaturas del bloque intermedio; c) En al menos el 50% de las candidaturas del bloque de mayor competitividad.
Paridad de Género / Personas Indígenas	**VIGÉSIMO SEGUNDO.** En caso de que algún PPN o coalición no cumpla con lo previsto en los artículos 14, párrafo 4, 233 y 234 de la LGIPE; 3, párrafo 5 de la LGPP y puntos décimo cuarto, décimo quinto, décimo sexto y décimo séptimo, del presente Acuerdo, el Consejo General iniciará el procedimiento especial al que se refiere el artículo 235 de dicho ordenamiento legal, por lo que lo requerirá para que en un plazo de 48 horas, contadas a partir de ese momento, rectifique la solicitud de registro de candidaturas, además de apercibirlo de que, en caso de no hacerlo, le hará una amonestación pública. (...)
Paridad de Género	**VIGÉSIMO TERCERO.** Para aplicar, en su caso, los artículos 232, párrafo 4 in fine y 235, párrafo 2, de la LGIPE, en el caso de las candidaturas de Mayoría Relativa, mediante un método aleatorio entre las fórmulas del género mayoritario registradas por el PPN o coalición se determinará

IDENTIFICADOR	INE/CG572/2020
FECHA	18 de noviembre de 2020
TEMA	**PUNTO DE ACUERDO**
	cuáles de ellas perderán su candidatura, hasta satisfacer el requisito de paridad entre los géneros. Para el caso de las candidaturas de Representación Proporcional, se estará a lo siguiente: a) Si de la lista se desprende que numéricamente cumple con el requisito de paridad, pero las fórmulas no se encuentran alternadas, se tomará como base para el orden de la lista el género de las personas integrantes de la primera fórmula y se procederá a ubicar en el segundo lugar de la misma a la fórmula inmediata, de género distinto al de la primera, que se encuentren en la lista, recorriendo los lugares sucesivamente en forma alternada entre los géneros hasta cumplir con el requisito. b) Si numéricamente la lista no se ajusta al requisito de paridad, se suprimirán de la respectiva lista las fórmulas necesarias hasta ajustarse a la paridad de género, iniciando con los registros ubicados en los últimos lugares de cada una de las listas, constatando la alternancia de las fórmulas de distinto género para lo cual, en su caso, se seguirá el procedimiento establecido en el inciso anterior. c) En el caso de las listas de candidaturas a diputaciones por el principio de Representación Proporcional, si en éstas no se cumple con la paridad horizontal, mediante un método aleatorio entre las cinco circunscripciones se determinarán las tres cuya lista iniciará con mujer y se invertirá el orden de las fórmulas de la lista a efecto de garantizar también la alternancia de la misma. Tanto en el caso de Mayoría Relativa como de Representación Proporcional, la negativa del registro de candidaturas se realizará

IDENTIFICADOR	INE/CG572/2020
FECHA	18 de noviembre de 2020
TEMA	**PUNTO DE ACUERDO**
	respecto de la fórmula completa, es decir, persona propietaria y suplente. Cualquier escenario no previsto en el presente Acuerdo será resuelto por el Consejo General de este Instituto.
Personas Indígenas	**VIGÉSIMO CUARTO.** En caso de que algún PPN o coalición no cumpla con la acción afirmativa indígena, se seguirá el mismo procedimiento establecido en el punto anterior del presente Acuerdo, con la precisión de que vencido el plazo de 24 horas, se realizará un sorteo entre las fórmulas registradas por el partido político o coalición en Distritos Electorales con población indígena en los que no haya realizado la postulación de fórmulas integradas por personas indígenas, para determinar cuáles de ellas perderán su candidatura, en el número de Distritos en los que haya incumplido con dicha acción afirmativa. En el supuesto que algún PPN o coalición no cumpla con la paridad en la postulación de personas indígenas se utilizará el método aleatorio conforme a lo señalado en el punto vigésimo tercero del presente Acuerdo, salvo que el universo de candidaturas a contemplar no incluirá aquellas en que se haya realizado la postulación de fórmulas integradas por personas indígenas

<table>
<tr><td>IDENTIFICADOR</td><td>INE/CG572/2020</td></tr>
<tr><td>FECHA</td><td>18 de noviembre de 2020</td></tr>
<tr><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>TEMA</td><td>PUNTO DE ACUERDO</td></tr>
<tr><td>Paridad de Género</td><td>VIGÉSIMO SÉPTIMO. (...) Solamente procederá la solicitud de sustitución de alguna candidatura, si se realiza con una fórmula de un mismo género en el propio Distrito Electoral uninominal o en el lugar de la lista de Representación Proporcional; salvo que la sustitución sea de una fórmula integrada por hombres por una fórmula de mujeres.
Si en un determinado Distrito se postuló una fórmula integrada por mujeres y se pretende sustituir por una fórmula compuesta por hombres, procederá la sustitución siempre y cuando en otro Distrito, que pertenezca al mismo bloque de competitividad o de mayor votación, se sustituya una fórmula de hombres por una fórmula de mujeres. No procederá la sustitución si con la suplencia se provoca que disminuya el número de candidaturas mujeres de los bloques de mayor y media competitividad, y aumenta su presencia en el bloque de competitividad más baja.</td></tr>
<tr><td>Paridad de Género y personas indígenas</td><td>VIGÉSIMO OCTAVO. En caso de que algún PPN o coalición solicite la sustitución o cancelación de registro de candidaturas, o que éstas deriven de algún acatamiento de sentencia emitida por el TEPJF, el Consejo General verificará el cumplimiento de las reglas de género y la acción afirmativa indígena y, en su caso, aplicará el procedimiento previsto en los puntos vigésimo segundo, vigésimo tercero y vigésimo cuarto del presente Acuerdo.

Asimismo, para la sustitución de candidaturas deberán mantenerse los bloques como hayan sido aprobados en la sesión especial de registro, salvo que las sustituciones que se soliciten impacten los bloques de tal suerte que beneficien al género femenino, conforme a la tabla siguiente:

<table><tr><td>Bloque</td><td>Regla</td></tr></table></td></tr>
</table>

<table>
<tr><td>IDENTIFICADOR</td><td>INE/CG572/2020</td></tr>
<tr><td>FECHA</td><td>18 de noviembre de 2020</td></tr>
<tr><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>TEMA</td><td>PUNTO DE ACUERDO</td></tr>
<tr><td></td><td>
<table>
<tr><td>20% menores</td><td>El número de mujeres puede disminuir, pero no aumentar</td></tr>
<tr><td>Menores</td><td>El número de mujeres puede disminuir, pero no aumentar</td></tr>
<tr><td>Intermedio</td><td>La disminución del número de mujeres postuladas puede ser compensada en el bloque Alto</td></tr>
<tr><td>Alto</td><td>No puede disminuir el número de mujeres</td></tr>
</table>

Finalmente, en caso de que de la totalidad de personas postuladas por algún Partido Político Nacional o coalición hubiere registrado un mayor número de mujeres que de hombres, el número total de mujeres postuladas originalmente no podrá verse disminuido a través de las sustituciones de candidaturas.</td></tr>
</table>

b) Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, aprobados mediante acuerdo INE/CG572/2020.

<table>
<tr><td>IDENTIFICADOR</td><td>INE/CG18/2021</td></tr>
<tr><td>FECHA</td><td>15 de enero de 2021</td></tr>
<tr><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>TEMA</td><td>PUNTO DE ACUERDO</td></tr>
<tr><td colspan="2">El punto de acuerdo PRIMERO del acuerdo modificó los puntos tercero, séptimo, décimo séptimo, décimo noveno, vigésimo segundo y vigésimo octavo del Acuerdo INE/CG572/2020, y se adicionan los puntos décimo séptimo bis y décimo séptimo ter. A continuación, se presentan únicamente los puntos de acuerdo modificados y adicionados con motivo de la implementación de acciones afirmativas.</td></tr>
<tr><td>Personas indígenas / Paridad de Género</td><td>DÉCIMO SÉPTIMO. Para el caso de diputaciones por el principio de Mayoría Relativa, los PPN o coaliciones deberán postular, como acción afirmativa, fórmulas integradas por personas que acrediten su adscripción como indígenas en los 21 Distritos Electorales federales con población indígena que se indican a continuación, de las cuales 11 deberán ser mujeres:
<table>
<tr><th>No.</th><th>Nombre de entidad</th><th>Distrito</th></tr>
<tr><td>1</td><td>CHIAPAS</td><td>01</td></tr>
<tr><td>2</td><td>CHIAPAS</td><td>02</td></tr>
<tr><td>3</td><td>CHIAPAS</td><td>03</td></tr>
<tr><td>4</td><td>CHIAPAS</td><td>05</td></tr>
<tr><td>5</td><td>CHIAPAS</td><td>11</td></tr>
<tr><td>6</td><td>GUERRERO</td><td>05</td></tr>
<tr><td>7</td><td>GUERRERO</td><td>06</td></tr>
<tr><td>8</td><td>HIDALGO</td><td>01</td></tr>
<tr><td>9</td><td>OAXACA</td><td>02</td></tr>
</table></td></tr>
</table>

		10	OAXACA	04
		11	OAXACA	06
		12	OAXACA	07
		13	OAXACA	09
		14	PUEBLA	02
		15	PUEBLA	04
		16	SAN LUIS POTOSÍ	07
		17	VERACRUZ	02
		18	VERACRUZ	18
		19	YUCATÁN	01
		20	YUCATÁN	02
		21	YUCATÁN	05
	Las personas que fueron electas como diputadas en alguno de los 8 Distritos indígenas en que en el PEF 2017-2018 no fue obligatorio postular personas de esa adscripción, podrán reelegirse por ese mismo Distrito aun cuando en ese momento no se hubiesen acreditado como personas indígenas.			
Personas afromexicanas	**DÉCIMO SÉPTIMO BIS.** Los PPN y coaliciones deberán postular 3 fórmulas de candidaturas integradas por personas afromexicanas en cualquiera de los 300 Distritos Electorales y 1 por el principio de Representación Proporcional en cualquiera de las cinco circunscripciones, debiendo ubicarla en los primeros diez lugares de la lista. Las cuatro postulaciones deben realizarse de manera paritaria.			
Personas con discapacidad, de la diversidad sexual	**DÉCIMO SÉPTIMO TER.** Los PPN y coaliciones deberán postular fórmulas de candidaturas integradas por personas con discapacidad en 6 de los 300 Distritos que conforman el país. Asimismo, en las listas de candidaturas a diputaciones por el principio de Representación Proporcional, los PPN deberán postular 2 fórmulas integradas por			

	personas con discapacidad. Dichas fórmulas podrán postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones electorales y deberán ubicarse en los primeros diez lugares de la lista respectiva. Las postulaciones deben realizarse de manera paritaria. Dentro de las candidaturas a diputaciones federales por el principio de Mayoría Relativa, los PPN y, en su caso, coaliciones, deberán postular cuando menos 2 fórmulas de personas de la diversidad sexual en cualquiera de los 300 Distritos Electorales federales y para el caso del principio de Representación Proporcional, deberán postular 1 fórmula dentro de los primeros diez lugares de la lista de cualquiera de las cinco circunscripciones electorales. Las 3 postulaciones deben realizarse de manera paritaria (2/1) con la mínima diferencia por tratarse de un número non. En caso de que se postulen personas trans, la candidatura corresponderá al género al que se identifiquen y dicha candidatura será tomada en cuenta para el cumplimiento del principio de paridad de género, y en la solicitud de registro de candidatura el partido político, deberá informar que la postulación se realiza dentro de la acción afirmativa de persona de la diversidad sexual, a fin de constatar el cumplimiento de la nominación de las 3 candidaturas y de las cuestiones relativas a la paridad de género. En el caso de que se postulen personas no binarias, en reconocimiento de los derechos humanos, políticos y electorales de la comunidad LGBTTTIQ+, las mismas no serán consideradas en alguno de los géneros; sin embargo, los PPN y coaliciones no podrán postular más de 3 personas que se identifiquen como no binarias.
Personas indígenas, con discapacidad, de la diversidad sexual	**DÉCIMO NOVENO**. Para los efectos del cumplimiento de la acción afirmativa indígena, personas con discapacidad y personas de la diversidad sexual, en el caso de coaliciones parciales o flexibles, las personas que correspondan a las mismas postuladas por éstas se sumarán a las que postulen en lo individual cada uno de los PPN que las integren, independientemente del partido político de origen de la persona.

Paridad de Género, Personas indígenas, con discapacidad, de la diversidad sexual	**VIGÉSIMO SEGUNDO**. En caso de que algún PPN o coalición no cumpla con lo previsto en los artículos 14, párrafo 4, 233 y 234 de la LGIPE; 3, párrafo 5 de la LGPP y puntos décimo cuarto, décimo quinto, décimo sexto, décimo séptimo, décimo séptimo bis y décimo séptimo ter del presente Acuerdo, el Consejo General iniciará el procedimiento especial al que se refiere el artículo 235 de la LGIPE, por lo que lo requerirá para que en un plazo de 48 horas, contadas a partir de ese momento, rectifique la solicitud de registro de candidaturas, además de apercibirlo de que, en caso de no hacerlo, le hará una amonestación pública. (…)
Personas migrantes y juventudes	El punto segundo del acuerdo aprobó dar respuesta a las solicitudes de acciones afirmativas para personas migrantes y juventudes considerando no implementarlas.

c) Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-21/2021 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, aprobados mediante acuerdos INE/CG572/2020 e INE/CG18/2021.

IDENTIFICADOR	INE/CG160/2021
FECHA	4 de marzo de 2021
TEMA	**PUNTO DE ACUERDO**
El punto primero del acuerdo modificó los Puntos Tercero, Séptimo y Vigésimo Segundo del Acuerdo INE/CG572/2020 modificado a través del INE/CG18/2021, y se adiciona el Punto Décimo Séptimo Quáter.	
Personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero	**DÉCIMO SÉPTIMO QUÁTER.** Los PPN deberán registrar una fórmula de personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero en cada una de las listas correspondientes a las 5 circunscripciones electorales dentro de los primeros diez lugares. En ese sentido, de las cinco personas postuladas tres deberán ser de distinto género.
Personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero	**VIGÉSIMO SEGUNDO.** En caso de que algún PPN o coalición no cumpla con lo previsto en los artículos 14, párrafo 4, 233 y 234 de la LGIPE; 3, párrafo 5 de la LGPP y puntos décimo cuarto, décimo quinto, décimo sexto, décimo séptimo, décimo séptimo bis, décimo séptimo tris y décimo séptimo quáter del presente Acuerdo, el Consejo General iniciará el procedimiento especial al que se refiere el artículo 235 de dicho ordenamiento legal, por lo que lo requerirá para que en un plazo de 48 horas, contadas a partir de ese momento, rectifique la solicitud de registro de candidaturas, además de apercibirlo de que, en caso de no hacerlo, le hará una amonestación pública.(…)

2.2. Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

En este estudio se presentan únicamente las sentencias del TEPJF en las que se ordenó al INE la implementación de acciones afirmativas durante el Proceso Electoral Federal 2020-2021. Después de la jornada electoral del 6 de junio de 2021 y a lo largo del año 2022, el mismo Tribunal ha emitido otras sentencias relacionadas con el tema[55] y ha declarado la omisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión en materia de derechos político electorales de las personas con discapacidad y de las personas que integran la comunidad LGBTTTIQ+.[56]

a. Sentencia SUP-RAP-121/2020

Fecha: 29 de diciembre de 2020
Demandantes: PRD, PVEM, PT, PES, PAN y un ciudadano
Acuerdo impugnado: INE/CG572/2020
Temas de la sentencia: a) Se modifica el acuerdo INE/CG572/2020, a fin de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determine los veintiún distritos en los que deberán postularse candidaturas a diputaciones por el principio de Mayoría Relativa, según la acción afirmativa indígena; b) Se fijan lineamientos para que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral establezca medidas afirmativas tendentes a garantizar las condiciones de igualdad para la participación política de las personas con discapacidad, así como de otros grupos en situación de vulnerabilidad (pp. 38 y 39). c) Se da vista al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para que, en ejercicio de sus atribuciones, lleve a cabo las adecuaciones conducentes en relación con las medidas afirmativas tendentes a garantizar el acceso efectivo de las personas en situación de discriminación, al ejercicio del poder público.

[55] Por ejemplo, la sentencia SUP-REC-1410/2021 y acumulados, en la cual determinó, entre otros aspectos, ordenar al Consejo General del INE la elaboración de lineamientos para verificar de manera certera el cumplimiento de la autoadscripción calificada de personas indígenas, a efecto de que desde el momento del registro se cuente con elementos objetivos e idóneos que permitan acreditarla.

[56] Ver sentencias de la Sala Superior del TEPJF identificadas con los números SUP-RAP-92/2022 Y SUP-JDC-951/2022 de fechas 27 de julio y 14 de septiembre de 2022, respectivamente.

b. Sentencia SUP-RAP-21/2021

Fecha: 24 de febrero de 2021
Demandantes: PVEM, PT, PES y PAN y tres ciudadanos
Acuerdo impugnado: INE/CG572/2020
Temas de la sentencia: a) La Sala Superior del TEPJF ordena al Consejo General del INE, modificar el acuerdo INE/CG18/2021 a través del cual se especificaron los distritos donde se deben postular candidaturas indígenas y se definieron acciones afirmativas para el proceso electoral federal 2020-2021. Ello, a fin de que sean diseñadas e implementadas acciones afirmativas para las personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero. b) Se da vista al Congreso de la Unión para que, en el ámbito de sus atribuciones, garantice a las personas mexicanas residentes en el extranjero el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales relacionados con su representación legislativa en el ámbito federal, por ejemplo, por medio de la figura de diputación migrante. A ese efecto deberá coadyuvar el INE. c) Se ordena al INE tutelar la posibilidad de que cada persona registrada como candidata, pueda solicitar la protección de sus datos respecto de la acción afirmativa por la que participa, así como llevar a cabo un estudio sobre la eficacia y funcionamiento de las mismas que deberá realizar una vez finalizado el proceso electoral y poner a disposición del Congreso de la Unión para los efectos conducentes.

c. Sentencia SUP-RAP-346/2021

Fecha: 24 de marzo de 2021
Demandantes: Aaron Ortiz Santos, Carlos Manuel Martínez Hernández, Francisco Javier Moreno Castillo y otros.
Acuerdo impugnado: INE/CG160/2021
Temas de la sentencia: 1. Se modificó el acuerdo controvertido, para los efectos siguientes: i. Solo los mexicanos residentes en el extranjero podrán ser postulados por los partidos políticos en los lugares para cumplir la acción afirmativa a favor de los migrantes. ii. La calidad de migrante y residente en el extranjero se podrá acreditar, además de los documentos señalados por el INE en el acuerdo controvertido, con cualquier otro elemento que genere convicción. iii. Lo anterior, queda a valoración en plenitud de atribuciones del INE.

II. EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021

INTRODUCCIÓN GENERAL

En cualquier proceso electoral democrático, libre y competitivo, el nivel de complejidad y controversia es elevado.[57] En estos espacios, la competencia para acceder a un número sumamente limitado de cargos prestigiosos de representación popular, se expresa al máximo e inicia con la selección interna de las candidaturas por parte de los partidos políticos y coaliciones contendientes, y con su registro correspondiente ante las autoridades electorales.

En México, los partidos políticos seleccionan a sus candidaturas de acuerdo con los métodos establecidos en sus normas estatutarias y el Instituto Nacional Electoral (INE) los registra siempre y cuando éstos cumplen con los requisitos de elegibilidad previstos en la legislación electoral. A partir de ese momento, los partidos, las coaliciones y las personas postuladas como candidatas inician un arduo camino, marcado por las tensiones propias que genera el proceso electoral. Por un lado, están por iniciar las campañas electorales y, por otro, todavía existen desacuerdos intra-partidarios sobre la selección de las candidaturas registradas[58]. Esta es una dinámica recurrente en todas las elecciones democráticas, propia de una competencia libre y plural por cargos públicos de elección popular (Alarcón, 2009; Becerra, 2013 y Rodríguez, 2016).

Sin embargo, en el proceso electoral federal 2020-2021 aconteció un asunto adicional: la obligación hecha a los partidos políticos de postular candidaturas por acciones afirmativas derivadas de las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder

[57] De acuerdo con el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América, citado en las sentencias del TEPJF identificadas con los números SUP-REP-146-2015 y SUP-REP-080-2019 "*una democracia constitucional requiere de un debate desinhibido, vigoroso y completamente abierto sobre los asuntos públicos, y que puede incluir expresiones vehementes, cáusticas y algunas veces ataques severos hacia el gobierno y funcionarios públicos*". Estos ataques se materializan no solo en las expresiones y manifestaciones públicas que los actores políticos realizan en el marco de un proceso electoral, sino también en las inconformidades de los partidos y actores políticos ante los tribunales sobre los actos que llevan a cabo sus contrincantes.

[58] Ejemplos de ello son las quejas interpuestas en contra de las determinaciones de las Comisiones de Justicia de los partidos políticos sobre la selección y registro de candidaturas ante el INE.

Judicial de la Federación (TEPJF), que llevaron al INE a establecer cuotas para postular un mínimo de 50 candidaturas de personas afromexicanas, de personas con discapacidad, de personas de la diversidad sexual y de personas migrantes y residentes en el extranjero, además de incrementar las cuotas para personas indígenas que ya habían sido introducidas previamente desde el proceso electoral federal 2017-2018.

Como es posible advertir en la primera parte se este estudio, la implementación de cada una de estas acciones afirmativas contiene antecedentes y contextos normativos distintos. En algunos casos –como el de las acciones afirmativas para personas indígenas y para personas migrantes y residentes en el extranjero–, el proceso para reconocer el derecho al voto pasivo implicó un largo trayecto y ha requerido de entramados normativos que se fueron desarrollado gradualmente. En el caso de las acciones afirmativas para personas afromexicanas, para personas de la diversidad sexual y para personas con discapacidad, estos derechos políticos estaban reconocidos formalmente, pero su ejercicio pleno aún no se había materializado en elecciones federales previas.

La experiencia obtenida en el proceso electoral federal 2020-2021, con la postulación obligatoria de candidaturas por acciones afirmativas, exige llevar a cabo una evaluación y seguimiento minuciosos de su implementación, con el fin de conocer la manera como las autoridades electorales aplicaron y procesaron los criterios de acreditación de las personas postuladas por estas medidas. ¿Cómo se acreditaron las candidaturas durante su registro ante el INE? ¿Cuáles fueron las inconformidades y cómo se procesaron las impugnaciones presentadas ante los tribunales tras el registro, con su eventual confirmación, cancelación o sustitución? ¿Cómo se reflejaron las cuotas establecidas para que cada partido o coalición presentara al menos 50 candidaturas de personas de estos cinco grupos, en los resultados de la elección y en la integración de la LXV Legislatura?

Los siguientes tres Capítulos responden a estas preguntas y presentan una evaluación sintética de la implementación de las acciones afirmativas durante el proceso electoral federal 2020-2021.

En el Capítulo 3 se procede a la revisión cualitativa de los documentos que se presentaron ante el INE para acreditar la adscripción a estos cinco grupos. Se presenta una síntesis descriptiva de la gran variedad de constancias, certificados, oficios, actas, cartas y escritos de todo tipo, que se encuentran en los expedientes de las 129[59] candidaturas propietarias y suplentes que integraron las 65 fórmulas que resultaron electas por alguna de las acciones afirmativas. La heterogeneidad de esta documentación resulta verdaderamente impresionante y obliga a reflexionar sobre los retos que plantea la acreditación burocrática –objetiva, certera e imparcial– de adscripciones sociales inter-subjetivas, particularmente en contextos socio-territoriales caracterizados por una débil presencia estatal.

El Capítulo 4, relativo al análisis de las impugnaciones en contra de las candidaturas registradas para cumplir con las acciones afirmativas, permite construir una tipología empírica de las candidaturas impugnadas y hacer un seguimiento desde su registro hasta su eventual cancelación, sustitución o elección. Asimismo, se estudian los argumentos utilizados por los diversos actores políticos para inconformarse con el registro de alguna de las candidaturas y las interpretaciones que se desarrollan en las sentencias del TEPJF para confirmarlas o invalidarlas.

El Capítulo 5 contiene una revisión de los resultados electorales y da cuenta del importante avance registrado en términos cuantitativos y de ***representación descriptiva***[60], que se refleja en la elección de 65 candidaturas registradas por alguna de las acciones afirmativas implementadas en beneficio de estos cinco grupos poblacionales.

En su conjunto, todos estos elementos brindan información sintética y detallada para una reflexión informada sobre los avances y los retos suscitados en la implementación de las acciones afirmativas para garantizar la representación política de los cinco grupos que se busca favorecer.

---

[59] Se revisaron los expedientes de 129 candidaturas, entre propietarias y suplentes; no revisamos los documentos de una candidatura suplente de la acción afirmativa migrante por ausencia del expediente.

[60] Como lo hemos visto en la introducción general de este estudio, la discusión seminal del concepto de representación política que desarrolló Hannah Pitkin (1967) en su estudio clásico sigue siendo útil para el estudio empírico de la representación legislativa. Volveremos sobre este concepto en el Capítulos 5 de esta segunda parte, así como en tercera parte de este estudio.

Capítulo 3. Una revisión exploratoria de los documentos que integran los expedientes de las candidaturas electas por acciones afirmativas en el proceso electoral federal 2020-2021

Introducción

En el registro de candidaturas para la elección de diputaciones federales por alguna de las cinco acciones afirmativas que se implementaron en el pasado PEF de 2020-2021, los partidos políticos debían entregar diversa documentación dependiendo de cada grupo, ya que existieron distintos requisitos para acreditar la adscripción a cada uno de ellos. En los tres casos en los que se requirió acreditar dichas adscripciones, ello se tradujo en una impresionante heterogeneidad de documentos presentados, suscritos también por una amplia diversidad de instancias públicas o privadas.

En atención a lo solicitado por la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación, revisamos los expedientes presentados por los partidos políticos para el registro de estas candidaturas[61]. Como lo hemos visto en el Capítulo 1, los requisitos para cada grupo fueron de distinta índole: dos requerían solamente presentar una carta de autoadscripción simple (en el caso de las personas afromexicanas y de la diversidad sexual); los otros tres grupos, en cambio, debían allegarse de documentación específica para su registro con la finalidad de acreditar su adscripción. Esto implicó presentar documentos para comprobar que las personas efectivamente tenían alguna discapacidad permanente; residían en el extranjero (para las personas migrantes) o tenían algún vínculo efectivo con una comunidad indígena (figura 3.1).

Teniendo presentes los requisitos para cada tipo de candidatura, en una primera instancia realizamos una revisión exploratoria de los expedientes de las 129 candidaturas propietarias y suplentes que integraron las 65 fórmulas que habían resultado electas bajo alguna acción afirmativa, para identificar el tipo de

[61] Por el carácter confidencial de la información personal contenida en estos expedientes, su revisión tuvo que hacerse siempre en las instalaciones del INE, debido a que podía tratarse de información sensible que no podía salir del resguardo del Instituto por ningún motivo. Por ello, todas las personas que participaron en la revisión de los expedientes lo hicieron *in situ* y firmaron una carta de confidencialidad en la cual se asumió el compromiso de no divulgar ni hacer uso indebido de ninguna información de carácter sensible, o de datos personales de las candidaturas. Por esta misma razón, en ningún lugar de este Capítulo se establece la identidad ni se hace uso del nombre de ninguna persona.

documentos que contenían esos expedientes y con miras a entender de qué forma los partidos políticos movilizaron sus recursos para conseguir los documentos y cumplir con lo solicitado. Asimismo, realizamos entrevistas informales con varias personas que participaron en el proceso de registro de las candidaturas, para conocer sus experiencias e impresiones sobre el procedimiento implementado.

Ello nos permitió entender el contexto en el que fue producida la documentación presentada. Al respecto, es importante recordar los tiempos reducidos con los que contaron los partidos políticos para conseguir estos nuevos documentos, que les fueron solicitados cuando ya habían iniciado sus procesos de selección interna. Pero, sobre todo, cabe destacar las condiciones en las cuales la autoridad electoral administrativa tuvo que recibir y verificar esta documentación.

Formalmente, la etapa de registro de candidaturas se extendió del 22 al 29 de marzo de 2021. Sin embargo, muchos partidos entregaron la documentación correspondiente al final de este período, lo que implicó que su revisión se tuviera que llevar a cabo en un plazo de solamente tres días de intenso trabajo (es decir entre el 29 de marzo y el 3 de abril de 2021), durante los cuales el personal del INE no solamente tuvo que revisar las candidaturas por acciones afirmativas (de las cuales 884 terminaron siendo validadas), sino el conjunto de las candidaturas propietarias y suplentes presentadas por los partidos políticos (de las cuales 6 mil 942 consiguieron y conservaron su registro).

Para darse una idea de este procedimiento administrativo, todos los expedientes presentados tenían que integrarse, de forma genérica, con la siguiente documentación comprobatoria que tenía que ser verificada por el INE:

- *Declaración de aceptación de la candidatura.*
- *Copia legible del acta de nacimiento.*
- *Copia legible del anverso y reverso de la credencial para votar.*
- *Constancia de residencia, en su caso.*
- *La manifestación por escrito del PPN o coalición de que las candidaturas fueron seleccionadas de conformidad con las normas estatutarias del PPN postulante.*

• El formulario de registro del SNR previsto en el Anexo 10.1 del Reglamento de Elecciones.

• Las personas candidatas que busquen reelegirse en sus cargos, deberán acompañar una carta que especifique los periodos para los que han sido electas en ese cargo y la manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución en materia de reelección.

• Certificado de nacionalidad mexicana expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su caso.

• Carta firmada, de buena fe y bajo protesta de decir verdad, donde se establezca que cumplen con la medida 3 de 3 contra la violencia, que incluye lo siguiente:

I. No haber sido persona condenada, o sancionada mediante Resolución firme por violencia familiar y/o doméstica, o cualquier agresión de género en el ámbito privado o público.

II. No haber sido persona condenada, o sancionada mediante Resolución firme por delitos sexuales, contra la libertad sexual o la intimidad corporal.

III. No haber sido persona condenada o sancionada mediante Resolución firme como deudor alimentario o moroso que atenten contra las obligaciones alimentarias, salvo que acredite estar al corriente del pago o que cancele en su totalidad la deuda, y que no cuente con registro vigente en algún padrón de deudores alimentarios.

• Escrito bajo protesta de decir verdad de no haber sido condenado o condenada por delito de violencia política contra las mujeres en razón de género y de no tener por desvirtuada la presunción de tener un modo honesto de vivir.

Para el caso de las candidaturas presentadas por alguna acción afirmativa, a esta documentación se le tenía que agregar, adicionalmente, una carta en la cual se establecía la autoadscripción de las personas al grupo correspondiente, requisito que fue estipulado en los siguientes términos:

"Carta bajo protesta de decir verdad, en la que se precise que la ciudadana o ciudadano acredita su adscripción como persona indígena, persona afromexicana, persona de la diversidad sexual, persona con discapacidad, y/o persona migrante o

residente en el extranjero, en su caso, de acuerdo con el formato señalado como Anexo Único del presente Acuerdo, en la que además deberá, si ese es su deseo, solicitar expresamente la protección de sus datos a efecto de que se haga o no pública la acción afirmativa por la que participa." (INE, 2021d, pp. 17-18)

Por otra parte, nuestra estrategia metodológica integró la observación de que muchas de las candidaturas revisadas fueron objeto de un escrutinio particular por los partidos políticos y por otras personas contendientes, por lo que pasaron varios filtros que les permitieron mantener su registro vigente y ser electas al concluir el proceso electoral, a pesar de haber sido cuestionadas o impugnadas, siendo incluso eventualmente objeto de un proceso judicial. En efecto, la revisión simultánea de las sentencias que fuimos identificando en esta etapa de la investigación, permitió entender con mayor detalle cuáles fueron los motivos por los que algunas de las candidaturas impugnadas fueron canceladas, mientras que otras fueron confirmadas por los tribunales[62].

Esta estrategia paralela de investigación nos permitió entender que, para realizar un análisis comprensivo de los procesos de registro, validación, cancelación y/o sustitución de las candidaturas presentadas, era necesario contrastar la información escasa y fragmentaria que podía derivarse de la documentación contenida en los expedientes, con otros elementos adicionales de información que resultaban indispensables para poder situarla, evaluarla e interpretarla de una forma rigurosa.

En efecto, como pudimos constatarlo al analizar los materiales correspondientes a estas 129 candidaturas exitosas, muchos expedientes apenas contenían alguna constancia vaga o algún certificado genérico que resultaba difícil de evaluar; en otros casos no logramos encontrar las cartas de autoadscripción en los expedientes; en cambio, solo algunos expedientes contaban con elementos precisos y sólidos de información que permitía corroborar la adscripción de forma contundente y fehaciente (mediante documentos complementarios que habían sido

[62] En el siguiente capítulo se desarrolla un análisis de los casos de las candidaturas registradas bajo acciones afirmativas que derivaron en procesos judiciales, desde las resoluciones en instancias locales hasta llegar eventualmente a las resoluciones de la Sala Superior del TEPJF.

entregados sin formar necesariamente parte de los requisitos del registro, como fue el caso de algunos expedientes de candidaturas afromexicanas y de la diversidad sexual, para las cuales se requería una simple carta de autoadscripción personal).

Asimismo, la información cualitativa recopilada para estas 129 candidaturas se caracterizaba por una impresionante heterogeneidad, con pocos elementos comunes entre los mismos grupos, pero con divergencias notables incluso entre la documentación presentada por un mismo partido político para cumplir con los requisitos de una misma acción afirmativa. Nos dimos entonces a la tarea de volver a revisar estos expedientes y de sistematizar la información con el objetivo de identificar posibles criterios grupales o transversales de clasificación, indagando particularmente en las 72 candidaturas propietarias y suplentes indígenas, cuya heterogeneidad resultó reveladora y contundente.

Una vez que tuvimos claridad sobre el tipo de información contrastable que contenían estos expedientes, valoramos la posibilidad de integrar a la revisión las otras 754 candidaturas que mantuvieron su registro en el PEF 2020-2021. La principal limitación de este segundo universo de referencia es que comparte el mismo sesgo que las 129 candidaturas que ya habíamos revisado: todas ellas fueron validadas mediante el mismo procedimiento implementado por funcionarios del INE que trabajan en alguno de los 300 distritos electorales que conforman el país; pero ninguna de ellas contiene el tipo de información que hubiera sido útil para complementar nuestro análisis: es decir documentación que no fue considerada válida por dichos funcionarias y llevó al rechazo del registro de esas candidaturas.

En una perspectiva estadística, ninguno de estos dos subconjuntos poblacionales permite hacer inferencias cuantitativas válidas sobre la población de interés (el conjunto de candidaturas potenciales, incluyendo no solo las que lograron y mantuvieron el registro sino, por supuesto también, las que fueron rechazadas y no lograron obtener el registro). Por ello, optamos por enfocarnos en el análisis cualitativo y descriptivo de la heterogeneidad de la documentación que encontramos en la muestra de las 129 candidaturas electas. La revisión del resto de los expedientes hubiera permitido incrementar el número y la diversidad de los documentos sistematizados, pero no hubiera proporcionado información representativa más allá

de dicho universo particular de 884 casos, aunque sí hubiera consumido tiempo y recursos valiosos que preferimos invertir para indagar en otros problemas cruciales para esta investigación.

El presente Capítulo se enfoca, así, en la documentación sistematizada para las 129 candidaturas que integraron las 65 fórmulas electas, que contiene suficiente información para reflexionar sobre los retos derivados del registro de las candidaturas por acciones afirmativas. De forma sintética, el problema central identificado reside en la complejidad de acreditar, mediante un procedimiento burocrático neutro, objetivo e imparcial, la adscripción a cinco grupos poblacionales que pueden concebirse de manera dicotómica en una perspectiva abstracta y normativa, pero que se caracterizan por una considerable complejidad, pluralidad y diversidad empírica, tanto en su delimitación externa como en su composición interna. Desarrollamos estos elementos con mayor detenimiento y detalle en el Capítulo 9 de este estudio. En el presente Capítulo, la documentación revisada se expone en cinco secciones sucesivas, organizadas en este caso en función de la complejidad creciente del tipo de criterios establecidos por las autoridades electorales para validar cada acción afirmativa, que se sintetizan en la figura 3.1.

Iniciamos con los dos grupos para los cuales se estableció una autoadscripción simple, es decir con las candidaturas de las personas afromexicanas y de la diversidad sexual. Luego, continuamos con los dos grupos para los cuales la autoadscripción tuvo que ser acreditada con documentos probatorios adicionales, considerando las candidaturas de personas con discapacidad y de personas migrantes y residentes en el extranjero. Finalmente, la quinta sección analiza las candidaturas de las personas indígenas, que contienen más de la mitad de los casos y plantean la mayor complejidad, ya que consideran cuatro criterios alternativos para acreditar lo que se ha denominado como la "autoadscripción calificada" (figura 3.1).

Figura 3.1: Requisitos para el registro de candidaturas por AA PEF 2020-2021

Acción Afirmativa	REQUISITOS PARA EL REGISTRO
Personas de la Diversidad Sexual	Carta bajo protesta de decir verdad, en la que la persona candidata manifieste su adscripción como persona de la diversidad sexual, considerando que **ningún partido podía postular más de tres personas que se consideraran como no binarias**.
Personas Afromexicanas	Carta bajo protesta de decir verdad, en la que la persona candidata manifieste su adscripción como persona afromexicana.
Personas con Discapacidad	-Carta bajo protesta de decir verdad, en la que la persona candidata manifieste que es una persona con algún tipo de discapacidad y que enfrenta de manera cotidiana y permanente barreras en razón de la discapacidad con la que vive. **-Certificación médica en la que se deberá especificar el tipo de discapacidad permanente.** -Adicionalmente y de manera opcional, copia fotostática legible del anverso y reverso de la Credencial Nacional para Personas con Discapacidad vigente, emitida de forma gratuita por el Sistema Nacional DIF.
Personas Migrantes y Residentes en el Extranjero	1. Acta de nacimiento en la que conste que el lugar de nacimiento de la persona candidata se ubica en alguna de las entidades que comprende la circunscripción por la cual sea postulada y credencial para votar. **2. Solo los mexicanos residentes en el extranjero podrán ser postulados por los partidos políticos en los lugares para cumplir la acción afirmativa a favor de los migrantes.** 3. Por lo que hace al vínculo con la comunidad migrante, los partidos políticos deberán acreditar alguna de las siguientes constancias de las personas postuladas: -Credencial para votar desde el extranjero; o -Inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNRE); -Membresía activa en organizaciones de migrantes o que han impulsado o promovido la defensa de los derechos de los migrantes o haber realizado acciones de promoción de actividades comunitarias o culturales entre la comunidad migrante; o -Cualquier otra documental que pudiera resultar idónea para acreditar el vínculo, sujeta a valoración de la autoridad. **4. La calidad de migrante y residente en el extranjero se podrá acreditar, además de los documentos señalados por el INE en el acuerdo INE/CG160/2021, con cualquier otro elemento que genere convicción.**
Personas Indígenas	-Carta bajo protesta de decir verdad, en la que la persona candidata manifieste su adscripción indígena. **-Presentar constancias que acrediten la existencia del vínculo efectivo de la persona que se pretende postular con las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas de la comunidad a la que pertenece. Dicho vínculo efectivo, de manera ejemplificativa y enunciativa, mas no limitativa, deberá acreditarse con las constancias que permitan verificar lo siguiente**: 1. **Ser originaria/o o descendiente de la comunidad** y contar con elementos que acrediten su participación y compromiso comunitario. 2. **Haber prestado en algún momento servicios comunitarios o, desempeñado cargos tradicionales** en el pueblo originario o comunidad indígena. 3. **Participar en reuniones de trabajo tendentes a mejorar las instituciones o para resolver los conflictos** que se presenten en torno de la vida comunal en el pueblo originario o comunidad indígena. 4. **Ser representante o miembro de alguna comunidad o asociación indígena** que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones.

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de los acuerdos del Consejo General del INE con expedientes INE/CG572/2020, INE/CG18/2021 e INE/CG160/2021, así como las sentencias del TEPJF con expedientes SUP-RAP-121/2020, SUP-RAP-21/2021 y SUP-JDC-

Revisemos entonces la documentación sistematizada, antes de destacar los hallazgos y de extraer algunas reflexiones generales relevante al final del Capítulo, a modo de conclusiones.

3.1. Expedientes de las candidaturas de personas de la diversidad sexual

Empecemos con los expedientes de las candidaturas de las personas de la diversidad sexual, cuyo registro no presentó retos particulares ya que solo se requirió una carta de autoadscripción simple. Las ocho candidaturas de las cuatro fórmulas registradas cumplieron este requisito mediante la presentación de escritos que establecen la pertenencia de estas personas al grupo de la diversidad sexual. Asimismo, tres de estas cuatro fórmulas también solicitaron que dicha información no se hiciera pública.

Como botón de muestra, en su carta de autoadscripción una candidatura declaró: "*ser una persona de la diversidad sexual, que trabaja desde hace años por la inclusión, protección de derechos y no discriminación de toda la diversidad sexual, mis acciones legislativas como legisladora y mi trabajo social con la ciudadanía y asociaciones civiles abalan (sic) lo señalado*". El mismo documento se repite textualmente tanto para la candidatura propietaria como para la suplente. Para este caso puntual, la carta sugiere que la persona ya había sido legisladora previamente al establecimiento de acciones afirmativas para el grupo de la diversidad sexual.

Otra candidatura entregó dos cartas de autoadscripción, tituladas ambas: "*Declaratoria de las personas de la diversidad sexual*": en una refiere ser "persona de la diversidad sexual" y en otra se indica que es "persona LGBT". Una candidatura más se limitó a integrar en su expediente una carta de adscripción con varios membretes partidistas, en la que se enlistan genéricamente las cinco acciones afirmativas impulsadas en el proceso electoral, y se llena una casilla con una "X", correspondiente al tipo de acción afirmativa por el que se registró. El mismo formato también se incluye en otros expedientes de otras candidaturas.

Destaca el caso de una candidatura que adicionó un extracto del documento "*Jurisdicción Voluntaria: Anotación marginal emitida por el Juez Segundo de lo Familiar*", emitido por una autoridad estatal para hacer constar que a la persona también se le conoce con un nombre correspondiente a otro género, sin que este documento fuera requisito necesario para validar la candidatura. Se trata del único caso dentro de las ocho candidaturas revisadas.

Ello plantea la pregunta de si es deseable requerir documentos oficiales para acreditar identidades sexo-genéricas, ya que implicaría una carga comprobatoria adicional importante para todas las personas de la diversidad sexual que deseen acceder a esta acción afirmativa. En efecto, es probable que no todas estas personas tengan las mismas posibilidades o los recursos necesarios para conseguir este tipo de documentación comprobatoria.

Es interesante notar que todas las personas electas por esta acción afirmativa se adscribieron al género femenino.

Lo que resulta particularmente relevante es que tres de las cuatro candidaturas propietarias revisadas no autorizaron hacer públicos este tipo de datos personales. Este fue, por cierto, el caso de 15 de las 41 fórmulas registradas por esta acción afirmativa, lo que representa el 37% (figura 3.2).

Figura 3.2: Candidaturas propietarias que autorizaron la publicidad de sus datos

Candidaturas propietarias AA	Sí autoriza		NO autoriza		Total
	#	%	#	%	
Personas de la diversidad sexual	26	63%	15	37%	41
Personas afromexicanas	25	68%	12	32%	37
Personas con discapacidad	49	63%	29	37%	78
Personas migrantes	31	60%	21	40%	52
Personas indígenas	159	68%	75	32%	234
Total general	**290**	**66%**	**152**	**34%**	**442**

Fuente: Cuadro elaborado y proporcionado por la DEPPP del INE.

Estas decisiones motivaron la solicitud de acceso a esta información por parte de un particular para que, entre otras diligencias[63], se hicieran públicos los datos de las personas que habían sido electas por la "cuota arcoíris". Dicha solicitud derivó en una resolución del INAI que llevó a que la información de las candidaturas de la

[63] La resolución del INAI identificada con el expediente RRA10703/21, fue emitida en respuesta a la solicitud realizada por un recurrente para que se hiciera pública la información sobre: 1. Partidos Políticos que cumplieron con las cuotas para personas de la comunidad LGBTIQ+ para el proceso electoral local concurrente 2020-2021; 2. Nombres de las personas candidatas y el partido al que pertenecen; 3. Principio por el que contienden dichas personas (Mayoría Relativa o Representación Proporcional); 4. Distrito o lugar de lista en que fueron postuladas; 5. Nombres de las personas que resultaron electas por la cuota arcoíris.

acción afirmativa de personas de la diversidad sexual se hiciera pública. Ello terminó impactando en el resto de las candidaturas de acciones afirmativas implementadas en el PEF 2020-2021, pues a partir de entonces se tienen que hacer públicos los datos de todas las personas registradas bajo alguna acción afirmativa.

He aquí un elemento que plantea la cuestión de la transparencia y, por ende, de la rendición de cuentas que debiera darse de parte de las personas representantes hacia las personas representadas. Llama la atención que todas las personas registradas por acciones afirmativas tuvieran la posibilidad de resguardar sus datos personales para preservar el derecho a su vida privada, en contraposición con el derecho de la ciudadanía –y de los grupos en situación de discriminación– de conocer la identidad de sus representantes para poder evaluar sus propuestas, sus programas y su desempeño eventual en el ámbito legislativo, para poder decidir de forma informada por quien desean ser representados.

3.2. Expedientes de las candidaturas de personas afromexicanas

Para esta acción afirmativa se revisó la documentación de las doce candidaturas que integran los expedientes de las seis fórmulas electas, para las cuales solo se requirió declarar la autoadscripción al grupo. La totalidad de ellas presentó las cartas requeridas que manifiestan su autoadscripción al grupo de personas afromexicanas, con mínimos matices.

Una de ellas presentó un escrito que tituló: "Carta de autoadscripción afroamericana (sic)", y en ella se refiere que las dos personas candidatas son pertenecientes a la comunidad afromexicana de la región de la costa de Guerrero. Una sola fórmula presentó una carta de autoadscripción diferenciada del resto de candidaturas. Se trata de un documento intitulado "Carta de Afrodescendiente", firmado por la presidencia de la asociación México Negro A.C., suscrito en Cuajinicuilapa, Guerrero.

En ese sentido, lo que termina por destacarse es que a pesar de que solamente se requería de una carta en la cual se manifestara, bajo protesta de decir verdad, la adscripción al grupo, estas dos fórmulas hicieron hincapié en que son personas de origen afrodescendiente, puntualizando la región de origen. Asimismo, una de ellas

presentó cartas de autoadscripción suscritas por una de las asociaciones con mayor reconocimiento en el país de trabajo en favor de las poblaciones afrodescendientes. De alguna forma, estos elementos adicionales en las cartas están encaminados a reforzar y legitimar la pertenencia al grupo ante posibles cuestionamientos.

Una vez analizados los expedientes de las candidaturas de esta acción afirmativa, es posible identificar que todas ellas cumplieron con lo requerido, de las cuales se destaca que tres personas, dos mujeres y un hombre, son originarias de Guerrero: dos electas por MR y una por RP; un hombre electo por MR es originario de Oaxaca y una mujer de MR es originaria del estado de Veracruz. Cabe comentar que los distintos expedientes contenían cartas de autoadscripción en un formato genérico que particularmente se diferenciaba por los distintos membretes de los partidos políticos. Sin embargo, hubo una candidatura de la cual no se pudo identificar el estado de origen.

Finalmente, de las seis fórmulas electas, cinco autorizaron hacer públicos sus datos de candidatura por acción afirmativa, mientras que solamente una candidatura no autorizó que se hicieran públicos sus datos personales (17%). Como se observa en la figura 3.2, esta proporción es sensiblemente inferior al porcentaje observado entre el total de las 37 fórmulas registradas, de las cuales 12 solicitaron reservar esta información (32%).

3.3. Expedientes de las candidaturas de personas con discapacidad

Para el caso del bloque de acciones afirmativas que requerían una acreditación o documentos probatorios, iniciamos con los expedientes de personas con discapacidad. En este caso, los partidos políticos presentaron diversos tipos de documentación comprobatoria, tal y como se sintetiza en la figura 3.3.

Una vez que revisamos los expedientes de las candidaturas por esta acción afirmativa, se pudo constatar que siete de las ocho candidaturas electas cumplieron con presentar un certificado médico que confirma el tipo de discapacidad de cada persona, con la salvedad de que una candidatura suplente sólo presentó la credencial para Personas con Discapacidad del Sistema Nacional para el Desarrollo

Integral de la Familia (SN-DIF), sin añadir certificado médico u otro documento a su expediente.

Figura 3.3: Documentos que acreditan el registro de personas con discapacidad

Documentos	Credencial DIF	Certificado Médico Público	Certificado Médico Privado	Carta de respuesta a solicitud de licencia por incapacidad	Receta Médica/Prescripción Médica	Carnet de Citas
Candidaturas propietarias	2	3	**7**	1	1	0
%	14.3	21.4	**50**	7.1	7.1	0
Candidaturas suplentes	3	**5**	3	0	1	1
%	23.1	**38.5**	23.1	0	7.7	7.7

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de los expedientes de las candidaturas que resultaron electas por acción afirmativa de personas con discapacidad.
Nota: Los porcentajes están en función del número de documentos presentados por cada tipo de candidatura que fue de 14 para candidaturas propietarias y 13 para candidaturas suplentes.

Sin embargo, cabe destacar que no en todos los expedientes pudimos encontrar la carta bajo protesta de decir verdad, en la que se declarara ser una persona con una discapacidad permanente, pues solamente los expedientes de tres candidaturas propietarias y tres candidaturas suplentes contenían dicho documento.

En efecto, de forma sistemática, en los expedientes de las candidaturas de un mismo partido no fue posible encontrar cartas de autoadscripción para sus candidatas y candidatos, salvo en el caso de una de sus candidaturas suplentes. En contraste, encontramos dos candidaturas propietarias y dos suplentes, que integraban dos fórmulas, que sí contaban con dicha carta. Asimismo, destacan tres candidaturas más, dos propietarias y una suplente de un mismo partido, que cumplieron de manera íntegra con la documentación solicitada, incluyendo copia de la Credencial del SN-DIF.

Como se puede apreciar en la figura 3.3, la mayoría de las candidaturas se ciñó a presentar un certificado médico. Así, en el total de expedientes se pudieron encontrar 18 certificados médicos, ocho del orden público y 10 del orden privado, derivado de que tres candidaturas (dos propietarias y una suplente) contaron con más de un certificado médico: una candidatura propietaria presentó dos certificados médicos privados (de una farmacia y de un consultorio médico privado); otra candidatura propietaria contó con un certificado médico público del Centro

Paralímpico Mexicano y con un certificado de un médico cirujano privado; de igual forma, una candidatura suplente entregó un certificado médico público del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y un certificado médico privado.

De las candidaturas propietarias que entregaron más de un certificado, se encontró una candidatura que presentó un certificado emitido por una farmacia, en el que se destacó que, a pesar de la discapacidad, la persona estaba facultada para llevar a cabo "trabajo legislativo". Asimismo, en el expediente de otra candidatura propietaria fue posible encontrar un certificado médico redactado en una hoja en blanco sin membretes, firmado por un médico cirujano partero con número de cédula profesional. Otro caso que vale la pena destacar, es el de una candidatura suplente en la cual se encontraron dos documentos que contrastan el tipo discapacidad que declara la persona candidata, pues mientras uno refiere que tiene problemas en la rodilla, otro indica que la discapacidad afecta el tobillo.

Dentro de la variedad de documentos encontrados en los expedientes, se destaca el caso de una candidatura propietaria que presentó, además de un certificado médico privado, una carta de respuesta a una solicitud de permiso especial laboral por incapacidad física, así como una receta médica individual. En ese mismo sentido, dos candidaturas suplentes entregaron, además del certificado médico, un carnet de citas médicas y una prescripción médica, respectivamente.

El criterio necesario para cumplir con esta acción afirmativa era el de comprobar que la persona postulada tenía una discapacidad permanente. Si bien se consideró un documento general que al presentarlo cualquier candidatura podía acceder al registro, como lo fue la credencial del SN-DIF, lo que se pudo ver es que no fue el documento más presentado por las candidaturas ante la posibilidad de entregar un certificado expedido por una institución médica del orden público o también privado. Ante ello resulta importante cuestionarnos sobre las implicaciones de contar con la credencial emitida por el DIF, teniendo presente que durante el periodo de registro el país atravesaba por una pandemia a causa del virus SARS CoV-2 y las instituciones estatales de salud se encontraban enfocadas en atender los casos

de contagios por el virus, aunado al hecho de que las labores administrativas se volvieron complicadas en tal contexto.

Finalmente, del total de fórmulas electas por esta acción afirmativa, se encontró que cinco sí autorizaron hacer públicos los datos de su candidatura, mientras que tres fórmulas no dieron su autorización (38%). Esta proporción coincide con el porcentaje observado entre las 78 fórmulas que fueron registradas, de las cuales 29 rechazaron que su autoadscripción a este grupo fuera del conocimiento público (37%).

3.4. Expedientes de candidaturas de migrantes y residentes en el extranjero

Las candidaturas de personas migrantes y residentes en el extranjero, además de comprobar un vínculo con la comunidad migrante, debían entregar junto con su solicitud de registro documentación adicional que acreditara su residencia en el extranjero (figura 3.1).

El caso de esta acción afirmativa evidencia que, incluso cuando se aplica un criterio categórico, objetivo, relativamente claro y simple, los partidos políticos recurren a una gran diversidad de documentos para comprobar la residencia en el extranjero. Se encontraron 22 documentos para las candidaturas propietarias y 19 documentos para las candidaturas suplentes, de los cuales se identificaron 13 tipos distintos de documentos para probar la residencia en el extranjero. De 11 candidaturas propietarias y 10 suplentes electas por esta acción afirmativa, solamente se encontraron cartas bajo protesta de decir verdad que son personas pertenecientes a este grupo en los expedientes de siete candidaturas propietarias y de cinco candidaturas suplentes.

Cabe destacar que, de las 11 candidaturas propietarias, siete entregaron más de un documento para comprobar su residencia en el exterior: una candidatura, además de su credencial para votar desde el exterior, presentó, por ejemplo, una credencial de residente permanente en Estados Unidos. El expediente de otra candidatura contaba con un pasaporte y con un recibo de servicios médicos en Estados Unidos. Una más entregó, junto con un certificado de refugiado en un país del exterior, un recibo de servicio de luz en el extranjero y una licencia de conducir.

En otro caso, se presentó una licencia para conducir en Estados Unidos y un pasaporte. Otra de las candidaturas contaba con credencial para votar desde el extranjero y con una licencia de conducir en Estados Unidos.

Figura 3.4: Documentos que acreditnr el registro de personas migrantes y residentes en el extranjero PEF 2020-2021

DOCUMENTOS	PROPIETARIAS	%	SUPLENTES	%
Credencial para votar desde el extranjero	**5**	**22.7**	3	15.8
Licencia de conducir	3	13.6	**6**	**31.6**
Credencial de Residente Permanente	3	13.6	2	10.5
Pasaporte	2	9.1	0	0
Recibo de Servicios en el Extranjero	2	9.1	1	5.3
Certificado de Refugiado	1	4.5	0	0
Número de Seguridad Social	1	4.5	0	0
Constancias Organizaciones Migrantes	**4**	**18.2**	1	5.3
Contrato de arrendamiento/Comprobante de	1	4.5	2	10.5
Certificado de nacimiento en el exterior	0	0	1	5.3
Credencial SENTRI	0	0	1	5.3
Documento Servicio Exterior Mexicano	0	0	1	5.3
Matrícula Consular	0	0	1	5.3
TOTAL	22	100	19	100

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de los expedientes de las candidaturas que resultaron electas por acción afirmativa de personas migrantes y residentes en el extranjero.
Nota: Los porcentajes se encuentran en función del número de documentos presentados para cada tipo de candidatura.

Pero, sobre todo, destacan dos casos de candidaturas propietarias que no sólo integraron más de un documento, sino que, además, fueron las únicas candidaturas propietarias que adicionaron en su expediente constancias de trabajo con asociaciones migrantes. El primer caso contó con una credencial para votar desde el extranjero, una credencial de residente permanente y dos constancias emitidas por asociaciones: una del Instituto Mexicano de Cultura y Educación de Chicago A.C., y otra de la Asociación de Clubes Unidos por Coahuila en Illinois. El segundo caso tenía, además de un contrato de arrendamiento sujeto a un departamento en Estados Unidos, una constancia de la asociación Casa del Migrante en Juárez A. C., así como una constancia de la Asociación Vasco de Quiroga Club Comunitario. Ello

resulta muy relevante para este estudio, ya que se trata de los únicos dos casos de candidaturas propietarias en los que la documentación presentada permitió evidenciar, además de la residencia en el extranjero, la existencia de un vínculo de representatividad con organizaciones que defienden o promueven los intereses de grupos migrantes, pero ello también plantea la interrogante de si el criterio de residencia en el extranjero se traduce, necesariamente, en la posibilidad de registrar candidaturas que, de resultar electas, puedan representar de mejor forma a la comunidad migrante, incluso valdría preguntarnos: ¿por qué un número reducido de candidaturas incluyó en sus expedientes documentos para validar un trabajo o vínculo de representación con el sector migrante? Cuando podía ser a través de esa ruta que se destacara la labor, el trabajo en favor del sector y por ende el cumplimiento de un vínculo de representatividad.

En cuanto a las diez candidaturas suplentes, pudimos identificar que seis expedientes integraron más de un documento para comprobar su residencia en el exterior. De ellos, el expediente de una candidatura presentó una credencial para votar desde el extranjero y un certificado de nacimiento en Estados Unidos. En otro caso encontramos una matrícula consular, así como un documento de pensionista de Pemex emitido por el Servicio Exterior Mexicano. En un expediente más, se añadió una credencial para votar desde el extranjero y una licencia para conducir en Estados Unidos. Otro expediente integró una licencia para conducir en Estados Unidos y un recibo domiciliado de *Southern California Edison*. Otro más adjuntó una licencia para conducir en Estados Unidos y una credencial de residente permanente en Estados Unidos.

Finalmente, destaca nuevamente el caso de una candidatura que, además de entregar copia de una licencia para conducir en Estados Unidos, de una credencial de residente permanente en el mismo país, de un contrato de arrendamiento de un departamento en Estados Unidos y de una credencial SENTRI[64] de cruce rápido entre Estados Unidos y México, también añadió a su registro una constancia de la Asociación Casa del Migrante en Juárez A. C. En efecto, se trata del

[64] Credencial de servicio de transporte "Secure Electronic Network for Travelers Rapid Inspection", SENTRI por sus siglas en inglés.

único caso de candidaturas suplentes en el que se dio constancia documental de la existencia de un vínculo de representatividad con la comunidad migrante.

De entre los expedientes de candidaturas propietarias y suplentes en los que solamente encontramos un documento para probar su residencia en el exterior, contamos con cuatro candidaturas propietarias: dos de ellas presentaron únicamente copias de una credencial para votar desde el extranjero, y dos más entregaron sólo copias de su número de seguridad social en Estados Unidos y de una credencial de residente permanente en Estados Unidos, respectivamente. En ese mismo tenor, encontramos cuatro expedientes de candidaturas suplentes que solamente contaban con un documento: una candidatura tenía la credencial para votar desde el extranjero y otra presentó un comprobante de domicilio en un país europeo; las otras dos candidaturas presentaron licencias para conducir en Estados Unidos, con la diferencia de que una además integró información adicional en su carta de autoadscripción, en la cual indicó que era una persona que contaba con trabajo comunitario y había participado en actividades de Asistencia Legal Rural de California, en donde también indicaba que fue la persona coordinadora estatal del Frente Indígena de Organizaciones Binacionales, siendo integrante de la organización desde 1997.

En suma, el documento más utilizado para comprobar la residencia en el exterior fue la licencia para conducir en el extranjero, con un total de nueve candidaturas que lo integraron en sus expedientes. Por el contrario, apenas ocho candidaturas presentaron la credencial para votar desde el extranjero y aunado a ello, tan solo tres candidaturas presentaron documentación con el fin de comprobar que han tenido vínculos con organizaciones migrantes, mantienen colaboraciones o han trabajado activamente en favor del sector migrante desde el ámbito de la sociedad civil o el ámbito público.

Este hallazgo invita a reflexionar sobre los criterios que se requerirán en el futuro para acreditar la autoadscripción a este grupo, así como sobre la conveniencia y las implicaciones de privilegiar la comprobación de la residencia en el extranjero por encima de otros posibles criterios que permitan dar cuenta de la existencia de vínculos de representatividad con alguno de los distintos sectores que integran la

comunidad migrante, que como los mismos documentos indican, incluso no se limitan a reflejar casos de personas residentes en Estados Unidos, sino también de personas que residían en otras países como Canadá o Dinamarca.

Finalmente, del total de fórmulas electas por esta acción afirmativa, cinco decidieron no hacer públicos los datos de su candidatura (45%), mientras que seis fórmulas sí dieron autorización para hacer pública su información. Esta proporción fue ligeramente inferior para el conjunto de las 52 fórmulas registradas, de las cuales 21 no autorizaron la publicación de su autoadscripción (40%).

3.5. Expedientes de las candidaturas de personas indígenas

Para registrar candidaturas bajo la acción afirmativa de personas indígenas, era necesario presentar una carta de autoadscripción, además de constancias que pudieran comprobar un vínculo comunitario efectivo de la persona candidata con la comunidad indígena que ésta pretendía representar, para validar de manera ejemplificativa y enunciativa, mas no limitativa alguno de los cuatro criterios establecidos por el INE para el Proceso Electoral Federal 2020-2021: Ser originaria/o o descendiente de la comunidad y contar con elementos que acrediten su participación y compromiso comunitario; haber prestado en algún momento servicios comunitarios, o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o Distrito por el que pretenda ser postulada; haber participado en reuniones de trabajo tendentes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro de la población, comunidad o Distrito indígena por el que pretenda ser postulada, o; ser representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones.

Del análisis de los 36 expedientes revisados de candidaturas de acción afirmativa indígena, cabe destacar que algunas candidaturas presentaron más de una constancia o documento para probar su vínculo comunitario. En efecto, el total de documentos entregados por candidaturas propietarias fue de 70, mientras que las candidaturas suplentes presentaron 47 documentos, lo cual nos da un total de 117 documentos que fueron integrados a los expedientes de las 36 fórmulas y de las 72 candidaturas (entre propietarias y suplentes). Asimismo, encontramos que no todos

los expedientes de todas las candidaturas contaban con cartas de autoadscripción indígena, pues sólo se encontraron 17 cartas de autoadscripción de candidaturas propietarias y 15 de candidaturas suplentes.

Para empezar, 21 candidaturas propietarias y 29 suplentes se acotaron a integrar una sola constancia en sus expedientes para probar su vínculo comunitario; nueve candidaturas propietarias y cuatro candidaturas suplentes adjuntaron dos constancias a sus expedientes para acreditar alguno de los cuatro criterios; dos candidaturas propietarias y dos candidaturas suplentes entregaron tres constancias; cuatro expedientes de tres candidaturas propietarias y una candidatura suplente contenían cuatro constancias: en tres casos (dos candidaturas propietarias y una suplente) los expedientes integraron una constancia para acreditar puntualmente cada uno de los cuatro criterios de adscripción calificada, mientras que el expediente de la otra candidatura propietaria presentó cuatro constancias emitidas para acreditar dos de los cuatro criterios.

Finalmente, destaca el caso de una candidatura propietaria que presentó un total de 16 documentos, entre ellos 13 constancias de distintos tipos de nombramientos y reconocimientos, así como documentos notariales de reuniones de trabajo emitidos por organizaciones indígenas; además de tres documentos adicionales de solicitudes de reconocimiento y de participación de comunidades indígenas en procesos electorales. Todos estos documentos entregados por la misma candidatura buscaron comprobar el criterio de ser representante de alguna organización o comunidad indígena (figura 3.5).

Figura 3.5: Constancias presentadas para acreditar el registro de candidaturas por AA indígena en el PEF 2020-2021.

Instancia Emisora	Propietarias	%	Suplentes	%
Secretario Municipal	**8**	**11.4**	**5**	**10.6**
Presidente Municipal	**6**	**8.6**	**3**	**6.4**
Agente Municipal/Agente Auxiliar Municipal	2	2.9	**7**	**14.9**
Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales	**5**	**7.1**	4	8.5
Comisaría Municipal	**5**	**7.1**	4	8.5
Jefatura de tenencia	3	4.3	2	4.3
Consejo Consultivo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas Veracruz	2	2.9	2	4.3
Supremo Consejo Maya	2	2.9	2	4.3
Agente Auxiliar Rural	3	4.3	0	0
Gubernatura Indígena Nacional (GIN)	3	4.3	0	0
Delegados	2	2.9	1	2.1
Consejo de Vigilancia	1	1.4	2	4.3
Comisariado Ejidal y Agente Rural Municipal o Agente Auxiliar Municipal	2	2.9	0	0
Gobernador Nacional Indígena	2	2.9	0	0
Consejo Nacional de Pueblos Originarios y Comunidades Indígenas	2	2.9	0	0
Consejo Supremo Totonaco	2	2.9	0	0
Líderes Antorchistas	2	2.9	0	0
Comisariado Ejidal, Agente Municipal y Consejo de Vigilancia	1	1.4	1	2.1
Secretaría de Asuntos Indígenas y Afromexicanos Estatal	1	1.4	1	2.1
INPI	1	1.4	1	2.1
Instituto Poblano de Pueblos Indígenas	1	1.4	1	2.1
Presidente Auxiliar Municipal	1	1.4	1	2.1
Delegado auxiliar	1	1.4	1	2.1
Sub Agente de Localidad	1	1.4	1	2.1
Gobernador de Pueblo Vicam Primera Cabecera de los Ocho Pueblos de la Tribu Yaqui	1	1.4	1	2.1
Federación de San Esteban	1	1.4	0	0

Figura 3.5: Constancias presentadas para acreditar el registro de candidaturas por AA indígena en el PEF 2020-2021

Gobernador Nacional de los Pueblos Originarios y Comunidades Indígenas	1	1.4	0	0
Embajadora de Pueblos Originarios y Comunidades Indígenas del Consejo Nacional de Pueblos Originarios y Comunidades Indígenas	1	1.4	0	0
Congreso Estatal	1	1.4	0	0
Fundación AYABS y la Embajada de la Paz y la Amistad de la Gubernatura Estatal Indígena Pluricultural	1	1.4	0	0
Acta de Asamblea	1	1.4	0	0
Representantes de Órgano de Representación Ejidal	1	1.4	0	0
Unión de Comunidades Indígenas Agropecuarias y Forestales, Choles, Tseltales y Tsotsiles A.C.	1	1.4	0	0
Gobernador Indígena Pluricultural del Estado de Puebla, el Presidente del Consejo de Ancianos del Gobierno Indígena Pluricultural del Estado de Puebla y por la Tesorera del Gobierno Indígena Pluricultural del Estado de Puebla	1	1.4	1	2.1
Organización Humanista por el Progreso Social A.C.	1	1.4	0	0
Agente Rural Municipal	0	0	1	2.1
Director de Asuntos Indígenas	0	0	1	2.1
Síndico Hacendario Municipal	0	0	1	2.1
Representante de Asamblea	0	0	1	2.1
Gobernadora Estatal del Consejo Nacional de Pueblos Originarios y Comunidades Indígenas del Estado de Aguascalientes	0	0	1	2.1
Frente de Resistencia Indígena Juxtlahuaca	0	0	1	2.1
TOTAL	**70**	**100**	**47**	**100**

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de los expedientes de las candidaturas que resultaron electas por acción afirmativa indígena.

Nota: Las instancias están ordenadas solamente en función del número de constancias que emitieron y los porcentajes están en función del número total de constancias para cada tipo de candidatura.

Como se puede apreciar, se encontró una gran diversidad de documentación, así como de instancias que las emitieron. Para ser precisos, algunas instancias destacaron por emitir un mayor número de documentos, tanto para candidaturas propietarias como suplentes, y suscribieron la mayor cantidad de constancias que, de manera conjunta, acumularon 54 documentos (lo que representa el 46.2% del total de constancias emitidas), distribuidas entre la figura de la Secretaría Municipal que fue la que más constancias emitió, con un total de 13 documentos (que representan el 11.1% del total de constancias); seguido de la figura de la Presidencia Municipal (con nueve constancias, que representan el 7.7%); la Agencia Municipal o Agencia Auxiliar Municipal (también con nueve constancias que reflejan el 7.7%); la figura del Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales (que suscribió nueve constancias que representan el 7.7%); así como la figura de la Comisaría Municipal (que también emitió nueve constancias equivalentes al 7.7%); y finalmente, la figura de la Jefatura de Tenencia (con cinco constancias que equivalen al 4.3% del total de constancias integradas a los expedientes de ambos tipos de candidaturas).

También se encontraron constancias emitidas para integrantes registrados bajo una misma fórmula signadas por entidades de distinto orden federal como lo es el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI); o del orden local como el Consejo Consultivo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas en Veracruz que expidió constancias para cuatro candidaturas, dos propietarias y dos suplentes, la Secretaría de Asuntos Indígenas y Afromexicanos Estatal en Guerrero, el Instituto Poblano de Pueblos Indígenas, el Gobernador de Pueblo Vicam Primera Cabecera de los Ocho Pueblos de la Tribu Yaqui en Sonora, y en dos candidaturas (propietario y suplente de una misma fórmula) hasta tres autoridades firmaron el documento: Comisariado Ejidal, Agente Municipal y Consejo de Vigilancia; así como el caso de una candidatura propietaria y una suplente que entregaron una constancia suscrita por la figura del Gobernador Indígena Pluricultural del Estado de Puebla, el Presidente del Consejo de Ancianos del Gobierno Indígena Pluricultural del Estado de Puebla y por la Tesorera del Gobierno Indígena Pluricultural del Estado de Puebla; y cuatro candidaturas más, dos propietarias y dos suplentes,

que entregaron constancias de otra organización indígena como lo es el Supremo Consejo Maya en Yucatán.

Finalmente, las constancias restantes se distribuyeron entre una amplia gama de instancias y autoridades emisoras, sin que se tratara necesariamente de entidades[65] que signaron documentación para las personas integrantes de una misma fórmula. De ello, destaca el caso del expediente de una candidatura propietaria que integró una carta en la cual la Federación de San Esteban otorgaba reconocimiento a la persona candidata como integrante de la propia federación, sin establecer qué tipo de vinculación tenía dicha entidad (de origen italiano) con la comunidad indígena correspondiente. Por último, resulta importante subrayar que existe un solo caso donde se presentó un acta de asamblea como documento probatorio del vínculo comunitario.

Como antecedente de la revisión de los efectos de la implementación de la acción afirmativa indígena, cabe destacar la labor previamente desarrollada en el documento "Impacto de las medidas afirmativas de género y de personas indígenas en el registro de candidaturas. Proceso Electoral Federal 2017-2018", publicado por el INE en 2019. Dada la diversidad de documentos e instancias que los emitieron en el PEF 2017-2018, en dicho documento se buscó clasificar las documentales presentadas partiendo de distinguir a la autoridad o instancia que los emitió. Desde un enfoque etnográfico, en este estudio consideramos que plantear una clasificación

[65] Como lo indica la figura 3.5, existieron diversas instancias que emitieron tres, dos o tan solo una constancia como lo fueron: el Agente Auxiliar Municipal con tres constancias; la Gubernatura Indígena Nacional (GIN) con tres constancias; tres constancias más suscritas por Delegados; tres por el Consejo de Vigilancia; dos del Consejo Nacional de Pueblos Originarios y Comunidades Indígenas; dos más del Consejo Supremo Totonaco; dos emitidas por Líderes Antorchistas; dos por el Presidente Auxiliar Municipal; otras dos constancias por parte de la figura del Delegado auxiliar; dos suscritas por el Sub Agente de Localidad; destacan los casos de una constancia firmada por el Comisariado Ejidal y el Agente Rural Municipal y otra constancia firmada por el Comisariado Ejidal y el Agente Auxiliar Municipal, ambas para candidaturas propietarias. Y finalmente, instancias como el Gobernador Nacional de los Pueblos Originarios y Comunidades Indígenas, la Embajadora de Pueblos Originarios y Comunidades Indígenas del Consejo Nacional de Pueblos Originarios y Comunidades Indígenas, un documento del Congreso Estatal, la Fundación AYABS y la Embajada de la Paz y la Amistad de la Gubernatura Estatal Indígena Pluricultural, Representantes de Órgano de Representación Ejidal, el Agente Rural Municipal, el Director de Asuntos Indígenas del municipio de Axtla de Terrazas, la figura del Síndico Hacendario Municipal, el Representante de Asamblea, la organización Unión de Comunidades Indígenas Agropecuarias y Forestales, Choles, Tseltales y Tsotsiles A.C., la Organización Humanista por el Progreso Social A.C., la Gobernadora Estatal del Consejo Nacional de Pueblos Originarios y Comunidades Indígenas del Estado de Aguascalientes y el Frente de Resistencia Indígena Juxtlahuaca, suscribieron solamente una constancia cada una.

que establezca fronteras definidas entre Sistemas Normativos Internos, instituciones externas a estos sistemas y autoridades del Ayuntamiento requiere de un estudio de mayor profundidad.

Primero, porque los Sistemas Normativos Internos del caso oaxaqueño no son necesariamente generalizables a los diversos estados de la República Mexicana en los que existen distritos electorales federales reservados para personas indígenas, se trata más bien de un caso particular. De acuerdo con lo anterior, resulta complejo, por ejemplo, homologar la figura de Juez Rural Municipal fuera del caso oaxaqueño, incluso dentro de algunos de los mismos grupos etnolingüísticos del estado esta figura es inexistente: los Chinantecos de San Juan Lalana son un claro ejemplo de esta situación. En segunda instancia, las autoridades del Ayuntamiento, inclusive en algunos municipios de Oaxaca de "Usos y costumbres", son consideradas como parte de los Sistemas Normativos Internos, es decir, existen lo que se denomina "sistemas de cargos" o "sistemas de escalafón" en los que ejercer un puesto a nivel del ayuntamiento requiere todo un recorrido por cargos tradicionales o de los Sistemas Normativos Internos.

Recapitulando, desde un punto de vista etnográfico resulta complejo establecer fronteras perfectamente definidas entre las tres categorías clasificatorias que fueron utilizadas en el estudio referido antes. Por lo tanto, consideramos que, a falta de un Catálogo Nacional Etnográfico de Sistemas Normativos Internos, es preferible abstenernos de clasificar las distintas instancias. En este apartado las presentamos tal y como aparecieron en las constancias entregadas para acreditar el registro de candidaturas que integran los expedientes de esta acción afirmativa.

En cuanto a los criterios o medios de prueba para acreditar el vínculo comunitario de las personas registradas bajo esta acción afirmativa, se destacan dos datos de interés: el 47% del total de las candidaturas, entre propietarias y suplentes, buscó acreditar únicamente el criterio de "Ser originario/a o descendiente", mientras que el 43% del total de candidaturas buscó cumplir con más de un criterio. En cambio, encontramos que únicamente 3% buscó acreditar los criterios de "Haber prestado servicios comunitarios o desempeñado cargos tradicionales" o de "Participar en reuniones de trabajo tendentes a mejorar la comunidad y sus instituciones",

respectivamente; además del 4% que buscó acreditar el criterio de "Ser representante de alguna comunidad, asociación u organización indígena".

Figura 3.6: Candidaturas electas y criterios que buscaron acreditar para su autoadscripción calificada indígena en el PEF 2020-2021

Candidaturas	Ser Originario /a	Servicios Comunitarios	Participación en reuniones de trabajo	Ser representante	Más de un criterio	Candidaturas Totales
Propietarias	**16**	1	0	2	**17**	36
Suplentes	**18**	1	2	1	**14**	36
TOTAL	**34**	2	2	3	**31**	72
%	**47.2**	2.8	2.8	4.2	**43**	100

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de los expedientes de las candidaturas que resultaron electas por acción afirmativa indígena.
Nota: Las cifras están en función del número de candidaturas que presentaron documentos para cumplir con uno solo o con más de uno de los criterios, considerando que el número total de candidaturas es de 72 entre propietarias y suplentes.

Es fácil advertir que la gran diversidad del tipo de documentos presentados se relaciona con la heterogeneidad interna del grupo de personas indígenas y, en particular, con las situaciones diferenciadas en las que viven las distintas comunidades indígenas del país, como parte de regiones pluriétnicas más amplias y de municipios situados en contextos socioculturales que varían fuertemente a lo largo y ancho de la geografía nacional. Asimismo, es importante tener presente que, a nuestro conocimiento, actualmente no existe ningún catálogo único de instancias y autoridades indígenas o tradicionales, y que hay fuertes contrastes entre las situaciones en las que viven las poblaciones que forman parte de pueblos y comunidades indígenas, por ejemplo, en Chiapas, Chihuahua, Jalisco, Guerrero, Oaxaca, Michoacán, Hidalgo, San Luis Potosí o Yucatán.

En cuanto al hallazgo de que algunos documentos buscaron cumplir con más de un criterio, encontramos casos concretos que permiten ilustrar lo anterior. Para dar un ejemplo, en una constancia suscrita por un Secretario Municipal, se sostiene lo siguiente:

> *"el ciudadano es originario de la región del Istmo de Tehuantepec, la cual se compone de municipios que, de acuerdo al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), son considerados indígenas por descender de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. El ciudadano es nacido en esta región, al igual que sus padres, y los padres de ellos, familia que ha colaborado*

constantemente con actividades en beneficio de los oriundos de esta tierra, siempre con la intención de preservar la cultura que enaltece a esta zona del estado (…), en la región del Itsmo (sic) Tehuantepec (…), todos los nacidos en esta tierra son considerados indígenas descendientes de la cultura zapoteca, y tienen el compromiso moral de preservar sus raíces que son únicas e invaluables. (…) Lo que hace constar que la persona es parte de la comunidad y ha participado en las costumbres de la comunidad."

En este caso se buscó acreditar que el ciudadano en cuestión es de origen indígena, pero también que ha participado en actividades relacionadas con los usos y costumbres de la comunidad.

Otro expediente presenta un documento suscrito por la figura de la Secretaría Municipal, en la cual se plantea que "*el municipio es reconocido como indígena de la etnia chool (sic)*" y la persona en cuestión "*es una persona ciudadana con identidad en la comunidad indígena y mantiene un vínculo constante con la misma*".

En otro expediente se incluye una constancia "de comunidad indígena" suscrita por la figura de la Agencia Municipal de la localidad, en donde se indica que la persona candidata "*ha participado activamente en nuestra comunidad apoyándonos en todos los proyectos y las necesidades de la misma, desde el año 2000 y quien es reconocida en esta comunidad que es considerada comunidad indígena por sus culturas, tradiciones y costumbres*".

Un expediente más contiene una constancia que indica que la persona candidata "*es originaria*", ya que:

> "*es una persona indígena que escribe y habla teenek, que ha participado en faenas y elaboración de proyectos productivos del INPI, así como en la difusión y promoción de la lengua indígena y rescate de las fiestas tradicionales; apoyo en la gestión del proyecto de agua potable con el municipio para ampliar la red de agua (…)*". La redacción de este documento permite ver que sólo no se cumple el criterio de "Ser representante de alguna organización indígena".

En otro expediente, se encuentra una constancia suscrita por la figura de la Comisaría Municipal, en la cual se indica que la persona candidata es originaria de la etnia mixteca, ha tenido un vínculo comunitario con la localidad y mantiene una relación y vínculo con esta localidad a partir de su participación activa a favor de esta comunidad y otras del mismo municipio, apoyando con la banda de viento para

la festividad de las fiestas patronales, así como haciendo gestiones de pavimentación, gestión para la construcción de un aula de la escuela primaria y entregando juguetes a los niños de la comunidad. Finalmente, se indica que la autoridad da por aceptado su reconocimiento como parte de ese grupo indígena. De manera similar al caso anterior, este documento busca acreditar tres de los cuatro criterios, a través de la descripción del tipo de actividades que ha realizado la persona en la comunidad.

Estos casos permiten ilustrar que, además de la alta heterogeneidad de instancias que emitieron los documentos o constancias para acreditar el vínculo comunitario, también existieron documentos que procuraron especificar qué tipo de medio de prueba buscaban comprobar, así como documentos en los que se buscaba acreditar distintos criterios mediante una narrativa más amplia. Todo ello teniendo presente que los distintos medios de prueba establecidos por las autoridades electorales debían ser ejemplificativos y enunciativos, más no limitativos de las formas de acreditar un vínculo comunitario. Ello abrió la posibilidad de presentar documentos que en sus contenidos no necesariamente buscaron cumplir con alguno de los criterios, sino simplemente establecieron la existencia del vínculo a partir de la descripción de distintas actividades realizadas por las personas candidatas.

Finalmente, se detectó que, del total de 36 fórmulas electas por esta acción afirmativa, 25 autorizaron hacer públicos sus datos de candidatura, mientras que las once restantes decidieron no hacer pública esta información (30.5%). Casualmente, se trata de una proporción muy similar a la registrada para las 234 fórmulas registradas, de las cuales 75 (es decir 32%) no autorizaron que se conociera su autoadscripción indígena.

Conclusiones

En resumen, la revisión de los expedientes de estas 129 candidaturas propietarias y suplentes registradas por acciones afirmativas, permite dar cuenta de la gran diversidad de documentos presentados por los partidos políticos para acreditar su adscripción a estos grupos. Sin proporcionar información estadísticamente

representativa, la impresionante heterogeneidad de estos documentos permite reflexionar sobre las implicaciones prácticas de la implementación de criterios burocráticos abstractos para la verificación objetiva e imparcial de adscripciones sociales inter-subjetivas, en contextos marcados por una débil presencia del Estado.

Esto queda particularmente claro en las regiones indígenas las cuales, más allá de sus diferencias y de su notable diversidad, comparten condiciones críticas de marginación socio-económica y un fuerte déficit de servicios públicos de salud, educación y procuración de justicia. Esta situación de precariedad institucional también se refleja en la diversidad de formas en las que el Estado mexicano se relaciona con las comunidades indígenas a lo largo y ancho del territorio nacional. En algunas entidades, como en Oaxaca o en Chiapas, la densidad de la cobertura administrativa municipal permite que las agencias municipales se conecten directamente con las estructuras comunitarias, mientras que en otras regiones las comunidades indígenas están totalmente desvinculadas de los ayuntamientos constitucionales.

Esta presencia desigual y fragmentaria del Estado en los territorios indígenas se refleja, en este caso, en una impresionante multiplicidad de instancias que emiten documentos o constancias de la más diversa índole en aras de comprobar los vínculos comunitarios que se requieren para la autoadscripción calificada, mediante cuatro criterios relativamente amplios y generales. Por ende, los documentos revisados resultaron ser igualmente amplios y, en ocasiones, ambivalentes o confusos en su redacción.

Lo que más sorprende es que, dentro del conjunto de expedientes de las fórmulas que resultaron electas, tan solo se se encontró uno que contaba con un acta de asamblea comunitaria para validar el vínculo comunitario de la candidatura propietaria. De haberse adoptado como criterio único para acceder a esta acción afirmativa, cabe preguntarse cuantas candidaturas hubieran podido cumplirlo cabalmente en tiempo y forma, sin caer en la tentación de recurrir a simulaciones, usurpaciones o la compra de actas de dudosa procedencia. En efecto, falta por establecer de una forma rigurosa si la figura de la asamblea comunitaria se extiende

y goza actualmente del mismo reconocimiento y estatus en el conjunto del territorio nacional.[66]

Como lo veremos en seguida en el Capítulo 4, la acreditación de la autoadscripción calificada generó múltiples tensiones, cuestionamientos e impugnaciones, que tuvieron que ser resueltas por los tribunales. Por lo pronto, cabe señalar que la implementación de criterios demasiado rígidos y restrictivos plantea el riesgo de excluir a personas indígenas capacitadas con amplias trayectorias políticas o con valiosas competencias profesionales que, a pesar de haber salido de sus comunidades de origen para trabajar y para formarse, conservan vínculos afectivos, familiares y personales de compromiso comunitario, que no siempre ni necesariamente son del agrado de todas las autoridades tradicionales. Esto puede ser relevante porque, como veremos en los Capítulos 6, 7 y 8, las labores de la representación legislativa requieren de capacidades múltiples para poder defender y promover los intereses de las personas y comunidades indígenas.

Pero la presencia desigual del Estado mexicano también se vuelve patente cuando se trata de acreditar mediante documentos legales la adscripción al grupo de personas con discapacidad. En teoría, existe una credencial emitida por el SN-DIF mediante la cual el Estado reconoce oficialmente la condición de discapacidad permanente. Sin embargo, llama la atención que tan solo cinco de las 16 candidaturas revisadas presentaron este tipo de documento, mientras que las diez restantes entregaron otros certificados médicos, emitidos por diversas instituciones privadas. Como lo hemos visto, éstas incluyeron consultorios de farmacias que emitieron constancias con contenidos sorprendentes e, incluso, contradictorios. Al parecer, en muchos casos resultó menos complicado y menos costoso obtener este tipo de constancias producidas por organismos privados con fines lucrativos, que dotarse de credenciales oficiales del SN-DIF o de conseguir constancias emitidas por otras instituciones de carácter público.

Algo similar se observó en los expedientes de las candidaturas de las personas migrantes y residentes en el extranjero. Pudiera resultar intuitivo que alguien que

[66] Al respecto, la consulta indígena que llevó a cabo el INE sobre las formas idóneas para acreditar la adscripción indígena, arrojará datos e información relevante.

desea representar a estas personas como legislador haya solicitado previamente su credencial y su inscripción en la lista nominal correspondiente para poder votar desde el exterior, en cuyo caso pudiera utilizar dicho documento para acreditar su situación de residencia en el exterior. En los expedientes revisados, se encontraron diversos documentos para comprobarla, entre los cuales las licencias para conducir emitidas en el extranjero fueron las más frecuentes (con nueve casos), frente a ocho credenciales para votar desde el extranjero. Ciertamente, el criterio que privilegió el TEPJF fue la residencia en el extranjero, lo que llevó incluso a la cancelación posterior de cuatro candidaturas (véase al respecto el Capítulo 4). Empero, el mismo tribunal también estableció que dicho criterio podía ser comprobado de muchas formas, por lo que expresamente no se requirió una credencial para votar desde el exterior.

Vale interrogarse así sobre las consecuencias de utilizar un criterio de esta índole para instrumentar una acción afirmativa en beneficio de este segmento heterogéneo de la población, tomando en consideración: 1. El impedimento legal de que las diputaciones federales puedan ser votadas por las y los mexicanos residentes en el exterior; 2. Los casos de diputaciones electas que no cuentan con una credencial para votar desde el extranjero, por lo que tampoco pueden ejercer su derecho al voto para ningún proceso electoral; 3. El carácter restrictivo de un criterio objetivo de residencia en el exterior, que excluye de estas candidaturas a todos los sectores migrantes que no residen o que, por su misma situación de movilidad o indocumentación, no están en condiciones de comprobar que residen en el exterior.

Por ende, también cabe preguntarnos sobre la relación que debería de existir idealmente entre el ejercicio del derecho al voto activo y del derecho al voto pasivo, así como el de las características ideales que debería de tener una diputación para poder representar los intereses del conjunto de las personas migrantes reconociendo su situación intrínseca de movilidad, e incluyendo quizás elementos que den muestra de la existencia de vínculos de representatividad que pudieran incentivar relaciones de representación sustantiva de los intereses de la comunidad migrante.

En contraste con estas tres acciones afirmativas que requerían acreditar la adscripción, los documentos presentados voluntariamente por algunas candidaturas

a las diputaciones de personas afromexicanas y de la diversidad sexual permitieron establecer la existencia de vínculos efectivos de representatividad o de pertenencia a estos grupos, aunque para ambas acciones afirmativas era suficiente presentar una carta de autoadscripción simple. En otras palabras, estas candidaturas contaban con incentivos personales, no solamente para hacer pública esta información, sino para establecer su credibilidad y su legitimidad ante los grupos que buscaban representar.

Al respecto, cabe recordar que 152 de las 442 fórmulas registradas (es decir 34% del total, que contienen una proporción similar para cada una de las cinco acciones afirmativas, como se observa en la figura 3.2) optaron por no hacer pública la información de su autoadscripción a alguno de estos grupos. Estas decisiones ponen en tensión los derechos personales de quienes aspiran a ser representantes con los derechos generales de la ciudadanía que debe ser representada. Asimismo, si lo que se busca es visibilizar a estos grupos (en una perspectiva de representación descriptiva), es necesario que la presencia de estas diputaciones en la Cámara legislativa también sea pública.

Pero, sobre todo, la representación sustantiva de los intereses de las personas y los grupos objeto de atención prioritaria requiere necesariamente que la ciudadanía conozca las identidades, las propuestas, las iniciativas y los resultados de quienes la representan, para poder informarse y evaluar su desempeño como candidatas, candidatos o legisladores, y para poder decidir si desean votar por o en contra de ellas o de ellos. Al respecto, la resolución del INAI invita a reflexionar y a debatir, para generar claridad y consenso, en aras de prevenir futuras controversias sobre el tema.

En suma, la heterogeneidad de la documentación revisada –que fue emitida por una gran diversidad de fuentes (personas, asociaciones, organizaciones civiles, instituciones públicas o privadas, autoridades oficiales o tradicionales, etcétera) con concepciones muy disímiles sobre la forma de comprender y de acreditar la adscripción a estos cinco grupos– ilustra la dificultad de calificar estas adscripciones plurales mediante procedimientos burocráticos imparciales, certeros y objetivos.

Estos problemas empiezan con la decisión personal de autoadscribirse y de manifestarlo públicamente, o de reservar la información privada sobre las distintas identidades, situaciones o condiciones de adscripción grupal. Los dilemas son de índole personal cuando se solicita la autoadscripción simple (para la acción afirmativa para las personas afromexicanas y de la diversidad sexual); adquieren mayor complejidad cuando se requieren documentos para comprobar criterios adicionales (como la residencia en el extranjero para los migrantes, o certificados médicos que den constancia de una condición de discapacidad permanente); y se complican notablemente cuando se pretende calificar de una forma objetiva la autoadscripción subjetiva de las personas indígenas (ya que ello no solamente pone de manifiesto la presencia desigual del Estado, sino que pone en juego lo que distintas personas entienden por "ser"/"no ser" indígena en distintos contextos socio-territoriales del país).

Asimismo, estos dilemas reflejan la distancia que separa las concepciones normativas que pueden formularse sobre las adscripciones jurídicas a estos grupos, y la complejidad empírica de las adscripciones sociales que se re-negocian constantemente entre las personas y estos grupos, conformados todos por una gran diversidad y heterogeneidad interna.

Ello invita a reflexionar sobre el tipo de criterios que se desea privilegiar en la implementación de futuras acciones afirmativas. Estos requisitos pueden estar orientados hacia la acreditación de rasgos objetivos que permitan acreditar la pertenencia a un grupo (la persona "es" o "no es" migrante, indígena, etcétera), o bien hacia la comprobación de vínculos de representatividad con el grupo (la persona es o no es reconocida por haber trabajado en beneficio, o por haber defendido los intereses de alguna comunidad, asociación o colectivo representativo del grupo).

Finalmente, se debe considerar si el Estado mexicano cuenta actualmente con la presencia territorial, con la capacidad administrativa y con los recursos necesarios para acreditar este tipo de adscripciones sociales de una forma objetiva, certera e imparcial a lo largo y ancho de la geografía nacional o si, a falta de ello, estas tareas de acreditación recaerán en otras instancias del sector privado (por ejemplo,

farmacias o instituciones de salud privadas), del ámbito comunitario o de la sociedad civil (en cuyo caso será sumamente difícil regularlas).

En todo caso, la revisión de esta muestra reducida de 129 casos (que, como lo subrayamos anteriormente, dista mucho de ser estadísticamente representativa y no permite hacer inferencias cuantitativas sobre ésta ni mucho menos sobre otras cohortes de candidaturas) arroja información útil para reflexionar y para debatir con base en evidencia empírica, ya que ilustra la complejidad de los retos que se plantean en este nuevo ámbito de la acción pública. Estos retos también se abordan en el siguiente Capítulo, que analiza las tensiones, las controversias y las impugnaciones que suscitó la implementación de los distintos criterios tras el registro de las candidaturas, y cómo el TEPJF las analizó, valoró y resolvió en las sentencias que emitió en cada caso.

Capítulo 4. Las impugnaciones en contra de las candidaturas registradas por acciones afirmativas en el PEF 2020-2021

Introducción

Durante el PEF 2020-2021, la selección y registro de candidaturas implicó un esfuerzo mayor que en procesos electorales anteriores, tanto para las autoridades electorales como para los partidos políticos y las coaliciones. En referencia a las primeras, significó proyectar, en un corto tiempo, las acciones afirmativas, materializadas a través de cuotas[67] con las que se debía asegurar una representación de cinco grupos en situación de discriminación y/o vulnerabilidad en la Cámara de Diputados. Y, en el caso de los partidos y coaliciones, debieron cumplir las cuotas instruidas por el INE para el registro de sus candidaturas, derivadas de las resoluciones del TEPJF, incluso después de haber llevado a cabo los procesos internos de selección de candidaturas y a menos de un mes del inicio formal de las campañas electorales.

Las modificaciones a los acuerdos del INE generaron discusiones entre los actores políticos y en el Consejo General, mostrando ciertas tensiones intrapartidistas al momento de seleccionar y registrar las candidaturas[68] y, también, después de ser electas. Algunos de estos conflictos llegaron hasta las instancias jurisdiccionales, lo que mostró los litigios que se presentaron en la implementación de las acciones afirmativas y que derivaron en la cancelación y/o sustitución de candidaturas.

Como se puede ver en la Figura 4.1, durante el PEF 2020-2021, se cancelaron, en total, 19 candidaturas, de las cuales nueve eran de Mayoría Relativa y 10 de Representación Proporcional. Ninguna candidatura registrada por las acciones

[67] Las cuotas por acción afirmativa se mandataron en los acuerdos del Consejo General del INE que establecían los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presentaran los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, identificados con los números CG572/2020, CG18/2021 y CG160/2021. En las resoluciones SUP-RAP-121/2020, SUP-RAP-21/2021, SUP-JDC-346/2021, el TEPJF ordenó modificar los acuerdos aprobados por el INE para incorporar criterios adicionales a los señalados por el INE para algunas acciones afirmativas e, incluso, ordenó al INE diseñar e implementar medidas afirmativas para incorporar otros grupos que ameritaran contar con una representación legislativa, de manera adicional a las personas indígenas que había propuesto inicialmente.

[68] Las discusiones están documentadas en las versiones estenográficas de las sesiones del Consejo General del INE los días 18 de noviembre de 2020, 15 de enero, 4 de marzo, 3 y 9 de abril de 2021 y en la Mesa 1. *Experiencias y retos de los partidos políticos en el cumplimiento de acciones afirmativas* del foro organizado por el INE "*Evaluación y prospectivas de las acciones afirmativas en los procesos electorales federales*", llevado a cabo el 9 de agosto de 2021.

afirmativas para personas afromexicanas, con discapacidad y de la diversidad sexual fue cancelada. Por su parte, se sustituyeron 51 candidaturas registradas por las cinco acciones afirmativas. De ellas, 38 eran de Mayoría Relativa y 13 de Representación Proporcional.

Figura 4.1: Sustituciones y Cancelaciones de candidaturas registradas por acción afirmativa

Cancelación/ Sustitución	Afromexicana	Discapacidad	Diversidad sexual	Indígena	Migrantes	Total general
Cancelación			**2**	**13**	**4**	**19**
MR				9		9
RP			2	4	4	10
Sustitución	**2**	**9**	**8**	**27**	**5**	**51**
MR	2	7	6	23		38
RP		2	2	4	5	13
Total general	**2**	**9**	**10**	**40**	**9**	**70**

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE.

La tarea administrativa que llevó a cabo el INE en el registro de candidaturas y la actividad jurisdiccional llevada a cabo por el TEPJF cuando se impugnaron dichas candidaturas, derivaron en resultados que permiten elaborar una tipología basada en las cancelaciones y posteriores sustituciones, en su caso, de las candidaturas por parte de los partidos y/o coaliciones. Así, se encontraron los siguientes tipos de candidaturas:

- Candidaturas canceladas por el Consejo General el INE durante el proceso de registro de candidaturas y durante el periodo de campañas electorales.
- Candidaturas impugnadas y canceladas por resoluciones de los tribunales.
- Candidaturas impugnadas en los tribunales, que fueron confirmadas y resultaron electas.
- Candidaturas impugnadas en los tribunales, que fueron confirmadas, pero no resultaron electas.
- Candidaturas impugnadas y canceladas después de ser electas.

A lo largo de este capítulo se podrán observar casos relevantes de cada uno de estos tipos de candidaturas, las interpretaciones de estos casos por parte del TEPJF y los efectos que estas tuvieron en la elegibilidad o no de cada candidatura.

De esta manera, el hecho de que se hubiera impugnado el registro de algunas candidaturas por acción afirmativa y su eventual asignación a una diputación, revela no solo el tipo de entramados normativos y la técnica jurídica que está detrás ellas, sino también las acciones de los actores políticos en el contexto de la pluralización del ejercicio del poder (Valladares, 2020). Por lo anterior, las controversias generadas brindaron información que permitió conocer:

a) El perfil de las candidaturas postuladas por los partidos y coaliciones.
b) El tipo de documentación presentada por cada candidato o candidata para acreditar su adscripción a alguna acción afirmativa.
c) Los argumentos de los tribunales para validar o no una candidatura de acuerdo con la documentación presentada.

En esta investigación, más que analizar la técnica jurídica, se llevó a cabo un estudio descriptivo de las impugnaciones a las candidaturas registradas por alguna acción afirmativa y que fueron electas. Por lo tanto, no establece un examen en términos normativo-jurídicos, sino de interpretaciones cualitativas sobre las impugnaciones. Además, este análisis permitió conocer de qué manera se operacionalizaron los criterios de registro y validación de las candidaturas ganadoras y que fueron impugnadas, antes o después de la elección, las razones por las que algunas candidaturas fueron revocadas y los efectos que tuvieron dichas revocaciones. En este tenor, se puso especial interés en aquellos juicios en los que el eje de la impugnación estaba relacionado con el tipo de documentación presentada por los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas para acreditar la adscripción a la acción afirmativa correspondiente.

También el análisis está centrado en las sentencias resueltas por el TEPJF donde se impugnó la inelegibilidad de una candidatura, ya fuera al momento de su registro, o bien, cuando se calificó la elección.[69] En el caso de las candidaturas canceladas,

[69] Jurisprudencia 11/97, de rubro elegibilidad de candidatos. oportunidad para su análisis e impugnación.

se llevó a cabo el seguimiento de la sustitución correspondiente, hasta su eventual triunfo en la elección. Ello nos permite ver las querellas que hay detrás de cada candidatura, que se expresa en las acciones no solo de los partidos políticos y de los grupos afines, sino también en las decisiones de las autoridades electorales para controlar el cumplimiento de las cuotas establecidas.

En total, se detectaron 32 sentencias del TEPJF -tanto de Salas Regionales como de la Sala Superior-, en las que se estudió el fondo de los asuntos[70]. Los acuerdos o actos impugnados fueron, principalmente, los siguientes:

- El acuerdo del Consejo General del INE, identificado con el número INE/CG337/2021, por el que se registraron las candidaturas a diputaciones al Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, presentadas por los partidos políticos nacionales y coaliciones con registro vigente, así como las candidaturas a diputadas y diputados por el principio de Representación Proporcional, con el fin de participar en el proceso electoral federal 2020-2021.
- El acuerdo del Consejo General del INE, identificado con el número INE/CG354/2021, relativo al cumplimiento al Punto Octavo del Acuerdo INE/CG337/2021, por el que se registraron las Candidaturas a Diputaciones al Congreso de la Unión por el Principio de Mayoría Relativa, presentadas por los Partidos Políticos Nacionales y Coaliciones con registro vigente, así como las Candidaturas a Diputadas y Diputados por el Principio de Representación Proporcional, con el fin de participar en el Proceso Electoral Federal 2020-2021.
- El acuerdo del Consejo General del INE, identificado con el número INE/CG457/2021 en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con el número SUP-JDC-614/2021 y acumulados.

[70] Las sentencias analizadas son las siguientes: SCM-JDC-728/2021 y acumulados; SM-JIN-3/2021, SM-JIN-4/2021, SM-JIN-6/2021, SM-JIN-85/2021 Y SM-JDC-610/2021 ACUMULADOS; ST-JIN-112/2021; SUP-JDC-1143/2021; SUP-JDC-285/2021; SUP-JDC-483/2021 Y SUS ACUMULADOS; SUP-JDC-559/2021; SUP-JDC-614/2021; SUP-JDC-648/2021; SUP-JDC-659/2021; SUP-JDC-771/2021; SUP-JDC-951/2021; SUP-JDC-952/2021; SUP-REC-1025/2021 y acumulados; SUP-REC-1410/2021 y acumulados; SUP-REC-1431-2021; SUP-REC-280/2021 y acumulado; SUP-REC-303/2021; SX-JDC-1256/2021; SX-JDC-568/2021; SX-JDC-579/2021 Y ACUMULADOS; SX-JDC-590/2021, SX-JDC-596/2021 Y SX-JDC-600/2021 y acumulados; SX-JDC-601/2021; SX-JDC-602/2021; SX-JDC-603/2021; SX-JDC-633/2021 y acumulado; y, SX-JDC-819/2021

- El acuerdo del Consejo General del INE, identificado con el número CG/INE1433/2021, por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputaciones por el principio de Representación Proporcional y se asignan a los Partidos Políticos Nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Morena, las diputaciones que les corresponden para el periodo 2021-2024.
- Determinaciones de las comisiones de justicia de los partidos políticos.
- Declaraciones de validez y expedición de la constancia de mayoría de la elección a las diputaciones federales.

Las resoluciones estaban relacionadas con 40 candidaturas postuladas por cuotas. En la figura 4.2, se presenta el número de impugnaciones analizadas por tipo de acción afirmativa y por partido político de acuerdo con el seguimiento que se le dio en cada caso. Por lo tanto, el análisis de este capítulo no se focaliza únicamente en las 65 candidaturas electas por esta vía, sino que, se realiza sobre el universo de impugnaciones. Si el examen se hubiera concentrado exclusivamente en las diputaciones electas por acciones afirmativas, hubiéramos dejado fuera casos significativos que dan cuenta de la complejidad del proceso, como los referentes a las cancelaciones.

Como se observa en la figura, las candidaturas postuladas por acciones afirmativas que están obligadas al cumplimiento de requisitos para garantizar la adscripción al grupo que representan y su verificación por parte de las autoridades electorales, tienen el mayor número de impugnaciones. Respecto de la acción afirmativa para personas de la diversidad sexual, no se encontraron resoluciones del TEPJF. Los casos en los que las autoridades jurisdiccionales no estudiaron el fondo de los asuntos fueron descartados para el análisis.

Figura 4.2: Número de candidaturas impugnadas ante el TEPJF, por partido político y por tipo de resolución

Acción Afirmativa	MC	Morena	PAN	PRI	PT	PVEM	Total general
Afromexicana			**1**				**1**
No electa			1				1
Discapacidad		**1**	***1***	**1**		**3**	**6**
Electa		1		1		3	5
No electa			1				1
Indígena	**1**	**14**	**5**	**4**	**1**	**1**	**26**
Electa		6		3	1		10
No electa			2	1			3
Revocada	1	8	3			1	13
Migrantes		**1**	**4**	**2**			**7**
Electa			2				2
No electa				1			1
Revocada		1	2	1			4
Total general	**1**	**16**	**11**	**7**	**1**	**4**	**40**

Fuente: Elaboración propia.

En los siguientes apartados se muestran los casos analizados por acción afirmativa. Por último, es importante señalar que la forma de exposición es resultado propio del análisis comparativo de las impugnaciones. Como se advierte en el cuadro anterior, el mayor número de inconformidades ante los tribunales se realizó para el grupo de personas indígenas, cuestión por la cual, el volumen de casos permitió generar una narrativa transversal centrada en ejes temáticos. En esta lógica, para el resto de los grupos la estrategia adoptada se centra en el desarrollo de casos de impugnaciones particulares, en los que se analizan de forma puntual los principales elementos de las sentencias y su desenlace. Por otra parte, también resulta indispensable señalar que el número total de impugnaciones de los cinco grupos objeto de acciones afirmativas, es producto de una exploración exhaustiva que realizamos durante todo el proceso de investigación. No obstante, debido a que no existe una base de datos de referencia, cabe la posibilidad de que algún expediente haya pasado inadvertido.

4.1. Impugnaciones relacionadas con candidaturas afromexicanas

La única impugnación relacionada con la acción afirmativa de personas afromexicanas no está relacionada con una candidatura por el principio de Mayoría Relativa sino con el lugar que ocupó un candidato en la lista de Representación Proporcional.

Juan Mendoza Reyes quedó registrado como candidato propietario del PAN en la octava fórmula de diputaciones de Representación Proporcional en la lista de la Tercera Circunscripción de ese partido para cumplir con la cuota de postulación de personas afromexicanas. El 6 de junio de 2021, tuvo lugar la votación para elegir las diputaciones federales y el 28 de junio siguiente Juan Mendoza Reyes presentó un escrito en el cual le solicitó al Consejo General del INE que reservara una diputación de representación a su favor, a fin de hacer efectiva la cuota de postulación de la acción afirmativa para personas afromexicanas. El 11 de agosto, el Consejo General del INE emitió el acuerdo INE/CG1433/2021 por el que dio respuesta a la consulta del ciudadano, negando lo solicitado, pues ya no podía modificar las listas de Representación Proporcional del PAN, alterar el orden de asignación o incorporar medidas afirmativas que no fueron diseñadas en la etapa de preparación de la elección, en tanto la única acción afirmativa que se diseñó para personas con discapacidad o afromexicanas fue una cuota de postulación.

Tres días después, Juan Mendoza Reyes interpuso un recurso de apelación en contra de la respuesta que el INE dio a su solicitud y, dado que "el INE no consideró distintos elementos que él señala —relacionados principalmente con un contexto de discriminación estructural hacia las personas afromexicanas—, que justifican reservar una curul para persona del grupo al que pertenece" (TEPJF, 2021g), pidió que, con independencia del lugar que ocupara en la lista se le reservara necesariamente una curul teniendo en cuenta que con su postulación se cumplía con la cuota de postulación de personas afromexicanas.

En su sentencia SUP-JDC-1143/2021 y acumulados, el TEPJF hizo notar que el ciudadano no cuestionó en su momento la ubicación en el lugar de la lista de la Tercera Circunscripción que el PAN le dio. Señaló que el INE "no puede modificar un acto del partido desarrollado en ejercicio de su autodeterminación como lo es el

listado de RP." Asimismo, estableció que "el hecho de que exista el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos no implica que puedan desconocer situaciones firmes y definitivas", como fue en su momento la lista de Representación Proporcional presentada para su registro por el partido. Por lo anterior, confirmó el acuerdo impugnado.

4.2. Impugnaciones relacionadas con candidaturas con discapacidad

En el caso de las acciones afirmativas para personas con discapacidad, se detectaron juicios en contra de cuatro candidaturas y en contra de un lugar en las listas de Representación Proporcional. Una de ellas fue impugnada en dos ocasiones. La primera mediante un juicio de inconformidad ante la Sala Regional Monterrey y la segunda, mediante un juicio de reconsideración ante la Sala Superior del TEPJF.

Las quejas relacionadas con las candidaturas para personas con discapacidad estuvieron relacionadas con impugnaciones a distintos actos y acuerdos. Se presentaron juicios en contra de: a) los resultados del cómputo distrital de la citada elección, así como la declaración de validez y la entrega de constancia de mayoría respectiva; b) la determinación de la Comisión Nacional de Justicia Partidaria del PRI en la que confirmó el acuerdo de aprobación de las candidaturas a las diputaciones federales, propietarias y suplentes, por el principio de Representación Proporcional dentro del proceso electoral federal 2020-2021; c) la resolución emitida por la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de Morena en la que resolvió declarar infundado un agravio expresado en la queja presentada por el actor en relación con el hecho de que él había resultado insaculado en el lugar siete de la lista de RP de la segunda circunscripción y fue postulado en el lugar 26 de dicha lista; d) el acuerdo del Consejo General del INE número INE/CG1433/2021 con el que se dio respuesta a una solicitud de modificación de las listas de Representación Proporcional y, e) la Sentencia emitida por la Sala Regional Monterrey en los juicios SM-JIN-3/2021 y acumulados en la que se confirmó la fórmula de la candidatura propietaria y suplente.

Además de la diversidad de los actos y acuerdos impugnados, se pudo observar que los motivos de la impugnación fueron, principalmente, la inelegibilidad

aducida por los recurrentes al considerar que las candidaturas no tenían una discapacidad permanente, así como la ubicación que tuvieron en las listas de Representación Proporcional elaboradas por sus partidos.

Los siguientes casos permiten ilustrar las controversias generadas en la implementación de las acciones afirmativas para las personas con discapacidad.

a) Caso Andrés Pintos

Una candidata (Lesly Saraí García Prado) y dos partidos políticos (Movimiento Ciudadano y PAN) impugnaron la elección de Andrés Pintos postulado por la coalición "Juntos Hacemos Historia", por diversos motivos. Uno de ellos fue que la documentación exhibida por el candidato electo para obtener su registro bajo la acción afirmativa para personas con discapacidad "no es suficiente para acreditar la discapacidad visual que afirma tener, ya que la documentación con la que pretendió comprobar dicha condición, es decir, a través de un certificado médico no resulta apto para tales efectos" (TEPJF, 2021c).[71]

Sin embargo, la Sala Regional que resolvió la sentencia, estableció que no era posible anular la elección por este motivo debido a que los actores inconformes solo impugnaron la elección de la candidatura propietaria y no la de la fórmula completa. Por ello, concluyó que "no es dable realizar el estudio de las supuestas causales que desvirtúan el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad" (TEPJF, 2021c). Además, señaló que la autoridad electoral ya había validado la factibilidad de la postulación como parte de una medida afirmativa.

Con todo, sí se acreditó una de las causales de nulidad de la votación en casilla por lo que la Sala resolvió anular la votación recibida en 16 casillas impugnadas y recomponer el acta de cómputo distrital de dicha elección. Después de la

[71] Los otros motivos de inconformidad fueron: la violación al principio de equidad por la difusión de propaganda durante la veda electoral y la violación a principios constitucionales. Adicionalmente, se solicitó la nulidad de la votación recibida en casillas por distintas causales, tales como: entregar, sin causa justificada, el paquete que contenía los expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera de los plazos fijados; recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección; recibir la votación por personas u órganos distintos a los facultados; ejercer violencia física o presión sobre los funcionarios de casilla o los electores y que esos hechos sean determinantes para la elección; y por existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo (TEPJF, 2021c).

recomposición, la votación quedó a favor del mismo candidato electo. Por lo anterior, se confirmó, la declaración de validez de la elección y el otorgamiento de la constancia de mayoría y validez emitida a favor de la fórmula de candidaturas postulada por la Coalición "Juntos Hacemos Historia".

El PAN impugnó la decisión de la Sala Regional del TEPJF porque "no realizó un adecuado estudio de los planteamientos vinculados con la nulidad de elección, la inelegibilidad, así como de las causales específicas y genérica de nulidad de votación recibida en casilla" y solicitó que se declarara "la nulidad de la elección o en su caso, a partir de la nulidad de votación recibida en casilla, se genere un cambio de ganador" (TEPJF, 2021d).

Por su parte, la Sala Superior del TEPJF declaró fundado el agravio relacionado con la omisión del estudio de la inelegibilidad de la candidatura propietaria de la fórmula que obtuvo la mayoría de los votos y esta misma Sala llevó a cabo el análisis omitido. Al respecto, en su sentencia, el TEPJF señaló que la parte recurrente no desvirtuó "la presunción de validez del acto administrativo que reconoció su calidad de persona con discapacidad, ya que se limita a objetar los documentos que sirvieron de base para justificar su postulación mediante la acción afirmativa correspondiente pero no aporta elementos probatorios conducentes que permitan llegar a una conclusión distinta" (TEPJF, 2021d). Señaló que "sus alegaciones son consideraciones personales y subjetivas sobre los certificados médicos exhibidos por la candidata que no sustenta con alguna prueba o dato objetivo que permita advertir que no son aptos para acreditar su calidad de persona con discapacidad. Tampoco argumentó por qué razón o bajo qué parámetro una constancia médica expedida por un médico cirujano es insuficiente para probar que una persona cuenta con una discapacidad", ya que solo ofreció como prueba técnica diversas ligas de internet en los que supuestamente aparece la imagen de la persona a la candidatura propietaria a diputación federal, que a su parecer no tiene una discapacidad para poder realizar sus actividades (TEPJF, 2021d).

La Sala Superior concluyó que ante la falta de impugnación al momento del registro de la candidatura se generó una presunción de validez que subsistió con el acto de calificación de la elección; por ende, declaró infundados y/o inoperantes

los agravios relacionados con las causales de nulidad de la elección, con lo que confirmó la sentencia de la Sala Regional recurrida.

b) Caso Yolanda de la Torre

El ciudadano Paulo César Juárez Segura impugnó la determinación de la Comisión Nacional de Justicia Partidaria del PRI en la que confirmó el acuerdo de aprobación de las candidaturas a las diputaciones federales, propietarias y suplentes, por el principio de Representación Proporcional dentro del proceso electoral federal 2020-2021. En dicho acuerdo se aprobó la fórmula de las candidaturas de Yolanda de la Torre Valdez y su suplente. Entre sus motivos de disenso estaban el indebido análisis conjunto de los agravios, la indebida motivación y fundamentación del acuerdo[72], la falta de consideración del tipo de discapacidad y trayectoria del actor y el indebido análisis de los perfiles aprobados.

Con respecto a los dos agravios que están relacionados directamente con la acción afirmativa para personas con discapacidad, el recurrente señaló que:

1. "La Comisión no valoró su circunstancia particular ni su trayectoria, limitándose a señalar que se habría hecho un análisis pormenorizado de la viabilidad de las candidaturas propuestas. Por ello, debió ser lo más incluyente posible, y no invisibilizar a las personas que sufren de discapacidad visual, y favorecer exclusivamente a las personas con discapacidad motriz, siendo que nunca en la historia del partido ha habido un legislador federal propietario con discapacidad visual. De ahí que se debió hacer una interpretación pro persona para impulsar la pluralidad, diversidad e inclusión de personas con discapacidad en puestos de elección popular" (TEPJF, 2021e).
2. "Los perfiles que fueron designados como parte de la cuota para incluir personas con discapacidad no fueron debidamente analizados. En particular, manifiesta que, derivado de su trayectoria política, Yolanda de la Torre Valdez no encuadra en la definición de "destinatarios" de acciones afirmativas en razón de discapacidad, ya que realmente no se encuentra dentro de los grupos desfavorecidos, discriminados o vulnerados; pues ha ocupado diversos

[72] En este agravio se incorporó como motivo de queja el hecho de que dos fórmulas propuestas en las listas de RP de la 2ª y 5ª circunscripciones estaban integradas por mujeres. Aun cuando el TEPJF advirtió que las listas no cumplían con el criterio de paridad de género, señaló que "la inclusión de dos fórmulas de mujeres con discapacidad en las listas de Representación Proporcional implica visibilizarlas a fin de favorecer su participación en cargos de elección popular" (TEPJF, 2021e).

cargos de elección popular e intrapartidistas, siendo que él sí se encuentra en una situación desventajosa y vulnerable" (TEPJF, 2021e).

Sobre el primer punto, la Sala Superior señaló que "no existe un deber especial de motivar a partir de las circunstancias particulares de cada aspirante, siendo suficiente con satisfacer los procedimientos internos y los requisitos específicos derivados de las acciones afirmativas que se analizan, las cuales en el caso no son materia de controversia, pues se reconoce por el actor y existen constancias en el expediente en el sentido de que, en principio, las fórmulas registradas en el lugar siete de las listas de diputaciones federales de Representación Proporcional en la primera y en la quinta circunscripción corresponden a personas con discapacidad" (TEPJF, 2021e).

Con respecto al segundo punto, el TEPJF expresó que "tampoco se advierte una exigencia normativa en el sentido de que las personas que integren las fórmulas correspondientes a las acciones afirmativas deban tener un perfil específico, pues tal determinación está, en principio, dentro del ámbito de las decisiones internas de los partidos" (TEPJF, 2021e).

Así, los agravios fueron declarados infundados e inoperantes, por lo que la Sala Superior confirmó la resolución de la Comisión Nacional de Justicia Partidaria del PRI en la que confirmó el acuerdo de aprobación de las candidaturas a las diputaciones federales, propietarias y suplentes, por el principio de Representación Proporcional dentro del proceso electoral federal 2020-2021. Yolanda de la Torre fue electa diputada con el lugar 7 de la primera circunscripción por el PRI.

c) Caso Cecilia Márquez Alkadef Cortés

El ciudadano Manuel David García Torres impugnó la resolución de la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de Morena en la que resolvió declarar infundado el agravio expresado en la queja presentada por el actor en relación con el hecho de que él había resultado insaculado en el lugar siete de la lista de RP de la segunda circunscripción y fue postulado en el lugar 26 de dicha lista.

Al respecto, el órgano partidista señaló que si bien es cierto que "existe un mandato constitucional de postular a personas que cumplan con los parámetros de

acciones afirmativas y que tal orden fue instrumentada por la Comisión Nacional de Elecciones de Morena, (…) el derecho del actor a ser votado para ocupar un cargo de elección popular no es absoluto, sino que se encuentra modulado de acuerdo a distintas formas de elección, directa o indirecta, de forma independiente o a través de un instituto político por lo que, si el ciudadano opta por la vía de institutos políticos para obtener una postulación, debe respetar y someterse a los lineamientos previstos por ellos para tal efecto" (TEPJF, 2021f). Asimismo, señaló que la Comisión Nacional de Elecciones tiene una facultad discrecional basada en el principio de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos, en cuanto pueden definir su marco normativo, así como las estrategias políticas, las cuales están directamente relacionadas, en el caso, con la atribución de evaluar los perfiles de los aspirantes a un cargo de elección popular, a fin de definir a las personas que cumplirán de mejor manera con sus planes y programas. Señaló también que cada persona que resulta insaculada se ubicaría sustancialmente en el orden de prelación de la lista correspondiente y el primero que salga insaculado ocupará el primer lugar disponible y así sucesivamente hasta completarla. En ese orden de ideas, el órgano partidista responsable expresó que:

> "el proceder de la Comisión Nacional de Elecciones de MORENA fue conforme a derecho, pues una vez que se destinaron los espacios referidos, el séptimo lugar disponible de la lista de candidaturas para el género masculino corresponde a la vigésima sexta posición, en cumplimiento a los diversos acuerdos emitidos por esa Comisión de Elecciones y el Instituto Nacional Electoral para las acciones afirmativas en dicho proceso electoral" (TEPJF, 2021f).

Ante esta resolución, Manuel David García Torres se inconformó ante el TEPJF señalando como agravios los siguientes: falta de exhaustividad; ausencia de congruencia; falta de fundamentación y motivación; falta de valoración del expediente de la candidata Cecilia Márquez Alkadef, la no aplicación de la suplencia de la queja en la formulación de agravios deficientes y, además, solicitó una sanción por resolver fuera del plazo judicial.

La Sala Superior, en su sentencia SUP-JDC-951/2021, declaró los agravios parcialmente fundados por lo siguiente:

a) Se vulneró la garantía de audiencia, porque nunca se comunicó cuándo se iba a presentar la lista de postulaciones y se desconocía su contenido.

b) Se debió garantizar el derecho de acceso a la información relativa a los procedimientos de selección de candidaturas a cargos de elección popular, incluidos los mecanismos de control y supervisión.

c) No se valoró el expediente de Cecilia Márquez Alkadef Cortes, a quien se acusa de incumplir la calidad de persona con discapacidad.

Así, el TEPJF ordenó a la Comisión Nacional de Elecciones de Morena a notificar de forma personal a Manuel David García Torres la determinación emitida respecto de la aprobación de su solicitud para que contara con los elementos para controvertir ante las instancias de justicia pertinentes. Asimismo, debía recabar el expediente de Cecilia Márquez Alkadef Cortes con la finalidad de estudiar si cumple con la condición de ser una persona con discapacidad y, en su caso, si fue registrada dentro de los 10 primeros lugares bajo alguna acción positiva, con el objeto de que emita la calificación jurídica que corresponda. Finalmente, debía exhibirse a Manuel David García Torres la metodología y, en su caso, los motivos por los cuales el actor fue registrado en la posición veintiséis de la lista que se refiere.

La candidatura de Cecilia Márquez Alkadef quedó firme y resultó electa.

d) Caso Hugo Venancio Castillo

Hugo Venancio Castillo quedó registrado como candidato propietario del PAN en la novena fórmula de diputaciones de RP en la Quinta Circunscripción, como parte de la cuota de personas con discapacidad. En su momento, el candidato no cuestionó las listas de RP del partido.

El 6 de junio se eligieron las diputaciones federales y el 29 de julio, Hugo Venancio Castillo presentó un escrito para solicitar al Consejo General del INE modificar el listado de RP en el que aparece, para recorrerlo, al menos, del lugar nueve al seis de la lista, a fin de garantizar el acceso al cargo a la persona postulada

mediante la cuota de postulación de personas con discapacidad. El Consejo General del INE, por su parte, dio respuesta a la consulta del ciudadano, negando lo solicitado, pues ya no podía modificar las listas de RP del PAN, alterar el orden de asignación o incorporar medidas afirmativas que no fueron diseñadas en la etapa de preparación de la elección, pues la única acción afirmativa que se diseñó para personas con discapacidad o afromexicanas fue una cuota de postulación. El trece de agosto, Hugo Venancio Castillo presentó un juicio ciudadano a fin de inconformarse con la respuesta del INE.

La Sala Superior del TEPJF, en su sentencia SUP-JDC-1143/2021, señaló que el INE no puede modificar un acto del partido desarrollado en ejercicio de su autodeterminación como lo es el listado de RP. En todo caso, el ciudadano debió impugnar para inconformarse con la decisión del PAN de ubicarlo en el lugar de la lista que ocupa. También expresó que el hecho de que exista el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos no implica que puedan desconocer situaciones firmes y definitivas. Y, en este caso, no se observa que Hugo Venancio Castillo se hubiera inconformado oportunamente con el lugar que le asignó el PAN en la lista de RP, ni con el acto de inscripción ante el INE.

Adicionalmente, el TEPJF (2021g) consideró que cuando se pretenda adoptar medidas afirmativas tendentes a favorecer a grupos vulnerables, se deben observar, entre otros, los criterios siguientes:

La medida afirmativa debe adoptarse de manera oportuna. Es decir, antes del inicio del proceso electivo o de designación, a fin de respetar las garantías de certeza y seguridad jurídica de todas las personas que participen en dicho proceso.[73]

En caso de que sean adoptadas por la autoridad electoral, debe justificar de manera suficiente la necesidad de incorporar la medida o la regla de que se trate. Sobre todo, debe justificar por qué el marco legal es insuficiente para alcanzar los objetivos propuestos y por qué se justifica esta regla o medida.

[73] Con respecto a la oportunidad, el TEPJF recordó que ha sido un criterio que la implementación de la medida afirmativa debe ocurrir antes del inicio del proceso electoral o del desarrollo de los procedimientos de selección de candidaturas y, necesariamente, antes de la jornada electoral.

Por lo anterior, el TEPJF confirmó la respuesta que el INE dio a Hugo Venancio Castillo y no se modificó su lugar en la lista de RP del PAN en la quinta circunscripción.

Como se observa en los casos presentados, las impugnaciones en contra de candidaturas para personas con discapacidad se dieron en distintos momentos del proceso electoral y están orientadas a cuestionar el lugar que ocupan las personas candidatas en las listas de RP y la acreditación de la discapacidad permanente, lo que será relevante al momento de tomar en cuenta los requisitos de acreditación de la situación de discapacidad de las candidaturas.

4.3. Impugnaciones de candidaturas migrantes y residentes en el extranjero

En el caso de las personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero, se impugnaron las candidaturas de siete personas. De esas candidaturas, hubo cinco casos en los que el motivo de la impugnación es el presunto incumplimiento del requisito de residencia efectiva en el extranjero de las personas migrantes[74]. La discusión de estos asuntos se puede ubicar desde su registro ante el INE y hasta su respectiva asignación a los escaños de RP. En esta investigación se hace énfasis en el motivo de disenso relacionado con la acreditación de la residencia en el extranjero de las personas migrantes, toda vez que es uno de los temas de discusión en la implementación de las acciones afirmativas.

Casos en los que la residencia efectiva en el extranjero fue impugnada:

a) Caso Mirna Zabeida Maldonado

Desde su registro como candidata a una diputación federal de Representación Proporcional en el número 5 de la lista de la Segunda Circunscripción por Morena, se cuestionó la residencia efectiva en el extranjero de Mirna Maldonado. En la sesión especial del Consejo General del INE llevada a cabo el 3 de abril de 2021, las consejeras Dania Ravel y Claudia Zavala observaron el hecho de que el máximo órgano de dirección del INE recibió escritos por parte de diversas organizaciones pro migrantes que refirieron que no cumplía con la residencia en el extranjero que se

[74] En los otros casos, se impugnó la oriundez de las personas migrantes.

solicitaba para esta acción afirmativa. Asimismo, señalaron que con la documentación presentada no se acreditaba ese requisito,[75] e incluso, expresaron que la candidata era diputada federal que presentó su manifestación de intención para reelegirse, lo que demostraba que tenía una residencia efectiva en México.

Con todo, el registro de la candidatura de Mirna Maldonado fue aprobado por el Consejo General del INE con una votación dividida por seis votos a favor y cinco en contra (INE, 2021b). Dicho registro fue impugnado ante el TEPJF por un grupo de quince personas que se ostentaban como personas migrantes residentes en el extranjero, encabezadas por Ma. Guadalupe Adabache Reyes y, a decir de este grupo, no se acreditaba el carácter de migrante y residente en el extranjero de la candidata.

El TEPJF, en su sentencia SUP-RAP-483/2021 y acumulados[76], estableció que para que una persona pueda ocupar la cuota en cuestión debe contar con dos requisitos: acreditar el vínculo con la comunidad migrante y residir en el extranjero. En este sentido, concluyó que Mirna Zabeida Maldonado Tapia no cumplía con el requisito de residencia en el extranjero para ser registrada como candidata de Morena a diputada federal de Representación Proporcional por la acción afirmativa para personas migrantes, pues se demostró que ha residido en México, por lo menos, desde hace treinta años y que desde hace tres años y hasta 2021 ocupaba una diputación local en Zacatecas, lo que implicaba su residencia en dicha entidad.

En razón de lo anterior, fue revocado el registro de la candidatura por el principio de Representación Proporcional de Mirna Zabeida Maldonado Tapia en la Segunda Circunscripción y se ordenó a ese partido que, en el plazo de cuarenta y

[75] Asimismo, las consejeras señalaron que, para documentar la vinculación con la comunidad migrante de Mirna Maldonado, se presentó un escrito de acreditación de comprobante de domicilio, no obstante, a dicho escrito no se encontraba adjunto documento oficial alguno que diera cuenta del domicilio actual en el extranjero. (INE, 2021a).

[76] En esta resolución también se resolvió sobre las impugnaciones a las candidaturas de César Augusto Aguirre y Sader Pedro Matar Orraca postulados por el PRI para la acción afirmativa de personas migrantes y residentes en el extranjero, en el número de lista 10 de la 1ª y 2ª circunscripción, respectivamente. En el caso de César Augusto Aguirre, el TEPJF determinó que no cumplía con el requisito de ser originario de la entidad federativa en que se llevaría a cabo la elección, toda vez que es originario de Oaxaca, entidad que se encuentra en la 3ª circunscripción y fue postulado para la 1ª circunscripción y, por tanto, su candidatura debía ser sustituida por el partido político que lo propuso. En el caso de Sader Pedro Matar, el TEPJF sí confirmó su candidatura ya que es originario de Monterrey, N.L. y fue postulado para la segunda circunscripción, en donde se encuentra esa entidad.

ocho horas, solicitara al Consejo General la sustitución de la candidatura registrada en el número 5 de la lista de diputaciones de Representación Proporcional, correspondiente a la misma circunscripción por la acción afirmativa para personas migrantes.

El 15 de mayo de 2021, el representante propietario de Morena ante el Consejo General del INE solicitó el registro de la ciudadana Diana María Cantú Meléndez, como candidata propietaria a Diputada Federal por el principio de Representación Proporcional en el número 5 de la lista correspondiente a la segunda circunscripción electoral plurinominal, con el objeto de sustituir la candidatura de Mirna Maldonado. El 20 de mayo siguiente, el Consejo General del INE acató la sentencia SUP-RAP-483/2021 mediante la emisión del acuerdo número INE/CG456/2021 por medio del cual dejó sin efectos la candidatura de Mirna Maldonado y concluyó que Diana María Cantú acreditaba el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad para el cargo de Diputada Federal, pero no así los requisitos relativos a la acción afirmativa para personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero, toda vez que, de la documentación presentada se observaron indicios de su residencia en México. Aunado a lo anterior, se encontró que la ciudadana fue registrada como candidata a Diputada Local por el principio de Mayoría Relativa para contender por el Distrito 02 del estado de Tamaulipas en el proceso electoral local 2018-2019, lo que también constituía un indicio de su residencia en este país.

Por lo anterior, Morena rectificó, por segunda ocasión, la solicitud de registro de la candidatura propietaria a la diputación federal por el principio de Representación Proporcional relativa al número 5 de la lista correspondiente a la segunda circunscripción electoral, para lo cual presentó la solicitud de registro de la ciudadana Olga Leticia Chávez Rojas con una copia simple de credencial para votar desde el extranjero expedida por el INE en favor de la ciudadana mencionada, en donde consta que tiene su domicilio en California, Estados Unidos de América.

Mediante el acuerdo INE/CG517/2021, el Consejo General del INE concluyó que la ciudadana cumplía los requisitos de elegibilidad para el cargo de Diputada Federal, así como los requisitos relativos a la acción afirmativa para personas

mexicanas migrantes y residentes en el extranjero, motivo por el cual acordó la procedencia de su registro como candidata en el PEF 2020-2021.

Finalmente, la candidata Olga Leticia Chávez Rojas resultó electa en la diputación para la que fue postulada.

El mismo criterio utilizado con Mirna Zabeida Maldonado para revocar su candidatura porque no acreditó la residencia efectiva en el extranjero, fue utilizado en los primeros dos casos que se presentan a continuación.

b) Caso Jorge Alberto Nordhausen Carrizales.

Sergio Antonio Robles Robles, en su calidad de ciudadano mexicano residente en el extranjero, impugnó el Acuerdo del Consejo General del INE identificado con el número INE/CG337/2021 por el que se registraron las candidaturas a diputadas y diputados por el principio de Representación Proporcional, con el fin de participar en el Proceso Electoral Federal 2020-2021. Específicamente, impugnó el registro de Jorge Alberto Nordhausen Carrizales como candidato migrante del PAN, a una diputación de Representación Proporcional por la acción afirmativa para personas migrantes con el número 6 de la lista de la tercera circunscripción electoral.

El ciudadano inconforme pretendía que se le revocara la candidatura a Jorge Alberto Nordhausen por los siguientes motivos (TEPJF, 2021a):

- No era suficiente con la licencia de manejo presentada para acreditar la calidad de migrante del candidato cuyo registro impugna.
- No se acreditaba el vínculo con la comunidad de migrantes en el extranjero porque Jorge Alberto Nordhausen Carrizales es actualmente diputado local en el estado de Campeche, lo que implica que radica en ese estado.
- El actor señalaba expresamente que esa situación constituye una afectación a su esfera jurídica como mexicano residente en el extranjero, porque se está dejando de hacer efectiva la acción afirmativa a favor de esa comunidad.

La Sala Superior del TEPJF, en su sentencia SUP-JDC-559/2021 estableció que el ciudadano inconforme tenía la razón porque con las pruebas que Nordhausen

presentó para demostrar su residencia efectiva en el extranjero[77] se concluyó que "se trata solamente de indicios respecto a que estuvo en el extranjero en diversos periodos, pero no demuestran su residencia efectiva en los Estados Unidos en dichos periodos y, mucho menos, que actualmente resida allí, lo que es un requisito indispensable para poder ser registrado como candidato por la acción afirmativa para personas migrantes" (TEPJF, 2021a).

En la misma sentencia, la Sala Superior del TEPJF hizo notar que Jorge Alberto Nordhausen Carrizales, al menos hasta abril de 2021, era "diputado local en el congreso de Campeche, y la ley le impone la obligación de residir en la ciudad sede del congreso y, como tal tiene el deber de ser gestor de sus mandantes de forma permanente". Por lo anterior, concluyó que residía en esa entidad, sin que los documentos que aportó para demostrar su residencia en el extranjero pudieran desvirtuar esa conclusión por lo que no demostraban fehacientemente que residiera efectivamente fuera del país. En este sentido, la Sala Superior resolvió revocar la candidatura de Jorge Alberto Nordhausen y ordenó al PAN que en un plazo de 48 horas solicitara al Consejo General del INE la sustitución de su candidatura.

El 1° de mayo, el PAN solicitó al INE el registro de Cathya Nordhausen Carrizales, para sustituir la candidatura de Jorge Alberto Nordhausen en el número 6 de la lista correspondiente a la tercera circunscripción electoral plurinominal. Sin embargo, el INE le respondió al partido que la solicitud de sustitución presentada incumplía con lo preceptuado en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias en materia de paridad de género[78]. Por lo que se le requirió que, en un plazo de 48 horas, presentara una nueva sustitución que cumpliera con ese principio.

El PAN, por su parte, impugnó la respuesta del INE y fue revocada por el TEPJF. La Sala Superior ordenó al Consejo General del INE para que fuera este órgano el que

[77] Copias certificadas de: acta de nacimiento en MacAllen, Texas; título de licenciatura de la Universidad de Texas en Austin; declaración de impuestos en EEUU de 2016 y 2017; factura de pago a contadores en 2016 y 2017; licencia de manejo del estado de Texas; estado de cuenta bancario en EEUU; factura de compañía de luz en EEUU.

[78] La alternancia de género en las listas por circunscripción electoral presentadas por el partido y que, de las cinco personas postuladas por la acción afirmativa para personas migrantes y residentes en el extranjero, tres debían ser de distinto género.

analizara la propuesta de sustitución presentada por el PAN y se pronunciara sobre su procedencia. Con respecto a los requisitos para acreditar el vínculo con la comunidad migrante[79], el INE concluyó que "la ciudadana acredita residir en el estado de Texas en los Estados Unidos de América, al menos desde dos mil diecisiete, sin que se tenga constancia de que haya residido de manera permanente en México durante los últimos tres años" (INE, 2021c).

El 20 de mayo de 2021, el Consejo General del INE declaró procedente el registro de la candidatura de Cathya Nordhausen, porque "una fórmula integrada por mujeres propicia la mayor participación de mujeres migrantes e incrementa la posibilidad de resultar electas en el cargo por lo que se constituye como una excepción dado que la alternancia de la lista se mantiene en el resto de su integración" (INE, 2021c).

c) Caso Karla Karina Osuna

Juan Carlos Guerrero Anaya impugnó el registro de varias candidaturas presuntamente postuladas por la acción afirmativa para personas migrantes y residentes en el extranjero (seis candidaturas postuladas por el PAN y una candidatura postulada por el PT). De ellas, en 5 casos del PAN, la impugnación no prosperó debido a que no fueron registradas por acción afirmativa migrante. En el caso de la candidatura postulada por el PT, el Consejo General del INE tuvo por acreditada la calidad de migrante con la credencial para votar desde el exterior, el cual es un documento autorizado para ello.

Finalmente, la única candidatura controvertida fue la de Karla Karina Osuna Carranco, porque de las pruebas que estaban en el expediente SUP-JDC-648/2021

[79] El PAN presentó la siguiente documentación para acreditar la pertenencia a la comunidad migrante de la candidata: a) Copia simple de Licencia de conducir expedida por el estado de Texas, con vigencia al tres de noviembre de dos mil veintitrés, en donde se señala un domicilio comprendido en McAllen Texas, el cual es coincidente con el señalado en su solicitud de registro; b) Copia simple de tarjeta de seguridad social emitida en favor de la ciudadana; c) Copia de estados de cuenta bancaria a nombre de la ciudadana, donde se lee el mismo domicilio señalado en la licencia de conducir y en la solicitud de registro con fechas de 2021; d) Copia de estados de cuenta de servicio de telefonía a nombre de la ciudadana, en los que consta el mismo domicilio señalado en los documentos anteriores, con fecha de facturación de 2020 y 2021; e) Copia de documento sobre trámite de devolución de impuestos a nombre de la ciudadana; y f) Copia de renovación de seguro, a nombre de la ciudadana, en el que consta el domicilio referido, con expiración a 2021..

no se tuvo acreditada su calidad de migrante residente en el exterior. Para acreditar su residencia en el exterior, la candidata presentó como pruebas imágenes de la boleta de calificaciones de sus hijos; copia simple de una carta de autoadscripción como persona migrante; copia simple de un oficio de la regidora presidenta de la Comisión Edilicia de Atención al Migrante del Ayuntamiento de Guadalupe, Coahuila; primera hoja de un presunto contrato de arrendamiento en copia simple. La Sala Superior del TEPJF señaló que "de la valoración conjunta de las citadas pruebas, no existen elementos suficientes para acreditar la residencia efectiva en el extranjero de la candidata, porque las pruebas son de naturaleza privada y en copia simple que, por sí mismas, son insuficientes" (TEPJF, 2021b).

Asimismo, la Sala Superior valoró las pruebas que la candidata presentó para acreditar su residencia en México y señaló que "se obtiene un indicio fuerte de que, el lugar de residencia de la candidata está en Coahuila" (TEPJF, 2021b), porque presentó una credencial de elector con domicilio en Coahuila y en el formulario de aceptación de la candidatura, manifestó residir desde hace treinta y siete años, en el mismo lugar.

Como parte de la decisión del TEPJF, en la resolución SUP-JDC-648/2021, se señaló que es insuficiente que se pretenda acreditar la calidad migrante a través de terceras personas con las que se tenga vínculo, porque la residencia en el extranjero es un requisito inherente de la persona que pretende contender por esta acción afirmativa. En este caso, no se acreditó que la candidata residía en el extranjero. Por lo anterior, revocó la candidatura de Karla Karina Osuna y ordenó al PAN que, en un plazo de cuarenta y ocho horas, solicitara al CG del INE la sustitución de la candidatura en el número 9, de la lista de diputaciones de Representación Proporcional en la segunda circunscripción, correspondiente a la acción afirmativa para personas migrantes. En el entendido de que la persona a la que postulen deberá cumplir el requisito de ser una persona migrante, con residencia efectiva en el extranjero.

Para acatar la resolución del TEPJF, el 12 de mayo de 2021, el PAN solicitó el registro de la ciudadana Nora Elva Oranday Aguirre, en sustitución de Karla Karina Osuna, así como de Sandra Aracely Carranco Galván, como suplente de dicha

fórmula. Por su parte, el Consejo General del INE se pronunció, en su sesión del 20 de mayo, por medio del acuerdo INE/CG458/2021, sobre ambas candidaturas.

Con respecto a la candidatura de Nora Elva Oranday Aguirre, aclaró que era la persona registrada como candidata suplente a diputada federal por el principio de RP en el número 9 de la segunda circunscripción electoral, postulada por el PAN bajo la acción afirmativa de personas migrantes. Por lo tanto, el Consejo General señaló que ya se había pronunciado sobre la observancia de los requisitos de elegibilidad y de la acción afirmativa migrante en el Acuerdo INE/CG337/2021 y el registro de dicha ciudadana no fue motivo de controversia en el expediente SUP-JDC-648/2021 y acumulados, por lo que se encontraba firme. En consecuencia, solo se pronunció sobre los requisitos de la ciudadana propuesta como candidata suplente, Sandra Aracely Carranco Galván, quien acreditó residir en el estado de Texas en EEUU, al menos desde 2016, sin que se tuviera constancia de que hubiera residido de manera permanente en México durante los últimos cinco años.

Finalmente, Nora Elva Oranday Aguirre y Sandra Aracely Carranco Galván resultaron electas en la segunda circunscripción como parte de la acción afirmativa para personas migrantes y residentes en el extranjero.

d) Caso Eliseo Compeán y Eduardo Fernández Sigala

El registro de Eliseo Compeán como candidato a una diputación federal en el número 4 de la lista de la primera circunscripción por el principio de Representación Proporcional fue impugnado por el ciudadano Juan Carlos Guerrero Anaya el 13 de junio de 2021, siete días después de la jornada electoral. Por esta razón, fue desechado por extemporáneo el 23 de junio siguiente. Por otra parte, el 23 de agosto de 2021, el Consejo General del INE asignó las diputaciones federales bajo el principio de Representación Proporcional mediante el acuerdo INE/CG1443/2021[80]. En dicho acuerdo Eliseo Compeán fue asignado como diputado federal en la cuarta fórmula

[80] Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputaciones por el principio de Representación Proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Morena, las diputaciones que les corresponden para el periodo 2021-2024.

de la lista del PAN en la primera circunscripción plurinominal electoral. El veinticinco de agosto siguiente, Juan Carlos Guerrero Anaya volvió a promover un medio de impugnación a fin de cuestionar el registro de Eliseo Compeán Fernández y de su compañero de fórmula, Eduardo Fernández Sigala con motivo de la emisión del acuerdo de asignación de diputaciones federales de Representación Proporcional.

De acuerdo con la sentencia SUP-REC-1431/2021:

> "el ciudadano recurrente sostiene que los ciudadanos mencionados no acreditan su residencia en el exterior del país y, por tanto, con su postulación no se cumplió con la medida afirmativa migrante (…) En relación con el ciudadano Eliseo Compeán Fernández, (…) plantea que dicho ciudadano fungió como alcalde del Ayuntamiento de Delicias, Chihuahua, lo que impediría que habitara fuera del país en los últimos dos años, destacando que es un municipio que no es frontera, de modo que no ha estado en aptitud de ser migrante."

Por su parte, en la misma sentencia, la Sala Superior del TEPJF señaló que los argumentos planteados en relación con la postulación de Eliseo Compeán Fernández y de Eduardo Fernández Sigala eran insuficientes e ineficaces para desvirtuar el cumplimiento de la medida afirmativa migrante, toda vez que "no presenta razones por las cuales los elementos que en su momento valoró la autoridad electoral no son idóneos para cumplir con el vínculo con la comunidad migrante" y "no precisa las razones por las que la información y elementos de prueba que ofrece son suficientes para desvirtuar el cumplimiento de la medida afirmativa migrante. El recurrente se limita a afirmar de forma genérica que de los documentos aportados por los ciudadanos no se podía corroborar fehacientemente que residieran en el extranjero, destacando que desempeñaron diversos cargos públicos que hacían inviable esa situación."

Adicionalmente, resulta interesante que la misma sentencia señala que:

> "el recurrente parte de la premisa equivocada de que para el cumplimiento de las condiciones para que una persona fuera postulada mediante la medida afirmativa migrante era indispensable acreditar una residencia efectiva en el extranjero, porque la autoridad administrativa electoral adoptó diversos estándares conforme a los cuales era viable la acreditación de un vínculo con la comunidad migrante que justificara la postulación a través de dicha medida afirmativa. De esta manera, no

> resultaba indispensable que se acreditara una residencia efectiva en el extranjero con una temporalidad previa determinada, por lo que, incluso si los ciudadanos hubiesen desempeñado diversos cargos públicos de manera previa en algunos municipios del estado de Chihuahua, de ello no se sigue necesariamente una imposibilidad material o jurídica de cumplir con las condiciones para poder ser postulado a través de una medida afirmativa migrante." (El subrayado es nuestro)

Por estas razones, el TEPJF determinó confirmar el Acuerdo INE/CG1443/2021, por lo que hace a la designación de los ciudadanos Eliseo Compeán Fernández y Eduardo Fernández Sigala como diputados federales en el número de lista 4 de la primera circunscripción por el PAN.

En todas las sentencias descritas (SUP-JDC-483/2021, SUP-JDC-559/2021, SUP-JDC-648/2021 y SUP-REC-1431/2021, el motivo de la impugnación fue la falta de acreditación de la residencia efectiva en el extranjero de las personas candidatas; sin embargo, en la resolución de los expedientes SUP-JDC-483/2021, SUP-JDC-559/2021 y SUP-JDC-648/2021, el TEPJF estableció que las personas postuladas no cumplieron con el requisito de residencia efectiva en el extranjero porque se demostró que habían residido en México y, en los casos de Mirna Maldonado y Jorge Alberto Nordhausen, ocupaban o habían ocupado cargos públicos en México, lo que implicaba su residencia en este país.

En la sentencia SUP-REC-1431/2021 se estableció que los argumentos del recurrente eran ineficaces para desvirtuar el cumplimiento de la medida afirmativa migrante y, en consecuencia, procedió a confirmar el Acuerdo INE/CG1443/2021, por lo que hace a la designación de los ciudadanos Eliseo Compeán Fernández y Eduardo Fernández Sigala.

Sin embargo, resalta la manifestación de la Sala Superior al señalar que "no resultaba indispensable que se acreditara una residencia efectiva en el extranjero con una temporalidad previa determinada, por lo que, incluso si los ciudadanos hubiesen desempeñado diversos cargos públicos de manera previa en algunos municipios del estado de Chihuahua, como lo hizo Eliseo Compeán, de ello no se sigue necesariamente una imposibilidad material o jurídica de cumplir con las condiciones para poder ser postulado a través de una medida afirmativa migrante".

A pesar de que los juicios impugnaban acuerdos distintos, en momentos distintos del proceso electoral y el planteamiento del caso era distinto, en todos, el motivo de la impugnación era la falta de acreditación de la residencia efectiva en el extranjero. Así, en tres sentencias, el TEPJF expuso como requisito indispensable acreditar esta residencia y en la otra, señaló que no lo era.

Las distintas resoluciones del TEPJF sobre la obligatoriedad o no de la acreditación de la residencia efectiva en el extranjero muestran la necesidad de que las autoridades legislativas y electorales reflexionen sobre los requisitos para acreditar la condición migrante de las candidaturas que se postulen por acción afirmativa y las consecuencias de cada requisito que se imponga.

4.4. Impugnaciones relacionadas con candidaturas indígenas

En el caso de las acciones afirmativas para personas indígenas, se encontraron una amplia variedad de juicios y sentencias durante el Proceso Federal Electoral 2020-2021, desde la etapa de selección interna de candidaturas en los partidos políticos, durante el periodo electoral referido a las campañas, así como en la fase postelectoral. A lo largo de este proceso, se ubicaron 27 casos, de los cuales 13 constituyen impugnaciones a candidaturas que resultaron revocadas (entre propietarios y suplentes); 10 a candidaturas impugnadas que derivaron en confirmaciones y a la postre obtuvieron una victoria electoral; tres a candidaturas que fueron impugnadas y confirmadas, pero no accedieron a una curul en la cámara; y, una en las que los tribunales decidieron revocar las constancias de asignación de diputaciones (postelectoral). Debido al tipo de candidatura que se impugnaba, estos fueron resueltos por diferentes Salas del TEPJF, lo que refleja la heterogeneidad de argumentaciones e interpretaciones que se dio en cada caso.

En términos generales y, debido a la naturaleza de las impugnaciones, el acuerdo INE/CG337/2021[81] presentó la más alta frecuencia en materia de los juicios durante el PEF 2020-2021 con respecto a las acciones afirmativas para personas

[81] Es importante puntualizar que en el Acuerdo INE/CG337/2021 se registraron la mayoría de las candidaturas. En los acuerdos posteriores solamente se atendieron requerimientos efectuados en el acuerdo anteriormente citado, asimismo se aprobaron sustituciones por renuncia de las candidaturas o acato de sentencias del TEPJF.

indígenas. No obstante, en menor medida, también fueron objeto de impugnación el acuerdo INE/CG354/2021 y el acuerdo INE/CG457/2021, así como constancias de mayoría y validez otorgadas a candidaturas que resultaron electas.

En relación con los actores(as) que promueven la impugnación es posible ubicar una amplia pluralidad en cuanto al partido político u organización al que pertenecen, así como sus perfiles sociopolíticos. Dentro del primer rubro, encontramos a Morena como un actor preponderante en este tipo de instancias y, en menor medida, al PT, PRI y PRD.

En cuanto a organizaciones indígenas y asociaciones civiles a las que pertenecen los actores(as) promoventes detectamos que su procedencia es principalmente de carácter regional como: la Asociación Unión Obrera Campesina del estado de Yucatán; el Frente de Pueblos y Organizaciones Indígenas de Chiapas; el Consejo de los Pueblos Originarios de la Montaña Alta de Guerrero y; Unidos por un Cambio Social Ma Timopalehuican A.C.

Asimismo, entre los perfiles políticos de los actores(as) promoventes percibimos heterogeneidad en referencia al pueblo o comunidad indígena al que se autoadscriben, las posiciones que ocupan en las organizaciones de pertenencia y/o partidos políticos, así como en su trayectoria político-partidista. Con relación al primer dominio, existen diferentes grupos etnolingüísticos a los que los actores(as) promoventes se autoadscriben, tales como: Amuzgo, Ch´ol, Maya, Mazahua, Náhuatl, Nahua, Ñu´u Savi o Mixteco, Me´phaa o Tlapaneco, Tzeltal y Tojol-ab'al.

Entre todos ellos, es posible ubicar a líderes de las organizaciones indígenas y representantes de las asociaciones civiles anteriormente citadas, además de un importante número de habitantes de las comunidades que firmaron las impugnaciones. En cuanto a la trayectoria política partidista y en cargos de elección popular figuran: ex presidencias municipales; candidaturas a diputaciones federales en los mismos distritos impugnados; diputadas y diputados en funciones; así como militantes de partidos políticos.

En medio de todos los actores(as) promoventes destaca el caso de Moisés Tuz Acosta, quien se autoadscribe como persona indígena del grupo etnolingüístico

Maya y forma parte de la "Asociación Unión Obrera Campesina" del estado de Yucatán. Este actor fue el más activo debido al número de juicios que promovió durante todo el PEF 2020-2021, impugnando las candidaturas de Morena, PAN, MC y PRI de Mayoría Relativa en el Distrito 01 en Yucatán. De las cuatro impugnaciones que promovió únicamente en la referente al expediente SX-JDC-603/2021 el tribunal confirmó la candidatura.

Morena sobresale en el número de candidaturas impugnadas durante la etapa de selección interna de candidaturas, así como en el periodo de campaña, aun cuando, también se controvirtieron candidaturas del PAN, MC y PVEM. En cambio, en el proceso postelectoral se interpusieron juicios en contra de la coalición Va por México en el distrito electoral federal 05 en el estado de Chiapas, con cabecera en San Cristóbal de las Casas y del PAN en la posición siete de la lista correspondiente a la Cuarta Circunscripción, a quienes respectivamente les impugnaron la constancia de mayoría y validez. En esta última, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación decidió revocar la constancia de asignación de diputaciones por el principio de Representación Proporcional, debido a que no se acreditó un vínculo comunitario como lo determinan los criterios de autoadscripción calificada.

En el terreno de las candidaturas controvertidas es posible ubicar un amplio abanico de perfiles políticos: diputadas y diputados que buscaban reelegirse por primera vez, candidaturas que pretendían una segunda elección no consecutiva, ex presidencias municipales, líderes indígenas regionales y militantes activos de diversos partidos políticos. Por ello, no es posible captar que las impugnaciones estuvieran dirigidas exclusivamente hacia un grupo con un perfil o trayectoria política específica.

En referencia a las candidaturas por el principio de Mayoría Relativa -con los datos que contamos al momento de redactar este estudio- hubo 11 candidaturas impugnadas, de las cuales ocho pertenecen a primera elección; dos, a reelección y una corresponde a una segunda elección no consecutiva. Dentro de éstas, cuatro lograron obtener una curul en la Cámara de Diputados, dos por primera elección, una por reelección y una por segunda elección no consecutiva. Además de que no

fueron revocadas por los tribunales, obtuvieron una victoria en las urnas. Por otra parte, en el caso de las candidaturas de Representación Proporcional, fueron seis las candidaturas impugnadas, de las cuales, cuatro pertenecen a reelección y las restantes a primera elección. De este conjunto, únicamente dos alcanzaron una curul en la Cámara de Diputados, una por reelección y la otra por primera vez.

Con respecto a los 21 Distritos Federales Electorales reservados para acciones afirmativas indígenas, únicamente en seis de ellos se impugnaron las candidaturas: 1) Distrito 1 Federal de Yucatán con cabecera en Valladolid; 2) Distrito 3 Federal de Chiapas con cabecera en Ocosingo; 3) Distrito 2 Federal de Chiapas, con cabecera en San Cristóbal de las Casas; 4) Distrito 11 Federal de Chiapas, con cabecera Las Margaritas; 5) Distrito 5 Federal de Guerrero con cabecera en Tlapa de Comonfort; 6) Distrito 1 en Hidalgo con cabecera en Huejutla de Reyes. De esta lista se deriva que existieron estados de la República Mexicana con población de personas indígenas en los que no se presentaron impugnaciones de candidaturas, como lo son Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz.

En relación con el principio de Representación Proporcional, se presentaron impugnaciones en las siguientes circunscripciones: en la Segunda Circunscripción con cabecera en Monterrey, Nuevo León; Cuarta Circunscripción con cabecera en la Ciudad de México; Quinta Circunscripción con cabecera en Toluca, estado de México. En todas ellas los impugnados estaban en diferentes posiciones de las listas plurinominales reservadas para acciones afirmativas para personas indígenas.

Con todo ello, se intenta mostrar que existe un mosaico diverso de sentencias resueltas sobre candidaturas por la acción afirmativa para personas indígenas en las que se observa la heterogeneidad de los actores(as) promoventes, de las candidaturas impugnadas, los partidos políticos o coaliciones que presentaron juicios y quienes fueron objeto de los mismos, los perfiles de las candidaturas impugnadas, los Distritos Electorales y Circunscripciones en las que se emprendieron actos jurídicos para controvertir, principalmente, la autoadscripción calificada para el grupo de personas indígenas.

Análisis cualitativo de casos relevantes de impugnaciones en el grupo de personas indígenas durante el PEF 2020-2021.

Del análisis comparado de los expedientes de los casos impugnados ante el TEPJF se desprenden diferentes temáticas. Entre algunas de ellas, encontramos que es posible ubicar las que se centran en aspectos como la falta de exhaustividad en las diligencias del INE para corroborar la veracidad de las constancias emitidas por las autoridades indígenas; la legalidad y legitimidad de autoridades indígenas para expedir las constancias que comprueban el vínculo comunitario; la autoadscripción (o no) indígena de candidaturas en pasados procesos electorales y; la relación entre el vínculo comunitario y el vínculo de representatividad. La siguiente presentación no pretende agotar la amplitud de impugnaciones suscitadas, sino mostrar a través de casos específicos, temáticas que a lo largo del texto serán relevantes para la comprensión de la implementación de las acciones afirmativas para personas indígenas en el PEF 2020-2021 a la luz de las sentencias del TEPJF. Vale la pena señalar que tampoco se trata de un análisis jurídico en estricto sentido, sino de apreciaciones sobre temas transversales que emergieron en el análisis comparativo de los expedientes y que, como equipo de investigación, consideramos pertinente mostrar para ser valorados (o no) por las autoridades electorales correspondientes en futuros procesos electorales.

a) Falta de exhaustividad por parte del INE en la revisión de constancias emitidas por autoridades indígenas.

En la revisión de las sentencias llama la atención el agravio referente a la falta de exhaustividad[82] por parte del INE en la revisión de las pruebas aportadas por los partidos políticos para acreditar los criterios del vínculo comunitario de las candidaturas, particularmente, de las constancias que comprueban alguno o varios de los diferentes puntos que califican la autoadscripción para personas indígenas. Para llevar a cabo este protocolo

> "se implementó un procedimiento por el cual la o el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital respectiva, o la persona que éste designe, deberá corroborar la autenticidad del

[82] Aunque se encuentra redactado de diferentes formas en los distintos juicios, en el fondo se vincula con la misma problemática.

> documento presentado, mediante diligencia de entrevista con la autoridad emisora, de la cual levantará acta con todos los requisitos legales para que tenga plena validez y la remitirá a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE dentro de las veinticuatro horas siguientes a que la diligencia le haya sido requerida." (Expediente: SX-JDC-590/2021, SX-JDC-596/2021 Y SX-JDC-600/2021, ACUMULADOS: 49).

En este sentido, personal del INE está obligado a corroborar la autenticidad del documento presentado. Sin embargo, estas diligencias fueron apreciadas de formas diferenciadas por el TEPJF. La profundidad con la que las autoridades judiciales valoraron la falta de exhaustividad sobre el protocolo que el INE realizó para comprobar y verificar la veracidad de los documentos, las firmas y sellos estampados en ellos, así como el reconocimiento de la autoridad que los expidió, son interpretados de formas disímiles. En los casos en los que las candidaturas fueron confirmadas, bastó con referir que el INE, en el acta circunstanciada que emite después de realizar la diligencia, comprobó la autenticidad de los documentos. Por lo tanto, la falta de exhaustividad resultaba infundada.

Para el análisis de esta temática tomamos como ejemplos los expedientes SX-JDC-601/2021, SX-JDC-602/2021 y SX-JDC-603/2021. Los tres fueron turnados a distintos magistrados o magistradas ponentes de la Sala Regional Xalapa, Veracruz, correspondiente a la Tercera Circunscripción. Todos ellos fueron promovidos por Moisés Tuz Acosta, quien se autoadscribe como indígena Maya del estado de Yucatán. En los tres juicios se impugna el acuerdo INE/CG337/2021 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en referencia con el 01 distrito electoral federal con cabecera en Valladolid, Yucatán. En el primer caso, se controvierte el registro de Alpha Alejandra Tavera Escalante, como candidata de Morena. En el segundo la fórmula postulada por el Partido Movimiento Ciudadano encabezada por Jorge Enrique Canul Rubio. En el último, la candidatura de Sansón Israel Palma Santos por el Partido Revolucionario Institucional. En los dos primeros, la Sala Regional resuelve revocar las candidaturas por no acreditar la autoadscripción indígena calificada. En cambio, en el tercer caso se confirma el registro de la candidatura.

El último expediente no contempla el análisis emitido por la autoridad indígena, o por lo menos, está ausente en el cuerpo de la sentencia. En este caso de la Comisaría

Ejidal de Tixcacalcupul y Comisaría Ejidal de Chichimilá. En el expediente se manifiesta:

> 53. "(…)como se advierte de las constancias que obran en autos, el siete de abril, el Vocal Ejecutivo de la 01 Junta Distrital del INE en el Estado de Yucatán, con motivo de la solicitud de diligencia de entrevista solicitada por la Directora De Partidos Políticos y Financiamiento de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE y, a fin de corroborar la autenticidad de las constancias que acreditaran la existencia del vínculo efectivo del ciudadano Sansón Israel Palma Santos con las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas de la comunidad indígena, procedió a ejecutar diligencia de entrevista con la autoridad emisora de las referidas constancias, denominadas "Comisaría Ejidal de Tixcacalcupul" y "Comisaría Ejidal de Chichimilá".
>
> 54. Del contenido de ambas, esta Sala Regional advierte que reconocen al ciudadano Sansón Israel Palma Santos como originario del Municipio de Yaxcabá, Yucatán, como una persona que habla la lengua maya, que es agricultor y que ha desempeñado gestiones a favor de la comunidad indígena, hechos que confirman en las certificaciones que se anexan a las diligencias, firmadas por los Comisarios Ejidales correspondientes.
>
> 55. Por tanto, se estima que el vínculo efectivo se satisface máxime que, obra en autos un escrito en lengua maya signado por el ciudadano Sansón Israel Palma Santos el cual genera la presunción de que el candidato es mayahablante donde, asimismo, realiza la traducción correspondiente y se advierte que manifiesta formar parte de la comunidad maya desde su nacimiento, respetando y viviendo cada muestra de su cultura ancestral.
>
> 56. De ahí, que no le asista la razón al actor pues la autoridad responsable valoró todas las constancias que le fueron presentadas, aunado a que, de las mismas, solicitó llevar a cabo las diligencias correspondientes para efecto de verificar su veracidad y de ahí, determinar el registro del aludido ciudadano, por tanto, no se encuentra vulnerado el principio de exhaustividad." (SX-JDC-603/2021: 18-20).

En cambio, el hecho de que el INE haya llevado a cabo el procedimiento adecuado no constituye una prueba fehaciente de su autenticidad. En todos los casos, el INE realizó la diligencia para verificar que los documentos fueron emitidos y reconocidos por las autoridades indígenas. Sin embargo, en el común de estas sentencias se estimó que las diligencias fueron superficiales. Por ejemplo, en el caso del expediente SX-JDC-602/2021, la autoridad profundiza en la entrevista que realiza el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital del INE a la autoridad que emitió la constancia:

> "del acta circunstanciada que se levantó para dar fe de la aludida entrevista, se advierte que cuando le preguntaron al entrevistado que describiera los elementos que acreditaran la participación y compromiso del ciudadano Jorge Enrique Canul Rubio,

> el entrevistado únicamente refirió 'las gestiones que ha llevado a cabo con la comunidad indígena maya, ha mantenido el vínculo', sin precisar cuáles son esas gestiones y en qué consisten. Asimismo, cuando el entrevistador le solicitó que describiera los servicios comunitarios o los cargos tradicionales desempeñados por el referido ciudadano, respondió 'ha desempeñado en varios contextos servicios dirigidos a la comunidad maya en beneficio de ésta...', como se aprecia, la respuesta es genérica porque no especifica los servicios dirigidos a la comunidad". (SX-JDC-602/2021: 23).

La misma interpretación la encontramos en el expediente SX-JDC-601/2021, en la que se argumenta que:

> "En la misma diligencia el mismo actor manifestó: Que dicha ciudadana sí cuenta con elementos que acrediten su participación y compromiso con la comunidad indígena porque participó con la gente indígena. Al cuestionarse si la referida ciudadana ha prestado en algún momento servicios comunitarios o desempeñado cargos tradicionales de la comunidad respondió "Atención a la gente". Asimismo, cuando se le pidió que describiera dichos servicios o cargos, su respuesta fue la misma "Atención a la gente".
>
> Que la C. Alpha Alejandra Tavera Escalante cuando fue alcaldesa trataba de solucionar los conflictos internos en alguna comisaria cuando había desacuerdos entre ellos. (SX-JDC-601/2021: 32) Esto es, por sí misma la documental citada carece de elementos que permitan advertir indubitablemente que la ciudadana Alpha Alejandra Tavera Escalante mantiene un vínculo efectivo con la comunidad indígena que pretende representar, pues únicamente se limita al dicho de la persona que lo suscribe. Además, en dicha constancia se omite mencionar de manera detallada a partir de qué elementos se considera que la referida ciudadana es indígena maya, las actividades que ha desarrollado a favor de su comunidad, o en todo caso de qué manera ha participado en la solución de conflictos internos. (SX-JDC-601/2021:35)".

Tanto en el primero como en los dos casos subsecuentes, a través de la diligencia del o la Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital del INE fue posible comprobar la autenticidad de los documentos con las autoridades indígenas correspondientes. La diferencia radica en la profundidad con la que se valoran las actas circunstanciadas levantadas por los funcionarios electorales y la presentación de las actas circunstanciadas en las sentencias. En este sentido, como se mostró a lo largo de este análisis, el hecho de que el INE haya realizado las diligencias apegadas a la normativa no siempre resulta valorado de la misma forma por parte de la autoridad jurisdiccional, toda vez que la falta de exhaustividad en este procedimiento es considerada en las sentencias de una manera diferenciada.

b) Entre legalidad y legitimidad: autoridades indígenas facultadas para emitir constancias de vínculo comunitario.

Un elemento que llama la atención de los expedientes revisados sobre las impugnaciones en materia de autoadscripción calificada es que existen interpretaciones sobre la legalidad y legitimidad de las autoridades indígenas que expiden las constancias para comprobar el vínculo comunitario de la candidatura. La complejidad para establecer qué autoridades indígenas están facultadas para la expedición de estos documentos, radica en que los pueblos y comunidades indígenas poseen diferentes autoridades reconocidas por ellos mismos y que varían, no sólo entre grupos etnolingüísticos, sino también entre municipios y comunidades pertenecientes a un mismo grupo. Además, todas estas instituciones políticas en el orden comunitario se encuentran en constante transformación. La normativa vigente establece lo siguiente:

> "Acuerdo 572/2020[83] las constancias de autoadscripción deberían ser expedidas por las autoridades existentes en la comunidad o población indígena, como pueden ser, las autoridades elegidas de conformidad con las disposiciones de sus sistemas normativos internos, la asamblea general comunitaria o cualquier otra con representación conforme al sistema normativo vigente en la comunidad, deberían contener fecha de expedición y firma autógrafa."

Las y los magistrados han realizado valoraciones diferenciadas sobre las facultades que posee una misma autoridad de un mismo estado de la República, basándose en la interpretación de la misma Ley Orgánica Municipal. Estos son los casos de los expedientes SCM-JDC-728/2021 Y SUS ACUMULADOS SCM-JDC-795/2021 Y SCM-JDC-864/2021[84] y el expediente SUP-REC-1410/2021 Y ACUMULADOS. El primero resuelto en Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción y el segundo en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

[83] Se refiere al Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los Partidos Políticos Nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021.

En el primer expediente destaca que, en el acumulado de los diferentes juicios, los diferentes actores(as) promoventes son personas que se autoadscriben como indígenas, pertenecientes a las comunidades de Ñu´u savi o Mixteco, Me´phaa o Tlapaneco, Nahuatl y Amuzgo. Este grupo de personas indígenas solicitaron que se revoque "la decisión de la autoridad responsable en la que tuvo por acreditada la autoadscripción calificada del candidato designado por la coalición a la diputación federal por Mayoría Relativa del 5 Distrito Electoral, de Tlapa de Comonfort, Guerrero; porque a su consideración esa persona no es indígena" (SCM-JDC-728/2021 Y SUS ACUMULADOS SCM-JDC-795/2021 Y SCM-JDC-864/2021: 4). El candidato es Victoriano Wences Real quien fue designado en la coalición Juntos Hacemos Historia, en este caso integrada por Morena-PT-PVEM por el principio de Mayoría Relativa. La Sala Regional decidió confirmar la candidatura.

El segundo expediente indica que los actores(as) promoventes son ciudadanas y ciudadanos que se autoadscriben como personas indígenas pertenecientes a pueblos y comunidades originarias del estado de Morelos, así como Israel Romero Sierra candidato a diputado federal por el 5 distrito electoral federal en el estado de Guerrero por la coalición Va por México, en este caso integrada por el PRI y el PRD. El centro de la inconformidad radica en la constancia de asignación emitida a Oscar Daniel Martínez Terrazas y Raymundo Bolaños Azocar de quienes participaron por el principio de Representación Proporcional en la posición siete de la lista relativa a la Cuarta Circunscripción. Los actores(as) promoventes argumentan que los candidatos no cumplen con la calidad de persona indígena bajo la que fueron registrados. La Sala Superior determinó revocar la constancia de asignación debido a que: "el comisario municipal quien, como se evidenció previamente, no tiene facultades expresas para hacer constar la calidad indígena ni apoyo a la comunidad" (SUP-REC-1410/2021 Y ACUMULADOS: 45).

En ambos casos los candidatos presentaron constancias emitidas por un Comisario Municipal para comprobar el vínculo comunitario. En el primero de ellos, el Comisario Municipal de la comunidad indígena náhuatl de Ahuatepec Pueblo, del municipio de Tlapa de Comonfort expidió el documento titulado "Constancia de pertenencia comunitaria al grupo indígena Nahuatl". En el segundo caso, la

constancia sobre el vínculo comunitario la emitió el Comisario Municipal de la comunidad de San Juan Tetelcingo, del municipio Tepecoacuilco de Trujano, Guerrero. Ambos documentos ponderados en relación con las facultades que dispone esta figura auxiliar municipal para expedir dichas constancias que prueben el vínculo comunitario de las candidaturas.

En el primer caso se argumenta lo siguiente:

> "Conforme al Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Tlapa de Comonfort, Estado de Guerrero existirán autoridades auxiliares del ayuntamiento, entre los que se encuentran las y los Comisarios Municipales[85], que son personas vecinas y su carácter es honorífico. De acuerdo con la Ley Orgánica Municipal del estado de Guerrero[86], las Comisarías municipales son órganos de **participación de la comunidad, de integración vecinal y de carácter honorífico**, integrados por los comisarios o comisarias municipales, comisarios o comisarias suplentes y las comisarias o comisarios vocales, electos mediante procedimientos de elección vecinal.
>
> **De igual forma, el artículo 199, último párrafo, de la Ley Orgánica citada, señala que en las poblaciones que se reconozcan como indígenas, las y los comisarios municipales se elegirán mediante el método de usos y costumbres.** Asimismo, como se advierte de la fuente bibliográfica, de la obra de la autora Claudia Esperanza Gabriela Rangel Lozano, titulada "En nuestro pueblo no mandan ustedes, manda el pueblo", "Disidencia, cambio religioso y conflicto en la Montaña de Guerrero" [87], la figura del Comisario o Comisaria Municipal, tiene una representatividad importante entre las personas pobladoras indígenas de la región de la Montaña, como se le conoce a esta zona en la que se encuentra Tlapa de Comonfort. (P.46). La Montaña es una región donde habita una población mayoritariamente indígena, que alcanza un 70% (setenta por ciento), y en la que viven comunidades indígenas de Me phaa (tlapanecos), Ñu´u savi (Mixtecos), Nahuas y Mestizos.
>
> Dentro de las autoridades reconocidas en la región de la montaña, por las comunidades se encuentran las comisarías municipales, cuyo liderazgo está reconocido como una autoridad comunitaria y como autoridades dentro del sistema normativo; así, en primer lugar, se reconocen como autoridades a las y los comisarios municipales y, en segundo lugar, a los comisarios de bienes comunales o ejidales. Así, de la fuente consultada se puede advertir que en la región de La Montaña tanto las y los comisarios municipales y las y los comisarios ejidales forman parte de las autoridades de la región en forma tradicional, electas conforme a los usos y costumbres; de ahí que **si la constancia que**

[85] Artículo 117, fracción I, del Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Tlapa de Comonfort, Estado de Guerrero. (Pie de página incluido en el original).

[86] En sus artículos 197 y 198. (Pie de página incluido en el original).

[87] Universidad Autónoma de Guerrero. México 2010, visible en la página de internet http://humanidades.uagro.mx/inicio/images/en_nuestro_pueblo_CEGRL.pdf; la cual sirve como fuente de consulta para conocer el contexto de la autoridad comunitaria que expidió la constancia; esto conforme a la Guía de actuación para juzgadores (y juzgadoras) en materia de Derecho Electoral Indígena, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Capítulo V, de Directrices para resolver casos relativos al Derechos Electoral Indígena, en el que dispone que Algunas de las fuentes más importantes pueden encontrarse en las bibliotecas de las instituciones o dependencias o en sus páginas web. (Pie de página incluido en el original).

> **se expidió al candidato fue precisamente por un comisario municipal es que pueda considerarse que fue expedida por una persona que goza con una representación comunitaria dentro del contexto cultural de la zona, en la que predominan comunidades indígenas como la Náhuatl.**[88] En ese sentido, en el caso, la valoración de la constancia que tuvo por acreditado el requisito de la autoadscripción calificada, parte de una perspectiva intercultural, en la que se toma en consideración que fue expedida por un Comisario Municipal, el cual reviste un cargo honorífico, electo por una comunidad y que tradicionalmente cuenta con un liderazgo y representatividad frente a la población indígena. (SCM-JDC-728/2021 Y SUS ACUMULADOS SCM-JDC-795/2021 Y SCM-JDC-864/2021: 47)."

En el segundo caso se expresa:

> "De conformidad con los artículos 34 y 197 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, las Comisarías son órganos de desconcentración territorial de la Administración Pública Municipal, de participación de la comunidad y de integración vecinal, a cargo de un Comisario electo en votación popular directa por medio de mecanismos vecinales a través del sufragio de vecinos mayores de 18 años y que tendrá el carácter honorífico.
>
> Entre sus atribuciones, en términos del artículo 201 de la referida Ley Orgánica, están las de a) formular y remitir anualmente al Ayuntamiento el padrón de habitantes de la Comisaría, y b) expedir gratuitamente los certificados requeridos por el Oficial del Registro Civil para acreditar las insolvencias en los casos de inhumación; **sin embargo, no se advierte alguna facultad específica para expedir constancias respecto de integrantes de la comunidad indígena ni para certificar qué integrantes han realizado actividades y trabajos en favor de la comunidad".** (SUP-REC-1410/2021 Y ACUMULADOS: 40)

Entre ambos expedientes existe una interpretación de diferentes artículos de la Ley Orgánica Municipal del estado de Guerrero, por medio de la cual, se arriba a conclusiones diferenciadas sobre las facultades de una autoridad auxiliar municipal, como es el caso del Comisario Municipal, para expedir actas que constaten el vínculo comunitario, así como para certificar quiénes han realizado actividades y trabajos en favor de la comunidad.

En el primer caso es posible ubicar elementos que denotan una interpretación tendiente a la legitimidad de la autoridad, sobre todo en lo referente a que el Comisario Municipal cuenta con representatividad frente a la población indígena, puesto que, fue electo por usos y costumbres propios de la localidad, por lo tanto, goza de reconocimiento como autoridad comunitaria. Además de que, esta localidad se encuentra en una zona con alto porcentaje de población indígena,

[88] Las negritas son nuestras.

como lo es la región Montaña del estado de Guerrero. Por lo tanto, se deduce que esta autoridad está legitimada para la emisión de dichas constancias.

En el segundo caso, estimamos se presenta un asunto de legalidad, en cuanto se dispone que el Comisario Municipal carece de atribuciones para emitir constancias que comprueben el vínculo comunitario. Máxime que al igual que "Ahuatepec Pueblo" la comunidad de San Juan Tetelcingo tiene una alta población indígena. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, en la localidad de los 917 habitantes, 793 de 5 años y más hablan una lengua indígena (Censo de Población y Vivienda, 2020, Principales resultados por localidad (ITER), es decir, un 86.47% es hablante de lengua Nahua. Por lo tanto, deducimos que también cuentan con un sistema de usos y costumbres para elegir al Comisario Municipal. Sin embargo, en el desarrollo del argumento jurídico la valoración sobre el porcentaje de población indígena, así como de los sistemas normativos internos, es eximido por el magistrado ponente.

Este tipo de interpretaciones plantean un escenario complejo sobre la legalidad y legitimidad de las autoridades indígenas facultadas para emitir las constancias que comprueben el vínculo comunitario indígena de las candidaturas, tanto en lo que respecta a las diligencias que realiza el o la Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital del INE ante estas autoridades como en los procesos jurídicos en que existen impugnaciones. En el segundo caso, depende de la profundidad del estudio que realicen las y los magistrados, así como de cómo analicen las leyes vigentes en cada estado de la República Mexicana.

c) Autoadscripción como persona indígena en procesos electorales anteriores

Un tema que resulta importante de analizar es el hecho de que en procesos electorales anteriores al PEF 2020-2021, propietarios (as) y suplentes de las candidaturas impugnadas no se autoadscribieron como personas indígenas. Para el análisis comparativo de este asunto, tomamos como ejemplos dos casos de la sección anterior y el expediente SX-JDC-579/2021 Y ACUMULADOS. Este último, en sus acumulados, fue promovido por un grupo de personas que se autoadscriben como indígenas Mayas, entre ellos Moisés Tuz Acosta, María Candelaria May Novelo,

Lorenza Balam Canché, Ponciano Poot y Balam y Aarón Puc Chí. La impugnación fue turnada a la Sala Regional Xalapa, Veracruz, correspondiente a la Tercera Circunscripción. Las personas promoventes controvierten el Acuerdo del Consejo General INE/CG337/2021, especialmente en lo referente a la fórmula presentada por el PAN encabezada por Liborio Vidal Aguilar, para contender por el 01 distrito electoral federal con cabecera en Valladolid, Yucatán, catalogado como indígena. La Sala Regional determinó revocar los acuerdos controvertidos vinculados con la candidatura "ante la existencia de elementos que permiten evidenciar la falta de acreditación de la autoadscripción indígena calificada" (SX-JDC-579/2021 Y ACUMULADOS: 3).

El hecho de no autoadscribirse como persona indígena en pasados procesos electorales encuentra concordancias y diferencias de interpretación entre los tres casos analizados. Es posible ubicar que en dos de estos tres existe una valoración desfavorable ante esta circunstancia. No obstante, en el expediente SCM-JDC-728/2021 Y SUS ACUMULADOS SCM-JDC-795/2021 Y SCM-JDC-864/2021 se argumenta lo siguiente:

> "**en el caso concreto el hecho de que en procesos anteriores el candidato no se haya ostentado como indígena, ello no puede implicar u operar en su perjuicio; por el contrario, lo trascedente es que quien se autoadscriba a una comunidad, pueda en cualquier momento acceder a los espacios destinados en las acciones afirmativas**.[89]
>
> De igual manera es relevante precisar, que no se tiene constancia que el candidato en los cargos que ostentó con anterioridad -diputación federal y presidencia municipal-, haya desdeñado la calidad de indígena, sino que pudo haber participado en procesos electivos anteriores sin que tuviere que justificar de alguna manera.
>
> Aunado a lo anterior, **el hecho de que el candidato, ya haya ocupado espacios de representación política en dicho distrito electoral, y en el municipio de Tlapa de Comonfort, Guerrero; lo único que puede demostrar es que frente a la población indígena que predomina en esa región, el candidato tiene una cierta aceptación que lo ha hecho ser votado para esos cargos por las y los ciudadanos de esa zona, lo cual no puede desconocerse para efectos de presumir la validez de la constancia de autoadscripción calificada."** (SCM-JDC-728/2021 Y SUS ACUMULADOS SCM-JDC-795/2021 Y SCM-JDC-864/2021: 52).

En cambio, en el caso del expediente SUP-REC-1410/2021 Y ACUMULADOS[90]**:**

[89] Las negritas son nuestras.

[90] En el caso de esta sentencia es importante anotar que en la argumentación el Acta de Asamblea General de la comunidad indígena de San Juan Tetelcingo genera plena certeza sobre que el candidato carece de vínculo alguno con la comunidad. La sentencia le da el peso total de la prueba

> "Aunado a lo anterior, otro elemento a valorar es que Oscar Daniel Martínez Terrazas actualmente es diputado en la LXIV Legislatura que está por concluir, participó en 2018 por dicho cargo y fue asignado por el principio de RP de la cuarta circunscripción plurinominal por el Estado de Morelos[91].
>
> Asimismo, como ya fue señalado, en el presente proceso electoral también contendió por el principio de MR por del PAN en el Distrito 1 en Morelos, **sin que en el anterior proceso como en éste se haya ostentado con el carácter de persona indígena, elementos que concatenados generan convicción en el desconocimiento que realiza la comunidad de San Juan Tetelcingo, Guerrero**[92]." (SUP-REC-1410/2021 Y ACUMULADOS: 44).

En el expediente **SX-JDC-579/2021 Y ACUMULADOS** encuentra relación el ejemplo anteriormente citado:

> "Como se advierte, el propio Instituto Nacional Electoral verificó que Liborio Vidal Aguilar no contaba con un origen indígena en las dos ocasiones que resultó electo diputado federal por el distrito electoral 01 en Valladolid.
> Para llegar a esa conclusión, tomó como base los documentos proporcionados por los partidos políticos que en su momento lo postularon, así como la información aportada por el propio ciudadano.
> En este orden de ideas, si a través de una documental pública, como lo es el acuerdo aprobado por la máxima autoridad del Instituto Nacional Electoral, se constató la falta de autoadscripción indígena, resulta incuestionable que se incumple con el requisito esencial para acceder a la acción afirmativa, dado que no se acreditó ser originario de la comunidad" (SX-JDC-579/2021 Y ACUMULADOS: 37-38).

Como es posible advertir en los tres casos enunciados, las referencias a la adopción de la autoadscripción indígena en procesos electorales pasados, muestran que existe una apreciación diferenciada sobre este asunto. En el primer caso, además de que el hecho de no autoadscribirse como persona indígena no puede obrar en contra de la candidatura, se añade el argumento de que ha ocupado "espacios de representación política" en una región con población indígena. Esta circunstancia contribuye a afianzar "la validez de la constancia de autoadscripción calificada". En cambio, en los casos que se muestran posteriormente, se advierte una interpretación diferente sobre el hecho de carecer de una autoadscripción indígena en procesos electorales pasados. Incluso, en los casos de Oscar Daniel Martínez

---

a la decisión de la Asamblea y, a ello, suma la consideración de la falta de adscripción en procesos electorales pasados. No obstante, existe una valoración diferenciada sobre este último asunto con respecto al siguiente caso.

[91] Dichos datos se pueden advertir de la página de internet oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/curricula.php?dipt=427, la cual constituye un hecho notorio en términos del artículo 15 de la Ley de Medios.(Cita en documento original)

[92] Las negritas son nuestras.

Terrazas[93] y Liborio Vidal Aguilar se advierte que ambos fueron electos en pasados procesos electorales en los mismos Distritos Indígenas, pero en el segundo caso la interpretación de haber ocupado "espacios de representación política" está ausente. Los tres casos dan cuenta de que no haberse autoadscrito como persona indígena en pasados procesos electorales, puede ser valorado de forma diferente por las diversas salas del TEPJF, aun cuando, exista antecedente de haber ocupado espacios de representación política. En esta temática la interpretación de las y los magistrados es diferente.

Esta desemejanza en el análisis por parte de las y los magistrados plantea retos importantes para la comprensión, tanto de la forma en que entendemos la autoadscripción calificada de personas indígenas en el presente, ligada al pasado político de las candidaturas, como los vínculos de representación política sustantiva que algunas candidaturas establecen con poblaciones indígenas. Asimismo, nos invita a reflexionar cómo es interpretado el vínculo de representatividad y el peso que tiene sobre el vínculo comunitario, tal como veremos a continuación.

d) El vínculo comunitario y el vínculo de representatividad

Un tema que destaca entre los expedientes referentes a candidaturas impugnadas que participaron por una reelección por el principio de Mayoría Relativa, es el vínculo de representatividad como vínculo efectivo con la comunidad que pretende representar. Esta situación aconteció en los casos de los expedientes SX-JDC-819/2021 y SX-JDC-590/2021, SX-JDC-596/2021 Y SX-JDC-600/2021, ACUMULADOS**.** Ambos casos fueron resueltos en la Sala Regional Xalapa, Veracruz, correspondiente a la Tercera Circunscripción. Asimismo, en uno y otro se cuestiona el carácter de persona indígena tanto de los propietarios como de los suplentes.

[93] Cabe aclarar que el caso de Oscar Daniel Martínez Terrazas es singular dentro del análisis de este apartado. Como se menciona fue diputado federal en la LXIV Legislatura por el principio de Representación Proporcional y en el PEF 2020-2021 candidato por ambos principios. Para efectos de la exploración de esta sección, aquello que queremos destacar es que se valora diferente el hecho de que en pasados procesos electorales las candidaturas se hayan (o no) autoadscrito como personas indígenas. Entendemos que el hecho de haber sido diputado federal por Representación Proporcional no implica generar un vínculo de representatividad por medio del voto.

En el caso del expediente SX-JDC-819/2021 el juicio para la protección de derechos político-electorales fue promovido por el ciudadano Pablo Gómez Jiménez quien se autoadscribe como indígena Tojol-ab'al para controvertir el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG337/2021 en el que se registra la fórmula de candidatos de Roberto Antonio Rubio Montejo (propietario) y Rogelio Rayo Martínez (suplente) postulada por la coalición "Juntos Hacemos Historia" por el principio de Mayoría Relativa en el distrito electoral federal 11, con cabecera en Las Margaritas, Chiapas. En este caso la Sala Regional Xalapa determinó confirmar el acuerdo controvertido, puesto que "cumple con la adscripción calificada para acreditar el carácter de indígena" (SX-JDC-819/2021: 3).

En referencia al expediente SX-JDC-590/2021, SX-JDC-596/2021 Y SX-JDC-600/2021, ACUMULADOS los juicios para la protección de derechos político-electorales fueron promovidos por diferentes actores(as) en cada uno de ellos. En el primero lo hizo Crecencia Díaz Vázquez, quien se autoadscribe como indígena Maya-ch´ol, militante de Morena y aspirante registrada a la candidatura a Diputada Federal por el principio de Mayoría Relativa en el mismo distrito federal. El segundo fue promovido por un grupo de 206 personas indígenas que se autoadscriben como Ch´oles y Tseltales originarios de los municipios Salto de Agua, Palenque y Catazajá ubicados en el distrito federal 01 con cabecera en Palenque, Chiapas. Por último, el tercer juicio fue impulsado por Juan Peñate Arcos, María Méndez Méndez y Víctor Hugo Vázquez Sánchez quienes se autoadscriben como personas indígenas Ch´oles, originarios del mismo distrito federal electoral.

En este caso se impugnaron dos actos, la decisión de la Comisión Nacional de Elecciones de Morena por designar a Manuela del Carmen Obrador Narváez como candidata a diputada federal por el principio de Mayoría Relativa en el distrito federal electoral citado y, asimismo, el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG337/2021. La determinación de la Sala Regional se esgrimió en dos sentidos. Con respecto a Manuela del Carmen Obrador Narváez (candidata propietaria) se confirmó su registro debido a que "la documentación soporte que se adjuntó a la solicitud de registro que fueron presentadas ante el INE y de las circunstancias fácticas y jurídica del presente caso, se advierten elementos que

permiten concluir que la candidata cumple con la adscripción calificada para acreditar" (p.4). En cambio, para la candidata suplente se revocó el registro, puesto que "los elementos que obran en la solicitud de registro, no es posible concluir que cumple con la citada adscripción calificada" (SX-JDC-590/2021, SX-JDC-596/2021 Y SX-JDC-600/2021, ACUMULADOS: 4)[94].

Un elemento relevante por destacar es que para valorar la autoadscripción calificada en estos dos expedientes, en la argumentación de la sentencia el "vínculo de representatividad" constituye un componente fundamental para acreditar el vínculo comunitario, incluso con independencia de la validez de la constancia para acreditar el vínculo comunitario, como se argumenta en el caso de Manuela del Carmen Obrador Narváez:

> "con independencia de la validez de la constancia de la Unión de Comunidades Indígenas, Agropecuarias y Forestales, Choles, Tseltales y Tsotsiles A.C., al haber sido electa en el proceso electoral federal 2017-2018 como diputada federal, en el caso **se cumple la finalidad que persigue la autoadscripción calificada, ya que al haber sido electa en un Distrito con más del 40% (cuarenta por ciento) de población indígena y al haber desempeñado ese cargo público ha generado un vínculo efectivo con la comunidad que pretende representar**" (SX-JDC-590/2021, SX-JDC-596/2021 Y SX-JDC-600/2021, ACUMULADOS: 60).

Por otra parte, en el expediente **SX-JDC-819/2021** se expresa lo siguiente:

> "al haber sido electa la fórmula de candidatos referida en el proceso electoral federal 2017-2018 como diputado federal propietario y suplente respectivamente, en el caso se cumple la finalidad que persigue la autoadscripción calificada, ya que al haber sido

[94] Es pertinente aclarar que en este expediente (SX-JDC-590/2021, SX-JDC-596/2021 Y SX-JDC-600/2021, ACUMULADOS) para el caso de la suplente se examinaron tres elementos: Constancia de la Unión de Comunidades Indígenas, Agropecuarias y Forestales, Choles, Tseltales y Tsotsiles A.C.; Acta de nacimiento de la candidata suplente y; Constancia expedida por el Secretario del Ayuntamiento de Palenque. En la primera, la misma asociación civil expidió la constancia tanto para la propietaria como para la suplente. Sin embargo, para esta última, la sentencia precisa que el presidente de la asociación, "no exhibió ningún documento que acreditara su personalidad", además de que, en el acta de la diligencia del INE consta que no fue posible ubicar el domicilio de la Asociación, así como que no se pudo encontrar al Coordinador de la Asociación quien también firmó el acta (p. 65-.66). Por lo tanto, "a juicio de esta Sala Regional, dicha constancia es insuficiente para acreditar el requisito en análisis, pues de la misma no obran elementos objetivos que demuestren el vínculo de la candidata suplente con alguna comunidad indígena" (p.66). Por otra parte, se señala que el acta de nacimiento es de Veracruz por lo que "con ella no es posible concluir que tiene un vínculo con alguna comunidad indígena que se encuentre asentada dentro del distrito electoral federal 01" (p.66). Por último, con relación a la constancia emitida por el Secretario del Ayuntamiento de Palenque se expresa que: "dicha constancia por sí misma, no es de la entidad suficiente para acreditar la adscripción calificada, por lo que la misma constituye un indicio, el cual no puede ser concatenado con los otros elementos de prueba que han sido precisados, pues como se señaló los mismos no son idóneos para acreditar de manera objetiva la adscripción calificada" (p.67).

> electa en un Distrito con más del 40% (cuarenta por ciento) de población indígena y al haber desempeñado ese cargo público ha generado un vínculo efectivo con la comunidad que pretende representar" (SX-JDC-819/2021: 38).

En los ejemplos citados constatamos la elaboración de un criterio proclive a la representación de los pueblos y comunidades indígenas con "independencia" de la "validez" de las constancias otorgadas por las autoridades indígenas. Como es posible observar, la argumentación es idéntica. Asimismo, para reforzar el argumento se establece el número de votos y los porcentajes que alcanzaron ambas candidaturas en el PEF 2017-2018. En el caso de Manuela del Carmen Obrador Narváez se advierte que obtuvo "el 51.6% (cincuenta y uno punto seis por ciento) de la votación". (SX-JDC-590/2021, SX-JDC-596/2021 Y SX-JDC-600/2021, ACUMULADOS: 59). En cambio, para la fórmula encabezada por Roberto Antonio Rubio Montejo se hace notar que alcanzó el 42.7% (cuarenta y dos punto siete por ciento) de la votación. (SX-JDC-819/2021: 36). Los porcentajes electorales, vinculados al hecho de que, en ambos casos, la población indígena de los distritos electorales federales en donde compitieron las candidaturas es de más del 60% del total de los habitantes, conducen a establecer que efectivamente existe un vínculo de representatividad.

En el expediente de Manuela del Carmen Obrador Narváez se expresa de la siguiente forma:

> "los citados resultados y el porcentaje de población indígena del referido distrito, deja claro que existe efectivamente un **vínculo de representatividad**[95] de la aludida candidata frente a la ciudadanía indígena que conforma el distrito electoral federal 01, pues de lo contrario no hubiera obtenido el triunfo atinente" (SX-JDC-590/2021, SX-JDC-596/2021 Y SX-JDC-600/2021, ACUMULADOS: 63).

En referencia al expediente de Roberto Antonio Rubio Montejo la argumentación es idéntica:

> "los citados resultados y el porcentaje de población indígena del referido distrito, deja claro que existe efectivamente un **vínculo de representatividad**[96] de la aludida fórmula frente a la ciudadanía indígena que conforma el distrito electoral federal 11, pues de lo contrario no hubiera obtenido el triunfo atinente (SX-JDC-819/2021: 36).

[95] Las negritas son nuestras.

[96] Las negritas son nuestras.

En uno y otro caso, los elementos que indican un vínculo de representatividad están presentes en la determinación de la Sala Regional. En el caso de Manuela del Carmen Obrador Narváez se manifiesta de la siguiente forma:

> "Ahora bien, a juicio de esta Sala Regional, **de las situaciones fácticas y jurídicas derivadas de la participación de Manuela del Carmen Obrador Narváez en el proceso electoral federal 2017-2018, así como por el apoyo que obtuvo en esa elección**[97], aunado a la valoración conjunta del acta de nacimiento con la constancia expedida por el Ayuntamiento, es posible concluir que la citada ciudadana tiene por acreditada la adscripción calificada para contender como candidata a la diputación por Mayoría Relativa en el distrito federal 01, con cabecera en Palenque, Chiapas" (SX-JDC-590/2021, SX-JDC-596/2021 Y SX-JDC-600/2021, ACUMULADOS: 63).

Por otra parte, en la determinación del expediente de Roberto Antonio Rubio Montejo se expresa de esta manera:

> 134. Es por lo anterior que, a juicio de esta Sala Regional, **de las situaciones fácticas y jurídicas derivadas de la participación de la fórmula integrada por Roberto Antonio Rubio Montejo y Rogelio Rayo Martínez en el proceso electoral federal 2017-2018, así como por el apoyo que obtuvo en esa elección**, aunado a la valoración de la constancia presentada ante la autoridad responsable, es posible concluir que los citados ciudadanos tienen acreditada la adscripción calificada para contender como candidatos a la diputación por Mayoría Relativa en el distrito federal 11, con cabecera en Las Margaritas, Chiapas. (SX-JDC-819/2021: 44).

Como es posible advertir, el vínculo de representatividad constituye un elemento preponderante en la argumentación, como en la determinación de ambos casos. La acreditación de la autoadscripción calificada para personas indígenas, en los ejemplos citados, encuentra una relación directa con la valoración de las constancias emitidas por las autoridades indígenas. Incluso, en el caso de Manuela del Carmen Obrador Narváez se plantea que con "independencia de la validez de la constancia" el hecho de haber sido electa en el PEF 2017-2018 en un distrito indígena con un alto porcentaje de votos y haber representado a la población indígena de este distrito, es un elemento relevante para considerar que ha generado un vínculo efectivo con esta población.

[97] Las negritas son nuestras.

Conclusiones

A lo largo de este apartado se documentaron las controversias generadas en contra de las candidaturas postuladas por cuatro de las cinco acciones afirmativas aprobadas en el PEF 2020-2021 (para personas afromexicanas, con discapacidad, migrantes y residentes en el extranjero e indígenas). De manera general, se puede concluir que la controversialidad de cada acción afirmativa produce tensiones en varias aristas: al interior de los partidos, entre partidos y candidaturas y entre estos dos actores y las autoridades electorales. Con todo, cada acción afirmativa tiene dinámicas propias.

En la acción afirmativa para las **personas afromexicanas** solo se detectó **una inconformidad** con la respuesta del INE a la solicitud del candidato/a de modificar el lugar de la lista en el que fue ubicado por el partido político que lo postuló.

Para el grupo de **personas con discapacidad**, se pudo notar que las controversias se dieron en distintos momentos y contra actos diversos durante el proceso electoral, desde los procesos internos de selección de candidaturas hasta los resultados de la elección; y estuvieron **centrados en el tipo de discapacidad** de las personas y en la inconformidad con la respuesta del INE a la solicitud del candidato/a de modificar el lugar de la lista en el que fue ubicado por el partido político que lo postuló.

En referencia a las **personas migrantes y residentes en el extranjero**, la causa central de las controversias es **la acreditación de la residencia efectiva en el extranjero**. En ese sentido, en tres resoluciones, el TEPJF señaló que las evidencias para acreditar este requisito no deben dejar lugar a dudas de que las personas candidatas, en efecto, residen fuera de México. Sin embargo, se encontró una sentencia en la que el TEPJF manifestó que no resultaba indispensable que se acreditara una residencia efectiva en el extranjero con una temporalidad previa determinada, lo que genera confusión en la implementación de la acción afirmativa.

En el caso de las **personas indígenas** se pueden observar **distintas temáticas** que dan lugar a una trama intrincada de interpretaciones jurídicas relacionadas que confluyen en resoluciones que pueden llegar a ser disímiles aun cuando traten problemas similares. Esta situación impacta en la implementación de las acciones

afirmativas ya que las interpretaciones que se adoptan para validar o no la **autoadscripción calificada** de las personas indígenas que se postulan a alguna candidatura pueden variar de un caso a otro.

En relación al grupo de **personas de la diversidad sexual no se detectaron impugnaciones** en ninguna fase del proceso electoral analizado.

Así, se puede observar que las impugnaciones a las candidaturas postuladas por cada acción afirmativa se pueden distinguir por el tipo de acto o acuerdo que se objeta, por el lugar de asignación en la lista de Representación Proporcional y, sobre todo, por la forma como se acredita o no la adscripción al grupo que representan, lo que da lugar a distintas interpretaciones que pueden vulnerar la certeza en la implementación de las acciones afirmativas.

Pese a las distintas controversias suscitadas, tal como veremos en el apartado siguiente, las acciones afirmativas significaron un notable avance en materia de garantizar la representación descriptiva y cuantitativa de los cinco grupos que buscaron favorecer.

Capítulo 5. Los resultados electorales: un avance importante en términos cuantitativos y de representación *descriptiva*

Introducción

En lo que respecta a los resultados del proceso electoral federal de 2020-2021, las medidas de acción afirmativa implementadas produjeron efectos importantes en términos cuantitativos y de representación *descriptiva* [98]: Se redujeron las barreras de acceso al voto pasivo para las candidaturas a diputaciones de personas indígenas, afromexicanas, con discapacidad, de la diversidad sexual, así como de migrantes y residentes en el extranjero; y se propició la elección de 65 de las 442 fórmulas registradas bajo alguno de estos conceptos, lo que representa el 13% del total de las 500 curules de la LXV Legislatura (figura 5.1).

Figura 5.1: Fórmulas registradas y diputaciones electas por acciones afirmativas

	Candidaturas propietarias por AA			Diputaciones electas por AA		
Grupos objeto de AA	MR	RP	**Total**	MR	RP	**Total**
Personas indígenas	140	94	234	21	15	36
Personas afromexicanas	26	11	37	4	2	6
Personas con discapacidad	49	29	78	4	4	8
Personas de la diversidad sexual	28	13	41	1	3	4
Personas migrantes	NA	52	52	NA	11	11
Total general	243	199	**442**	29	36	**65**

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la DEPPP del INE. NA = "No aplica".

Para ser precisos, estas 442 fórmulas registradas se integraron por 884 candidaturas propietarias y suplentes de estos cinco grupos que se beneficiaron todos de las cuotas implementadas (figura 5.1). Todos los partidos y coaliciones presentaron al menos 50 fórmulas de personas adscritas a alguno de ellos, cuidando las proporciones requeridas entre los principios de representación (55% de Mayoría Relativa y 45% de Representación Proporcional) y los criterios transversales de paridad

[98] Para esta investigación, son de interés particular dos de las formas en las que se utiliza recurrentemente este complejo concepto. La noción de ***representación descriptiva*** se refiere a las características sociodemográficas de las y los representantes electos, que pueden ser más o menos similares a las de las personas representadas. La ***representación sustantiva***, por su parte, se refiere al tipo de acciones que emprenden las y los representantes electos para responder a las demandas, para promover los intereses y para rendir cuentas a las personas que los eligieron, así como al tipo de relaciones y de vínculos que se establecen entre las y los representantes, y las y los representados. Véase al respecto los trabajos de Pitkin (1967) y de Martínez & Garrido (2013), entre muchos otros más.

de género (62.4% de las 882 candidaturas binarias fueron de mujeres, 37.6% de hombres y las dos restantes fueron de personas no binarias). Asimismo, el diseño de las cuotas (que incluyeron 21 distritos uninominales reservados para candidaturas exclusivamente indígenas, así como la obligación de registrar al menos 14 de las 18 candidaturas plurinominales entre los primeros diez lugares de las listas partidistas), garantizó la representación de estos cinco grupos en la Cámara legislativa.

En efecto, una de cada ocho diputaciones que integran actualmente la LXV Legislatura fue electa en representación de alguno de estos grupos. En aras de entender los mecanismos que desembocaron en la elección de estas 65 fórmulas, cabe distinguir entre las cuotas que fueron establecidas para los distritos uninominales de Mayoría Relativa (MR) –que obligaron a los partidos a registrar al menos 32 candidaturas propietarias y 32 candidaturas suplentes de personas indígenas, afromexicanas, con discapacidad y de la diversidad sexual–, y las cuotas implementadas para la integración de las cinco listas plurinominales de Representación Proporcional –que incluyeron además a personas migrantes y residentes en el extranjero, y obligaron a los partidos a presentar al menos 18 fórmulas de personas de estos cinco grupos–.

En primer lugar, el INE incrementó las cuotas uninominales que ya había establecido previamente para candidaturas indígenas en el PEF 2017-2018: éstas pasaron de 13 fórmulas exclusivamente indígenas en un número equivalente de distritos con más de 60% de población indígena en 2018, a 21 fórmulas exclusivas y obligatorias en el PEF 2020-2021 (en distritos que, según el Censo de Población de 2020 del INEGI, en ese año contaban con entre 16.7% y 76.8% de personas hablantes, y entre 36.1% y 86.1% de hogares con algún hablante de lenguas indígenas [véase la información detallada en la figura 9.42, en el Capítulo 9 de este estudio]).

Adicionalmente, como se detalla en el Capítulo 1, se estableció la obligación de presentar al menos tres candidaturas uninominales de personas afromexicanas, seis candidaturas uninominales de personas con discapacidad y dos candidaturas uninominales de personas de la diversidad sexual, en estos once casos de forma abierta en cualquiera de los 300 distritos de Mayoría Relativa.

En los 21 distritos uninominales reservados para candidaturas exclusivamente indígenas, estas cuotas se tradujeron mecánicamente en la elección de 21 fórmulas integradas por personas indígenas, ya que por definición la totalidad de las 140 candidaturas registradas en ellos debía de ser ocupada obligatoriamente por personas indígenas. Cabe destacar que, en contraste con ellas, de las 103 fórmulas restantes que fueron registradas por personas afromexicanas, de la diversidad sexual o con discapacidad, nueve fueron exitosas al lograr sumar una Mayoría Relativa de votos en distritos en los que tuvieron que competir abiertamente.

En efecto, estas nueve candidaturas que se adscribieron a alguno de estos tres grupos resultaron altamente competitivas y aglutinaron entre 40 mil 954 y hasta 100 mil 287 sufragios. Como veremos en seguida, tal fue el caso de cuatro personas afromexicanas, de cuatro personas con discapacidad y de una persona de la diversidad sexual, quienes conquistaron sus diputaciones en distritos uninominales con niveles diversos de participación electoral y de fragmentación partidista. Asimismo, las contiendas electorales en los 21 distritos indígenas se llevaron a cabo en contextos diferenciados y fueron ganadas con entre 52 mil 754 y hasta 138 mil 808 sufragios, en territorios extensos en los que podían votar entre 213 mil y hasta 327 mil ciudadanas y ciudadanos inscritos en las listas nominales.

Por otra parte, por vez primera las autoridades electorales también hicieron uso de cuotas de Representación Proporcional para ampliar la inclusión legislativa de estos cinco grupos, incluyendo en este caso candidaturas reservadas para personas migrantes y residentes en el extranjero. De esta forma, a las candidaturas que cada partido tuvo que registrar en 32 distritos uninominales se agregaron 18 fórmulas obligatorias adicionales de Representación Proporcional: nueve de ellas reservadas para candidaturas plurinominales de personas indígenas, una para candidaturas de personas afro-mexicanas, dos para candidaturas de personas con discapacidad, una para candidaturas de personas de la diversidad sexual, y cinco para candidaturas de personas migrantes y residentes en el extranjero (figura 5.2).

Figura 5.2: Criterios y cuotas planteadas para las cinco acciones afirmativas

Acuerdos y Sentencias 2020-2021	Grupo poblacional	Criterio demográfico	Cifras previas Representación	Cuota MR	Cuota RP
INE/CG572/2020	Personas Indígenas	Intercensal-INEGI (2015)	2018	21	9
SUP-RAP-121/2020 INE/CG18/2021		Hablantes de Lenguas Indígenas: 6.5% Autoadscripción: 21.5%	2.6% Cámara de Diputados	Definidos por población	Definidos por población (5 en 10 primeros lugares)
INE/CG18/2021	Personas Afromexicanas	Intercensal-INEGI (2015)	-	3	1
		Autoadscripción: 1.16% Se consideran afrodescendientes en parte: 0.5%		Abiertos	Abiertos (en 10 primeros lugares)
SUP-RAP-121/2020	Personas con Discapacidad	ENADID-INEGI (2018)	2018	6	2
INE/CG18/2021 SUP-RAP-21/2021		6.30%	8 candidaturas federales electas (1.27%)	Abiertos	Abiertos (en 10 primeros lugares)
INE/CG18/2021	Personas de la Diversidad Sexual	ENADIS-INEGI (2017)	-	2	1
SUP-RAP-21/2021		No heterosexual: 3.2%		Abiertos	Abiertos (en 10 primeros lugares)
		Fue discriminada en los últimos 12 meses por algún motivo: 30%			
INE/CG18/2021	Personas Migrantes y residentes en el Extranjero	Instituto de los Mexicanos en el Exterior-SRE (2021)	-	-	5
SUP-RAP-21/2021		11,913,989 de mexicana/os residentes en el extranjero			Abiertos (en 10 primeros lugares)
INE/CG160/2021		INE (2021)			
SUP-JDC-346/2021		1,006,124 personas solicitaron el trámite de la credencial para votar desde el extranjero (8.4%)			

Fuente: Elaboración propia con datos de los acuerdos del Consejo General INE con expedientes INE/CG572/2020, INE/CG18/2021 e INE/CG160/2021, así como las sentencias del TEPJF con expedientes SUP-RAP-121/2020, SUP-RAP-21/2021 y SUP-JDC-346/2021.

5.1. Elementos generales para el análisis

Antes de pasar a analizar los resultados electorales obtenidos por las candidaturas registradas por cada grupo, conviene recordar algunos elementos generales sobre la especificidad del sistema electoral mexicano, sobre las implicaciones de las modalidades de elección de las diputaciones por Mayoría Relativa y Representación Proporcional, así como sobre la evolución reciente del sistema de partidos, ya que dichos elementos son útiles para entender cómo los votos que fueron expresados en las urnas se transformaron concretamente en escaños legislativos.

El sistema electoral mexicano es de carácter mixto y combina, de una forma

sofisticada e integrada, mecanismos mayoritarios y proporcionales para la elección de las y los 500 legisladores que integran la Cámara de Diputados. Para ganar un escaño uninominal se requiere que una candidatura obtenga una mayoría simple (o "relativa") del conjunto de votos válidos emitidos en alguno de los 300 distritos electorales federales que integran el territorio nacional.

Cabe considerar que, en 2021, cada distrito de Mayoría Relativa estuvo conformado por entre 213 mil y 446 mil electores inscritos (INE, 2021f). Ello implica que, fuera de las grandes urbes (que, en función de su peso poblacional, contienen varios distritos), cada distrito pudo contener entre tres municipios (como en el caso de los distritos de Chetumal en Quintana Roo, o de Ocosingo en Chiapas) y hasta 120 municipios (como en el caso del distrito de Tlacolula en Oaxaca). A su vez, cada municipio suele estar integrado por varias decenas, en ocasiones incluso centenas de comunidades y localidades rurales. Asimismo, dado que en 2021 la participación electoral varió entre 34.2% y 76.5% de la población inscrita en el nivel de los 300 distritos y que, como consecuencia de una creciente fragmentación partidista, los votos se dispersaron entre seis y hasta diez fuerzas políticas (dependiendo de las coaliciones parciales que integraron los diez partidos que compitieron en la elección federal), ello implicó que en esta ocasión se requirió de al menos 35 mil 433 votos para ganar una diputación de Mayoría Relativa.

También cabe recordar que, como en el resto del mundo, en México una parte importante de las y los ciudadanos no conoce por sus nombres a sus diputadas y diputados electos, y mucho menos a quienes compiten por primera vez como candidatos a cargos legislativos. Por ello, muchos electores suelen votar por los partidos en las elecciones legislativas, usando las siglas partidistas como "atajos cognitivos".[99] De ahí la importancia de las adscripciones y de las identidades partidistas, de las simpatías y de las aversiones que las acompañan, así como del

[99] Es así que la ciencia política empírica concibe generalmente a las identidades partidistas. Como lo señalaron Campbell y sus colegas en sus investigaciones seminales sobre los factores psicosociales que enmarcan el comportamiento electoral, la enorme mayoría del electorado no cuenta con los recursos informativos ni con el tiempo necesario para conocer y analizar detenidamente las ofertas políticas. Por ello, en lugar de evaluar puntualmente las propuestas y los programas de cientos de candidatos, la mayoría de los electores utiliza las siglas partidistas y sus afinidades generales con respecto a los partidos como "atajos cognitivos" para evaluar sus propuestas y para votar por, o en contra de ellos (Campbell et alii, 1960; Moreno 2003).

arraigo histórico y de la presencia territorial diferenciada con la que cuentan los distintos partidos políticos a lo largo y ancho del territorio nacional.

En otras palabras, además de la trayectoria y de los méritos personales de las candidaturas que compiten por las diputaciones, el éxito de una campaña legislativa depende en buena medida de la reputación de la que gozan, de la fuerza territorial que tienen y de la capacidad de movilización con la que cuentan los partidos que postulan y apoyan a las distintas candidaturas.

El peso de estas variables partidistas resulta intuitivo en las campañas electorales que desarrollan quienes compiten por escaños legislativos de Mayoría Relativa en distritos uninominales geográficamente extensos, que estuvieron conformados por entre 213 mil y 446 mil electores inscritos en el PEF 2020-2021. Las probabilidades de sumar más de 35 mil 433 votos mediante la realización de actividades sumamente diversas de comunicación política, interacción personal y proselitismo electoral, no fueron así idénticas para quienes consiguieron el registro –y por ende los apoyos de los cuadros, de los militantes y de los simpatizantes– de algún partido con una larga presencia histórica y con una amplia estructura territorial, que para quienes compitieron bajo las siglas de alguno de los partidos de nueva creación.

El peso de las variables partidistas también es intuitivo para las probabilidades de éxito de las candidaturas que compitieron por los 200 escaños plurinominales, pero éstas implican lógicas muy distintas de participación, de competición y de representación política. En México, estos escaños de Representación Proporcional fueron introducidos de forma gradual y diseñados para limitar –y para compensar– la sobrerrepresentación añeja de los partidos políticos mayoritarios, con el objetivo de incrementar paulatinamente los niveles de competitividad electoral y de facilitar el acceso de los partidos políticos minoritarios a la Cámara de Diputados. Aun así, para que un partido político tenga acceso a estos escaños, actualmente se requiere que éste obtenga al menos el tres por ciento de la ***votación válida emitida*** (es decir, del total de votos emitidos, sin considerar los sufragios nulos y por candidatos no registrados).

En este caso, se retoman los votos válidos que fueron emitidos por los electores en los 300 distritos uninominales, así como los sufragios de quienes votaron en las

casillas especiales de su circunscripción plurinominal porque no se encontraban en sus distritos de residencia durante la jornada electoral, y todos estos votos se agregan en cinco circunscripciones nacionales. Estos sufragios le son atribuidos, no a las personas sino a los partidos políticos contendientes, que presentan a su vez listas de candidaturas plurinominales. Estas listas son integradas por los partidos y pueden contener hasta 40 candidaturas para cada una de las cinco circunscripciones en las que está dividido el país. En efecto, estas 200 curules son asignadas en función de la proporción de votos que obtiene cada partido a nivel nacional y dentro de cada circunscripción, según reglas sofisticadas que incluyen: el ya mencionado umbral (tres por ciento); la limitación de una eventual sobrerrepresentación (que no puede rebasar ocho puntos porcentuales con respecto al porcentaje de votos obtenidos por partido); la distribución de los escaños mediante el cálculo de cocientes nacionales y para cada circunscripción; así como la asignación de los escaños eventualmente sobrantes por resto mayor.[100]

Lo que cabe destacar, aquí, es que estos mecanismos proporcionales fueron pensados y diseñados para garantizar la representación legislativa, no de personas o grupos poblacionales en situación de desventaja, vulnerabilidad o discriminación, sino de partidos políticos minoritarios.

Por supuesto, las personas con mayor liderazgo, reconocimiento e influencia dentro sus partidos suelen ocupar las primeras posiciones en estas listas plurinominales, ya que ello permite garantizar la continuidad organizativa de los partidos que obtienen más de tres por ciento de los sufragios. Estas personas cuentan generalmente con una gran notoriedad y con una fuerte exposición mediática, por lo que son ampliamente conocidas y evaluadas por la ciudadanía, suscitando votos de aprobación –o actitudes de rechazo– para sus partidos respectivos. Sin embargo, muchas personas que ocupan los lugares subsiguientes en estas listas plurinominales no son conocidas por las y los electores, ni hacen siempre campañas personalizadas en sus circunscripciones.

En todo caso, para ganar uno de estos escaños de Representación

[100] Véase al respecto la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, disponible en línea: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgipe.htm

Proporcional, lo que importa es la posición que obtiene una candidatura dentro de la lista plurinominal de algún partido que cuente con un arraigo electoral suficiente en alguna de las cinco circunscripciones nacionales. Y dicha posición depende, a su vez, no de los vínculos personales de representación que algún candidato o candidata establece con sus electores potenciales en algún territorio determinado, sino de las necesidades e imperativos organizativos de cada partido político, de la función que se ocupa y de la influencia que ejerce dentro de él, así como del apoyo del que se cuenta entre la dirigencia y la militancia de un partido con registro legal, lo que implica y genera relaciones de disciplina y cohesión, interdependencia y lealtad hacia las estructuras partidistas.

Cuando se trata de un partido de nueva creación, con pocos cuadros y militantes profesionalizados, tan solo las candidaturas que ocupan los lugares más altos en estas listas suelen ser reñidas y pueden aspirar a ser electas, a condición de superar el umbral requerido del 3% del voto nacional. Cuando se trata de un partido de larga trayectoria, con una presencia nacional añeja y/o con un arraigo territorial consolidado, se produce una fuerte competición interna por todas las posiciones que se consideran como potencialmente ganadoras.

Por esta razón, la obligación genérica de incluir al menos 14 de las 18 candidaturas reservadas por las acciones afirmativas entre los primeros diez lugares de todas las listas plurinominales por igual, tuvo consecuencias muy dispares para los distintos partidos contendientes, tal y como se observa en la figura 5.3.

Figura 5.3: Asignación de escaños plurinominales en 2021, por partido

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	CIRCUNSCRIPCIÓN					TOTAL
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	
PAN	8	13	5	9	6	41
PRI	7	8	7	7	11	40
PRD	1	1	2	2	2	8
PT	1	1	2	2	1	7
PVEM	1	3	4	2	2	12
Movimiento Ciudadano	7	3	2	2	2	16
Morena	15	11	18	16	16	76
Total	**40**	**40**	**40**	**40**	**40**	**200**

Fuente: INE, 2021d, p. 75.

Dada la presencia con la que cuenta Morena a lo largo y ancho del territorio nacional, todas sus candidaturas que fueron registradas entre los primeros diez lugares

de las cinco listas plurinominales que presentó, resultaron electas. En efecto, dicho partido obtuvo 38.1% de la votación nacional emitida, lo que le permitió acceder a 76 escaños de Representación Proporcional, es decir a entre 11 y hasta 18 escaños en cada circunscripción (figura 5.3).

En cambio, ninguna de las candidaturas postuladas por el Partido Encuentro Social, por Redes Sociales Progresistas y por Fuerza por México resultó electa, ya que ninguno de dichos partidos alcanzó el tres por ciento de la votación válida emitida a nivel nacional.

En cuanto al Partido de la Revolución Democrática y al Partido del Trabajo, éstos tan solo obtuvieron 4.1% y 3.6% de la votación nacional emitida, lo que les permitió acceder a ocho y a siete escaños plurinominales, respectivamente, es decir a entre una o dos curules por circunscripción. Por ello, solamente las candidaturas situadas en la primera o en la segunda posición de sus listas resultaron electas.

En el caso del Partido Verde Ecologista de México y de Movimiento Ciudadano, éstos recibieron 6.1% y 7.85%, así como 12 y 16 escaños plurinominales cada uno, es decir entre una y cuatro diputaciones en el caso del primero, y entre dos y hasta siete diputaciones en el caso del segundo. Por ende, las posibilidades respectivas de ganar una diputación dependían fundamentalmente de la circunscripción en la cual se encontraban inscritas sus candidaturas plurinominales, siendo considerablemente más elevadas en la Tercera Circunscripción (donde el PVEM obtuvo cuatro curules de representación proporcional) y en la Primera Circunscripción (donde MC obtuvo siete curules).

Por su parte, el PAN obtuvo 20.4% de la votación nacional emitida y un total de 41 escaños de Representación Proporcional (20.5%), es decir entre cinco (en la Tercera Circunscripción) y hasta trece escaños (en la Segunda Circunscripción). El PRI, finalmente, recibió 19.8% de la votación nacional emitida y un total de 40 escaños plurinominales (20%), que se concentraron en mayor medida en la Quinta (donde ganó 11) y en la Segunda Circunscripción (donde ganó ocho curules de RP).

Con estos elementos en mente, revisemos ahora las candidaturas registradas y los resultados obtenidos por cada uno de los cinco grupos considerados.

5.2. Resultados electorales por grupo de acción afirmativa

A. Resultados electorales para personas afromexicanas

Para el caso de las personas afromexicanas el INE optó por establecer la obligación de presentar al menos cuatro fórmulas, que los partidos políticos debían incluir en sus candidaturas para diputaciones federales: tres de ellas en cualquiera de los 300 distritos de Mayoría Relativa, y una de ellas en cualquiera de las cinco listas de Representación Proporcional. Asimismo, se estipuló que estas fórmulas debían integrarse de forma paritaria para garantizar el principio transversal de paridad de género. En cuanto a los requisitos, en este caso solamente se requirió presentar una carta bajo protesta de decir verdad en la cual las personas postuladas se autoadscribieran como afromexicanas (para mayor detalle, véase el Capítulo 1).

En total, se registraron 37 fórmulas (74 candidaturas propietarias y suplentes) bajo este concepto, 26 en distritos uninominales (70%) y 11 en listas de Representación Proporcional (30%). Según los resultados electorales definitivos, para este grupo las cuotas planteadas fueron superadas en dos escaños, ya que cuatro diputadas y dos diputados que resultaron electos se registraron como personas afromexicanas. De los dos varones, uno ganó por el principio de Mayoría Relativa y otro por el principio de Representación Proporcional, mientras que tres mujeres ganaron por Mayoría Relativa y una de ellas ingresó por el principio de Representación Proporcional.

De las seis candidaturas electas, cuatro ganaron por el principio de Mayoría Relativa. La diputada María del Rosario Merlín García, quien ya había sido electa legisladora en 2018, fue reelecta en el distrito 09 con sede en Acapulco, Guerrero, donde obtuvo 66 mil 745 votos (48.4%) bajo las siglas de Morena y una ventaja de diez puntos porcentuales sobre el candidato de la coalición Va por México, Jaime Luis Colón García, quien también se autoadscribió como afromexicano y obtuvo 52 mil 599 votos (38.1%). En cambio, ninguna de las otras seis candidaturas contendientes recibió más de 2.3% del sufragio, incluyendo las dos otras candidatas afrodescendientes que compitieron en el mismo distrito: Sonia Sofia Galeana Lara sumó 2 mil 132 (1.5%) votos bajo las siglas del PT y Ana Lilia Pinacho Quiterio obtuvo 1 mil 918 votos (1.4%) bajos las siglas de Fuerza por México.

A su vez, la diputada Araceli Ocampo Manzanares fue postulada por Morena y reelecta en el distrito 02 con sede en Iguala, Guerrero, donde obtuvo 52 mil 754 votos (31.9%), en un contexto de fuerte fragmentación partidista. En este caso, no se registró ninguna alianza y el voto se dispersó entre las candidaturas del PRI (22.3% del voto), del PRD (12.8%) y del PAN (9.7%), así como de los otros seis partidos contendientes (que obtuvieron entre 4.3% y 1.7%). Entre las otras candidaturas se encontraba la de Yesenia Galarza Castro, quien también se autoadscribió como afrodescendiente y obtuvo 16 mil 163 sufragios bajo las siglas de Acción Nacional. Si bien llegó en el cuarto lugar en este distrito, Galarza Castro resultó electa a la postre como diputada de Representación Proporcional, ya que también fue postulada por el PAN en el lugar ocho de la lista plurinominal de la Cuarta Circunscripción.

Por su parte, Angélica Peña Martínez ganó en el distrito federal 13 con cabecera en Huatusco, Veracruz, sumando 87 mil 822 sufragios (43.3%) bajo las siglas de la coalición Morena-PT-PVEM que apoyó su candidatura, con una ventaja de cuatro puntos sobre el candidato de la alianza PAN-PRI-PRD, Santiago Gregorio Morales Rendón, quien obtuvo 76 mil 846 sufragios (37.9%). El resto del voto se dispersó entre las candidaturas del MC (10%) y de los tres nuevos partidos que recibieron menos de 2.5%, respectivamente, en una contienda que movilizó 64.8% de los electores inscritos.

Finalmente, Ángel Domínguez Escobar también fue electo por una alianza Morena-PT-PVEM en el distrito 01 de San Juan Bautista Tuxtepec, Oaxaca, donde aglutinó 100 mil 287 votos (53.2%) frente a los 58 mil 151 votos (30.8%) que sumó Antonio Amaro Cancino bajo las siglas de la alianza PAN-PRI-PRD. En este distrito, las elecciones contaron con una participación del 67.3% de los inscritos, y ninguna candidatura de los otros cuatro partidos obtuvo más que 4.7% del sufragio.

Dos candidaturas afromexicanas más accedieron a escaños que fueron asignados por el principio de Representación Proporcional en la Cuarta Circunscripción, provenientes ambas del estado de Guerrero: Yesenia Galarza Castro quien, como lo hemos visto, fue postulada en el lugar número ocho de la lista plurinominal del PAN, y Pedro Sergio Peñaloza Pérez, quien ocupó la posición número siete en la lista presentada por Morena.

B. Resultados electorales para personas de la diversidad sexual

Para el caso de las personas de la diversidad sexual, las cuotas establecidas por el INE exigían postular al menos dos fórmulas de candidaturas de Mayoría Relativa en cualquiera de los 300 distritos uninominales, así como una fórmula por el principio de Representación Proporcional, la cual se pudo postular en cualquiera de las cinco circunscripciones, debiendo ubicarse en los primeros diez lugares de la lista plurinominal y cumplir con la paridad de género. Como en el caso de las candidaturas de personas afromexicanas, en este caso el único requisito fue presentar una carta bajo protesta de decir verdad para dar fe de la autoadscripción. Asimismo, se limitó a tres el número máximo de candidaturas de personas no binarias, para cumplir el criterio transversal de paridad de género (véase Capítulo 1).

Ello propició la participación de 41 fórmulas (82 candidaturas propietarias y suplentes: 54 de mujeres, 26 de hombres y 2 de personas no binarias que fueron registradas por Morena) que obtuvieron y mantuvieron un registro vigente. De éstas, el 70% compitió en distritos uninominales y el 30% restante en circunscripciones plurinominales. De acuerdo con los resultados, fueron electas una fórmula de Mayoría Relativa y tres fórmulas de Representación Proporcional, resultando en un total de cuatro escaños legislativos que serán ocupados todos por mujeres de la diversidad sexual.

Para empezar, Brenda Espinoza López fue postulada por la coalición Morena-PT-PVEM y logró sumar 61 mil 868 sufragios (37.7%) en el distrito 04 de Jojutla en Morelos, ganando con una clara ventaja sobre los candidatos de RSP (19.6%) y Fuerza por México (15.6%), en un contexto de fuerte fragmentación partidista. En efecto, llama la atención la desafección con respecto a los partidos tradicionales en este distrito, en el que la candidata del MC obtuvo el cuarto lugar (7.2%), desplazando las candidaturas del PRI (6.7%), del PAN (4.9%) y del PRD (1.9%), con una participación de 54.5% de los inscritos.

A su vez, Salma Luévano Luna, originaria de Aguascalientes, fue registrada por Morena y ocupó el lugar número siete de la lista de Representación Proporcional de la Segunda Circunscripción. Por su parte, Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel, originaria del estado de Zacatecas, fue electa por el PRI, postulada en la posición

número tres de la Segunda Circunscripción. Finalmente, Kathia María Bolio Pinelo, originaria de Yucatán, fue registrada por el PAN y ocupó el lugar tres de la lista blanquiazul de la Tercera Circunscripción.

Para terminar, cabe mencionar a la diputada María Clemente García Moreno, de la Ciudad de México, quien fue postulada por el partido Morena y también resultó electa por el principio de Representación Proporcional, en la Cuarta Circunscripción. Aunque esta candidatura no fue registrada por la acción afirmativa correspondiente a las personas de la diversidad sexual, la diputada García Moreno cuenta con una conocida trayectoria como militante de la comunidad LGBT+ y ha estado impulsando una agenda legislativa con fuerte visibilidad mediática por este grupo, presentándose en público como una diputada transexual.[101]

C. Resultados electorales para personas con discapacidad

En cuanto al grupo de personas con discapacidad, las acciones afirmativas adoptadas se plantearon de forma gradual y se materializaron en cuotas para un total de ocho fórmulas electorales: seis candidaturas a diputaciones federales debían ser registradas dentro de cualquiera de los 300 distritos de Mayoría Relativa y; dos candidaturas adicionales debían ser registradas bajo el principio de Representación Proporcional; garantizando en ambos casos el principio transversal de paridad de género. Como lo vimos en el Capítulo 1, en este caso se requirió, además de una carta bajo protesta de decir verdad, ya sea una certificación médica en la que se debía especificar el tipo de discapacidad permanente, ya sea una Credencial Nacional para Personas con Discapacidad vigente.

Esta medida propició una participación notable de este sector de la población, con el registro de 78 fórmulas (156 candidaturas propietarias y suplentes) de personas con discapacidad, 63% de ellas en distritos uninominales y el 37% restante en circunscripciones plurinominales. En términos generales, las cuotas surtieron los efectos esperados: ocho de ellas efectivamente resultaron electas. Sin embargo,

[101] Camilo Egaña, "Diputada trans de México revela los devastadores datos de la comunidad LGBTQ en Latinoamérica". CNN, 21 septiembre, 2021, https://cnnespanol.cnn.com/video/datos-devastadores-trans-diputada-mexico-maria-clemente-garcia-moreno-entrevista-camilo-egana-cnne/ [última consulta 01/04/2022].

cabe notar que solamente cuatro candidaturas tuvieron éxito en distritos de Mayoría Relativa, mientras que cuatro más fueron electas por el principio de Representación Proporcional, alterando la proporción planteada entre ambas modalidades por las cuotas.

Pedro David Ortega Fonseca conquistó la diputación del distrito 10 de Uriangato, en Guanajuato, en una contienda sumamente reñida en la que participó el 44.8% de los inscritos en la lista nominal. Obtuvo 40 mil 954 votos (27.7%) bajo las siglas de Morena, un punto porcentual más que la candidata del PAN, Karla Alejandrina Lanuza Hernández, quien sumó 39 mil 429 sufragios (26.7%). El resto del voto se dispersó entre las candidaturas de los ocho partidos restantes, entre ellos las de J. Herlindo Velásquez del PRI (14.3%), Lilia Villafuerte Zavala del PVEM (9.5%), Miriam García Flores del MC (8.3%) y Ana Luisa Rodríguez Arriaga del PRD (3.7%).

La contienda fue todavía más reñida en el distrito 07 de García, en Nuevo León, donde participó el 44% de la ciudadanía y donde Andrés Pintos Caballero sumó 49 mil 173 votos (25%) bajo las siglas de la coalición Juntos Hacemos Historia, frente a Manuel Florentino González Flores del PAN (quien obtuvo 48 mil 075 votos, es decir 24.5%), a Lesly Saraí Prado Gracias del MC (quien registró 47 mil 176 sufragios, es decir 24%) y a Esperanza Alicia Rodríguez López del PRI (quien obtuvo 32 mil 325 votos, es decir 16.4%); los otros cuatro candidatos obtuvieron entre 2.3% y 1.1% del sufragio. En este caso, la conformación de la alianza resultó clave para la elección del candidato del PVEM, ya que el diputado Pintos Caballero obtuvo 12 mil 099 votos bajo las siglas de dicho partido, a los que se sumaron 31 mil 363 votos emitidos para Morena y 4 mil 842 para el PT (además de los sufragios restantes que fueron emitidos por alguna combinación de estos partidos coaligados).

A su vez, el voto se dispersó fuertemente en el distrito 07 de Martínez de la Torre, en Veracruz, donde participó 57.7% de los ciudadanos inscritos. Aquí, la candidata de Morena, Mónica Herrera Villavicencio, ganó la diputación sin necesidad de una coalición. Obtuvo 61 mil 501 votos (36%) bajo las siglas de este partido, con una clara ventaja sobre Adriana Soto Monjarás quien fue postulada por la alianza PAN-PRI-PRD y registró 46 mil 137 votos (27%). En este caso, las candidaturas de los otros seis partidos

contendientes obtuvieron entre 7.1% (MC) y 3.3% (Fuerza por México), captando en su conjunto más de una tercera parte de los sufragios.

En contraste con estas tres configuraciones distritales de elevada fragmentación partidista, la elección en el distrito 07 de Chilpancingo, en Guerrero, se disputó principalmente entre dos candidaturas. Carlos Sánchez Barrios fue postulado por la coalición Juntos Hacemos Historia y resultó electo con 76 mil 002 votos (49.5%), frente a Beatriz Vélez Núñez quien sumó 64 mil 738 sufragios (42.2%) bajo las siglas de la alianza registrada por el PAN, el PRI y el PRD, en una contienda bipolar en la que ninguno de los otros cuatro partidos obtuvo más de 1.6% del voto, y que movilizó a 55.1% del electorado.

Las cuatro diputaciones restantes resultaron electas por el principio de Representación Proporcional: Catalina Diaz Vilchis ocupó el primer lugar y fungió como cabeza de la lista plurinominal que Morena registró en la Quinta Circunscripción por el Estado de México; Norma Angélica Aceves García fue registrada en la posición número siete de la lista del PRI, en la misma Circunscripción y por el Estado de México; Yolanda de la Torre Valdez, oriunda de Durango, también ocupó el lugar número siete, pero en la lista que el PRI registró en la Primera Circunscripción; y Cecilia Márquez Alkadef Cortés obtuvo el octavo escaño que le fue asignado a Morena, al ocupar la posición número ocho en la misma (Primera) Circunscripción, por Jalisco.

D. Resultados para personas migrantes y residentes en el extranjero

Como lo hemos visto (Capítulo 1), las candidaturas de personas migrantes y residentes en el extranjero fueron incluidas en una etapa avanzada del proceso electoral, como el quinto grupo que se benefició de acciones afirmativas en 2021, a raíz de la sentencia SUP-RAP-21/2021 dictada el 24 de febrero de 2021, que fue acatada por el INE el 4 de marzo de 2021, mediante el acuerdo INE-CG160-2021. En este caso particular se introdujo el derecho al voto pasivo para un sector de la ciudadanía que, paradójicamente, pudo competir por escaños legislativos sin tener la posibilidad legal de votar por estas mismas diputaciones (ya que, en las elecciones

federales, las y los migrantes residentes en el extranjero según la legislación actual solamente pueden votar por la Presidencia de la República).

Se estableció la obligación de postular, al menos, cinco candidaturas de personas de este grupo, que debían ser registradas por el principio de Representación Proporcional: es decir una en cada una de las cinco circunscripciones, respetando la paridad de género y dentro de los primeros diez lugares de las listas. Además de la autoadscripción, en este caso se requirió acreditar la residencia fuera del país, ya sea mediante una credencial para votar desde el extranjero, la inscripción en la Lista nominal de electores residentes en el extranjero, o mediante cualquier otra documentación idónea para comprobar la calidad de migrante y residente en el extranjero.

Esta acción afirmativa propició la participación de 104 candidaturas propietarias y suplentes, que se registraron bajo 52 fórmulas para competir por los escaños de Representación Proporcional. Las cuotas planteadas para las candidaturas fueron ampliamente rebasadas con la elección de 11 de estas fórmulas, de las cuales seis fueron de candidatas y cinco de candidatos, que se registraron por la acción afirmativa destinada al sector migrante y residente en el extranjero.

De estas fórmulas electas cinco fueron registradas por el partido Morena: Maximiano Barboza Llamas, originario de Guadalajara, Jalisco, ocupó el lugar número siete de la Primera Circunscripción; Olga Leticia Chávez Rojas, quien nació en Nuevo León, fue registrada en la posición cinco de la Segunda Circunscripción; Manuel Alejandro Robles Gómez, oriundo de la Ciudad de México, también ocupó el lugar número cinco en la lista plurinominal que Morena registró en la Cuarta Circunscripción; Alma Griselda Valencia Medina, originaria de Michoacán, obtuvo la posición nueve en la Quinta Circunscripción; y Mario Alberto Torres Escudero, quien nació en Coatzacoalcos, Veracruz, fue registrado en el lugar número 10 de la Tercera Circunscripción.

Cuatro diputaciones más fueron electas a través de las listas plurinominales que presentó el PAN. Jorge Ernesto Inzunza Armas, originario del Estado de México, fue registrado en el lugar número tres de la Quinta Circunscripción. Eliseo Compeán

Fernández, oriundo de Delicias, Chihuahua, ocupó la posición número cuatro de la Primera Circunscripción. Nora Elva Oranday Aguirre, de Coahuila, fue electa gracias al lugar nueve que ocupó en la lista plurinominal del PAN en la Segunda Circunscripción. Y Ana Laura Valenzuela Sánchez, originaria de Guerrero, obtuvo la posición número 10 de la Cuarta Circunscripción, en sustitución de otra candidatura que fue cancelada por suplantación.

Por su parte, Elvia Yolanda Martínez Cosío, originaria de Jalisco, fue electa en la Primera Circunscripción, donde fue registrada por Movimiento Ciudadano en el lugar número siete. Finalmente, María Elena Serrano Maldonado, quien nació en Michoacán, ocupó la posición nueve de la lista plurinominal del PRI en la Quinta Circunscripción.

E. Resultados electorales para personas indígenas

En el caso de las personas indígenas, las cuotas que habían sido introducidas durante el proceso electoral de 2017-2018 (y que establecían la obligación de presentar candidaturas indígenas en 13 distritos uninominales en 2018), se ampliaron a 30 candidaturas indígenas obligatorias en el proceso electoral federal de 2020-2021: 21 de ellas en distritos exclusivos y preestablecidos de Mayoría Relativa; y 9 adicionales mediante las listas plurinominales de Representación Proporcional (cuatro de ellas en la 3º Circunscripción, dos en la 4º Circunscripción y al menos una en cada una de las otras tres restantes). Asimismo, esta acción afirmativa incluyó criterios para garantizar la paridad de género dentro de las nueve fórmulas plurinominales y de las 21 fórmulas uninominales, con bloques de competitividad.

Finalmente, a los tres criterios alternativos que habían sido definidos en 2018 para acreditar la autoadscripción calificada ("*Haber prestado en algún momento servicios comunitarios o, desempeñado cargos tradicionales en el pueblo originario o comunidad indígena*"; "*Participar en reuniones de trabajo tendentes a mejorar las instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno de la vida comunal en el pueblo originario o comunidad indígena*"; "*Ser representante o miembro de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones*") se le agregó un cuarto criterio adicional ("*Ser*

originaria/o o descendiente de la comunidad y contar con elementos que acrediten su participación y compromiso comunitario").

En total, se registraron 234 fórmulas de personas indígenas (468 candidaturas propietarias y suplentes), que se mantuvieron vigentes a lo largo del proceso electoral: 140 compitieron por escaños de Mayoría Relativa (60%) y 94 por escaños de Representación Proporcional (40%). Según los resultados definitivos, 36 de estas fórmulas fueron electas, de las cuales 22 corresponden a diputadas mujeres (61%) y 14 a diputados hombres (39%). De los 14 hombres, ocho fueron electos en alguno de los 21 distritos de Mayoría Relativa, mientras que los seis restantes lo fueron por el principio de Representación Proporcional; en cuanto a las mujeres, 13 legisladoras federales fueron electas por Mayoría Relativa y nueve por Representación Proporcional.

Llama la atención el número de las candidaturas exitosas de Representación Proporcional, que sumaron 15 y rebasaron ampliamente la cuota de nueve candidaturas que cada partido o coalición debía registrar bajo este concepto.

En efecto, ocho candidaturas registradas por Morena en esta acción afirmativa accedieron a una curul, del total de 76 escaños que le fueron asignados a este partido político. Brianda Aurora Vázquez Álvarez, oriunda de Sonora, ocupó el lugar número 10 en la Primera Circunscripción, Saúl Hernández Hernández, originario de San Luis Potosí, ocupó el lugar número cuatro en la Segunda Circunscripción y Reyna Celeste Ascencio Ortega, de Michoacán, ocupó el lugar número siete en la Quinta Circunscripción. En la Cuarta Circunscripción, Morena registró a Brenda Ramiro Alejo, originaria del estado de Puebla, en la posición número seis, y a María del Rosario Reyes Silva (oriunda de Guerrero) en la posición número 10 de su lista plurinominal. Y, en la Tercera Circunscripción, tres candidaturas provenientes de Oaxaca fueron electas: Alfredo Aurelio González Cruz consiguió el lugar número seis, Rosalinda Domínguez Flores el lugar número siete e Irán Santiago Manuel el lugar número ocho.

A su vez, cinco candidaturas indígenas registradas por el PAN se beneficiaron de las 41 curules de Representación Proporcional que ganó este partido. Roberto Valenzuela Corral, nacido en el Distrito Federal, ocupó el lugar número seis de la lista

plurinominal presentada por el blanquiazul en la Segunda Circunscripción, Genoveva Huerta Villegas, originaria de Puebla, ocupó el lugar número cuatro de la Cuarta Circunscripción y Anabey García Velasco, de Michoacán, ocupó el lugar número seis de la Quinta Circunscripción, mientras que en la Tercera Circunscripción resultaron electos Carlos Alberto Valenzuela González (quien fue registrado en la posición número dos) y Alma Rosa Hernández Escobar (quien fue registrada en la posición número cinco de la misma lista), ambos de Veracruz.

Finalmente, dos de los 40 escaños de Representación Proporcional que le fueron asignados al PRI fueron ganados por la diputada Eufrosina Cruz Mendoza (originaria de Oaxaca), quien ocupó el lugar número dos de la lista presentada en la Tercera Circunscripción, así como por Brasil Alberto Acosta Peña (del Estado de México), quien ocupó el lugar número 10 en la Quinta Circunscripción.

En cuanto a los escaños correspondientes a los 21 distritos uninominales en los cuales todas las candidaturas tenían que ser ocupadas obligatoriamente por personas indígenas, tres de ellos fueron ganados por la alianza Va por México. Dos de éstos fueron ocupados por candidatas del PRI: Yeimi Yazmín Aguilar Cifuentes (quien ganó en el distrito federal 05 con sede en San Cristóbal de Las Casas, en Chiapas) y Sayonara Vargas Rodríguez (quien ganó en el distrito 01 con cabecera en Huejutla, en Hidalgo). El tercer escaño lo ganó la candidata que el PRD registró en el 06 distrito de Chilapa, en Guerrero, Fabiola Rafael Dircio. A su vez, el candidato del PAN, Sergio Enrrique Chalé Cauich, ganó el distrito 01 de Valladolid en Yucatán, sin alianza.

Las 17 curules restantes de Mayoría Relativa fueron conquistadas por candidaturas de la coalición Juntos Hacemos Historia. Ocho de estas curules fueron ganadas por Morena, cinco con el apoyo de una alianza parcial con el PVEM y el PT, y tres sin alianza. En efecto, Alfredo Vázquez Vázquez triunfó en el distrito 03 de Ocosingo, en Chiapas; Irma Juan Carlos triunfó en el distrito 02 de Teotitlán, en Oaxaca, y Beatriz Dominga Pérez López triunfó en el distrito 06 de la capital de Oaxaca, los tres bajo las solas siglas de Morena. Las otras cinco candidaturas exitosas de este mismo partido se presentaron bajo las siglas de la coalición Juntos Hacemos Historia, y contaron con el apoyo del PVEM y del PT: Manuela del Carmen Obrador

Narváez ganó el distrito 01 de Palenque, en Chiapas; Adela Ramos Juárez ganó el distrito 02 de Bochil, en Chiapas; Azael Santiago Chepi ganó el distrito 04 de Tlacolula, en Oaxaca; María del Carmen Bautista Peláez ganó el distrito 09 de Puerto Escondido, en Oaxaca; e Inés Parra Juárez ganó el distrito 04 de Ajalpan, en Puebla.

Nueve candidaturas más de Mayoría Relativa resultaron electas bajo la coalición Juntos Hacemos Historia. Ocho de ellas beneficiaron a militantes registrados por el PVEM: Roberto Antonio Rubio Montejo ganó el distrito 11 de Las Margaritas, en Chiapas; José Antonio Estefan Gillessen ganó el distrito 07 de Ixtepec, en Oaxaca; Fátima Almendra Cruz Peláez ganó el distrito 02 de Cuautilulco, en Puebla; Christian Joaquín Sánchez Sánchez ganó el distrito 07 de Tamazunchale, en San Luis Potosí; María del Carmen Pinete Vargas ganó el distrito 02 con cabecera en Tantoyuca, e Itzel Aleli Domínguez Zopiyactle ganó el distrito 18 con cabecera en Zongolica, situados ambos en Veracruz; Mario Xavier Peraza Ramírez ganó el distrito 02 de Progreso, y Consuelo del Carmen Navarrete Navarro ganó el distrito 05 de Ticul, situados ambos en Yucatán. Finalmente, Victoriano Wences Real, cuya candidatura fue registrada por el PT, ganó el distrito 05 con cabecera en Tlapa de Comonfort, en el estado de Guerrero.

La figura 5.4 sintetiza los comportamientos electorales de estos 21 distritos reservados para candidaturas exclusivamente indígenas. En términos generales, las elecciones en ellos se llevaron a cabo en contextos más bien participativos, con un promedio de 66%, significativamente superior al observado en los distritos mestizos (51,7%). Con la única excepción del distrito 04 de Tlacolula en Oaxaca, donde apenas participó el 44.6% de los inscritos, la participación electoral fue siempre superior al promedio nacional y rebasó incluso el 70% en ocho distritos, situados sobre todo en Chiapas y Yucatán, así como en Veracruz.

En promedio, las diputaciones ganadoras obtuvieron 87 mil votos (49.4% de los válidos), con un mínimo de 65 mil 285 sufragios en el distrito 06 con cabecera en Ixtepec en Oaxaca –donde Beatriz Dominga Pérez López ganó con el 42.9% del voto válido bajo las solas siglas de Morena– y un máximo de 138 808 sufragios en el distrito 01 con cabecera en Palenque, en Chiapas –donde Manuela del Carmen Obrador

Narváez ganó con el 76% del voto válido con el registro de la coalición Juntos Hacemos Historia– (figura 5.4).

En contraste, las contiendas fueron sumamente reñidas en el distrito 02 con cabecera en Tantoyuca, en Veracruz –donde María del Carmen Pinete Vargas obtuvo 82 mil 032 votos (45.6% de los válidos) bajo las siglas de Juntos Hacemos Historia, frente al abanderado de la alianza PAN-PRI-PRD, Eric Abraham Sosa Mar, quien sumó 81 mil 510 votos (45.2%)--, así como en el distrito 01 de Huejutla en Hidalgo –donde la abanderada del PAN-PRI-PRD, Sayonara Vargas Rodríguez, se impuso con 67 mil 860 votos (43.4%) sobre Fortunato Rivera Castillo, quien sumó 65 mil 670 votos (42.1%) con el apoyo de Juntos Hacemos Historia.

Cabe notar que, además de las 21 candidaturas ganadoras, solamente 23 candidaturas adicionales obtuvieron más del 20% del voto válido y resultaron ser competitivas. Apenas cuatro candidaturas más rebasaron el umbral del 10%, y cuatro candidaturas adicionales obtuvieron entre 6.2% y 9.7% de los votos válidos. El resto de ellas no logró rebasar los niveles registrados de votos nulos.

Finalmente, la conformación de coaliciones contribuyó a contrarrestar la dispersión del sufragio, al reducir el número de candidaturas contendientes. En 18 de estos 21 distritos, el PRI, el PAN y el PRD compitieron en alianza, bajo las siglas de Va por México. A su vez, Morena compitió solo en cinco distritos y conformó alianzas parciales con el PT y el PVEM en los 16 distritos restantes, bajo las siglas de Juntos Hacemos Historia. Cuando los resultados electorales se desagregan y analizan partido por partido, se observa que los niveles distritales de fragmentación se situaron generalmente entre cuatro y cinco partidos relevantes, con configuraciones similares a las que se observan en el resto del país. En efecto, el Número Efectivo de Partidos Electorales tan solo rebasó las seis fuerzas relevantes en el distrito 07 de Tamazunchale, en San Luis Potosí, así como en el distrito 04 con cabecera en Ajalpan, en Puebla.

Todos estos datos apuntan hacia la efectividad de las acciones afirmativas para las candidaturas indígenas en ambas modalidades, en términos descriptivos y cuantitativos.

Figura 5.4: Distritos indígenas con cuotas obligatorias

Nombre	Distrito	L.N.	Total Votos	%Participación	Primera fuerza	%	MORENA	PVEM	PT	*Juntos Haremos Historia*	*Va por México*	PAN	PRI	PRD	MC	PES	RSP	FXM	Votos Nulos	NEPEL
CHIAPAS - Ocosingo	03	259,872	181,939	**70.0**	74,083	42.8	**42.8**	34.4	12.5	X	3.0	0.5	1.9	0.6	1.5	2.3	2.7	0.8	4.8	3.1
YUCATÁN - Ticul	05	312,556	235,141	**75.2**	76,779	33.6	25.2	4.7	3.4	**33.6**	X	30.0	23.6	4.8	4.2	1.3	0.6	1.9	2.7	4.6
YUCATÁN - Valladolid	01	300,533	229,899	**76.5**	87,609	39.0	24.0	1.6	1.2	X	X	**39.0**	29.1	1.0	1.6	0.9	0.5	1.1	2.1	3.4
CHIAPAS - San Cristóbal	05	296,936	177,117	59.6	72,131	44.2	25.9	10.7	3.4	40.3	**44.2**	2.4	38.9	2.2	3.7	6.2	3.8	1.8	8.0	4.2
CHIAPAS - Bochil	02	272,398	194,517	**71.4**	90,377	50.5	25.0	24.9	1.7	**50.5**	35.8	3.4	25.3	5.8	1.6	8.2	1.6	2.4	8.6	5.0
SAN LUIS POTOSI - Tamazunchale	07	284,946	197,811	69.4	88,224	48.2	22.7	20.3	3.7	**48.2**	32.6	16.7	12.5	2.6	2.9	3.1	12.2	1.1	7.4	6.4
GUERRERO - Tlapa	05	276,233	182,071	65.9	93,858	55.3	33.4	5.2	16.0	**55.3**	34.3	1.9	21.6	10.1	5.4	3.1	1.1	0.7	4.5	5.0
CHIAPAS - Palenque	01	264,887	196,433	**74.2**	**138,808**	**76.0**	37.3	32.5	5.2	**76.0**	8.0	1.4	4.9	1.4	2.3	5.3	7.2	1.3	6.6	3.9
VERACRUZ - Tantoyuca	02	257,336	187,559	**72.9**	82,192	45.6	27.9	10.8	6.1	**45.6**	45.2	23.8	11.1	10.6	3.9	2.1	1.8	1.4	4.1	5.7
HIDALGO - Huejutla	01	290,286	163,297	56.3	67,936	43.4	36.8	2.4	2.2	42.1	**43.4**	8.7	31.0	3.0	1.4	9.7	2.2	1.3	4.1	4.0
CHIAPAS - Las Margaritas	11	213,227	150,769	**70.7**	89,151	65.1	36.4	13.5	13.2	**65.1**	10.9	1.2	6.5	3.0	1.9	19.2	1.8	1.3	8.9	4.7
OAXACA - Teotitlán	02	283,688	179,002	63.1	73,994	43.1	**43.1**	5.3	5.8	X	36.6	4.6	26.5	4.8	2.5	2.0	2.7	2.1	4.2	3.7
OAXACA - Tlacolula	04	327,219	145,790	44.6	90,211	64.8	46.9	5.8	10.6	**64.8**	25.9	5.9	17.6	1.9	2.8	2.2	1.6	3.0	4.4	3.7
OAXACA - Ixtepec	07	288,885	190,695	66.0	108,328	58.4	46.8	1.7	9.4	**58.4**	32.2	2.9	23.0	5.8	2.3	3.0	2.0	2.3	2.6	3.5
OAXACA - Tlaxiaco	06	288,511	151,771	52.6	65,285	45.4	**45.4**	4.3	12.8	X	26.2	3.1	18.5	3.9	2.0	3.2	2.0	3.9	5.2	3.8
PUEBLA - Cuautilulco	02	297,916	206,514	69.3	91,073	46.2	31.1	9.7	4.9	**46.2**	41.5	7.1	31.7	2.2	3.2	1.9	2.7	4.4	4.6	4.6
VERACRUZ - Zongolica	18	299,378	205,131	68.5	95,547	48.9	34.4	10.0	3.6	**48.9**	33.0	11.2	14.0	7.3	4.8	4.5	4.1	4.6	4.9	5.7
YUCATÁN - Progreso	02	318,248	223,610	**70.3**	79,357	36.6	30.6	4.1	1.3	**36.6**	X	26.4	22.8	3.5	4.9	3.1	0.6	1.8	2.6	4.5
PUEBLA - Ajalpan	04	288,212	191,621	66.5	79,623	44.2	27.1	8.2	7.9	**44.2**	38.6	13.7	19.8	3.5	5.5	5.1	3.6	2.9	5.8	6.5
GUERRERO - Chilapa	06	282,383	175,475	62.1	99,449	59.1	30.6	2.5	2.4	35.6	**59.1**	3.8	24.4	29.3	2.4	1.3	1.3	0.5	4.0	4.1
OAXACA - Puerto Escondido	09	289,014	178,019	61.6	81,516	47.9	40.1	2.6	4.8	**47.9**	43.4	3.1	30.1	9.5	1.8	1.7	2.9	2.4	4.3	3.8

Fuente: Elaboración propia con resultados electorales oficiales del INE.

Figura 5.5: Diputaciones electas por acción afirmativa en el PEF 2020-2020

NOMBRE	ACCION AFIRMATIVA	SEXO	PRINCIPIO DE ELECCIÓN	PARTIDO
Araceli Ocampo Manzanares	Afromexicana	Mujer	MR	MORENA
María Del Rosario Merlín García	Afromexicana	Mujer	MR	MORENA
Ángel Domínguez Escobar	Afromexicana	Hombre	MR	MORENA
Pedro Sergio Peñaloza Pérez	Afromexicana	Hombre	RP	MORENA
Yesenia Galarza Castro	Afromexicana	Mujer	RP	PAN
Angélica Peña Martínez	Afromexicana	Mujer	MR	PVEM
Brenda Espinoza López	Diversidad sexual	Mujer	MR	MORENA
Salma Luévano Luna	Diversidad sexual	Mujer	RP	MORENA
Kathia María Bolio Pinelo	Diversidad sexual	Mujer	RP	PAN
Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel	Diversidad sexual	Mujer	RP	PRI
Mónica Herrera Villavicencio	Discapacidad	Mujer	MR	MORENA
Carlos Sánchez Barrios	Discapacidad	Hombre	MR	MORENA
Pedro David Ortega Fonseca	Discapacidad	Hombre	MR	MORENA
Catalina Díaz Vilchis	Discapacidad	Mujer	RP	MORENA
Cecilia Márquez Alkadef Cortés	Discapacidad	Mujer	RP	MORENA
Norma Angélica Aceves García	Discapacidad	Mujer	RP	PRI
Yolanda De La Torre Valdez	Discapacidad	Mujer	RP	PRI
Andres Pintos Caballero	Discapacidad	Hombre	MR	PVEM -> MC *
Elvia Yolanda Martínez Cosio	Migrantes	Mujer	RP	MC
Alma Griselda Valencia Medina	Migrantes	Mujer	RP	MORENA
Olga Leticia Chávez Rojas	Migrantes	Mujer	RP	MORENA
Manuel Alejandro Robles Gómez	Migrantes	Hombre	RP	MORENA
Mario Alberto Torres Escudero	Migrantes	Hombre	RP	MORENA
Maximiano Barboza Llamas	Migrantes	Hombre	RP	MORENA
Ana Laura Valenzuela Sánchez	Migrantes	Mujer	RP	PAN
Nora Elva Oranday Aguirre	Migrantes	Mujer	RP	PAN
Eliseo Compeán Fernández	Migrantes	Hombre	RP	PAN
Jorge Ernesto Inzunza Armas	Migrantes	Hombre	RP	PAN
María Elena Serrano Maldonado	Migrantes	Mujer	RP	PRI
Adela Ramos Juárez	Indígena	Mujer	MR	MORENA
Beatriz Dominga Pérez López	Indígena	Mujer	MR	MORENA
Inés Parra Juárez	Indígena	Mujer	MR	MORENA
Irma Juan Carlos	Indígena	Mujer	MR	MORENA

Figura 5.5: Diputaciones electas por acción afirmativa en el PEF 2020-2021

NOMBRE	ACCION AFIRMATIVA	SEXO	PRINCIPIO DE ELECCIÓN	PARTIDO
Manuela Del Carmen Obrador Narváez	Indígena	Mujer	MR	MORENA
María Del Carmen Bautista Peláez	Indígena	Mujer	MR	MORENA
Alfredo Vázquez Vázquez	Indígena	Hombre	MR	MORENA
Azael Santiago Chepi	Indígena	Hombre	MR	MORENA
Brenda Ramiro Alejo	Indígena	Mujer	RP	MORENA
Brianda Aurora Vázquez Álvarez	Indígena	Mujer	RP	MORENA
Maria Del Rosario Reyes Silva	Indígena	Mujer	RP	MORENA
Reyna Celeste Ascencio Ortega	Indígena	Mujer	RP	MORENA
Rosalinda Domínguez Flores	Indígena	Mujer	RP	MORENA
Alfredo Aurelio González Cruz	Indígena	Hombre	RP	MORENA
Irán Santiago Manuel	Indígena	Hombre	RP	MORENA
Saúl Hernández Hernández	Indígena	Hombre	RP	MORENA
Sergio Enrrique Chalé Cauich	Indígena	Hombre	MR	PAN
Alma Rosa Hernández Escobar (QEPD)+	Indígena	Mujer	RP	PAN
Anabey García Velasco	Indígena	Mujer	RP	PAN
Genoveva Huerta Villegas	Indígena	Mujer	RP	PAN
Fabiola Rafael Dircio	Indígena	Mujer	MR	PRD
Sayonara Vargas Rodríguez	Indígena	Mujer	MR	PRI
Yeimi Yazmín Aguilar Cifuentes	Indígena	Mujer	MR	PRI
Eufrosina Cruz Mendoza	Indígena	Mujer	RP	PRI
Brasil Alberto Acosta Peña	Indígena	Hombre	RP	PRI
Victoriano Wences Real	Indígena	Hombre	MR	PT
Consuelo Del Carmen Navarrete Navarro	Indígena	Mujer	MR	PVEM
Fatima Almendra Cruz Peláez	Indígena	Mujer	MR	PVEM
Itzel Aleli Domínguez Zopiyactle	Indígena	Mujer	MR	PVEM
María Del Carmen Pinete Vargas	Indígena	Mujer	MR	PVEM
Christian Joaquín Sánchez Sánchez	Indígena	Hombre	MR	PVEM
Jose Antonio Estefan Gillessen	Indígena	Hombre	MR	PVEM
Mario Xavier Peraza Ramírez	Indígena	Hombre	MR	PVEM
Roberto Antonio Rubio Montejo	Indígena	Hombre	MR	PVEM
Carlos Alberto Valenzuela Gonzalez	Indígena	Hombre	RP	PAN
Roberto Valenzuela Corral	Indígena	Hombre	RP	PAN -> MORENA*

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la DEPPP del INE y del SIL.

\+ La legisladora falleció el pasado 5 de junio de 2022.

* Cambió de partido después de la elección.

Conclusión: Una perspectiva sintética, general y transversal

En suma, la implementación de las acciones afirmativas bajo la forma de cuotas obligatorias para al menos 50 de las candidaturas partidistas, propició una participación cuantiosa de candidaturas de los cinco grupos objeto de atención prioritaria, que registraron 442 fórmulas para competir en los comicios por alguno de estos conceptos, y de las cuales 65 fueron electas como diputadas o diputados de la LXV Legislatura. Para mayor claridad, el conjunto de estas diputaciones se incluye en un cuadro sintético que contiene sus nombres completos, su grupo de adscripción, su sexo, el principio de representación y el partido político por el que compitieron (figura 5.6).

Como también puede observarse en las figuras 5.6a y 5.6b, en total se registraron 442 fórmulas (integradas a su vez por 884 candidaturas propietarias y suplentes): 243 en escaños de Mayoría Relativa (55%) y 199 por el principio de Representación Proporcional (45%). Poco más de la mitad de ellas compitió por una diputación indígena (53%), movilizando a un total de 466 personas que se adscribieron como indígenas. Asimismo, se registró la participación de 158 personas con discapacidad (18% del total), seguidas por 104 personas migrantes residentes en el exterior (11.8%), por 82 personas de la diversidad sexual (9.3%) y por 74 personas afromexicanas (8.4%). Pese a la premura de los tiempos, todos los partidos políticos y coaliciones cumplieron formalmente con las cuotas y con los requisitos establecidos, abriendo espacios para candidaturas que se adscribieron a alguno estos cinco grupos. Y al concluir el proceso electoral, 65 de estas fórmulas resultaron ganadoras e ingresaron a la Cámara de Diputados, donde ocupan 13% de los 500 escaños legislativos.

En contraste con la proporción de las cuotas establecidas por las autoridades electorales –que fijaron un mínimo de 50 candidaturas obligatorias para cada partido o coalición: 32 uninominales (64%) y 18 plurinominales (36%)–, 30 de las 65 diputaciones que resultaron electas lo fueron en distritos de Mayoría Relativa (46%) y 35 en alguna de las cinco circunscripciones de Representación Proporcional (54%), mediante su inclusión en alguna de las cinco listas plurinominales que presentaron los distintos partidos políticos o coaliciones.

Figura 5.6a: Desglose de las candidaturas por acción afirmativa PEF 2020-2021

Candidaturas propietarias por acción afirmativa PEF 2020-2021

PPN	Indígenas				Afromexicanas				Discapacidad				Diversidad sexual				Migrantes				TOTAL					
	Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		No binario	TOTAL
	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	
Va por México (PAN-PRI-PRD)	9		9		1		2		1		1				3						11		15			26
PAN	1	3	2	6		1	1	1	2	1	1	1				1		3		2	3	8	4	11		26
PRI	1	3	2	6				1	2		1	2				1		3		2	3	6	3	12		24
PRD	1	2	2	7		1			1	2	2	1	1	1				4		3	3	10	4	11		28
Juntos Hacemos Historia (PT-PVEM-MORENA)	8		9		1		1		2		2				1						11		13			24
PT	2	4	2	5	1		1	1	3	1	2	1	1	1	1	1		3		2	7	9	6	10		32
PVEM	2	5	2	5			1	1	1	1	1	1	1	1	1			2		3	4	9	5	10		28
MORENA	1	3	3	6		1	2		2		1	2				1		3		2	3	7	6	11	1	28
MC	7	4	14	7	3	1	2		3	2	3	3	3		4	2		3		2	16	10	23	14		63
PES	10	5	11	5	1		2	1	4	4	2	1		1	2			1		4	15	11	17	11		54
RSP	10	5	11	4	2	1	2		3	2	3	2	2		5	1		2		3	17	10	21	10		58
FXM	3	2	18	7		1	3		2	1	4	1		1	2	1		2		3	5	7	27	12		51
TOTAL	55	36	85	58	9	6	17	5	26	14	23	15	8	5	19	8	NA	26	NA	26	98	87	144	112	1	442

Candidaturas suplentes por acción afirmativa PEF 2020-2021

PPN	Indígenas				Afromexicanas				Discapacidad				Diversidad sexual				Migrantes				TOTAL					
	Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		No binario	TOTAL
	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	
Va por México (PAN-PRI-PRD)	7		11		1		2				2				3						8		18			26
PAN	1	3	2	6		1	1	1	2	1	1	1				1		2		3	3	7	4	12		26
PRI		3	3	6				1	1		2	2				1		2		3	1	5	5	13		24
PRD	1	2	2	7		1			1		2	3	1	1				2		5	3	6	4	15		28
Juntos Hacemos Historia (PT-PVEM-MORENA)	6		11		1		1		2		2				1						9		15			24
PT	2	4	2	5	1		1	1	3	1	2	1	1	1	1	1		3		2	7	9	6	10		32
PVEM	1	5	3	5			1	1	1		1	2	1	1	1			2		3	3	8	6	11		28
MORENA	1	3	3	6		1	2		2		1	2				1		2		3	3	6	6	12	1	28
MC	5	3	16	8	2		3	1	3	2	3	3	3		4	2		3		2	13	8	26	16		63
PES	8	4	13	6	1		2	1	4	3	2	2		1	2			1		4	13	9	19	13		54
RSP	8	5	13	4			4	1	3	1	3	3	2		5	1		2		3	13	8	25	12		58
FXM	1	1	20	8		1	3		1		5	2		1	2	1		2		3	2	5	30	14		51
TOTAL	41	33	99	61	6	4	20	7	23	8	26	21	8	5	19	8	NA	21	NA	31	78	71	164	128	1	442

Fuente: Cuadro elaborado y proporcionado por la DEPPP del INE.

Figura 5.6b: Agregado de las candidaturas por acción afirmativa PEF 2020-2021

Candidaturas propietarias y suplentes por acción afirmativa PEF 2020-2021

PPN	Indígenas				Afromexicanas				Discapacidad				Diversidad sexual				Migrantes				TOTAL							
	Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		No binario		TOTAL
	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	
Va por México (PAN-PRI-PRD)	16		20		2		4		1		3		0		6						19		33				52
PAN	2	6	4	12	0	2	2	2	4	2	2	2	0	0	0	2	5	5			6	15	8	23	0	0	52
PRI	1	6	5	12	0	0	0	2	3	0	3	4	0	0	0	2	5	5			4	11	8	25	0	0	48
PRD	2	4	4	14	0	2	0	0	2	2	4	4	2	2	0	0	6	8			6	16	8	26	0	0	56
Juntos Hacemos Historia (PT-PVEM-MORENA)	14		20		2		2		4		4		0		2						20		28				48
PT	4	8	4	10	2	0	2	2	6	2	4	2	2	2	2	2	6	4			14	18	12	20	0	0	64
PVEM	3	10	5	10	0	0	2	2	2	1	2	3	2	2	2	0	4	6			7	17	11	21	0	0	56
MORENA	2	6	6	12	0	2	4	0	4	0	2	4	0	0	0	2	5	5			6	13	12	23	2	0	56
MC	12	7	30	15	5	1	5	1	6	4	6	6	6	0	8	4	6	4			29	18	49	30	0	0	126
PES	18	9	24	11	2	0	4	2	8	7	4	3	0	2	4	0	2	8			28	20	36	24	0	0	108
RSP	18	10	24	8	2	1	6	1	6	3	6	5	4	0	10	2	4	6			30	18	46	22	0	0	116
FxM	4	3	38	15	0	2	6	0	3	1	9	3	0	2	4	2	4	6			7	12	57	26	0	0	102
TOTAL	96	69	184	119	15	10	37	12	49	22	49	36	16	10	38	16	47	57	NA		176	158	308	240	2		884

Fuente: Cuadro elaborado y proporcionado por la DEPPP del INE.

En otras palabras, los efectos de las acciones afirmativas fueron significativamente mayores en las curules de RP (donde el número de diputaciones electas prácticamente duplicó el número de cuotas implementadas para las candidaturas partidistas) que en las curules de MR (donde el número de las primeras solamente representó el 94% del número de las segundas).

Cuando la relación entre las cuotas implementadas y los triunfos obtenidos se desglosa por grupo y por tipo de escaño (figura 5.7), se observa que la mayor *efectividad* (entendida aquí como la proporción entre el número de diputaciones electas/el número de cuotas) se dio para las candidaturas que se registraron por la modalidad de Representación Proporcional y para las acciones afirmativas destinadas a las personas de la diversidad sexual (300%), a las personas migrantes y residentes en el extranjero (220%), a las personas con discapacidad y a las personas afromexicanas (200%), así como a las personas indígenas (167%).

Figura 5.7: Cuotas, candidaturas y diputaciones electas (PEF 2020-2021)

Cuotas establecidas para candidaturas partidistas			Diputaciones electas			%Diputaciones electas/cuotas		
Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP
30	21	9	36	21	15	**120%**	100%	**167%**
4	3	1	6	4	2	**150%**	**133%**	**200%**
8	6	2	8	4	4	100%	**67%**	**200%**
5	-	5	11	0	11	**220%**	-	**220%**
3	2	1	4	1	3	**133%**	**50%**	**300%**
50	32	18	65	30	35	**130%**	**94%**	**194%**

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el INE.

Por el diseño de la acción afirmativa, el número de diputaciones que resultaron electas en los distritos de Mayoría Relativa es idéntico a las cuotas establecidas para las 21 candidaturas de personas indígenas (100%), en contraste con los resultados obtenidos por las candidaturas de las personas afromexicanas (133%). En cambio, el número de diputaciones electas fue inferior en el caso de las candidaturas uninominales para personas con discapacidad (67%) y de la diversidad sexual (50%), siendo compensado en ambos casos por el éxito que obtuvieron las candidaturas de estos mismos grupos por la modalidad de RP.

Finalmente, la proporción entre el número de diputaciones electas y el número de candidaturas propietarias vigentes, permite estimar la probabilidad de ser electo una vez que se consigue el registro por alguna acción afirmativa, bajo alguno de los dos principios de representación. De manera general, esta probabilidad fue de 14.4% para el conjunto de las candidaturas en el PEF 2020-2021, siendo un poco inferior para las candidaturas de MR (13.7%) que para las de RP (15.6%). Para poder observar los efectos de las distintas acciones afirmativas, contrastemos las diferencias entre las diputaciones electas por cada grupo y el resto de las 435 candidaturas (figura 5.8).

Figura 5.8: Acciones afirmativas, candidaturas y diputaciones electas (PEF 2020-2021)

Acción Afirmativa (AA):	Candidaturas vigentes (propietarias)			Diputaciones electas			Diputaciones electas/ candidaturas		
	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP
Indígena	234	140	94	36	21	15	15.4%	15.0%	16.0%
Afromexicana	37	26	11	6	4	2	16.2%	15.4%	**18.2%**
Discapacidad	78	49	29	8	4	4	10.3%	**8.2%**	13.8%
Migrantes	52	NA	52	11	NA	11	**21.2%**	NA	**21.2%**
Diversidad Sexual	41	28	13	4	1	3	9.8%	**3.6%**	**23.1%**
Total AA	442	243	199	65	30	35	14.7%	12.3%	17.6%
Otras candidaturas	3029	1946	1083	435	270	165	**14.4%**	**13.9%**	**15.2%**
Total	3471	2189	1282	500	300	200	14.4%	13.7%	15.6%

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la DEPPP del INE. NA = "No aplica".

Como se observa en la figura 5.8, las probabilidades más altas de victoria se registran entre quienes compitieron por candidaturas plurinominales de la diversidad sexual (23.1%) y de las personas migrantes y residentes en el exterior (21.2%). Asimismo, fueron sensiblemente superiores para las candidaturas de las personas afromexicanas e indígenas, particularmente para aquellas que participaron bajo el principio de Representación Proporcional (18.2% y 16%, respectivamente).

En cambio, estas probabilidades fueron mucho más bajas para las candidaturas uninominales reservadas para personas de la diversidad sexual (3.6%) y para personas con discapacidad (8.2%). En el primer caso, el éxito mayor de las candidaturas plurinominales de la diversidad sexual compensó en parte estas diferencias, pero éstas mismas candidaturas también registraron probabilidades de éxito inferiores para el caso de las personas con discapacidad.

Por supuesto, estos resultados se deben a la interacción de un conjunto complejo de variables que, además de las candidaturas y las cuotas, incluyen la fuerza y la presencia desigual de los distintos partidos, así como las estrategias complejas que éstos implementaron para registrar coaliciones parciales a lo largo y ancho del territorio nacional. Aun así, la elección de estas 65 diputaciones refleja un importante avance en términos cuantitativos y descriptivos.

Al mismo tiempo, las tensiones y los retos enfrentados en la implementación de las acciones afirmativas en el PEF 2020-2021 también invitan a desarrollar una reflexión más amplia sobre los principios y las premisas que sustentan las modalidades mayoritarias y proporcionales de representación legislativa (las segundas fueron diseñadas para compensar los efectos desproporcionales de las primeras, para propiciar una representación más equilibrada de los partidos políticos minoritarios), sobre las implicaciones que puede tener su uso respectivo para garantizar la representación de grupos en situación de discriminación, así como sobre el tipo de relaciones y de mandatos políticos, de vínculos de responsabilidad y de rendición de cuentas que cada una de ellas promueve entre votantes, candidaturas, partidos y representantes. En efecto, como veremos con detenimiento en el Capítulo 9 de este estudio, cada uno de estos grupos es heterogéneo, tiene características socio-demográficas específicas y se diferencia en sus patrones de distribución etaria y/o en sus niveles respectivos de concentración socio-territorial.

En una perspectiva transversal de género, las acciones afirmativas implementadas en 2021 también integraron el principio de paridad y se acompañaron de una fuerte participación de mujeres en todos los partidos políticos, ya que 550 de las 882 candidaturas propietarias y suplentes que integraron las 441 fórmulas binarias registradas, fueron ocupadas por personas de dicho sexo (62.4%). Como lo hemos visto, dos candidaturas más integraron una fórmula no binaria, que fue registrada por MORENA. Como también se observa en las figuras 5.9a y 5.9b, en cuanto a la composición de estas fórmulas por partidos políticos, la proporción de candidatas mujeres se situó entre un mínimo de 50% (en el caso de las candidaturas postuladas por el Partido del Trabajo) y un máximo de 81.2% (en el caso de las candidaturas postuladas por Fuerza por México).

Figura 5.9a: Candidaturas registradas por acción afirmativa y partido en el PEF 2020-2021

Cuadro 5.9a: Candidaturas registradas por acciones afirmativas por partido en el PEF 2021

PPN	Indígenas		Afromexicanas		Discapacidad		Diversidad sexual * (falta agregar dos candidaturas no binarias)		Migrantes		Totales (falta agregar dos candidaturas no binarias)			
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Total	% Mujeres
PAN	13	17	2	4	6	6	0	4	4	6	25	37	62	59.7%
PRI	10	26	2	4	3	9	0	4	5	5	20	48	68	70.6%
PRD	14	28	2	2	5	9	4	2	6	8	31	49	80	61.3%
PT	14	16	2	4	8	6	4	4	6	4	34	34	68	50.0%
PVEM	21	23	0	6	5	7	4	2	4	6	34	44	78	56.4%
MORENA	12	28	4	4	6	8	0	4	5	5	27	49	76	64.5%
MC	19	45	6	6	10	12	6	10	6	4	47	77	124	62.1%
PES	25	37	2	6	15	7	2	4	2	8	46	62	108	57.4%
RSP	27	32	3	7	9	11	4	12	4	6	47	68	115	59.1%
FxM	8	51	2	6	4	12	2	6	3	7	19	82	101	81.2%
Total	**163**	**303**	**25**	**49**	**71**	**87**	**28**	**52**	**45**	**59**	**332**	**550**	**882**	**62.4%**

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del documento "Candidaturas y Diputaciones Electas AA PEF 2021" proporcionado por la DEPPP del INE.

Esta participación mayor de mujeres se reflejó efectivamente en la elección de una proporción mayor de diputadas que de diputados, para cada uno de los cinco grupos. De las 65 diputaciones electas, 41 fueron de candidatas mujeres (63.1%) y 24 de candidatos hombres (36.9%). Para ser precisos, seis de los once escaños reservados para mexicanas y mexicanos migrantes y residentes en el extranjero serán ocupados por mujeres (54.5%), 22 de los 36 escaños reservados para personas indígenas serán ocupados por mujeres (61.1%), cuatro de los seis escaños reservados para personas afromexicanas serán ocupados por mujeres (66.7%) y cinco de los ocho escaños reservados para personas con discapacidad serán ocupados por mujeres (62.5%). Asimismo, las cuatro diputadas electas pertenecientes al grupo de la diversidad sexual se autoadscribieron, a su vez, como mujeres (100%).

Figura 5.9b: Candidaturas registradas por acciones afirmativas en el PEF 2021 por género

Acción Afirmativa	Candidaturas binarias registradas (441 propietarias y 441 suplentes)			Candidaturas electas (65 escaños)			Porcentajes de las candidaturas electas	
	Hombres	Mujeres	%Mujeres	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Indígenas	163	303	65.0%	14	22	36	38.9	61.1
Afromexicanas	25	49	66.2%	2	4	6	33.3	66.7
Discapacidad	71	87	55.1%	3	5	8	37.5	62.5
Diversidad Sexual	28	52	65.0%	0	4	4	0	100
Migrantes	45	59	56.7%	5	6	11	45.5	54.5
Total	**332**	**550**	**62.4%**	**24**	**41**	**65**	**36.9**	**63.1**

Fuente: Elaboración propia con base en información con datos tomados del documento "Candidaturas y Diputaciones Electas AA PEF 2021" proporcionado por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE.

Por otra parte, resulta interesante contrastar los resultados de la elección en las distintas categorías de las acciones afirmativas con algunos datos derivados del *Cuestionario de Identidad del Sistema de Candidatas y Candidatos ¡Conóceles!*, que el INE solicitó llenar a las 6 mil 942 candidaturas a diputaciones por Mayoría Relativa y Representación Proporcional (incluyendo propietarias y suplentes). En total, 6 mil 420 candidaturas lo respondieron (92.5%).

Figura 5.10: Cuestionario de identidad del INE (porcentajes del total de 6420 Candidaturas Registradas que lo respondieron)

	SI se identifican		NO se identifican		Prefirió No contestar	
Acción Afirmativa	**Casos**	**%**	**Casos**	**%**	**Casos**	**%**
Indígenas	509	7.9	5303	82.6	608	9.5
Afromexicanas	107	1.7	5724	89.2	589	9.2
Discapacidad	155	2.4	5696	88.7	569	8.9
Diversidad Sexual	117	1.8	5709	88.9	594	9.3
Migrantes	84	1.3	5769	89.9	567	8.8
Total	972	15.10%				

Fuente: Elaboración propia con base en datos del portal https://candidaturas.ine.mx/

Como lo muestra la figura 5.10, de este subconjunto un total de 972 candidaturas (propietarias y suplentes) se auto identificaron como parte de alguno de estos cinco grupos, lo que proporciona una idea aproximativa de su proporción dentro del universo total de candidaturas: 509 de éstas se identificaron como indígenas (7.9%), 107 como afromexicanas (1.7%), 155 como personas con alguna discapacidad (2.4%), 117 como personas de la diversidad sexual (1.8%) y 84 como migrantes y residentes en el exterior (1.3%).

Aunque no podemos cruzar directamente los datos individuales de estas auto identificaciones con los del grupo de acciones afirmativas por el que fueron registradas, es interesante notar que su número es mucho más elevado que el de las candidaturas registradas por la acción afirmativa indígena (509 contra 468 registros), afromexicanas (107 contra 74 registros) y de la diversidad sexual (117 contra 82 registros), mientras que es muy similar para las personas con discapacidad (155 contra 156 registros) y es inferior para las personas migrantes y residentes en el exterior (84 contra 104 registros). Estos datos son cuanto más relevantes porque provienen del universo más restringido de las 6 mil 420 candidaturas que sí respondieron al cuestionario del INE. Por ende, un número significativo de personas que declararon identificarse con alguno de los tres primeros grupos no fue registrado por la acción afirmativa correspondiente, mientras que no todas las candidaturas registradas por la última se identificaron como migrantes en el cuestionario.

Otro dato interesante, que resulta más difícil de interpretar, se deriva de las

personas que sí rellenaron el cuestionario, pero prefirieron no contestar a estas preguntas de auto identificación. Como se observa en la figura 5.10, se trata de una proporción importante de candidaturas que varía entre 8.8% y 9.5% del total de personas que contestaron el cuestionario. Lo que es relevante es que su número rebasa siempre el número de las respuestas afirmativas de auto identificación, incluso para la pregunta sobre la identidad indígena (que cuenta con 509 auto identificaciones y con 608 no respuestas). Y el contraste es mucho más notable para la pregunta sobre la diversidad sexual (117 auto identificaciones contra 594 no respuestas), sobre la identidad afromexicana (107 autoidentificaciones contra 589 no respuestas), sobre la discapacidad (155 autoidentificaciones contra 569 no respuestas) y sobre las experiencias de migración (84 autoidentificaciones contra 567 no respuestas).

Lo que resulta sorprendente es que los porcentajes de no respuestas prácticamente no varían. En efecto, una de cada once candidaturas "*prefirió no contestar*" a ninguna de estas preguntas. No contamos con información empírica para poder establecer las razones para ello, pero a título de hipótesis, esto se pudiera deber al deseo de preservar la privacidad de ese tipo de información, a la percepción de que ese tipo de preguntas puede contribuir a la estigmatización de cierto tipo de identidades, al temor de ser discriminado al responder afirmativamente o bien, simplemente, a algún problema técnico de medición, de diseño o de aplicación del cuestionario. En todo caso, estas tasas de no respuestas son inusualmente elevadas y reflejan, al menos, la dificultad de captar este tipo de autoadscripciones de una forma precisa, incluso cuando se consiguen captar las respuestas del 92.5% de las y los integrantes de la Cámara legislativa.

Cuando se contrastan los resultados de este cuestionario con los otros datos que acabamos de analizar, se adquiere una visión complementaria que permite situar los resultados de las acciones afirmativas y ponderar la magnitud de los avances en términos cuantitativos y descriptivos (figura 5.11).

El caso de las candidaturas de personas migrantes y residentes en el extranjero es el más impresionante: mientras que la cuota establecida por las autoridades electorales fue de cinco escaños (1% del total), 1.3% de las candidaturas se auto

identificaron con este concepto, 1.5% de las candidaturas se registraron por esta acción afirmativa y 2.2% lograron ser electas a la Cámara legislativa. Como veremos en el Capítulo 9, se trata de un porcentaje muy inferior al total de mexicanas y mexicanos que residen en el exterior (9.5% de la población que reside en México), pero superior al de las personas que solicitaron su inscripción en el padrón para votar desde el extranjero (1.1% de las personas inscritas para votar).

Figura 5.11: Cuotas, candidaturas, diputaciones electas y autoidentificación en el cuestionario del INE, 2021

Personas pertenecientes al grupo de personas:	Cuotas establecidas por las autoridades electorales		Candidaturas vigentes (propietarias)		Autoidentificación (cuestionario ¡Conócelos!)		Diputaciones electas	
	Total	%	Total	%	Total	Sí	Total	%
Indígenas	30	6.0%	234	6.7%	509	7.9%	36	7.2%
Afromexicanas	4	0.8%	37	1.1%	107	1.7%	6	1.2%
Discapacidad	8	1.6%	78	2.2%	155	2.4%	8	1.6%
Migrantes	5	1.0%	52	1.5%	84	1.3%	11	2.2%
Diversidad sexual	3	0.6%	41	1.2%	117	1.8%	4	0.8%
Total AA	50	10.0%	442	12.7%	972	15.1%	65	13.0%
Resto de escaños	450	90.0%	3029	87.3%	5448	NA	435	87.0%
Total	500	100.0%	3471	100.0%	6420	NA	500	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos de los acuerdos del Consejo General del INE con número de expedientes INE/CG572/2020, INE/CG18/2021 e INE/CG160/202; del documento "Candidaturas y Diputaciones Electas AA PEF 2021" proporcionado por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE; del documento "Resultados de los cómputos distritales y de las circunscripciones de la elección federal 2020-2021 obtenidos en las candidaturas por acciones afirmativas y de mujeres para la integración de la Cámara de Diputadas y Diputados, INE, Junio 2021 y del Cuestionario implementado por el INE del sitio "¡Candidatas y Candidatos, Conóceles!", consultado por última vez el día 18 de noviembre

Asimismo, 0.8% de las candidaturas fueron reservadas para personas afromexcianas, 1.1% de las fórmulas fueron registradas por ese concepto, 1.7% de las candidaturas se identificaron a sí mismas como afromexicanas y seis diputaciones (1.2% del total) fueron ganadas por personas de este mismo grupo, con lo que se rebasó la cuota establecida. En este caso, estos porcentajes son similares a las estimaciones de autoadscripción de la Encuesta Intercensal del INEGI en 2015 (1.16%) pero inferiores a la proporción de población afromexicana que fue estimada por el INEGI en el Censo de Población de 2020 (2.0%).

Asimismo, las 30 cuotas que fueron establecidas para las personas indígenas

(6% de las 500 curules) suscitaron el registro de 6.7% de fórmulas indígenas y se acompañaron de la auto identificación de 7.9% de las candidaturas, resultando en la elección de 36 diputados y diputadas indígenas (es decir, del 7.2% del total de escaños). Esta proporción es inferior a la que arrojan los nuevos fraseos de autoadscripción aplicados por el INEGI en el Censo de Población de 2010 (que fue de 14.9%), en la Encuesta Intercensal de 2015 (que incrementó puntualmente a 21.5%) y en el Censo de Población de 2020 (que fue de 19.4%), pero rebasa el porcentaje de autoadscripción que fue captado, con un fraseo distinto, en el Censo de Población de 2000 (que se situó en 6.1%), así como los porcentajes de hablantes de lenguas indígenas que se han registrado en los mismos ejercicios en 2010 (6.6%), 2015 (6.5%) y 2020 (6.1%), siendo prácticamente igual a lo que se estimó en el año 2000 (7.3%). En efecto, la evolución de las estimaciones de los porcentajes de hablantes de lenguas indígenas –que muestran un patrón sociodemográfico fuertemente estructurado y consistente desde el año 2000–, contrasta con las estimaciones de los porcentajes de autoadscripción subjetiva que se caracterizan por una fuerte volatilidad y dependen del contexto y del fraseo que se utiliza en los distintos ejercicios de medición (desarrollamos estas cuestiones en el Capítulo 9 de este estudio).

En cuanto al grupo de personas con discapacidad, la cuota planteada de ocho escaños (1.6% del total) también se tradujo en 2.2% de fórmulas registradas y en 2.4% de auto identificaciones con este grupo, así como en la elección de cuatro diputaciones de MR y de cuatro diputaciones de RP (es decir, de 1.6% del total). En este caso, este porcentaje resulta inferior a la estimación del INEGI para las personas que tienen mucha dificultad para realizar alguna actividad esencial para la vida cotidiana (4%), pero superior a la estimación del INEGI para las personas que no logran realizar alguna de esas actividades (0.9%) o que tienen alguna condición mental (1.3%).

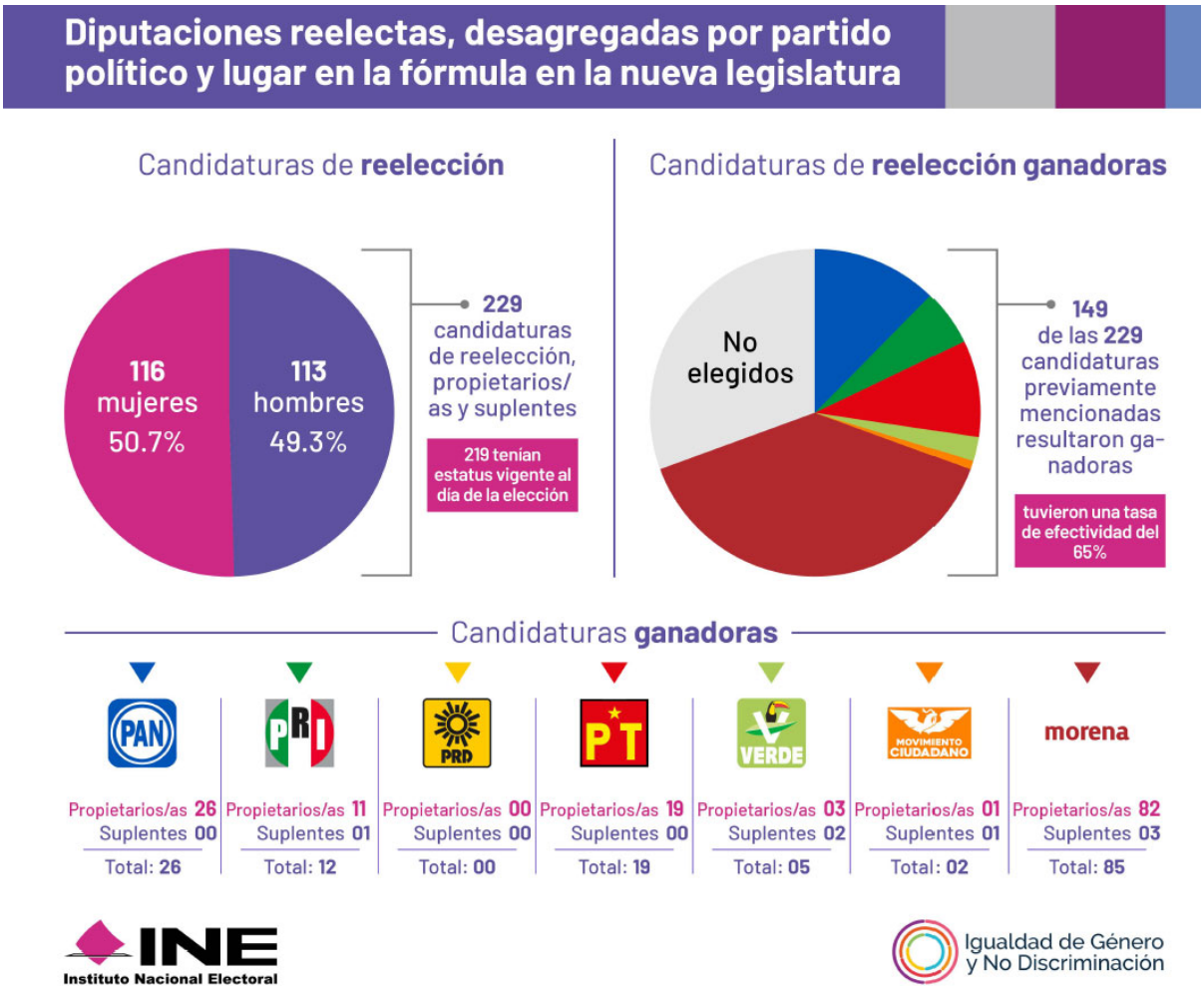
Algo similar sucede con las candidaturas de personas de la diversidad sexual. Si bien la cuota planteada para tres candidaturas (0.6%) se tradujo en la elección de cuatro diputaciones por este concepto (0.8% del total), esta proporción es inferior al porcentaje de candidaturas que se registraron por esta acción afirmativa (1.2%) o se

auto identificaron con este grupo en el cuestionario del INE (1.8%), así como al porcentaje total de la población mexicana de la diversidad sexual, que fue estimado recientemente en 5% por el INEGI (ENDISEG, 2022). Al mismo tiempo, la participación actual de dos diputadas trans en la Cámara legislativa (0.4%) arroja un porcentaje similar al que estima la misma encuesta especializada para la población trans mexicana (0.31%).

Finalmente, cabe considerar una última variable, relacionada con la posibilidad de reelegirse en cargos de representación legislativa. Tras haber sido prohibida por la reforma constitucional de 1933, la reelección se volvió a autorizar por la reforma constitucional de 2014, para las y los legisladores federales electos a partir de 2018. En términos generales, en el proceso electoral federal de 2021, un total de 449 diputaciones salientes buscaron re-elegirse pero solo 229 de ellas cumplieron los requisitos establecidos para volver a presentarse (debiendo ser postuladas por el mismo partido por el que fueron electas, salvo si perdieron o renunciaron a su militancia partidista antes de la mitad de su mandato). Entre ellas, 149 consiguieron efectivamente su elección consecutiva (65%). En el caso de quienes lograron reelegirse en distritos uninominales, ello proporciona un buen indicador de la fuerza de los vínculos de representación que los relacionan con sus electores (figura 5.12).

Dentro del universo de las 65 candidaturas que ganaron bajo una acción afirmativa, 48 fueron elegidas por primera vez (74%) y 17 fueron electas por elección consecutiva (26%). De las 17 diputaciones que fueron reelectas, diez son mujeres y siete son hombres. Con la única excepción del grupo de migrantes y residentes en el extranjero, se registra al menos una reelección en cada uno de los cuatro grupos restantes. En efecto, tanto Brenda Espinoza López –quien fue postulada por la acción afirmativa destinada a personas de la diversidad sexual— y Carlos Sánchez Barrios –quien fue postulado por la acción afirmativa destinada a personas con discapacidad—, como Araceli Ocampo Manzanares y María del Rosario Merlín García –cuyas candidaturas se registraron por la acción afirmativa destinada a personas afromexicanas– fueron reelectos por Mayoría Relativa, bajo las siglas de Morena.

Figura 5.12: Diputaciones reelectas en 2021



Fuente: Infografía proporcionada por la UTIGyND, con base en las Estadísticas Electorales 2021, Integración de la Cámara de Diputadas y Diputados, INE 2021.

Asimismo, diez candidaturas más postuladas por Morena por la acción afirmativa indígena lograron su reelección, siete de ellas en distritos de Mayoría Relativa (Manuela del Carmen Obrador Narváez, Alfredo Vázquez Vázquez, Irma Juan Carlos, Azael Santiago Chepi, Beatriz Dominga Pérez López, María del Carmen Bautista Peláez e Inés Parra Juárez) y tres mediante listas de Representación Proporcional (Reyna Celeste Ascencio Ortega, Irán Santiago Manuel y Rosalinda Domínguez Flores).

Adicionalmente, la candidatura de Roberto Antonio Rubio Montejo, registrada por el PVEM en el distrito 11 de Las Margaritas, en Chiapas, la de Carlos Alberto Valenzuela González, quien ocupó el lugar número dos de la lista plurinominal del

PAN en la Tercera Circunscripción, y la de Brasil Alberto Acosta Peña, quien ocupó el lugar 10 de las listas del PRI en la Quinta Circunscripción, lograron su reelección.

En resumidas cuentas, un acercamiento cuantitativo a los resultados electorales apunta hacia la eficacia general de la implementación de las nuevas medidas de acción afirmativa para la inclusión legislativa y la representación descriptiva de los cinco grupos que fueron objeto de ellas. Pasemos ahora a un análisis detallado de las agendas y de las labores que han estado desarrollando las 65 diputaciones electas desde que éstas ingresaron a la Cámara legislativa, en aras de estudiar los efectos de las acciones afirmativas en términos de representación sustantiva.

III. UNA APROXIMACIÓN A LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA *SUSTANTIVA* DE CINCO GRUPOS EN SITUACIÓN DE DISCRIMINACIÓN EN EL PEF 2020-2021

INTRODUCCIÓN GENERAL

La representación política es un fenómeno complejo abierto a la disputa conceptual y compuesto por diversas dimensiones, algunas de las cuales no se movilizan en el espacio público, razón que obstaculiza su análisis.

En términos generales, el debate contemporáneo de la representación política se centra entre la representación descriptiva y la representación sustantiva, es decir, sobre quién es representado (de forma *descriptiva*) y cómo es representado (de forma *sustantiva*). Para fines prácticos, podemos comprender la representación política descriptiva como "*el grado en el que las instituciones de representación reflejan las principales características de la población de la que proceden*" (Yuste, 2010, p. 42). En los términos propuestos por Hannah Pitkin, este tipo de representación busca ser un "reflejo no distorsionado" de la sociedad (Pitkin, 1985 [1967], p. 65). Por otra parte, comprendemos la representación sustantiva en el sentido de cómo los representantes "*logran hacer presente en los órganos de representación los intereses de los representados de una manera responsable hacia éstos*" (Pitkin, 1985 [1967], p.100).

El objetivo de esta parte es doble. Por una parte, se abunda en los efectos múltiples que tuvo la implementación de acciones afirmativas en la comunicación política y en las trayectorias políticas de las diputaciones electas por estas disposiciones. Por otra parte, se analizan los resultados que generaron estas medidas en cuanto a la representación sustantiva de los cinco grupos a representar en la Cámara de Diputados.

Alrededor de esas dos esferas se estructuran tres capítulos que responden preguntas de investigación específicas para hacer una valoración sistemática de los efectos y resultados que produjeron las acciones afirmativas implementadas en

el pasado proceso electoral y, en específico, en la representación sustantiva de los cinco grupos que fueron objeto de ellas.

En el Capítulo 6 que inicia esta parte, abordamos los efectos de las acciones afirmativas en la visibilización en las redes sociales de las diputadas y los diputados de los cinco grupos de interés. A través del análisis de su actividad en *Twitter*, observamos si durante la campaña electoral y durante la actual legislatura han aumentado los contenidos que incluyen menciones y referencias a estos grupos; así mismo, analizamos cómo se han ido conformando distintas redes de activación temática susceptibles de sensibilizar a la opinión pública sobre las agendas relacionadas con estos grupos.

En el Capítulo 7, a partir de entrevistas biográficas a profundidad de una selección estratégica e intencional de 26 diputaciones electas por este concepto, se indaga en los diversos efectos de las acciones afirmativas en sus trayectorias políticas. La heterogeneidad de los itinerarios políticos antes del PEF 2020-2021 permite observar los múltiples efectos de las acciones afirmativas en dichas trayectorias, así como los impactos de estas medidas en la selección de candidaturas, en las campañas electorales y en las agendas legislativas.

En el Capítulo 8 se hace una revisión de los resultados que han obtenido estas 65 diputaciones electas en su trabajo legislativo. Mediante un examen de las 300 iniciativas presentadas por estas diputaciones, estudiamos si en ellas refieren a los grupos considerados por las acciones afirmativas, y si han logrado que dichas iniciativas avancen en el proceso legislativo. Además, usando la misma base de datos de estas iniciativas legislativas, indagamos en la forma en que las diputaciones electas comprenden la representación sustantiva de los distintos grupos por los que fueron registrados y las temáticas que, desde su perspectiva y actividad legislativa, resultan relevantes para dichos grupos.

Capítulo 6. Comunicar y representar en el espacio público: la (in-) visibilización de los grupos en las narrativas desarrolladas en *Twitter*

Introducción

Uno de los objetivos de las acciones afirmativas implementadas en el pasado proceso electoral de 2020-2021, fue visibilizar a los cinco grupos beneficiarios de dichas acciones. Así queda reflejado en las distintas sentencias que precedieron la implementación de las acciones afirmativas, donde se diagnosticó que una de los agravios que sufren estos cinco grupos es la invisibilización de su existencia o de sus problemas, especialmente en los espacios de representación y toma de decisiones políticas.

En el mismo sentido, diversos actores y expertos han recalcado este objetivo de las acciones afirmativas. Por ejemplo, en el foro "*Evaluación y prospectiva de las Acciones Afirmativas en los procesos electorales federales*" organizado por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPPP) del INE el 19 de agosto de 2021, el consejero electoral Ciro Murayama afirmó que "*las acciones afirmativas justamente quieren asegurar la representación y la visibilización de minorías o grupos poblacionales*" (véase al respecto la síntesis de dicho evento, que se incluye en los Anexos de este estudio).

La importancia de visibilizar a estos grupos no es un tema nuevo. Previamente, en la literatura feminista, se ha abordado como entre la mayor representación descriptiva que se logra con la llegada de las mujeres a cargos públicos y la representación sustantiva que permite logros concretos en materia legislativa, se debe lograr que la llegada de grupos vulnerables o históricamente discriminados a las instancias legislativas permita la visibilización de sus problemas y características.

Para las consejeras Favela, Ravel y Zavala (2017), la representación descriptiva debe servir como "*un primer paso para visibilizar a las mujeres en los espacios de toma de decisiones y para, eventualmente, avanzar en el impulso de una agenda de igualdad sustantiva*". Esta visibilización no significaría solamente la reivindicación de sus demandas y problemáticas, sino que es parte de un proceso

de normalización de la acción política de dichos grupos y la interiorización por parte de las elites de las agendas para combatir la desigualdad (Caminotti, 2012).

El objetivo de este apartado es indagar, a través del análisis de su actividad en la red social *Twitter*, en la forma en que diputados y diputadas electas se comunicaron en el espacio público durante sus respectivas campañas electorales y después de tomar posesión de su cargo legislativo. La pregunta central que guía el capítulo es si las diputaciones visibilizan o se dirigen a las poblaciones por las que fueron registradas y posteriormente electas.

Se eligió *Twitter* debido a la relevancia que dicha red ha adquirido en el debate público y la comunicación política. A pesar de no ser la red social con mayor número de usuarios, ni con el mayor crecimiento, se trata de una red que, en principio, tiene una vocación pública frente a las vocaciones privadas del resto de redes sociales; es decir, una red en la cual las interacciones se relacionan con un público amplio que puede o no participar de una red social análoga (Boyd et al., 2010). Esto hace que sus características para la intervención en el espacio público resulten mayores (Broersma & Graham, 2012; Skovsgaard & Van Dalen, 2013) lo que ha llevado a distinguirla como una red hiper politizada (Conover et al., 2011; Takikawa & Nagayoshi, 2017). Es en este sentido que se ha convertido en la red más común para la interacción entre políticos, periodistas y opinadores, conformando un espacio de discusión y confrontación de los problemas públicos.

Las redes sociales pueden cumplir una doble función en la relación de representación (Welp & Ruth, 2017). Por un lado, a nivel de la representación sustantiva, en las redes sociales las diputaciones se comunican con sus representados y representadas, generando mecanismos de rendición de cuentas, así sean sesgados. En ese caso, el debate se ha centrado en la forma en la que las y los representantes comunican – si la utilizan para la difusión de manera unilateral o para la generación de interacción con su público– y en el nivel de intercambio que redes y usuarios están dispuestos a permitir.

Una segunda función de las redes sociales es la forma en que se presentan los diputados y diputadas, así como las agendas, poblaciones y problemáticas que visibilizan. A través de las redes sociales, los y las legisladoras pueden colocar en la

discusión pública las agendas sustantivas de los grupos de interés que representan, así como intervenir en la forma en que estos grupos son concebidos por el resto de la población –se presenten o no como parte del grupo. En este capítulo se aborda solamente esta segunda función.

Se analizó la actividad de las diputaciones electas por acción afirmativa usando la API versión 2 de *Twitter* que permitía recabar los últimos 3,200 *tweets* de cada diputado o diputada. En ningún caso se llegó a dicha cantidad de *tweets*, pues ninguna de las cuentas de las, ahora, diputaciones ha alcanzado dicho nivel de actividad; en total se recabaron 79,197 *tweets* para 53 usuarios y usuarias con cuentas activas. El análisis se desarrolla en dos apartados. En el primero se analiza la actividad individual de las diputaciones, preguntándonos si sus *tweets* refieren a los grupos de la acción afirmativa y cómo la acción afirmativa modificó –o no– la presencia de dichos grupos en la red social de las entonces candidaturas y, posteriormente, al tomar el cargo. Dedicamos una sección específica a analizar las candidaturas que, amparadas bajo la sentencia SUP-RAP-21/2021del TEPJF, solicitaron la protección de sus datos personales; sobre este grupo en particular nos interesa si esta solicitud se vio reflejada en una proporción menor de contenidos asociados al grupo objetivo de la acción afirmativa. En un segundo apartado, se estudia la interacción entre los actuales legisladores y legisladoras, preguntándonos si se conforman redes de activación temática susceptibles de incidir en la opinión pública.

6.1. Visibilización de los grupos e impacto de la acción afirmativa

En este apartado se realiza un análisis de la actividad individual de las diputaciones electas por acción afirmativa en la red social *Twitter*, con el objetivo de indagar si éstas visibilizan a la población objetivo de la acción afirmativa por la que fueron electas. Para ello, en un primer momento, se observa la presencia y el nivel de actividad de las diputaciones, así como la proporción en que algunos conceptos asociables a la acción afirmativa se hacen presentes; posteriormente, se examinan los cambios en esas referencias durante las campañas electorales de las candidaturas registradas bajo una acción afirmativa, y posterior a la toma de posesión como diputación.

A. Actividad en *Twitter* de las diputaciones electas por acción afirmativa

A pesar de que *Twitter* se ha convertido en una importante arena de debate público, no todas las diputaciones electas por acción afirmativa mantienen una cuenta en dicha red social. Se ubicaron nueve diputaciones que no cuentan con un usuario público en esta red social (Figura 6.1); además, cinco diputaciones que, aun teniendo una cuenta, no han realizado una sola publicación en ella. Las diputaciones sin cuenta o actividad en *Twitter* no siguen ningún patrón de acuerdo al principio con el que fueron electos (siete fueron electas por Mayoría Relativa y 6 por Representación Proporcional); ni por partido político, pues se ubicaron diputados y diputadas de MORENA, PVEM, PAN y PRD en esta situación.

Es importante mencionar que esto no significa que las diputaciones no tengan comunicación con sus representados, pues esta red social es solo una de las vías posibles para ello[102]. Incluso, la mayoría de las diputaciones que no participan en *Twitter*, sí lo hacen en *Facebook*. Es importante notar que esta última es una red social con mayor alcance en términos poblacionales; pero, que permite mayor control del contenido y las respuestas, minimizando la posibilidad de interacción y también el impacto en el discurso público.

[102] Por supuesto, los y las diputadas se comunican con sus electores mediante otros medios además de las redes sociales, por más que éstas hayan adquirido predominancia en los años recientes. En esta investigación no se aborda todo el trabajo de comunicación al que están obligados y obligadas todas las diputaciones: las oficinas de enlace legislativo y los informes anuales de labores. Ambas figuras son las reconocidas formalmente como medios de comunicación de representantes con electores y electoras, de acuerdo al *Reglamento de la Cámara de Diputados* desde 2018 (art. 8, XV y XVI).

Ninguno de estos aspectos pudo ser abordado debido a lo reciente del inicio de la legislatura, por lo que no todas las diputaciones han instalado sus debidas oficinas de enlace ni habían presentado, durante la elaboración del estudio, su primer informe de labores.

Vale la pena destacar que en los sistemas de información legislativa existentes y de acceso público, la información de las casas de atención instaladas es nula; ello dificulta el acceso al derecho de información y la rendición de cuentas democrática. En cambio, en el SIL de SEGOB sí es posible conocer las redes sociales con las que cuentan los y las diputadas.

Figura 6.1: Diputaciones sin presencia en Twitter

Sin *Twitter*	Sin actividad
Alma Rosa Hernández Escobar (†)	Andrés Pintos Caballero*
Alfredo Aurelio González Cruz	Angélica Peña Martínez
Alfredo Vázquez Vázquez*	Brenda Ramiro Alejo*
Alma Griselda Valencia Medina*	Fabiola Rafael Dircio*
Mario Xavier Peraza Ramírez*	Itzel Aleli Domínguez Zopiyactle*
Maximiano Barboza*	
Nora Elva Oranday Aguirre*	
Sergio Enrique Chalé Cauich*	

(†) Falleció el pasado 5 de junio de 2022

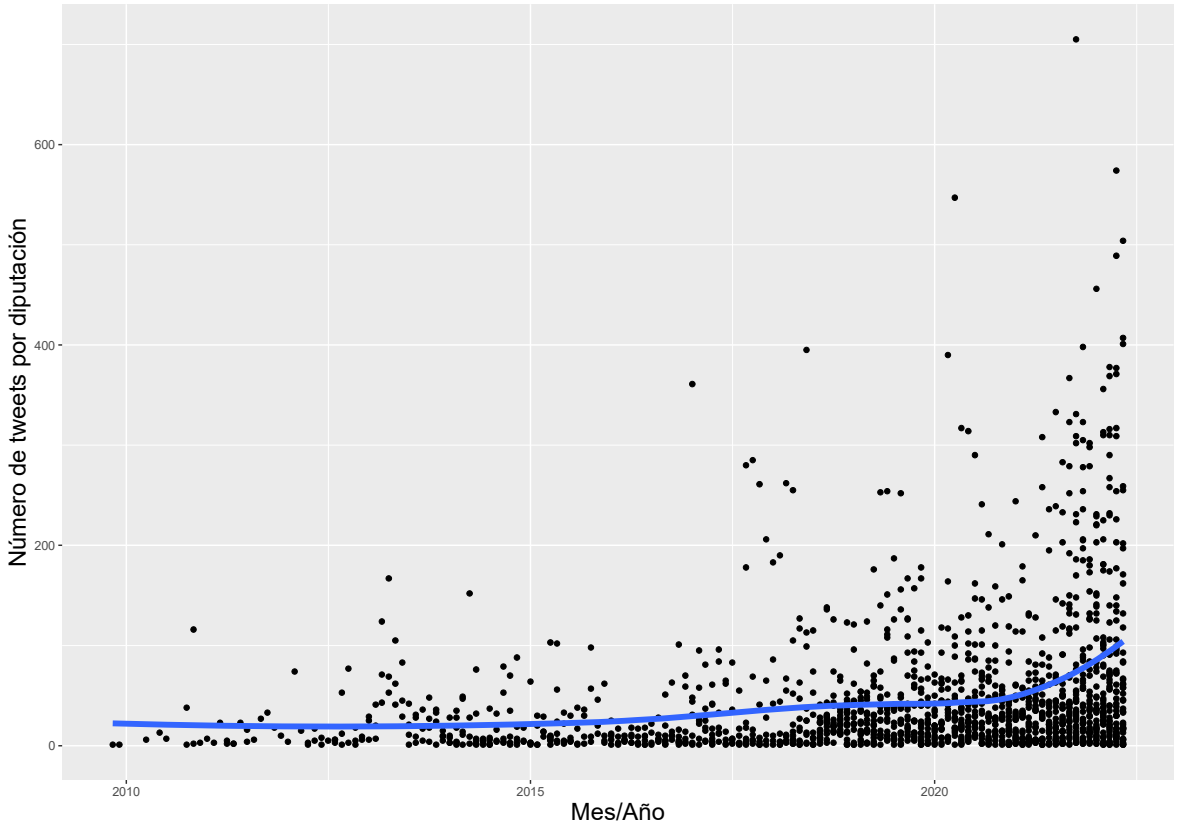
*Presencia en Facebook

Fuente: Elaboración propia.

Para los 52 diputados y diputadas que sí han presentado actividad en *Twitter* se encontró una amplia variación en su nivel de actividad y tiempo en la red social. Aunque unos pocos diputados y diputadas participan en la red desde 2009, la gran mayoría se unió en el transcurso de 2018 y 2019; pero, será hasta el 2021 que la actividad de este conjunto de diputaciones adquiere densidad, mientras en 2020 realizaron en conjunto 12,237 *tweets*, en 2021 difundieron casi el doble: 22,821 *tweets*. Si bien la tendencia creciente inicia desde finales de 2020, es en septiembre de 2021 –coincidiendo con su arribo a la Cámara de Diputados– que se da un crecimiento exponencial de su actividad en la red social.

En la figura 6.2 donde cada punto refleja el número de *tweets* de una diputación en un mes, puede observarse el aumento en el número de cuentas activas. La línea azul refleja una regresión local suavizada que indica el crecimiento promedio del número de *tweets* por cuenta, notándose la mayor inclinación de la curva a partir de mediados de 2020; es decir, el crecimiento exponencial del promedio de *tweets* por cuenta.

Figura 6.2: Actividad total en Twitter



En un proceso iterativo se definió un diccionario de conceptos que permitieran identificar los *tweets* en que se mencionaba a cada uno de los grupos de acción afirmativa. En un primer momento, se partió desde un diccionario amplio de conceptos asociados a cada grupo beneficiario de acción afirmativa; dicho diccionario se fue delimitando a partir de la revisión cualitativa de una submuestra de sus resultados hasta alcanzar un nivel que se consideró óptimo (véase el Anexo: Diccionario para análisis en *Twitter*).

Al contrastar el diccionario con el contenido de los *tweets*, se pudieron encontrar diputaciones que en una alta proporción de publicaciones mencionaron a las poblaciones de la acción afirmativa; por lo menos 8 diputados y diputadas refieren en 20% o más de sus *tweets* a las poblaciones de la acción afirmativa. Al

realizar una nube de palabras[103] del conjunto total de sus menciones, puede observarse la presencia de estos grupos en el grueso de su discurso en la red social (figuras 6.3a -6.3h). Entre estas ocho cuentas se ubicaron diputados y diputadas electos por acción afirmativa indígena, afromexicana, migrante y de personas con discapacidad.

En todas ellas aparece con fuerza algún concepto que es posible asociar a la acción afirmativa por la que fue electa la diputación. En algunos casos esta asociación se da mencionando directamente a la población de interés. Por ejemplo, la diputada Norma Aceves, electa por la acción afirmativa para personas con discapacidad, incluye constantemente la palabra "discapacidad" y, en menor medida, movilidad. La diputada Irma Juan Carlos, igualmente, menciona constantemente la palabra indígena.

En otros casos, se trata de menciones de temas o conceptos que pueden asociarse a la población de interés. Por ejemplo, el diputado Irán Santiago menciona constantemente el nombre en zapoteco de la organización que dirige, "Gusisacanu Xquidxinu", y solo en un segundo plano "pueblos originarios". El diputado Pedro Ortega, registrado por la acción afirmativa de personas con discapacidad, aunque menciona esta palabra, se refleja en mayor medida palabras como "brazo mecánico" (figuras 6.3a -6.3h).

[103] Una nube de palabras es una representación visual de las palabras más utilizadas en una muestra especifica, en este caso sobre el total de palabras utilizadas en los *tweets* recabadados para cada diputación, una vez limpiada la lista de conectores. En ella, el tamaño de cada palabra indica la frecunencia con la que es utilizada.

***Figura 6.3a: Nube de palabras del total de tweets* del Diputado Sergio Peñaloza**



Figura 6.3b: Nube de palabras del total de tweets del Diputado Irán Santiago



Figura 6.3c: Nube de palabras del total de tweets de la Diputada Elvia Martínez



Figura 6.3d: Nube de palabras del total de tweets de la Diputada Irma Juan Carlos



Figura 6.3e: Nube de palabras del total de tweets de la Diputada Olga Chávez



Figura 6.3f: Nube de palabras del total de tweets del Diputado Pedro Ortega



Figura 6.3g: Nube de palabras del total de tweets de la Diputada Norma Aceves



Figura 6.3h: Nube de palabras del total de tweets de la Diputada Araceli Ocampo



B. Cambios en la visibilización durante la campaña

Otro de los objetivos de la investigación fue identificar si durante la campaña las diputaciones posteriormente electas brindaron mayor peso al grupo de acción afirmativa por el que fueron registrados; esto es, si el registro como parte de un grupo de acción afirmativa tuvo como efecto la activación de un discurso para o sobre dichos grupos. Para ello, se comparó la proporción de *tweets* referidos a los grupos de la acción afirmativa realizados durante la campaña frente a los realizados previo a la campaña.

Un primer resultado relevante es que solamente 24 de los posteriores diputados y diputadas presentó actividad antes y durante la campaña, es decir que estos casos conforman el universo de comparación. Otras siete candidaturas crearon su usuario o realizaron su primera publicación en esta red social durante la campaña (Figura 6.5).

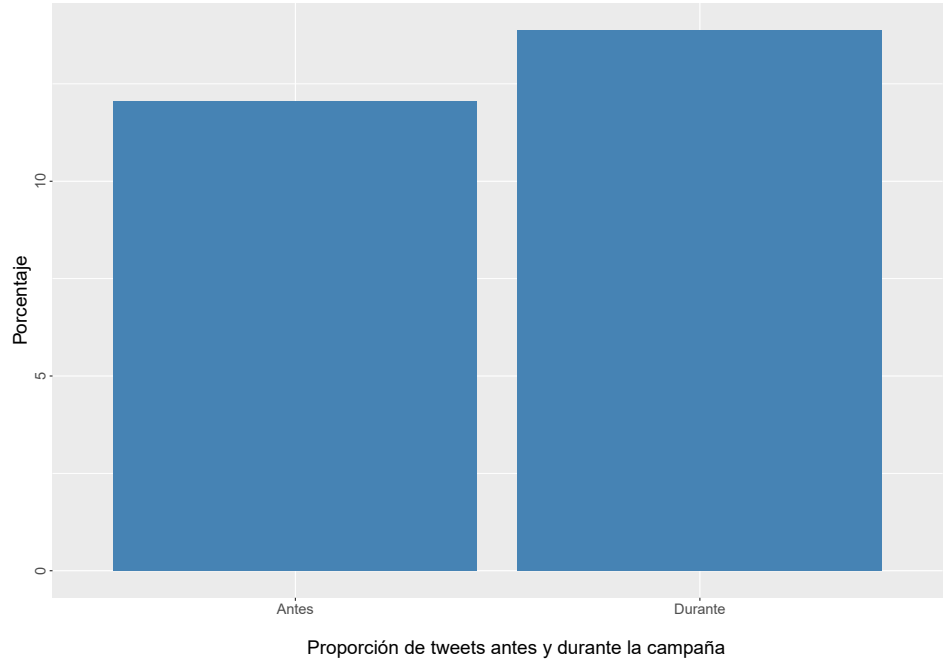
Figura 6.5: Primer tweet en campaña

Diputación	Primer *tweet*
Cecilia Márquez	15 de enero de 2021
Manuel Robles	4 de febrero de 2021
Adela Ramos	4 de marzo del 2021
Fátima Cruz	2 de abril de 2021
Consuelo Navarrete	4 de abril de 2021
María Reyes	10 de marzo de 2021
María Elena Serrano	11 de mayo de 2021

Los posteriormente diputados y diputadas presentaron niveles muy similares en la proporción de *tweets* donde incluyeron de algún modo al grupo de la acción afirmativa. Diez diputados y diputadas disminuyeron la proporción de *tweets* donde mencionan a los grupos de acción afirmativa y 13 la aumentaron. En términos globales la proporción aumentó marginalmente pasando del 12.4% al 13.8% de los *tweets* (Figura 6.6).[104]

[104] Esta diferencia resulta estadísticamente significativa al realizar una prueba de hipótesis para la diferencia de proporciones, por lo que se puede concluir que, entre la proporción de tweets previos con contenido asociado a los grupos de interés y los tweets durante la campaña, hay una diferencia estadísticamente significativa, aunque ésta es mínima.

Figura 6.6: Proporción de contenido asociado a la población de referencia



Como se verá en el siguiente capítulo, enfocado al análisis cualitativo de las trayectorias políticas de las diputaciones, la incorporación de agendas y discursos enfocados a la población por la que fue registrada la candidatura depende de las características de dicha candidatura y la trayectoria de la persona; resultando en un efecto transversal en el tipo de candidatura que activó o incorporó temas propios del grupo a representar en sus campañas políticas.

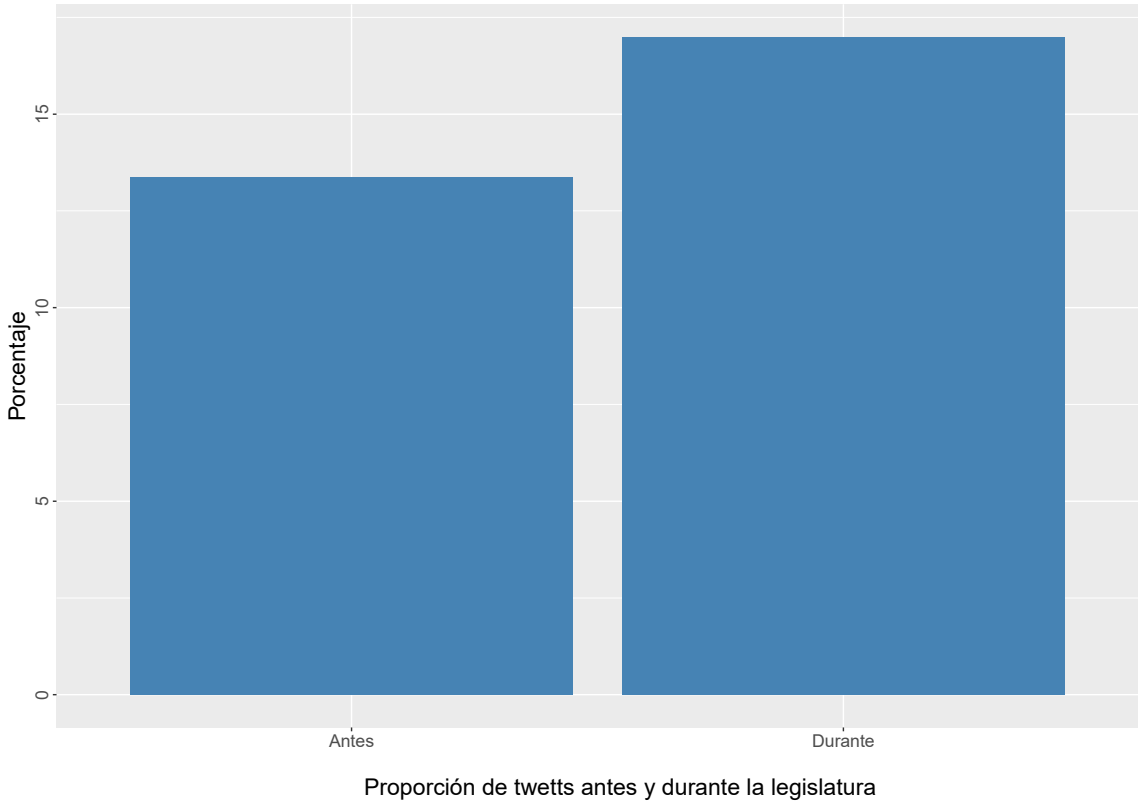
C. Cambios en la visibilización durante la LXV legislatura

Un análisis similar al realizado para detectar cambios en el discurso alrededor de los grupos de acción afirmativa durante la campaña, se efectuó para comprender si las diputaciones habían modificado la frecuencia de menciones al grupo de acción afirmativa al acceder a la curul; máxime cuando, como se mencionó más arriba, su participación en la red social creció exponencialmente durante este periodo. Se pudo comparar a 38 diputados y diputadas electos por acción afirmativa; 10 diputaciones más empezaron a participar en la red social una vez iniciada la legislatura.

Los resultados, nuevamente, fueron mixtos. Mientras 11 diputados y diputadas disminuyeron la proporción de *tweets* con referencia a los grupos de

acción afirmativa, 27 diputados y diputadas aumentaron la proporción de *tweets* con referencia los grupos de acción afirmativa. En términos globales, el aumento resultó mayor que en el caso de la campaña al pasar de una proporción de 12.3% de *tweets* con conceptos asociados antes de la legislatura a 15.8% de *tweets* con conceptos asociados después de la legislatura[105]. Estos datos indican que el arribo a la Cámara de Diputados como diputación electa por acción afirmativa sí ha implicado un aumento relativo, estadísticamente significativo y relevante, de los contenidos en los cuales se hace efectivamente mención de la población por la que las diputaciones fueron electas (Figura 6.7).

Figura 6.7: Contenido asociado a la población de referencia



Entre las diputaciones que aumentaron la proporción de *tweets* con referencia a la acción afirmativa, un ejemplo ilustrativo es el de Elvia Martínez. Si

[105] Esta diferencia también resulta estadísticamente significativa al realizar una prueba de hipótesis para la diferencia de proporciones, por lo que se puede concluir que, entre la proporción de tweets previos con contenido asociado a los grupos de interés y los tweets durante la legislatura, hay una diferencia que, además de ser significativa, resulta relevante.

bien el tema migrante ya era parte de su actividad cotidiana en dicha red social, durante la legislatura la proporción de los *tweets* que hacían mención de él se duplicó. Así, al traducir esta información en nubes de palabras donde el tamaño de cada palabra varía de acuerdo al número de menciones, la misma palabra "migrante" pasó de ocupar un lugar equivalente con otras palabras (bandera, Trump, México), a ser el elemento central de las palabras que utiliza en sus *tweets* (figuras 6.8a y b).

Figura 6.8a y b: Nubes de palabras de Elvia Martínez (antes y durante la Legislatura)



Otro caso relevante es el de Celeste Ascencio, diputada electa por acción afirmativa indígena; pero que ha mostrado una agenda legislativa centrada en la diversidad sexual. Antes de la legislatura, las palabras más repetidas en su cuenta de *Twitter* eran referidas a la juventud. A partir del inicio de su actividad en la legislatura adquieren mayor relevancia palabras como "indígena", "pueblo" o "comunidad"; pero también "cuotas arcoíris" (figuras 6.9a y b).

Figuras 6.9a y b: Nubes de palabras de Celeste Ascencio (antes y durante la Legislatura)





En ambos casos, candidaturas que ya incluían en su agenda de comunicación a la población por la que fueron registradas profundizaron en dicho contenido. Como se corroborará en el siguiente capítulo, uno de los efectos de las acciones afirmativas fue que candidaturas que ya tenían una agenda que incluía a los grupos de acción afirmativa escalaron una agenda legislativa.

D. El caso especial de la no publicidad de la acción afirmativa

Un caso especial fue el de aquellos candidatos y candidatas que negaron la autorización para que se difundieran sus registros como parte de las acciones afirmativas. Como se examinó en el capítulo 2, dentro de la sentencia SUP-RAP-21/2021 del 24 de febrero de 2021, el TEPJF concluyó que "*la autoridad electoral debe ser especialmente cuidadosa al momento de implementar las medidas afirmativas para no revelar información, a fin de salvaguardar el derecho a la intimidad y a la vida privada*" (p. 71).

Por ende, mandató al INE brindar un mecanismo para que las candidaturas registradas bajo acción afirmativa pudieran solicitar la protección de sus datos personales asociados a dicha candidatura. Así lo previó el INE en el acuerdo INE/CG160/2021 donde estableció que, en la carta de autoadscripción o autorreconocimiento que se presentara como anexo a la solicitud de registro, las personas candidatas registradas tendrían el derecho de manifestar libremente si autorizaban que se hicieran públicos sus datos personales respecto a la acción afirmativa por la que participaban.

Sin embargo, en noviembre de 2021, cuando las candidaturas que habían logrado un escaño ejercían ya como diputaciones y, en respuesta a dos solicitudes de información, una con respecto a personas de la diversidad sexual y la otra con respecto a personas con discapacidad, el INAI ordenó que esta información se hiciera pública. En las resoluciones RRA 10703/21 y RRA 11955, dicho organismo le ordenó al INE modificar las respuestas que éste había dado a los solicitantes de información en el sentido que marcaba la sentencia del TEPJF.

A través de una ponderación de normas, el INAI consideró que, si bien todas las personas tienen derecho a la protección de su información personal, en este

caso ese derecho se contrapone con el derecho al acceso a la información e impacta en el pleno ejercicio del derecho a la participación política, al limitar el poder de escrutinio y control de la ciudadanía; concluyó que la información resguardada debía ser considerada de interés público y, por ende, entregada a los solicitantes.

Como se pudo ver en el Capítulo 2, esta contradicción plantea un dilema para la representación que es particularmente manifiesto en la función de visibilización que cumplen las y los representantes. En principio, una candidatura que no se presenta como parte del grupo de la acción afirmativa reduce en sí la visibilización de dicho grupo al no mencionarlo en su autodefinición –e intuitivamente ello debería reflejarse en su agenda legislativa–.

En este apartado nos preguntamos si aquellas candidaturas que optaron por proteger sus datos personales tienen una menor o mayor proporción de contenidos referidos al grupo de la acción afirmativa, frente a aquellas candidaturas que hicieron públicos estos datos, es decir, cuya pertenencia al grupo objeto de la acción podía ser conocida públicamente.

A partir de la información proporcionada por la DEPPP-INE al equipo de trabajo de El Colegio de México, se tuvo acceso al listado completo de candidaturas que pidieron proteger sus datos personales. Durante el proceso electoral 2020-2021, 152 candidaturas, es decir el 34% del total de las presentadas, decidieron no autorizar que se hiciera público su registro por acción afirmativa. Esta proporción se vio reflejada en las candidaturas que obtuvieron un escaño, pues una tercera parte de éstas (22 diputaciones que representan el 33.8%) había negado la información en su momento; además, otras dos diputaciones no participaron en la campaña al ser nombradas por vía judicial ya avanzado el proceso electoral. De esas 24 diputaciones, cinco no presentan usuario o actividad en *Twitter*.

En términos agregados, aquellas candidaturas que no hicieron pública su participación por acción afirmativa presentan una menor proporción de *tweets* donde se incluyen conceptos asociados a la acción afirmativa. Las candidaturas que no hicieron pública su registro como parte de una acción afirmativa presentan

10% de *tweets* con contenido asociados, mientras aquellas que si lo hicieron un promedio de 16%. Es decir, aquellas candidaturas que no hicieron pública la información tendieron a visibilizar en menor medida a los grupos objetivo de la acción afirmativa.[106]

6.2. Conformación de redes de activación temática

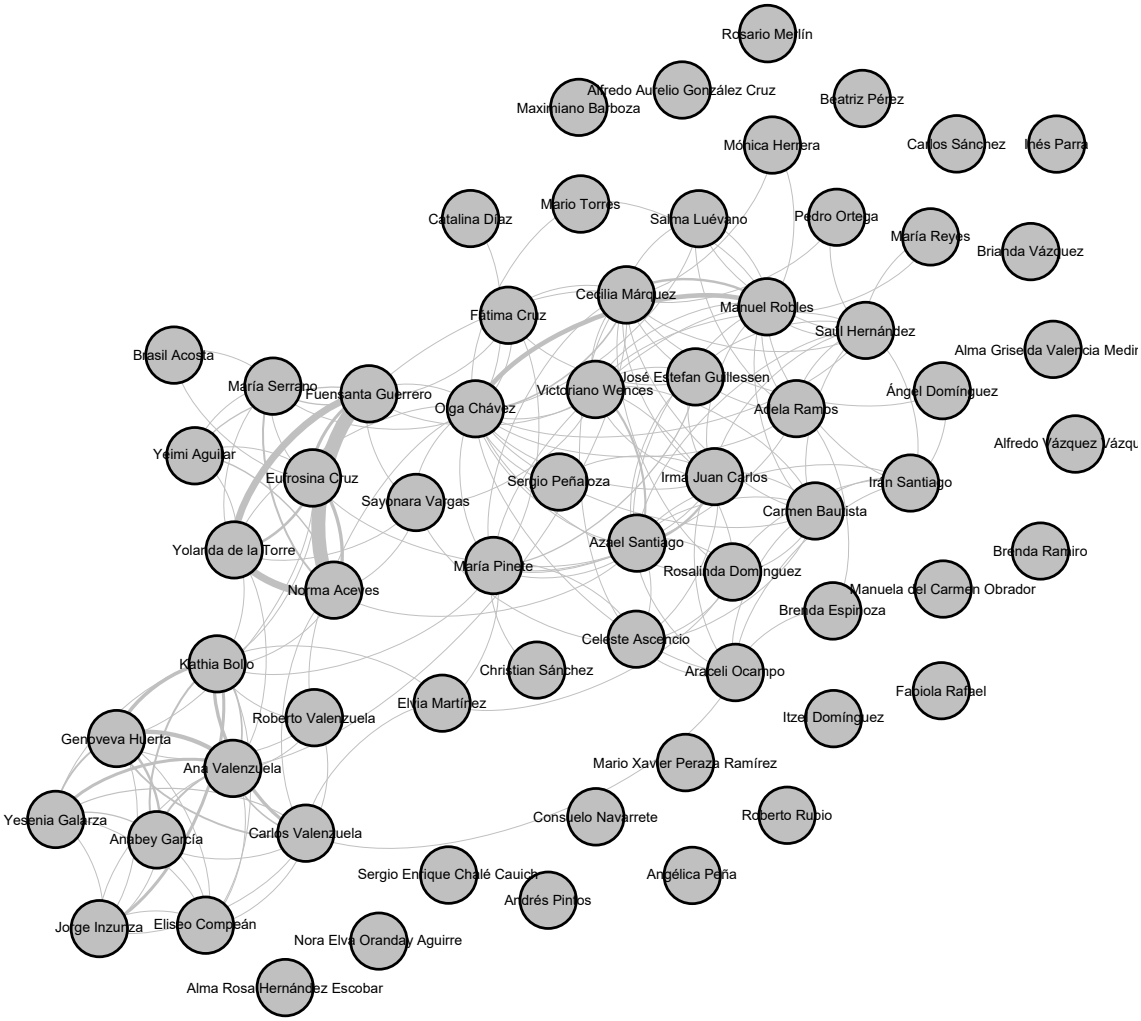
Finalmente, la manera más efectiva en que las agendas logran resonancia en las redes sociales es mediante la activación de encuadres en red (Aruguete, 2021; Aruguete et al., 2021), ya que mediante la activación de contenidos comunes (*retweets, likes,* etc.) se conforman comunidades que comparten una visión (*frame*) común de los problemas que estructuran los intercambios.

Se analizaron los *retweets* de 53 diputados y diputadas electas por acción afirmativa. En las siguientes figuras, cada nodo representa a una persona usuaria y cada línea una interacción entre dichas usuarias. Se decidió utilizar los *retweets* en común, pues estos reflejan la pertenencia a una comunidad mayor, es decir, a una interacción de mayor escala –que puede ser con movimientos sociales, partidos u otros actores relevantes para su actividad como representantes legislativos–. Solo se consideran los *retweets* y no las citas, es decir, aquellos *retweets* donde el o la usuaria no comentó nada más; como ha quedado demostrado en otras investigaciones sobre redes sociales, es altamente probable que ese tipo de actividad sea de aprobación o endose (Boyd et al., 2010).

En total, se identificaron 166 aristas, entendiendo a éstas como conexiones entre dos nodos. El peso de dichas aristas varía, de acuerdo con la cantidad de *retweets* en común, y es expresado gráficamente mediante el grosor de la línea de conexión entre los nodos (figuras 6.10 – 6.13).

[106] Esta diferencia resulta estadísticamente significativa al realizar una prueba de hipótesis para la diferencia de proporciones, por lo que se puede concluir que entre la proporción de *tweets* con contenido asociado a los grupos de interés por parte de un grupo de diputaciones y los *tweets* del otro grupo hay una diferencia sustancial: el grupo de diputaciones que aceptaron hacer pública su candidatura mostró una mayor visibilización de contenido asociado a la acción afirmativa.

Figura 6.10: Redes en Twitter conformadas por diputaciones electas por acción afirmativa (total de diputaciones)

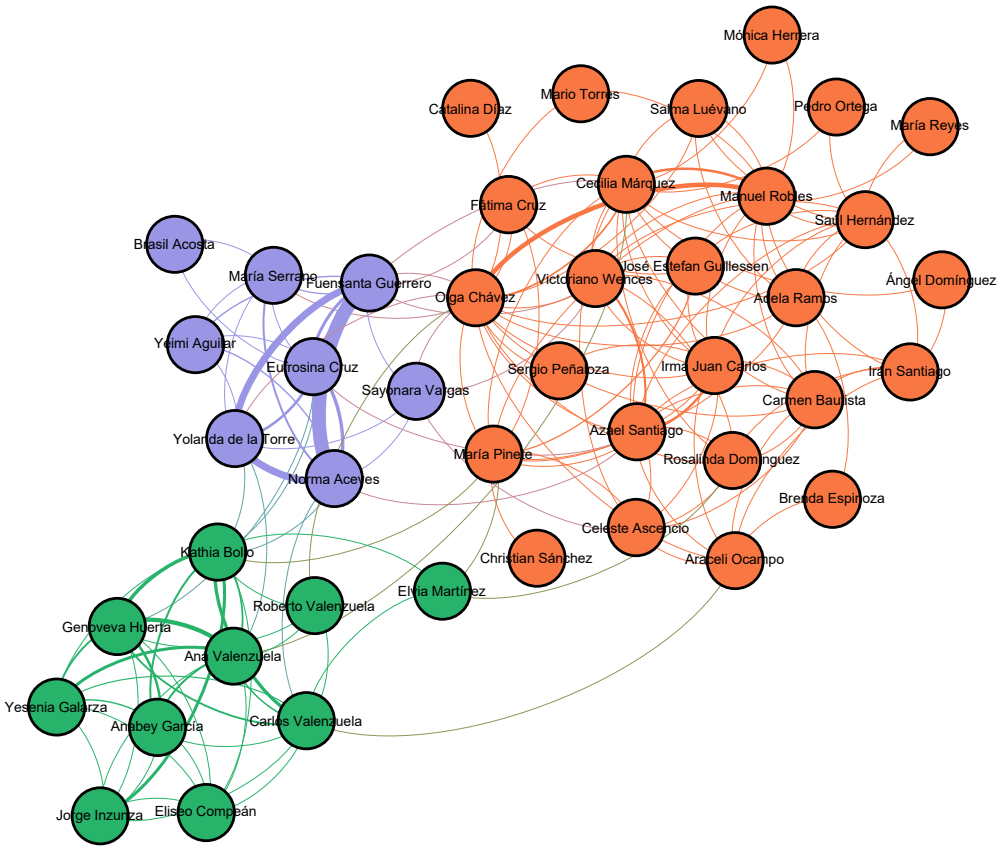


Fuente: Elaboración propia.

A través de un algoritmo de inferencia estadística que permite detectar estocásticamente las comunidades emergentes[107], se identificaron tres comunidades conformadas por 44 diputadas y diputados electos por acción afirmativa. Las y los restantes, o bien no tenían registro o actividad en *Twitter*, o bien no tuvieron interacciones con las otras diputaciones electas por acciones afirmativas. En la figura 6.11, cada una de estas redes se representa con un color diferente.

[107] En específico, se utilizó la paquetería *graph tool.inference* desarrollado por Peixoto (2017).

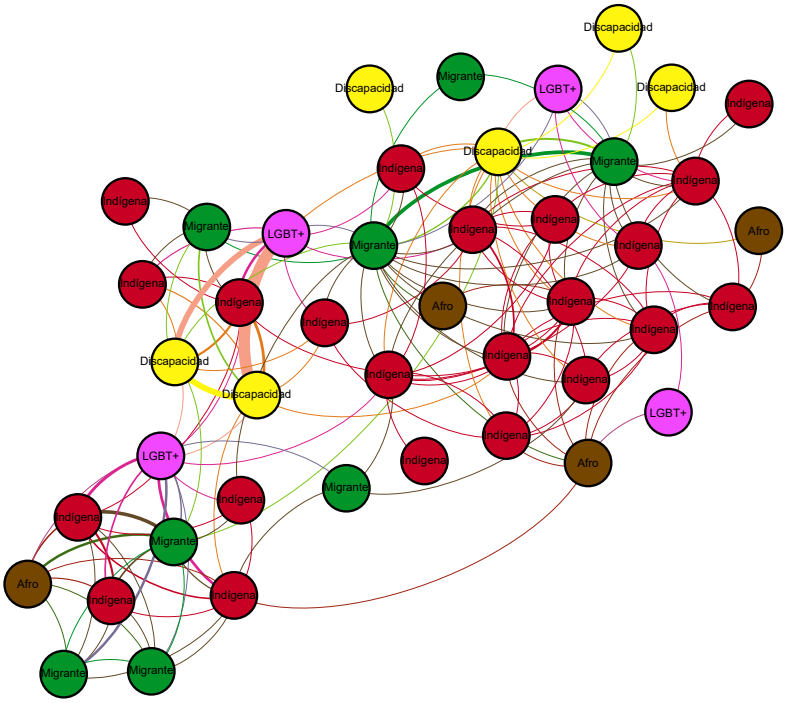
Figura 6.11: Redes en Twitter conformadas por diputaciones electas por acción afirmativa (3 redes)



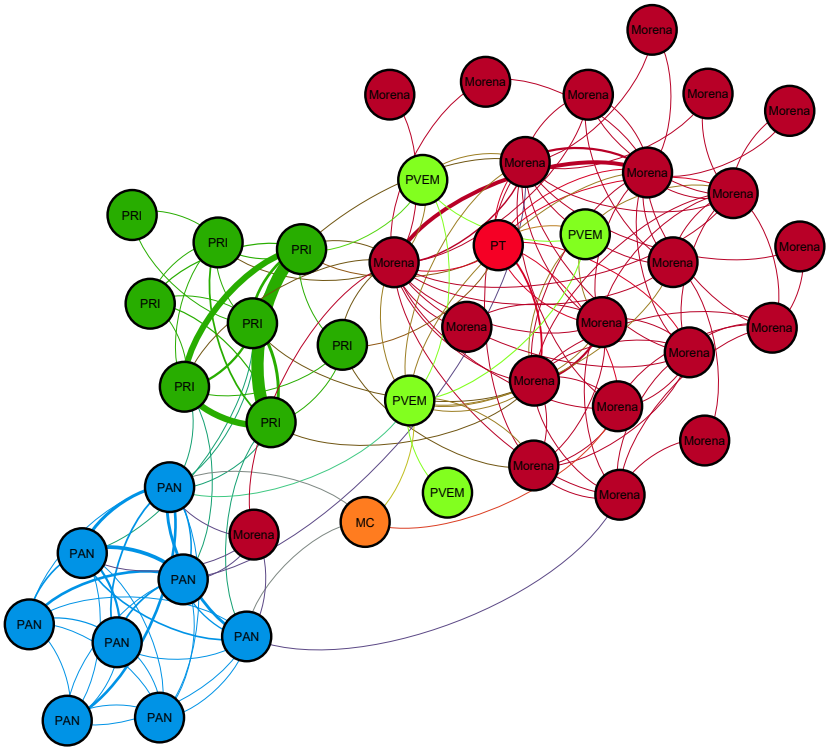
El análisis visual permite identificar que las comunidades no siguen ningún patrón por acción afirmativa, es decir, las diputaciones electas por cada acción afirmativa no se integran en una comunidad común. En cada una de las redes pueden encontrarse diputados y diputadas electos por acción afirmativa indígena, migrante y de la diversidad sexual; mientras que los diputados y diputadas electas por acción afirmativa afromexicana y de personas con discapacidad se dividieron entre dos de estas redes de interacción virtual.

En cambio, al realizar el análisis visual siguiendo la pertenencia partidista, sí se puede observar que las comunidades se conformaron siguiendo el patrón de la coalición electoral-parlamentaria de pertenencia. Así, se identifica claramente una comunidad de diputaciones panistas, una comunidad de diputaciones priistas y una comunidad de diputaciones que integraron la coalición Juntos Haremos Historia (MORENA, PVEM y PT).

Figura 6.12: Redes en Twitter (comparación acción afirmativa/partido)



Análisis visual por acción afirmativa



Análisis visual por pertenencia partidaria

Para valorar la cohesión dentro de la red, se analizó su *modularidad*, entendida ésta como la relación entre *retweets* dentro y fuera de la red. La red más cohesionada resulta ser la red panista, seguida de la conformada por el PRI y, finalmente, la integrada por la coalición *Juntos Haremos Historia* (MORENA, PVEM, PT). En efecto, por cada *retweet* que algún o alguna diputada del PAN comparte dentro de su red, hace 0.03 *retweet* a algún o alguna diputada de otro partido; casi la mitad que las o los diputados de MORENA (0.06).

La red más amplia se conformó por los diputados y diputadas de la coalición *Juntos Haremos Historia*, integrada por 26 diputados y diputadas: 4 del PVEM, 2 del PT y 20 de MORENA. Entre ellos han compartido 341 *tweets* en común. Una cuenta articuladora central de esta red es la de la diputada Olga Chávez, que ha compartido con 21 diputados y diputadas más; seguida de la cuenta de Cecilia Márquez, de la de Azael Santiago y la de Manuel Robles.

Por su parte, la segunda red más amplia se conforma por 12 diputaciones: 10 del PAN, una diputada de MC y un diputado electo por el PAN que se cambió luego de bancada para sumarse a MORENA. El nodo central de esta red es la cuenta de Kathia Bolio, quien ha compartido 103 *retweets* en común con 13 vecinos, seguida de Carlos Valenzuela, Ana Valenzuela y Genoveva Huerta.

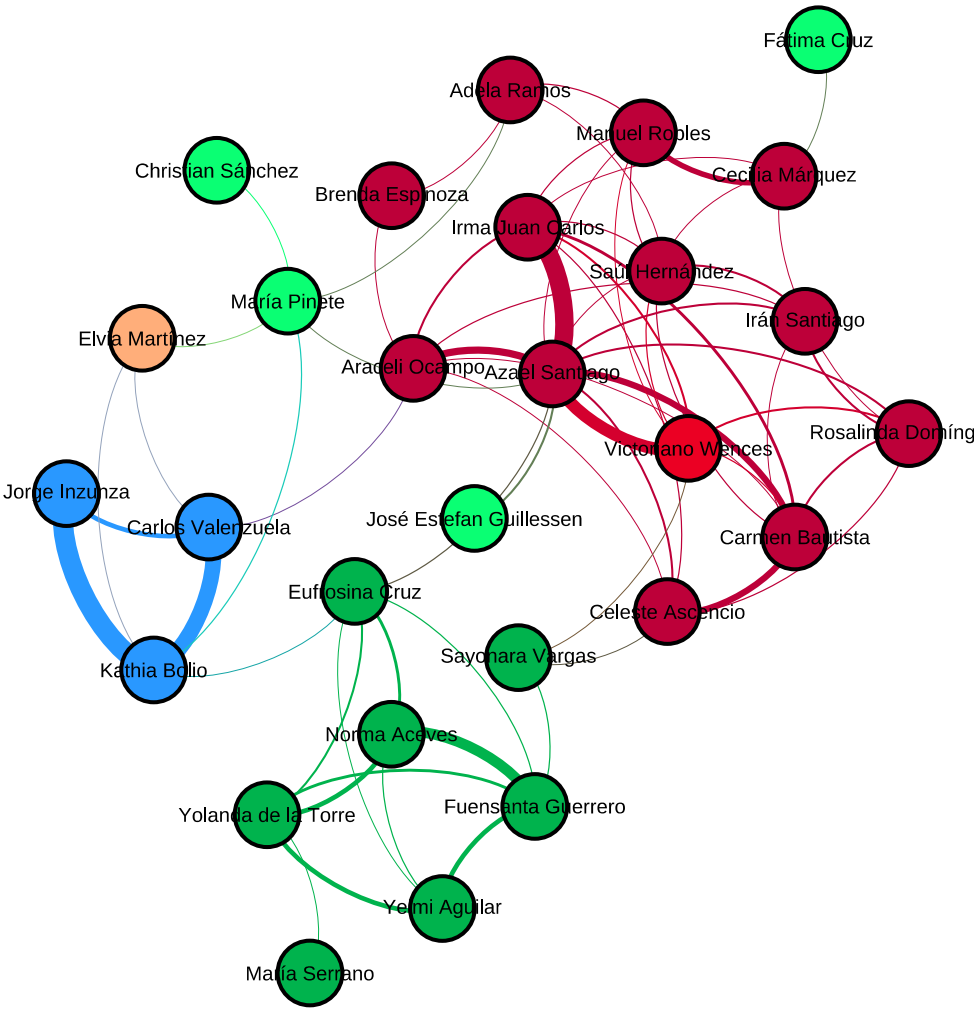
Finalmente, la red más pequeña es la que cuenta con 8 diputados y diputadas, integrantes de la bancada del PRI. En ella, fungen como nodos articuladores las cuentas de Fuensanta Guerrero, Norma Aceves, Yolanda de la Torre y Eufrosina Cruz.

Si bien cada red tiene claramente un grado significativo de cohesión interna, las tres redes no son completamente independientes entre sí, sino que algunas cuentas fungen como intermediarias al tener *retweets* compartidos con otros nodos situados fuera de la red. Estos suelen ser los mismos diputados o diputadas que fungen como articuladores de su propia red.

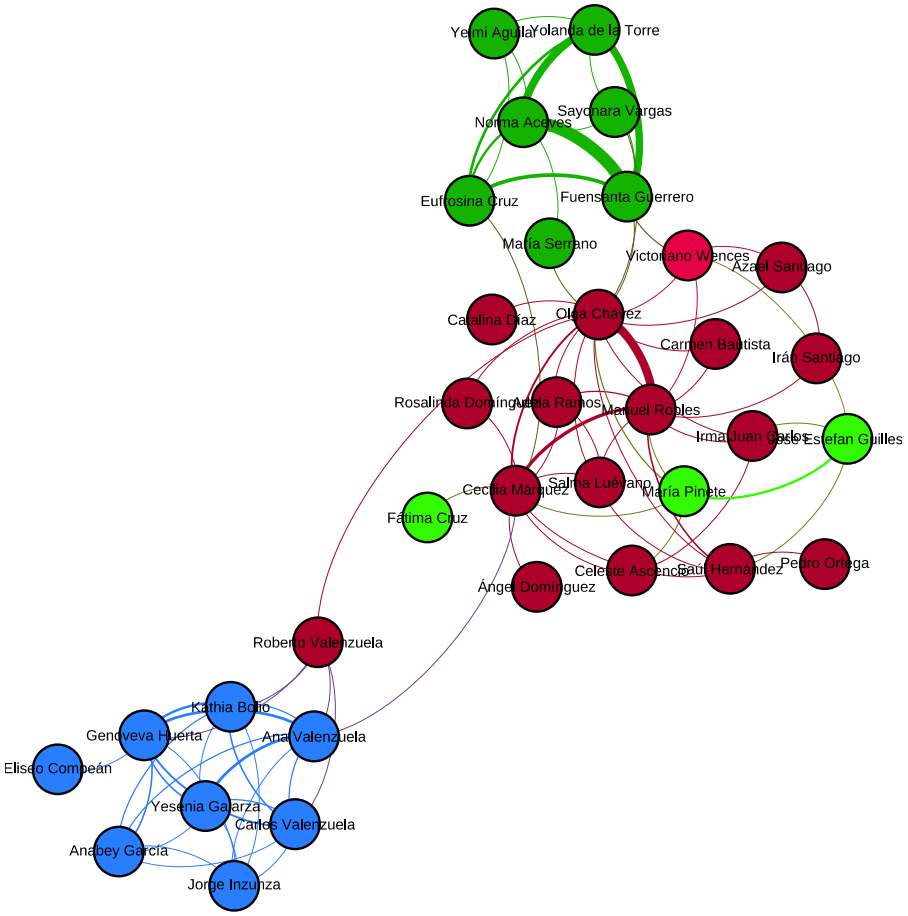
Resultó muy relevante analizar la evolución de estas comunidades de interacción virtual en el tiempo, comparando su conformación antes de

implementación de la acción afirmativa, durante la campaña electoral y durante la nueva Legislatura (Figuras 6.13a, b y c).

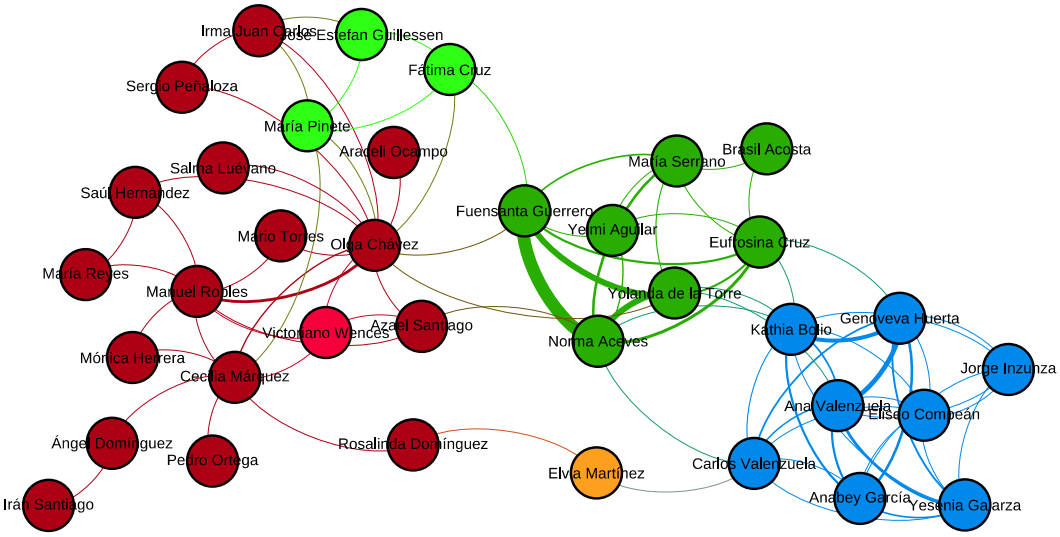
Figuras 6.13a, b y c: Evolución en el tiempo de las Redes en Twitter



Red temática previa al
1° de septiembre de 2021



Red temática entre el 1° de septiembre y el 31 de diciembre de 2021



Red temática entre el 1° de enero y el 31 de julio de 2022

Mediante este análisis de redes, se puede comprobar que dichas comunidades no existían previamente a la Legislatura, sino que se conformaron después de la instalación de la misma. Si bien antes del inicio de la legislatura se presentaban ya redes conformadas partidariamente, es a partir del inicio de la legislatura que dichas redes aumentan, primero, en número de integrantes y, después, en intensidad de los vínculos. En este sentido, pueden entenderse como un producto de las actividades desarrolladas dentro de esta Legislatura. En efecto, como se vio más arriba, la misma actividad en *Twitter* de las diputaciones inició o aumentó considerablemente una vez que éstas tomaron posesión en el cargo.

Conclusiones

Una de las funciones importantes de las acciones afirmativas es la visibilización de los grupos beneficiados, de sus intereses y de sus agendas. A lo largo de este capítulo se presentó evidencia del impacto de la implementación de acciones afirmativas en el pasado proceso electoral de 2020-2021, a través del análisis de la actividad en *Twitter* de las diputaciones electas por dichas acciones.

El efecto más relevante de las campañas electorales y de la nueva Legislatura fue la activación de los usuarios en esta red social. Esto resulta llamativo, pues apunta a que este conjunto de candidaturas aumentó su visibilidad pública, por lo menos en esta red social, una vez obtenidas las candidaturas y posteriormente las diputaciones.

En términos de los efectos de las acciones afirmativas en la visibilidad de los grupos en las agendas de las candidaturas, esta aumentó marginalmente. Aunque en términos globales, ésta sí aumentó de forma significativa al incrementarse el número de usuarios que hacían mención de las temáticas.

Finalmente, otro efecto notable fue la emergencia de redes de activación temática entre diputaciones partidistas. Dichas redes se estructuraron alrededor de su pertenencia respectiva a los grupos legislativos en la Cámara, lo que apunta a que este conjunto de personas legisladoras se integró a la lógica parlamentaria de comunicación e interacción en bloques intra-partidistas, en lugar de conformar bloques parlamentarios con afinidades e interacciones compartidas en torno a su

adscripción a las acciones afirmativas. Este proceso de interacción virtual se transformó a lo largo del tiempo, como producto de la incorporación de las y los legisladores electos a las labores legislativas. Queda pendiente darle seguimiento a la evolución ulterior de dichas redes de interacción virtual grupal durante los siguientes cuatro períodos de la actual Legislatura.

Capítulo 7. Trayectorias políticas, perfiles personales y efectos de las acciones afirmativas

Introducción

En este Capítulo se desarrollan dos ejes de investigación que fueron solicitados por la UTIGND y resultan centrales para la elaboración del presente estudio: el primero analiza las trayectorias y los perfiles de las candidaturas postuladas en el marco de las acciones afirmativas en el PEF 2020-2021; el segundo examina las agendas políticas que impulsaron estas candidaturas durante sus campañas, así como las agendas legislativas de las y los diputados que fueron electos por este concepto.

Para este análisis, nos centrarnos en el universo de las 65 diputaciones que se registraron, compitieron exitosamente y accedieron a escaños en la actual Cámara legislativa. En efecto, el universo mucho más amplio de las 442 fórmulas que fueron registradas por alguno de los diez partidos que participaron en el PEF 2020-2021 es altamente heterogéneo y complejo en su composición sociodemográfica. Contiene candidaturas, tanto de personas profesionalizadas con una larga trayectoria política –que cuentan con una gran notoriedad, con oficinas públicas, con equipos de trabajo y con una fuerte exposición mediática que genera información de acceso público–, como de personas que incursionaron por primera vez en el espacio público –por razones y motivaciones sumamente diversas o por simple invitación de algún partido político que, en ocasiones, incluso desconocían al momento de ser contactadas–.

Esta diversidad de situaciones quedó clara cuando, al inicio de nuestra investigación, intentamos contactar a varias de estas candidaturas y encontramos que, en muchos casos, la información proporcionada durante su registro ya no estaba vigente, que los partidos no podían proporcionarnos su información de contacto personal y que muchas de ellas tampoco tenían cuentas públicas en redes sociales, o correos electrónicos públicos. Aunado a esto, la fuerte dispersión geográfica limitaba la posibilidad de acceder a una muestra representativa de estas candidaturas y para realizar entrevistas a profundidad, esenciales para indagar en sus historias de vida y en sus experiencias políticas.

Ciertamente, uno de los intereses fundamentales de nuestra investigación reside en el análisis de los efectos de las acciones afirmativas sobre las trayectorias de las y los representantes políticos, lo que implica ampliar la mirada más allá del proceso electoral y de las campañas políticas, para centrarse en los antecedentes, pero, sobre todo, en los impactos observables en las labores y en las actividades legislativas, una vez que estas diputaciones se integran a la Cámara de Diputados.

Este es precisamente, desde la perspectiva adoptada en este estudio, el ámbito crucial para el análisis, ya que permite evaluar los efectos de las acciones afirmativas sobre la representación sustantiva de los cinco grupos que fueron objeto de atención prioritaria, a través del estudio de las agendas legislativas. Elaborar una tipología alternativa de las candidaturas registradas que, por razones de la más diversa índole, no lograron acceder al ámbito legislativo, nos hubiera distraído de este objetivo central y conducido a otro tipo de estudio, que como un pendiente fundamental para realizar a futuro.

Partiendo de estas premisas, restricciones y prioridades sustantivas, diseñamos una estrategia metodológica cualitativa para dar cuenta de forma integral de los principales tipos de perfiles de las 65 candidaturas exitosas, poniendo un énfasis particular en las agendas que desarrollaron en sus trayectorias políticas previas al ingreso a la Cámara de Diputados, en las temáticas que destacaron durante las campañas y en las agendas legislativas que impulsaron en los primeros dos periodos ordinarios, ya como integrantes de la LXV Legislatura.

Para cumplir con este propósito, dentro del repertorio de métodos biográficos elegimos *la* ***trayectoria*** como instrumento analítico específico para "***ordenar, sistematizar e interpretar la experiencia***" (Rivera Sánchez, 2017: 455). En este caso, la narrativa biográfica de interés estuvo vinculada a segmentos particulares de los itinerarios políticos de las diputaciones electas por acciones afirmativas en el PEF 2020-2021. En este tenor, utilizamos las ***entrevistas narrativas*** orientadas desde la propuesta de relatos de vida de Daniel Bertaux (2005) como nuestra principal técnica de recolección de información. Mediante esta estrategia metodológica, arribamos a la comprensión e interpretación de la heterogeneidad de las trayectorias políticas tanto en el plano interno de los grupos como en uno

transversal. Asimismo, identificamos los múltiples efectos que surtieron las acciones afirmativas sobre las trayectorias políticas de las diputaciones.

Las entrevistas narrativas se realizaron a partir de un cuestionario semi-estructurado constituido por una batería de temas prioritarios y de preguntas abiertas que permitieron captar: el ingreso a la vida política; las trayectorias políticas personales, los itinerarios partidistas y los cargos previos de elección popular; el proceso de registro de la candidatura; la campaña electoral y las temáticas enfatizadas en ésta; los principales contenidos y las prioridades en la agenda legislativa impulsada durante el primer año en la Cámara de Diputados; y la existencia de eventuales barreras partidistas para legislar, individualmente y en cooperación con integrantes de otras bancadas y/o grupos parlamentarios, en beneficio de los intereses de las personas/grupos que se buscan representar.

Como un elemento sustancial del proceso metodológico, construimos una serie de criterios que debía cumplir la muestra resultante de las entrevistas narrativas. Éstos se encuentran atravesados por los principios cruciales de heterogeneidad y variabilidad. En este tipo de estudios cualitativos, se selecciona intencionalmente a los informantes para construir un subconjunto de la población de interés que capte la diversidad interna al maximizar la varianza de las dimensiones analíticas (Cortes, 2008; Levita, 2015). En este caso, el universo de referencia está conformado por las 65 diputaciones que resultaron electas por acciones afirmativas, a quienes se les envió sistemáticamente una solicitud formal de entrevista explicando los antecedentes y objetivos del estudio.

Luego, se realizó un trabajo personalizado de acercamiento y sensibilización con los equipos de las y los legisladores, durante las visitas periódicas que se hicieron a la Cámara de Diputados para llevar a cabo observaciones etnográficas del trabajo legislativo. Las entrevistas fueron concertadas y realizadas preferentemente de forma presencial, considerando en todo momento los siguientes criterios analíticos de nuestro muestreo intencional:

a) **Perspectiva transversal de género**. Con ello, buscamos cumplir con el principio que existiera una representación equilibrada entre mujeres y hombres.

b) **Distribución dentro de las cinco acciones afirmativas.** La muestra integró diputaciones de cada uno de los grupos objeto de acciones afirmativas, y evitó la sobre-representación o la sub-representación de cada grupo.
c) **Máxima varianza de partidos políticos.** Con este criterio, procuramos captar el mayor número de partidos políticos que cuentan con diputaciones electas por acciones afirmativas.
d) Principio de elección. Con ello, distribuimos las entrevistas para equilibrar el número de diputaciones electas por el principio de Mayoría Relativa y por Representación Proporcional.
e) Reelección o postulación por primera vez. A través de este criterio procuramos captar las experiencias de ambos procesos, con la idea de dar cuenta de cómo influyeron eventualmente en interacción con las acciones afirmativas.

La aplicación de estos criterios de selección permitió garantizar el principio de diversidad interna del grupo, así como una distribución amplia y equilibrada de los casos, que capta un rango extenso de experiencias vitales y trayectorias políticas. En este sentido, evitamos la sobre representación de los casos en cualquiera de las dimensiones analíticas de interés, que pudiera generar sesgos específicos relacionados con ella. El ejemplo más intuitivo se encuentra en el criterio de la perspectiva transversal de género: al garantizar un equilibrio entre las entrevistas de mujeres y de hombres, se previenen los sesgos de la sobrerrepresentación de algún género. De esta forma, estos criterios de selección permiten dar cuenta de la heterogeneidad de los casos entrevistados y propicia una distribución balanceada entre los mismos.

Como se observa en la figura 7.1, las 26 entrevistas realizadas se distribuyen de la siguiente forma y captan las variaciones importantes en todas las dimensiones analíticas[108]: entrevistamos a 16 mujeres y a 10 hombres para reflejar la composición

[108] Cabe aclarar que, de las 26 entrevistas con diputaciones de la actual Legislatura, una se realizó una diputada del grupo de personas de la diversidad que no ingresó a la Cámara de Diputados por acción afirmativa, esta operación nos permitió generar varianza dentro de las experiencias para las trayectorias políticas en este grupo en particular.

de género; y entrevistamos a 12 personas indígenas, 3 personas afromexicanas, 5 personas con discapacidad, 4 personas migrantes y residentes en el extranjero y 2 personas de la diversidad sexual para captar información sobre los cinco grupos objeto de acciones afirmativas.

Figura 7.1: Criterios de muestra cualitativa y diputaciones entrevistadas + 1 persona de la diversidad sexual[109]

Criterios	Diputaciones electas por AA + 1 persona de la diversidad sexual		Diputaciones entrevistadas	
Perspectiva transversal de género	Mujeres	42 **(64%)**	Mujeres	16 **(62%)**
	Hombres	24 **(36%)**	Hombres	9 **(38%)**
Distribución dentro de las cinco acciones afirmativas	Personas indígenas	36 **(54%)**	Personas indígenas	12 **(46%)**
	Personas afromexicanas	6 **(9%)**	Personas afromexicanas	3 **(12%)**
	Personas con discapacidad	8 **(12%)**	Personas con discapacidad	5 **(19%)**
	Personas migrantes y residentes en el extranjero	11 **(17%)**	Personas migrantes y residentes en el extranjero	4 **(15%)**
	Personas de la diversidad sexual	5 **(8%)**	Personas de la diversidad sexual	2 **(8%)**
Máxima varianza de partidos políticos	MORENA	33 **(50%)**	MORENA	14 **(54%)**
	PAN	12 **(18%)**	PAN	4 **(15%)**
	PRI	8 **(12%)**	PRI	5 **(19%)**
	PRD	1 **(1.6%)**	PRD	0 **(0%)**
	PT	1 **(1.6%)**	PT	0 **(0%)**
	MC	1 **(1.6%)**	MC	1 **(4%)**
	PVEM	10 **(15%)**	PVEM	1 **(4%)**
Principio de elección	Mayoría Relativa	30 **(46%)**	Mayoría Relativa	11 **(42%)**
	Representación Proporcional	36 **(54%)**	Representación proporcional	15 **(58%)**
Reelección o postulación por primera vez	Reelección	17 **(26%)**	Reelección	8 **(31%)**
	Postulación por primera vez	49 **(74%)**	Postulación por primera vez	18 **(69%)**

Fuente: elaboración propia con base en los resultados del PEF 2020-2021 y las entrevistas realizadas por el equipo de investigación.

La distribución por partidos políticos fue la siguiente: 14 de MORENA, 5 del PRI, 4 del PAN, 1 del MC y 1 del PVEM. En referencia al principio de elección, 15 fueron electas por Representación Proporcional y 11 por Mayoría Relativa. Conforme al último criterio, entrevistamos a 18 diputaciones que obtuvieron la victoria por primera vez y a 6 diputaciones que fueron reelectas en forma consecutiva (es decir, que su primer periodo legislativo fue 2018-2021) y a 2 diputaciones que fueron electas por segunda vez no consecutiva (en otros

[109] Los porcentajes de la primera columna (Diputaciones electas por AA + 1 persona de la diversidad sexual) están calculados con base en 66 diputaciones para reflejar la proporción con las 26 entrevistas en las que -como se mencionó en la nota de pie de página anterior- se incluye una que no ingresó a la Caámara de Diputados por acción afirmativa.

términos: que fueron electas en periodos legislativos diferentes al anterior inmediato).

Por otra parte, es importante recalcar que, durante el proceso de selección y de concertación de las entrevistas, constantemente revisamos el cumplimiento de estos criterios analíticos, hasta llegar al punto de saturación teórica. Este punto se alcanza cuando la información obtenida a través de las entrevistas comienza a ser redundante, es decir, cuando no aporta elementos novedosos (Martínez-Salgado, 2012). En nuestro caso, ello se consiguió con la realización de 26 entrevistas a diputaciones, que nos permitieron arribar al punto de saturación teórica con base en los criterios de selección.

Estas entrevistas permiten construir una tipología comprensiva que capta la varianza relevante de los efectos de las acciones afirmativas sobre los distintos tipos de diputaciones. Por supuesto, esto no significa que nuestros datos sean estadísticamente representativos, ni mucho menos que permitan hacer inferencias sobre otras cohortes de diputaciones distintas que pudieran ser electas en el futuro. Lo que nos interesa en esta investigación es extraer los tipos principales que conforman este grupo de candidaturas, para entender los mecanismos subyacentes a los efectos de las acciones afirmativas y las propiedades particulares de estos casos.

Asimismo, utilizamos la triangulación de fuentes adicionales de información como procedimiento complementario para corroborar la validez de los datos obtenidos y para arribar a resultados más confiables (Creswell y Miller, 2000). En este sentido, la información obtenida de las entrevistas fue triangulada con información obtenida en otras entrevistas informales o ubicada en fuentes secundarias como l portal de internet *Candidatos y Candidatas, conóceles*, el sitio web del Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación y, en su caso, algunas de las sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por último, para organizar y clasificar la información utilizamos matrices de datos que permitieron efectuar comparaciones bajo el principio de similitud y diferencia en cada grupo en particular, así como con una perspectiva transversal

entre los cinco grupos representados en la Cámara de Diputados. Este análisis situado y comparado de los materiales biográficos contribuyó a producir una tipología derivada de todos estos datos empíricos, que reúne, organiza y estructura los distintos efectos de las acciones afirmativas en las trayectorias políticas durante las diferentes etapas del PEF 2020-2021.

Cabe destacar que esta tipología es de índole constructiva. En palabras de M. Laura Velasco Ortiza (2001) –quien retoma a John Mckinney (1962)–: "*para la construcción de los tipos se debe considerar un conjunto de variables o ejes que aparecen como dimensiones principales de los tipos, que sirven para delinear su estructura*" (p.312). En nuestro caso, los ejes que constituyen estas dimensiones se sintetizan en el siguiente cuadro analítico (figura 7.2).

Figura 7.2: Tipología y efectos transversales de la acción afirmativa en las trayectorias políticas de las diputaciones electas en el PEF 2020-2021

<table>
<tr><th>DIMENSIÓN</th><th>SUBDIMENSIÓN</th><th colspan="3">HALLAZGOS</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Ingreso a la actividad política</td><td>Motivaciones de ingreso a la actividad política</td><td colspan="3">Desde un plano transversal a los cinco grupos, encontramos que las motivaciones del ingreso a la vida política, en sus diferentes etapas, no están directamente relacionadas con aspectos como la identidad indígena, afromexicana o de la diversidad sexual, la experiencia migrante o la condición de discapacidad. Encontramos una amplia gama de motivaciones para incursionar en la política, entre las cuales, efectivamente se ubican experiencias propias de los cinco grupos.</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">Tipos de candidaturas</td><td>Efectos AA</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Efectos de la acción afirmativa en el proceso electoral</td><td rowspan="4">Selección de candidaturas</td><td rowspan="4">Selección antes de la implementación

Selección después de la implementación</td><td>Con trayectoria partidaria y una agenda política en favor del grupo de personas a representar.</td><td>Posicionar perfiles con una intensa actividad partidaria y agenda en favor del grupo en el PEF
Reubicar la candidatura en un lugar competitivo al interior de la lista plurinominal.</td></tr>
<tr><td>Reelectas que cuentan con una trayectoria partidaria sin una agenda política en favor del grupo de personas a representar.</td><td>Ningún efecto aparente</td></tr>
<tr><td>Con una trayectoria partidaria sin una agenda política en favor del grupo de personas a representar.</td><td>Posicionar perfiles con una intensa actividad partidaria en el PEF</td></tr>
<tr><td>Sin trayectoria en el partido promovente y sin agenda política en favor del grupo de personas a representar.</td><td>Incluir perfiles que cumplieran con los criterios del INE.
Reclutar perfiles con una trayectoria</td></tr>
</table>

				política a las filas del partido promovente.
	Campañas electorales	Candidaturas en las que la agenda política a favor del grupo a representar fue central en sus campañas.		Canalizar y potenciar una agenda en favor del grupo a representar.
		Candidaturas que incorporaron en su campaña la agenda política a favor del grupo de personas a representar.		Incluir en las campañas demandas en favor del grupo, entre otras
		Candidaturas que no incorporaron en su campaña la agenda política temas sobre el grupo de personas a representar. Candidaturas reelectas que no incorporaron en su campaña la agenda política temas sobre el grupo de personas a representar.		Ningún efecto aparente
Efectos de la acción afirmativa en la actividad legislativa	Agenda legislativa	Diputaciones que mantuvieron una agenda en favor del grupo de personas a representar.		Escalar una agenda en favor del grupo a nivel legislativo
		Diputaciones que activaron a nivel legislativo una agenda en favor del grupo de personas a representar.		Incorporar demandas en favor del grupo en la agenda legislativa/ Activar una agenda en favor del grupo
		Diputaciones electas que no activaron una agenda legislativa en favor del grupo de personas a representar. Diputaciones reelectas que no activaron una agenda legislativa en favor del grupo de personas a representar.		Ningún efecto aparente
	Legislación como grupo en situación de discriminación	Diputaciones que sólo legislan en bancada partidaria. Diputaciones que Legislan en bancada partidaria pero que activan redes de colaboración con otras diputaciones del grupo.		Ningún efecto aparente

Fuente: elaboración propia con base en las 26 entrevistas realizadas a diputaciones de la Legislatura LXV.

Dentro de las propuestas de clasificación de tipologías que expone Mckinney (1962), la nuestra se ubica entre la del tipo ideal-extraído y general-específico, debido a que encontramos tanto una relación empírica de las tipologías -existen personas concretas que las representan- como un nivel de abstracción que nos permite generalizar de forma transversal entre los cinco grupos en situación de discriminación representados en la Cámara de Diputados, sin abandonar las particularidades al interior de estos grupos. En este sentido,

comprendemos que cada trayectoria política es singular en términos de procesos biográficos individuales. No obstante, la tipología que presentamos da cuenta de características estructurales convergentes entre la heterogeneidad de trayectorias políticas, mostrando los múltiples efectos que surtió la implementación de las acciones afirmativas en el PEF 2020-2021.

Por lo anterior, la primera dimensión que analizamos fue el ingreso a la actividad política. En esta dimensión reunimos principalmente las motivaciones que condujeron a nuestros entrevistados y entrevistadas a incursionar en el ámbito de la política. Asimismo, logramos identificar temas centrales que trabajaron desde este ingreso y que, posteriormente a lo largo de su trayectoria política, en algunos casos se consolidaron y se han fortalecido, mientras que en otros sí han presentado cambios importantes.

Una segunda dimensión nos permitió observar los efectos de las acciones afirmativas en el proceso electoral, fundamentalmente en las dinámicas de selección de candidaturas y de las campañas electorales. Estos momentos resultan altamente significativos para analizar dichos efectos ya que, en ellos, tanto los partidos políticos como las candidaturas movilizan una serie de recursos con el fin de contender y ganar en los comicios. Una variación importante entre el PEF 2020-2021 y procesos electorales anteriores fue que, ante la implementación de las acciones afirmativas, tales recursos debieron ajustarse a los criterios establecidos por las autoridades electorales, transformando los mecanismos convencionales de selección de candidaturas, así como los temas políticos de las campañas.

La tercera dimensión estuvo enfocada en observar los efectos de tales medidas en la actividad legislativa de estas diputaciones, razón por la cual nos centramos en dos subdimensiones analíticas: por un lado, en la agenda legislativa que impulsan estas diputaciones a la luz de las acciones afirmativas y, por otro, en los impactos que tuvieron estas medidas en las formas de legislar. Es decir, en cómo las diputaciones electas por acciones afirmativas están desarrollando sus iniciativas, y si existen barreras partidistas o una cooperación entre los grupos[110].

[110] Esta dimensión también se estudia y se profundiza en el Capítulo 8 de este estudio, mediante la revisión sistemática de las iniciativas legislativas de estas diputaciones.

En la figura 7.2, sintetizamos los principales efectos transversales de la implementación de las acciones afirmativas en las trayectorias políticas de las diputaciones entrevistadas. Todo ello nos permite precisar la pregunta central de este Capítulo: ¿Cuáles fueron los efectos de las acciones afirmativas en las trayectorias políticas, en el proceso electoral y en las agendas legislativas de las diputaciones electas por estas medidas?

En cuanto al modo de exposición de estas dimensiones analíticas, la tipología transversal encuentra algunas variaciones en las secciones que estructuran el Capítulo. En algunos apartados no incluimos un recuento puntual para cada grupo, para evitar repeticiones innecesarias, puesto que el tipo transversal da cuenta de las particularidades de los grupos. Por otra parte, en el grupo de la diversidad sexual la reconstrucción de las trayectorias políticas no da cuenta de la totalidad de tipos de dimensiones de la generalización; por ello, se incluye únicamente en las dimensiones captadas de los itinerarios políticos a través de las entrevistas.

Finalmente, para ejemplificar como se construyeron las dimensiones de la tipología, incluimos algunos fragmentos ilustrativos extraídos de las entrevistas. No obstante, debido al principio de anonimato, no se hace referencia explícita a la entrevista particular.

En suma, la tipología propuesta no es representativa en términos estadísticos. El objetivo de nuestro análisis cualitativo se centra en develar los distintos mecanismos subyacentes a la acción de las personas, y no en estimar la proporción de cada tipo empírico dentro de la población más amplia de referencia. Sin embargo, gracias al diseño retenido de la muestra analítica, que cumple con los criterios establecidos de heterogeneidad y de amplitud en la selección de las entrevistas, así como de la triangulación con diversas fuentes complementarias de información, la tipología construida sí permite identificar los principales efectos que tuvieron las acciones afirmativas dentro del universo de referencia de las 65 diputaciones electas por este concepto.

7.1. Ingreso a la actividad política

La entrada a la vida política de las y los diputados electos por acciones afirmativas obedece a múltiples motivaciones, deseos e ideales enmarcados en la experiencia vital de las 26 personas entrevistadas. Asimismo, están mediadas por el entorno familiar, el contexto social y el ambiente político en el que interactúan desde la temprana edad. Entendemos el ingreso a la vida política en un sentido amplio, es decir, los primeros contactos con actividades políticas que no necesariamente se encuadran en la militancia formal en partidos, sino que se vinculan con ámbitos más extensos de lo político e incluyen experiencias diversas de los actores, desde aquellas situados en la vida comunitaria, las organizaciones de la sociedad civil, el activismo por temas específicos y/o en los partidos políticos.

En términos etarios, el acceso a estos espacios es diverso. Los primeros contactos con la política aparecen en diferentes etapas de la vida de las y los entrevistados. En un primer conjunto, es posible reunir las experiencias de quienes tienen un contacto desde la infancia, generalmente vinculado al ámbito familiar. En un segundo momento, ubicamos a quienes ingresan en la juventud, comúnmente asociados a la resolución de problemáticas que atienden a su entorno inmediato. Por último, quienes en su recorrido vital encuentran, en la etapa adulta, diversas motivaciones que los impulsan a adentrarse a la política.

Desde un plano transversal a los cinco grupos objeto de acciones afirmativas, no encontramos evidencia para establecer que las motivaciones del ingreso a la vida política, en sus diferentes etapas, estén directamente relacionadas con aspectos como la identidad indígena, afromexicana o de la diversidad sexual, la experiencia migrante o la condición de discapacidad. En todo caso, encontramos una amplia gama de motivaciones, entre las cuales también se ubican experiencias propias de los cinco grupos.

Entre aquellas motivaciones que impulsan el ingreso a la actividad política que intuitivamente no están vinculadas de manera estrecha con el corpus particular de cada uno de los grupos, encontramos razones tales como: la resolución de demandas inmediatas en el ámbito local enlazadas a temas de medio ambiente, tarifas de transporte público, telecomunicaciones, promoción

cultural y ampliación de la red de agua potable; el impulso de temas de educación, paridad de género, mejora de sistemas municipales de administración pública, la participación política de las mujeres (eje transversal) y, un largo etcétera.

En este sentido, la motivación principal para incursar en la política se ubica en el deseo de contribuir a resolver estas distintas problemáticas que, en sentido estricto, se posicionan por encima o fuera de los problemas específicos que aquejan a la población de cada uno de los grupos.

Por supuesto, también encontramos una serie de motivaciones complementarias que, sin ser centrales, sí se relacionan directamente con el intento de atender una serie de problemas particulares a cada uno de los grupos, como son: la solución de conflictos territoriales, la promoción de derechos humanos, el rescate de las tradiciones autóctonas, la visibilización de la población discriminada o la conquista de derechos político-electorales, entre otros más.

A. Personas indígenas

En el caso específico de las personas indígenas, encontramos que los componentes típicos de estas motivaciones de ingreso a la vida política se vinculan a la lucha por los derechos humanos; contra la desaparición forzada; por la defensa del territorio; a la disputa con caciques locales; por la promoción de derechos de participación política, tanto en el ámbito comunitario como regional; por la reivindicación de la identidad indígena; así como por la construcción de asociaciones civiles en el medio rural campesino. Todo ello, desde el ámbito comunitario, de los movimientos sociales, de la sociedad civil, la esfera magisterial o los comités estudiantiles. Una diputación de RP de este grupo, lo refiere de la siguiente manera:

> *"Yo no estaba asociada a un partido político. Mi movimiento social era el de mi comunidad en mi lugar de origen. Entonces siempre fue más en ese sentido, del trabajo comunitario, de organización social, de movimiento social. Yo recién me empiezo a involucrar en el tema político electoral en 2015, cuando nos hacen la*

invitación a participar directamente en estos espacios de campaña, de organizar toda una estructura".

De forma significativa, tal como lo indica la entrevista, el espacio primigenio de ingreso a la vida política no encuentra una relación directa con los partidos políticos. El contacto con, y el acceso a las instituciones formales de representación política se genera en un segundo momento, y está anclado a las motivaciones iniciales. Este es un elemento transversal al grupo de personas indígenas independientemente del género, de la militancia partidista actual, del principio de elección y del lugar de origen. Por otra parte, para el ingreso a la política existen motivaciones ancladas en temas personales, familiares y del contexto inmediato.

Todo ello da cuenta de cómo se ensamblan incentivos vinculados con el ámbito de las reivindicaciones de las poblaciones indígenas, y otros que se centran en temas que están por fuera de estos. Por lo tanto, las motivaciones de ingreso a la política que obtuvimos por medio de las entrevistas a las diputaciones indígenas son una mezcla plural, en la que no es posible determinar una orientación transversal única, ya que se trata de caminos diversos anclados en el origen social, la experiencia vital próxima y cuestiones meramente personales.

B. Personas afromexicanas

Para las personas afromexicanas, los elementos característicos encontrados con referencia a las motivaciones para entrar en la vida política son tendientes a la promoción de la cultura propia, la visibilización en el espacio público de la población afrodescendiente, la lucha por el reconocimiento jurídico y la conquista de derechos políticos. En la experiencia de una diputación de RP de este grupo se puede visualizar la presencia de estos elementos en su ingreso a la actividad política:

"Después de varios años promoviendo la cultura afro, integramos una asociación que le llamamos México Negro, donde la tarea fundamental era organizar los encuentros de pueblos negros y hacer, entre encuentro y encuentro, diversas actividades de promoción cultural, de rescate de las tradiciones afro y de reforzamiento de la identidad (…) y ya así nos fuimos vinculando con otros movimientos políticos a nivel

nacional e internacional (…) Fuimos incursionando en un una experiencia que me fue metiendo más y más (…) Así fuimos abriendo brecha para el reconocimiento constitucional, para la visibilización social, cultural y estadística del pueblo afro".

Al igual que en el grupo de personas indígenas, estas motivaciones encuentran un espacio de expresión principal en movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil, para luego dar un salto a órganos formales de representación política como los partidos.

Por otra parte, encontramos motivaciones personales que no presentan una relación con temas identitarios o de reivindicación cultural de esta población, sino que, obedecen a contextos específicos, como la lucha por la baja de la tarifa en el transporte público. Un ejemplo de esta última situación es posible ubicarlo en la experiencia de otra diputación de MR de este grupo:

"Primero, yo les quiero comentar, en el año de 1992, empecé a ver la participación juvenil de los CBETIS, del Tecnológico, sobre el tema del alza de precio de la tarifa del transporte. En ese momento iba en el segundo año de secundaria, donde empecé a incursionar con los líderes del Tecnológico de Tuxtepec. Participamos en esas manifestaciones (…) Cuando un servidor comienza a ser dirigente estudiantil en el 2001 del Tecnológico, logramos el 50% de la tarifa y sobre todo con los adultos mayores. Esa fue lo que me motivó a mí incursionar en la política."

C. Personas de la diversidad sexual

En las entrevistas realizadas a las diputaciones de este grupo figura que el activismo en contra de la discriminación y la violencia que sufren las personas de la diversidad sexual, han sido motivos centrales para que incursionaran en la actividad política. Así lo indica una diputación de RP:

"Empiezo mi activismo en mi adolescencia debido a la persecución que sufrí a mi identidad en el espacio público (…) Fue un activismo por sobrevivir el que me llevó a participar en varios colectivos".

A la vez, temas como la subrepresentación política que viven las personas adscritas a alguna de las colectividades de este grupo, han sido centrales para motivarles a ingresar a la actividad política y a construir una agenda enfocada,

entre otros temas, en fortalecer la participación de las personas de la diversidad sexual en instancias de toma de decisiones y/o cargos de elección popular.

En sus motivaciones de ingreso a la actividad política, también se asocian agendas relacionadas a la salud y derechos laborales de segmentos específicos de este grupo. Por lo general, los primeros pasos en la vida política no fueron directamente en los partidos políticos, debido, a la resistencia que han demostrado estos espacios para incluir la agenda de la diversidad sexual.

Esto ha derivado en que otros colectivos y organizaciones de la sociedad civil sean las instancias predilectas para adentrarse en la actividad política, ya que estos han logrado encarnar una amplia gama de intereses de las distintas colectividades del grupo. A su vez, resulta interesante que, para algunos de los sectores adscritos a este grupo, el acceso a la vida política y la búsqueda de representación están estrechamente relacionadas al nivel de exposición que hacen de su identidad de género u orientación sexual en el espacio público, cuestión que contrasta con la decisión de otros sectores que prefieren restringir al espacio privado dichas identidades y orientaciones.

D. Personas con discapacidad

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

En torno a esto, una diputación de RP de este grupo rememora sus primeros pasos políticos de la siguiente forma:

> *"Tendría yo 13 años, creo, y me invitaban a las campañas para que diera un discurso porque me decían que hablaba muy bien en público. Entonces me invitaban cuando iban los candidatos para que yo les diera el mensaje de bienvenida y siempre procuraba dentro de ese mensaje hacer énfasis respecto a las necesidades de las personas con discapacidad. Quizá porque yo vivo con esta condición me era muy*

importante poner el tema sobre la mesa y que se pudiera visibilizar de entrada algo que a mi me parecía urgente, que era la construcción de rampas".

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

E. Personas migrantes y residentes en el extranjero

En este grupo en particular, las diversas condiciones materiales, emocionales, económicas y familiares en que se genera la experiencia migrante son motivaciones esenciales para el ingreso a la vida política. Las entrevistas refieren que las diputaciones de este grupo migraron por múltiples razones, en distintos periodos históricos y por diferentes espacios temporales, aspectos que han determinado, de distinta forma, su ingreso a la actividad política.

Por lo general, aquellas personas que cuentan con experiencias migrantes de larga data, más allá de su residencia permanente en el extranjero, han podido desarrollar vínculos de colaboración al interior de ciertos segmentos migrantes para impulsar una agenda común con base en necesidades propias del sector, dinámica que ha motivado su incursión en la vida política. Así lo refiere una diputación de RP electa de este grupo:

"Allá hay un movimiento migrante, pero el migrante que se involucra es el que lleva años allá, no el que va llegando, y eso es normal porque el migrante que pasa a los Estados Unidos en primer lugar va a trabajar y va a traer dinero a su familia, entonces no le interesa mucho socializar ni meterse en política".

Estos primeros pasos, indican las entrevistas, los desenvuelven generalmente al alero de los clubes, federaciones y otras instancias similares donde se nuclean las personas migrantes con cierta estabilidad, espacios que tienen una relativa vinculación a los partidos políticos siendo, algunos de ellos, orgánicos a los mismos.

7.2. Efectos de la acción afirmativa en el proceso electoral

7.2.1 Selección de candidaturas

La selección de candidaturas constituye un proceso altamente significativo para los partidos políticos, ya que, quienes adquieren esta posición serán representantes de estas colectividades y, en cierta medida, tomarán parte en los resultados positivos o negativos de los comicios (Freidenberg 2005; Sánchez Macías, 2014). Cada partido político, en el marco de la regulación general que establece la ley y la autoridad electoral, ha desarrollado normatividades y procedimientos propios para llevar a cabo esta labor, con el fin de afinar sus mecanismos de selección en concordancia a su proyecto electoral y a los principios políticos que rigen a su colectividad.

Por lo anterior, es posible encontrarnos partidos políticos que cuentan con un método de selección y otros que utilizan hasta cinco métodos para escoger a sus candidaturas (Sánchez Macías, 2014). Lo que nos interesa en este apartado no es observar los detalles o variaciones en estos mecanismos, sino los aspectos relevantes de las trayectorias políticas que tomaron en consideración los partidos para escoger a las candidaturas que competirían en los comicios una vez implementadas las acciones afirmativas.

Este ejercicio que nos permitió conocer los efectos de tales medidas en esta sub-dimensión del proceso electoral. De esta forma, en cuanto a la selección de candidaturas, encontramos diversos tipos de candidaturas en los que la acción afirmativa surtió un efecto específico.

A. Candidaturas con trayectoria política partidaria que contaban previamente con una agenda política a favor del grupo a representar y cumplían los criterios establecidos por la autoridad electoral

En primer término, encontramos que hubo candidaturas con trayectoria política partidaria que ya contaban con una agenda política a favor del grupo a representar y cumplían los criterios establecidos por la autoridad electoral. En este caso, la implementación de estas acciones impactó en dos aspectos. En lo concerniente a candidaturas por el principio de Mayoría Relativa, posicionaron

dentro del espectro elegible de candidaturas a personas que contaban con un intenso trabajo partidista y una agenda preponderante a favor del grupo a representar. En cambio, en el principio de Representación Proporcional, las acciones afirmativas incidieron en (re)ubicar la candidatura en un lugar competitivo al interior de la lista plurinominal. Observemos estos efectos en el proceso de selección de candidaturas de cada grupo.

a) Personas indígenas

En las candidaturas de personas indígenas, es indispensable destacar que los efectos de las acciones afirmativas contribuyeron a que un sector político con amplia trayectoria partidista y agenda política a favor del grupo alcanzara una candidatura competitiva en los 21 distritos federales electorales.

En este tipo de candidaturas encontramos trayectorias políticas de largo aliento que, generalmente, comienzan por fuera de los partidos políticos y una vez en éstos prosiguen con la conquista electoral en cargos de representación local y comienzan a escalar al nivel federal. Esta carrera también es posible observarla dentro de los partidos políticos, instituciones en donde este tipo de candidaturas anidan y recorren cargos desde la esfera comunitaria, regional y nacional. La edificación de una carrera política en esta categoría requiere de una profesionalización que se logra con el tiempo.

Por otra parte, en cuanto a las diputaciones por el principio de Representación Proporcional, las carreras políticas al interior de los partidos, así como una alta confianza partidista en la candidatura, fueron los componentes que impulsaron la selección de estas personas como candidatas.

b) Personas afromexicanas

En el caso de este grupo de población, encontramos que, por el principio de Mayoría Relativa, la acción afirmativa tuvo el efecto de visibilizar a candidaturas con una amplia carrera política en el partido postulante, así como en cargos de representación popular, cuestión que los ha conducido a generar tanto una base de votantes como un vínculo de representatividad, independientemente del

hecho de que en periodos electorales del pasado se hayan autoadscrito como personas afromexicanas[111].

Es decir, existen perfiles competitivos de personas afromexicanas que, antes de implementarse las acciones afirmativas, tuvieron acceso a una candidatura competitiva debido a su larga trayectoria política. En este caso, las acciones afirmativas lograron visibilizar la autoadscripción de políticos que anteriormente no se reconocían como afromexicanos.

En cambio, en relación con el principio de Representación Proporcional, la acción afirmativa tuvo el efecto de (re)ubicar a las candidaturas en los primero diez lugares de mayor competitividad en las listas plurinominales, como lo ordenó el Instituto Nacional Electoral. Por ende, personas afromexicanas pudieron acceder a un curul en la Cámara de Diputados, cuestión que en procesos electorales federales anteriores hubiera presentado desventajas mayores.

En este sentido, las acciones afirmativas incrementan la posibilidad de elección mas no la garantizan; todo depende del partido político por el que postularon. Evidentemente, las probabilidades de acceder a la Cámara de Diputados aumentan en aquellos partidos políticos con mayor volumen de votación, tal y como lo analizamos con mayor detalle en el Capítulo 5 de este informe.

c) Personas de la diversidad sexual

En el caso de las personas de la diversidad sexual, los efectos de las acciones afirmativas en esta dimensión se concentran en la selección de candidaturas bajo el principio de Representación Proporcional. A diferencia de otros grupos, donde se empata la trayectoria partidaria con una agenda en favor de las personas a

[111] Aun cuando, en Procesos Federales Electorales anteriores, la autoadscripción como persona afromexicana estaba ausente, existen candidaturas que pertenecen a este grupo y que, en el PEF 2020-2021, activaron este autorreconocimiento. Con ello, es posible subrayar que esta población ha estado presente en cargos de representación popular sin ser reconocida específicamente como afromexicana. Ese elemento nos conduce a establecer que un análisis cuantitativo sobre el impacto de las acciones afirmativas en la representación descriptiva de este grupo en la Cámara de Diputados requiere sistematizar información histórica sobre las legislaturas previas, puesto que en la actualidad no contamos con cifras del número de personas afromexicanas en las legislaturas pasadas. Una situación similar la encontramos en los grupos de personas con discapacidad, de la diversidad sexual, así como de migrantes y residentes en el extranjero.

representar, las entrevistas realizadas para este grupo resaltan trayectorias con intensos itinerarios activistas ubicados en los márgenes de los partidos políticos, las cuales construyeron una nutrida agenda mediática relacionada a intereses de segmentos específicos del grupo. En estos casos, los efectos de las acciones afirmativas fueron posicionar perfiles idóneos y ubicarlos en lugares competitivos al interior de las listas plurinominales.

d) Personas con discapacidad.

En referencia a las personas con discapacidad, en esta dimensión las entrevistas arrojan principalmente el efecto de posicionamiento en un lugar preponderante de la lista de Representación Proporcional. Personas con trabajo a favor de los derechos de las personas con discapacidad y con trayectoria al interior de los partidos políticos, estaban en lugares menos competitivos de la lista, en sitios en donde hubiera sido complicado que accedieran a una diputación. La acción afirmativa permitió acceder a una posición que aumentó las posibilidades de que estas candidaturas lograran una diputación.

Asimismo, se trata de personas que ya tienen una larga trayectoria y relaciones solidas al interior de los partidos políticos, tal como lo narra una diputación de RP de este grupo:

> *"Cuando se decide lo de las acciones afirmativas yo ya estaba en la lista para ser Diputada Federal, entonces, digamos, que las acciones no más vinieron como a cerrar la pinza, pero yo ya estaba porque ya traía un trabajo, yo ya traía una trayectoria afortunadamente (…) Aunque yo ya estaba en la lista, estaba en una posición mucho más abajo, entonces la acción afirmativa me permitió estar en una posición mucho más arriba, que fue lo que me hizo entrar como diputada".*

e) Personas migrantes y residentes en el extranjero

La selección de candidaturas al interior del grupo de personas migrantes estuvo determinada por la demostración de la residencia efectiva en el extranjero como criterio fundamental, sin la necesidad de comprobar la existencia de un vínculo por parte de los candidatos y candidatas con la comunidad migrante. Esto, sumado a que todas las candidaturas debían ser inscritas por Representación Proporcional,

implicó un desafío singular para los partidos políticos que, en un momento bastante avanzado el proceso electoral, se vieron obligados a buscar perfiles idóneos con trayectorias políticas a nivel extraterritorial.

Las entrevistas arrojan que la tendencia general fue elegir a estas personas posteriormente a los procesos internos de selección de candidaturas. Bajo esta situación se observan al menos dos tipos de candidaturas seleccionadas sobre las cuales operaron distintos efectos de las acciones afirmativas.

En primer lugar, encontramos perfiles con una prolongada residencia en el extranjero que han logrado construir agendas propias en favor del grupo migrante. Estas agendas están vinculadas a estructuras partidarias, aunque sin restringirse exclusivamente a estos espacios orgánicos.

En segundo término, encontramos candidaturas seleccionadas con características similares en cuánto a la construcción de una agenda y a la vinculación partidaria, pero que cuentan con una experiencia migratoria de menor duración.

Lo interesante de ambos tipos de candidaturas es que, por motivos diferentes, activaron una agenda en favor del grupo durante sus experiencias migrantes y, aunque refieren no haber militado en ningún partido, fueron simpatizantes e integrantes de las federaciones, clubes y de otras estructuras orgánicas o cercanas a estos. En tales casos, la acción afirmativa tuvo un doble efecto: por un lado, permitió seleccionar candidaturas que habían construido agendas y vínculos políticos de representación con la comunidad migrante y, por otro, las reclutó como perfiles competitivos a las filas del partido promovente.

B. Candidaturas que cuentan con una trayectoria partidaria sin una agenda política a favor del grupo que representan

En segundo lugar, encontramos candidaturas que cuentan con una trayectoria partidaria propia pero no han desarrollado una agenda política a favor del grupo que representan. En este tipo de candidaturas, el efecto de la implementación de las acciones afirmativas se evidencia en el posicionamiento de perfiles con una

intensa actividad partidaria. En este sentido, la agenda política a favor del grupo pasa a segundo plano y los partidos políticos impulsan cuadros que cuentan con una carrera política interna propia, además de que cumplen con los criterios emitidos por la autoridad electoral.

a) Personas indígenas

En esta sub-dimensión encontramos a personas que se autoadscribieron como indígenas en una etapa avanzada de su trayectoria vital. Al exigirse el requisito de validación del vínculo comunitario, las acciones afirmativas activaron el auto reconocimiento de la persona como parte de este grupo de población, cuestión que no había ocurrido plenamente en su trayectoria política previa. Por ello, en estos casos la agenda personal a favor del grupo es prácticamente inexistente, puesto que no se había considerado como un capital político con un peso relevante al interior de los partidos políticos.

En este tipo de candidaturas, los contornos de los partidos contienen el itinerario político. La agenda política de este tipo de candidaturas se centra en temas que no se vinculan con la identidad indígena, con la reivindicación de derechos políticos o con el reconocimiento de estos pueblos y comunidades. Entre estos temas sí encontramos una vertiente cultural transversal de reconocimiento de derechos, pero éstos están vinculados con la actividad artística en general más que con la población indígena en particular. Para este grupo, el mismo efecto se ubica en ambos principios de elección.

b) Personas afromexicanas

En esta dimensión, es posible advertir una situación similar al grupo de personas indígenas, en el sentido de que el auto reconocimiento como persona afromexicana en el espacio público se da en una fase reciente de la trayectoria de vida, o incluso al momento de enfrentarse al proceso electoral.

Es por ello que la agenda política a favor del grupo también es prácticamente inexistente, puesto que ésta se encontraba enfocada en otros ámbitos de la vida pública. Para este tipo de candidaturas, la representación del

grupo de personas afromexicanas tampoco significaba un capital político al interior de los partidos. No obstante, se posicionaron perfiles que en sus partidos políticos sí han tenido una trayectoria importante. En este grupo en particular, este efecto se muestra sobre candidaturas competitivas por el principio de Mayoría Relativa.

c) Personas con discapacidad

En este grupo encontramos que la selección interna de las candidaturas estuvo mediada por la premura de encontrar perfiles con trayectoria partidaria que cumplieran con los requisitos establecidos por la autoridad electoral, es decir, comprobar una condición de discapacidad, más allá de la agenda política a favor del grupo a representar.

Resulta una cuestión común en este tipo de casos que las candidaturas al momento de su selección ya se encontraran registrados para competir por algún otro cargo de elección popular, lo que refleja una alta confianza de los partidos en sus perfiles como potenciales contendores electorales. Frecuentemente, este tipo de perfiles cuentan con una trayectoria partidaria a nivel local que coadyuva a su visibilización en la estructura del partido político y por ello las acciones les permitieron acceder a una candidatura de nivel federal. Lo anterior lo ilustra la narrativa de una diputación de MR adscrita a este grupo:

> *"Me registré al principio como candidato a regidor municipal. Posteriormente se habilita la plataforma para registrar las candidaturas tanto a diputado local como a diputado federal y me dicen "(…) ¿no te interesa participar en una candidatura? Yo les dije 'sí, sin ningún problema' y me dicen 'pues cumples con los requisitos, pues vamos a ver' y ahí nos registramos*".

Con todo, en este tipo de casos la acción afirmativa tuvo el efecto de posicionar a perfiles con discapacidad y una intensa actividad partidaria como candidaturas uninominales y plurinominales, aunque estos no contaran con una agenda en favor del grupo, cuestión que termina por abrir una ventana de oportunidad inédita en sus carreras políticas al permitirles acceder a puestos de elección popular de alto nivel.

d) Personas migrantes y residentes en el extranjero

En este grupo de población, encontramos una variante de este tipo de candidaturas, puesto que la experiencia migrante está intrínsecamente vinculada a la trayectoria política. Por lo tanto, es posible ubicar a candidaturas que cuentan con una breve experiencia migrante y una difusa agenda en favor del grupo pero que refieren un intenso itinerario partidario.

Por lo general, la dinámica migratoria irrumpe en las trayectorias políticas de estas candidaturas generando un punto de inflexión en la carrera partidaria, la cual no alcanza a suspenderse por completo, sino que se traslada al lugar de destino. Las entrevistas arrojan que la persistencia de la militancia en estos casos representa el motivo principal para ser considerado como un perfil idóneo en el proceso electoral, toda vez que, pese a la residencia en el extranjero, los vínculos partidarios continúan activos.

Con respecto a lo anterior, una diputación de RP electa de este grupo explica que la selección de su candidatura estuvo basada en:

> *"Que era un militante probado, yo seguí haciendo mi militancia pese a estar en el extranjero, pues yo tenía mi columna, escribía, mis vídeos, mi contenido en redes sociales, no era un tema de vamos a buscar un migrante, sino, tenemos militancia migrante, entonces yo creo que eso fue, que nunca dejé mi militancia".*

C. Candidatura sin trayectoria política en el partido promovente y sin agenda política a favor del grupo a representar, pero que cumplían los criterios establecidos por la autoridad electoral

En tercer lugar, encontramos un tipo de candidatura sin trayectoria política en el partido promovente y sin agenda política a favor del grupo a representar, pero que cumplían los criterios establecidos por la autoridad electoral.

En este caso, el efecto principal y transversal de la acción afirmativa fue buscar perfiles que cumplieran con los criterios exigidos por la autoridad electoral para el registro de candidaturas, sin importar la carrera o la agenda políticas a favor del grupo a representar. Al no contar con una base de militantes que tuvieran perfiles idóneos en el interior del partido promovente, buscaron incluso en las filas

de otros partidos para reclutarlos, lo que identificamos como un efecto en este tipo de candidaturas. Ambos son producto de la premura del impulso de las acciones afirmativas.

Es importante subrayar que la variable temporal jugó un papel preponderante en la selección de todas las candidaturas, puesto que el mandato del TEPJF obligó a los partidos políticos a buscar entre sus militantes a quienes cumplieran con los criterios emitidos por el INE, en un momento en el que ya se había iniciado el PEF 2020-2021. Por esta razón, en este tipo de candidaturas el efecto es transversal a todos los grupos, incluso al de personas indígenas.

Las entrevistas muestran cómo ciertos partidos políticos reclutaron personas que pudieran cumplir con los requisitos sin importar la agenda política dirigida al grupo a representar. Las particularidades grupales fueron eclipsadas por el momento y tiempo que se tuvo para encontrar candidaturas en todos los partidos políticos. Por ello, algunos de éstos se vieron en la necesidad de reclutar perfiles competitivos de otros partidos e impulsarlos como propios.

Asimismo, encontramos que la variable temporal surtió efectos sobre la selección de las candidaturas principalmente después de la implementación de las acciones afirmativas. En este sentido, algunas candidaturas seleccionadas antes de la implementación de estas acciones se afianzaron, mientras que otras tuvieron que ser sustituidas, dando paso a quienes pudieran cumplir con los criterios. Esto último generó fricciones importantes al interior de los partidos políticos y se produjeron numerosos casos procesales e impugnaciones que tuvieron como propósito cuestionar la sustitución de las candidaturas, como lo hemos visto con mayor detalle en el Capítulo 4 de este informe.

En suma, el tiempo es una dimensión fundamental a considerar para el próximo proceso electoral, puesto que la implementación tardía de acciones afirmativas generó múltiples efectos indeseados sobre las dinámicas de selección de candidaturas, principalmente porque tensionó a los partidos políticos y los obligó a elegir perfiles formalmente idóneos para cumplir con los criterios,

independientemente de si las candidaturas contaban (o no contaban) con una trayectoria y agenda política vinculadas con el grupo a representar.

D. Candidaturas reelectas que cuentan con una trayectoria partidaria sin agenda política a favor del grupo a representar

Por último, es posible ubicar a candidaturas ***reelectas*** que cuentan con una trayectoria partidaria sin agenda política a favor del grupo a representar. Para este tipo de candidaturas, las acciones afirmativas no produjeron ningún efecto observable.

En estos casos, las entrevistas arrojan que la implementación de acciones afirmativas no surtió efectos sobre la confirmación de estas candidaturas para ninguno de los grupos. En efecto, se trataba de intentos de reelección de perfiles que ya habían generado vínculos electorales y de representación con la población –ya sea en los distritos en los que habían sido electos bajo el principio de Mayoría Relativa, ya sea con el partido político que los inscribió bajo el principio de Representación Proporcional–, aun cuando estuviera ausente una agenda política a favor del grupo a representar.

Así lo refiere el caso de una diputación reelecta por MR:

> "*Ahora participé en esta elección del 2021 y me entero de que soy registrado como acción afirmativa después de que yo ya me había inscrito. Yo siempre lo hice dispuesto a una competencia interna, sin embargo, creo que mi partido no hizo ninguna consulta interna y me subió como acción afirmativa. Ya una vez inscrito me hablaron para que entregara (…) todos los requisitos que se requieren para este asunto. Sin embargo, nunca me apoyé en este tipo de beneficio, digámoslo así*".

Así como en el tipo anterior, este es un efecto transversal e independiente del grupo en situación de discriminación. La ausencia de efecto de la acción afirmativa en la selección de estas candidaturas se explica por la construcción de una agenda política más amplia y de largo aliento que se traduce en la postulación para una segunda elección, aun cuando la agenda política a favor del grupo a representar no esté presente y se desarrolle de forma independiente del grupo objeto de la acción afirmativa.

7.3. Campañas electorales

Los efectos observables de las acciones afirmativas sobre las campañas electorales dependen, fundamentalmente, del tipo de candidaturas que las impulsen y de las transformaciones que el proceso de selección haya suscitado en sus agendas políticas. De este modo, tales agendas son heterogéneas y no necesariamente corresponden a temas que de manera intuitiva impulsarían representantes de cada grupo en sus proyectos electorales.

Por otro lado, un aspecto importante a tomar en consideración para analizar los efectos de las acciones afirmativas en las campañas, es el principio electoral por el que cada candidatura fue registrada. Si bien es posible observar efectos transversales, en aquellas candidaturas que compitieron por Mayoría Relativa, las campañas constituyen instancias centrales en los procesos electorales, cuestión que condujo a diversificar las agendas políticas y adecuarlas a las necesidades sociales, económicas y culturales de los distritos electorales, en algunos casos, desdibujando la centralidad de las demandas provenientes de los grupos objeto de acciones afirmativas.

En contraste, aquellas candidaturas registradas para competir por Representación Proporcional no estuvieron obligadas a realizar campaña y, quienes decidieron hacerla, contaban con un campo de posibilidades mucho más versátil para incluir y especificar sus propuestas electorales, sin que la adopción de demandas relacionadas a los grupos objeto de acciones afirmativa fueran determinantes en su propaganda electoral. No obstante, a nivel transversal, diversas candidaturas registradas por Representación Proporcional decidieron más bien asumir la plataforma electoral del partido como nodos de mediatización política, sin particularizar en demandas concretas. Con lo anterior en mente, es posible identificar al menos tres tipos de casos donde las acciones afirmativas tuvieron algún efecto.

Candidaturas que durante el periodo de campañas publicitaron temas exclusivamente relacionados con el grupo a representar.

En primer lugar, encontramos candidaturas que durante el periodo de campañas publicitaron temas exclusivamente relacionados con el grupo a representar. Por lo general, aunque no de manera exclusiva, estas campañas fueron impulsadas por candidaturas con una trayectoria política donde convergen el cumplimiento de los requisitos establecidos por las autoridades electorales, una agenda en favor del grupo y un intenso itinerario partidista y/o activista.

Esta convergencia se desarrolla con más fluidez en aquellas candidaturas registradas por el principio de Representación Proporcional, ya que, bajo esta modalidad, una agenda relacionada al grupo puede incorporarse y hacerse central en el proyecto electoral sin generar mayores controversias en términos de competitividad.

En cambio, en una campaña electoral por el principio de Mayoría Relativa, es complejo centrar una agenda en temas que son exclusivos del grupo a representar. Por ejemplo, una campaña de un diputado o diputada con discapacidad en un distrito electoral donde la mayoría no cuenta con esta condición, centrar la agenda política en temas exclusivos a este grupo de personas pudiera representar la pérdida de decenas de miles de votos. Esta problemática incluso puede ubicarse en los distritos electorales reservados para personas indígenas, puesto que muchos de ellos cuentan con una amplia población mestiza que no se identifica con este grupo.

Con todo, en estos casos el efecto de la acción afirmativa fue fortalecer la agenda en favor del grupo y canalizarla en el contexto de las campañas electorales, donde diversas candidaturas la materializaron como el eje principal de sus proyectos electorales.

A este respecto, un elemento a resaltar es que las candidaturas tanto de personas afromexicanas como de la diversidad sexual, no dispusieron información sobre una agenda política a favor del grupo a representar en la base de datos *Conóceles,* cuestión que en las entrevistas realizadas a las diputaciones de estos

grupos si es posible encontrar. Llama la atención que sean únicamente en estos dos grupos donde exista esta discrepancia entre lo que se encontró en las entrevistas y la información de la referida base de datos.

Sin embargo, el hecho de que en las candidaturas de los dos grupos mencionados no se haya suscitado esta dinámica, no quiere decir que las agendas en favor de estas poblaciones estén ausentes de sus trayectorias políticas. Por el contrario, en ambos grupos encontramos candidaturas que, si bien reflejan un amplio activismo enfocado en los derechos de sus poblaciones de referencia, decidieron no incorporar en sus campañas estas agendas o al menos, no las hicieron públicas en C*onóceles*.

Candidaturas que incorporaron un conjunto de temas relacionados a alguno de los cinco grupos en sus campañas, junto con otras propuestas que ya figuraban a lo largo de sus trayectorias políticas

En segundo lugar, existieron candidaturas que, luego de ser registradas en la acción afirmativa tanto por el principio de Mayoría Relativa como de Representación Proporcional, incorporaron un conjunto de temas relacionados con alguno de los cinco grupos en sus campañas, junto con otras propuestas que ya figuraban a lo largo de sus trayectorias políticas.

Esta dinámica se observa con mayor claridad en las candidaturas seleccionadas que contaban con itinerarios partidarios y/o activistas y cumplían los requisitos establecidos por las autoridades electorales, aunque éstas no habían incorporado en sus agendas políticas temas relacionados con el grupo a representar antes de la implementación de las acciones afirmativas.

En este orden de casos, se presentan candidaturas de los cinco grupos en dos tipos de combinaciones; por un lado, candidaturas que asumieron la plataforma electoral de su partido y la complementaron con propuestas concretas relacionadas al grupo a representar y, por otro, candidaturas que generaron un proyecto electoral propio e incorporaron ejes puntuales en referencia a los grupos objeto de acciones afirmativas.

De forma transversal, en este conjunto de candidaturas la acción afirmativa tuvo el efecto de activar una agenda o incorporar propuestas relacionadas a alguno de los cinco grupos en sus campañas que, si bien no se constituyeron como los ejes centrales de sus proyectos electorales, los integraron junto con otros de mayor antigüedad y peso.

Candidaturas que en sus campañas electorales no construyeron una agenda política ni adoptaron demandas vinculadas a temas propios de los grupos de personas que aspiraban a representar en la Cámara de Diputados

En tercer lugar, encontramos casos de candidaturas que en sus campañas electorales no construyeron una agenda política ni adoptaron demandas vinculadas a temas propios de los grupos de personas que aspiraban a representar en la Cámara de Diputados. En estas campañas, las acciones afirmativas no tuvieron el efecto de activar una agenda o incentivar propuestas relacionadas al grupo en cuestión, es decir, su impacto fue nulo.

Son diversos los motivos que explican esta ausencia de efectos. Uno que tiende a ser transversal, según arrojan las entrevistas, es que en este tipo de candidaturas existía una agenda previa que formaba parte de una trayectoria política de largo aliento tanto en el interior de los partidos políticos como en cargos de representación popular a nivel municipal y estatal. De este modo, tales candidaturas no encontraron incentivos suficientes para incorporar temas particulares de los grupos a sus proyectos electorales, en tanto las agendas que los habían posicionado ante el electorado y sus partidos políticos fueron suficientes para ser considerados perfiles competitivos y para permitirles desarrollar campañas propias exitosas en los comicios del 2021.

Parte de las candidaturas de los cinco grupos que buscaron la reelección son casos ilustrativos de la ausencia de efectos de las acciones afirmativas. Las entrevistas dan cuenta que, por lo general, estos perfiles no sólo contaban con una agenda política construida a lo largo de sus carreras, sino también la habían convertido en un proyecto electoral victorioso en distintas contiendas políticas. Entrevistamos a personas que, pese a adscribirse a alguno de los cinco grupos en el PEF 2020-2021, figuraban en sus itinerarios políticos con una presidencia

municipal, una diputación local y una federal, más otros cargos de elección popular y una serie de puestos administrativos en instituciones públicas y partidarias.

En estas abundantes trayectorias políticas, las acciones afirmativas no transformaron sus agendas ni incidieron en sus proyectos electorales, puesto que estos elementos están mediados por vínculos de representatividad con la población del distrito o la circunscripción electoral, y constituyen corpus que pasan a formar parte de una sólida identidad política de larga duración.

Dilemas en la incorporación de temas relacionados a los cinco grupos objeto de acciones afirmativas en las campañas electorales

Junto con los efectos de las acciones afirmativas en las campañas electorales, en esta subdimensión también se suscitaron ciertos dilemas que es necesario resaltar y analizar. A continuación, observaremos algunos de estos por cada grupo objeto de acciones afirmativas, a la luz de los temas principales que ciertas candidaturas integraron en sus proyectos electorales.

Un análisis más fino y a profundidad se encuentra en la sección correspondiente del análisis de las agendas legislativas (Capítulo 8). En esta sección, únicamente enunciamos temas que resultaron de las entrevistas realizadas. Aun así es posible identificar una correspondencia con la forma en que las diputaciones comprenden a la población a representar. Por ejemplo, emergen temas que en apariencia pueden ser contradictorios, como en el caso de las campañas de personas indígenas, que se presentan temáticas vinculadas con los derechos culturales así como en relación con derechos laborales. Asimismo, desde el ámbito de las campañas electorales, encontramos el impulso de una agenda política en la que convergen más de un grupo objeto de acciones afirmativas que, posteriormente, se concretará en una agenda legislativa en donde encontramos el mismo elemento transversal.

a) Personas indígenas

Una perspectiva transversal de los ejes que componen los proyectos electorales desarrollados durante las campañas de las diputaciones que

incorporaron la agenda del grupo, hace notar que existen distintas formas de comprender la representación de los intereses de las personas indígenas, la dimensión sustantiva de la representación.

Por un lado, encontramos propuestas de campaña centradas en legislar para proteger y fomentar la cultura, las tradiciones y el patrimonio de estas poblaciones, es decir, destinadas a promover una dimensión de derechos culturales. Por otro lado, encontramos propuestas enfocadas en legislar las necesidades de educación, trabajo y salud que afligen a las personas y comunidades indígenas, así como en atender problemáticas relacionadas al territorio, a las afectaciones medioambientales, al sistema electoral y, entre otros, a mejorar la institucionalidad que promueve políticas públicas hacia el grupo. Como lo formula una diputación electa de MR de este grupo:

> *"Ser un diputado, un candidato indígena con todas sus letras, debiera ser que tú estás inmerso en esa cultura de esa región, que conoces perfectamente las necesidades de la población y que has hecho aportaciones reales, subsanarlas, cosas que se vean".*

En las diputaciones entrevistadas, si bien ambos conjuntos de propuestas no son excluyentes entre sí, se pueden notar tendencias a incorporar una u otra con mayor fuerza en las campañas electorales, lo que exhibe, como hemos sostenido, la multiplicidad de maneras en que se comprende la representación política de los intereses propios del grupo, como se analiza con mayor detalle en el capítulo de iniciativas legislativas (Capítulo 8).

En segundo lugar, las entrevistas dan cuenta que la reelección puede servir como un mecanismo para conservar y profundizar una agenda en favor del grupo durante dos legislaturas consecutivas. A este respecto, diversos temas que atañen al grupo de personas indígenas fueron impulsados desde legislaturas previas y retomados en el PEF 2020-2021.

Por otra parte, entre diputaciones que no cuentan con una agenda política en favor del grupo a representar, la reelección ha mostrado un nulo efecto sobre la activación o variaciones de los contenidos de campaña de estas diputaciones, toda vez que sus agendas más generales han resultado exitosas a nivel electoral.

b) Personas afromexicanas

En el caso de las personas afromexicanas, las entrevistas dan cuenta del desdibujamiento de una agenda política única relacionada a los intereses del grupo en las candidaturas que compitieron principalmente por el principio de Mayoría Relativa. En términos generales, los proyectos electorales que se impulsaron en las campañas de estas candidaturas están relacionadas al derecho laboral, a la protección medioambiental, a los pueblos indígenas y campesinos, así como al sector pesquero.

A su vez, constatamos en ciertos casos la existencia de propuestas de campaña que incluye a dos grupos objeto de acciones afirmativas, esto debido a la convivencia territorial y a las relaciones identitarias que comparten las poblaciones indígenas y afromexicanas al interior de los distritos electorales. En este sentido, el vínculo de representación no se circunscribe exclusivamente a un grupo, sino que, en estos distritos electorales, la oferta política, puede ser dirigida tanto al grupo de personas indígenas como el grupo de personas afromexicanas.

Por lo tanto, una misma persona puede presentar vínculos comunitarios -y comprobarlos mediante la expedición de una carta- con ambas poblaciones y representarlas en la Cámara de Diputados. Con ello queremos subrayar que, en ciertas regiones del país, las adscripciones a estas dos poblaciones no son excluyentes, sino que, en algunos casos, complementarias.

c) Personas de la diversidad sexual

Al igual que el grupo de personas afromexicanas, en las candidaturas de personas de la diversidad sexual la agenda en favor del grupo fue desdibujada en sus campañas electorales. Tan solo una candidatura incorporó marginalmente algunas propuestas relacionadas con el grupo, aunque subsumidas a una agenda enfocada en los derechos laborales y de salud de las mujeres. Esto resulta interesante toda vez que la gran mayoría de candidaturas de este grupo fueron electas por el principio de Representación Proporcional, modalidad que permite incorporar propuestas específicas con mayor flexibilidad. No obstante, en la

plataforma *conóceles*, se exhibe que más bien decidieron asumir la plataforma electoral del partido.

Otro elemento explicativo de tal ausencia aparece en las entrevistas y refiere a los grandes desafíos que tuvieron estas candidaturas para impactar en sus campañas los intereses de una heterogeneidad tan amplia de segmentos que componen el grupo de personas de la diversidad sexual. Ante tal reto, y con el objetivo de ahorrarse polémicas mediáticas que afectaran sus campañas, distintas candidaturas prefirieron incorporar proyectos electorales de corte general.

Por último, los elementos anteriormente expuestos toman especial relevancia cuando parte de las candidaturas adscritas a este grupo decidieron proteger sus datos como aspirantes a un cargo de elección popular, ya que, hacia el interior del grupo, la representación política está determinada por el nivel de exposición que estas personas hicieran de sus identidades en el espacio público, cuestión contrastante con la práctica de ocultar su información. Sobre este punto, una diputación electa por RP de este grupo refiere que "*ser una persona con un cargo público y no decir tu orientación sexual es un acto de cobardía (…) porque tenemos el deber de ser visibles en la función pública*".

d) Personas con discapacidad

A diferencia de los casos anteriores, gran parte de las candidaturas de personas con discapacidad que resultaron victoriosas lograron activar una agenda o incorporar propuestas relacionadas con el grupo en sus campañas electorales. Esto resulta interesante y un efecto llamativo de las acciones afirmativas, ya que las entrevistas realizadas dan cuenta de lo reciente que son dichas agendas en las trayectorias políticas de estas diputaciones.

Lo anterior puede tener diversas explicaciones. Una común que aparece en las entrevistas refiere a que la condición de discapacidad no tiende a politizarse ni a transformarse en una agenda a lo largo de las trayectorias de estas diputaciones. En contraste, resalta la idea de que constituye más bien una condición estigmatizada que por lo general no se moviliza como un eje aglutinador de representación política en el espacio público.

De esta forma, la condición de discapacidad no se convierte en una identidad reivindicativa para las personas adscritas a este grupo, como sí ocurre en numerosos casos de las personas indígenas, afromexicanas o de la diversidad sexual. Una diputación electa por MR de este grupo lo explica de la siguiente forma:

> *"Algo que quiero que quede bien claro, es que yo nunca agarré mi bandera de discapacidad para nada. Es más, nunca pertenecí a un grupo de personas con discapacidad. Casi no tengo amigos con discapacidad, es primera vez que yo estoy teniendo relación con esto, porque evidentemente esto me trajo donde estoy".*

En este mismo sentido, otra diputación del grupo (electa por MR) hace referencia a este fenómeno en el contexto de su campaña electoral:

> *"En campaña me interesaba que la gente votara por mis capacidades, no por mis discapacidades. O sea, que la gente no dijera "vamos a votar por este candidato porque pobrecito; no puede caminar, no puede hablar" Eso no lo quiero, eso no lo quise, quiero que la gente reconozca mi valor como político, como profesional, como alguien que va a ayudar a su pueblo".*

Por último, un reto transversal que aparece en las entrevistas recae en que los efectos de las acciones afirmativas se desdibujan en el desarrollo de las campañas electorales bajo el principio de Mayoría Relativa. Las diputaciones inscritas en esta modalidad mencionan que en sus campañas tuvieron que contender en igualdad de circunstancias ante otros candidatos y candidatas que no explicitaron una condición de discapacidad.

En este contexto, diversas personas con discapacidad motora tuvieron que realizar campañas en distritos de alta complejidad geográfica, como territorios con sierras pronunciadas, los cuales explicitan en sus entrevistas una visión crítica de tal dinámica, toda vez que sus campañas se vieron obstaculizadas porque diversas zonas no cuentan con los recursos ni con la infraestructura necesaria para garantizar que una persona de este grupo pueda competir de manera equitativa ante otras candidaturas. Esto último, representa barreras significativas para establecer "*un piso parejo*" en las campañas electorales.

e) Personas migrantes y residentes en el extranjero

En el caso de este grupo de personas, el grado de inclusión de una agenda relacionada a sus demandas en las campañas electorales también fue generalizado, en tanto existió una masa crítica de candidaturas que contaban con amplias trayectorias políticas enfocadas en atender las necesidades de distintos segmentos de la población migrante.

Esto se facilitó en cierta medida por el hecho de que todas las candidaturas fueron inscritas para competir bajo el principio de Representación Proporcional, cuestión que permitió la maleabilidad de los proyectos electorales y la integración de propuestas específicas del grupo como lo son: el reforzamiento de la participación migrante en los comicios; la integración económica y social de la población migrante; la regularización laboral; y la consolidación de planes de salud binacionales para las personas en movilidad; entre otros más.

Lo anterior resulta llamativo ya que, si bien los votantes de estas candidaturas se encontraban en territorio mexicano, sus agendas estaban destinadas a una población que por lo general reside en Estados Unidos, lo cual disloca la dinámica electoral y, en especial, la construcción de un proyecto que sea cercano a las personas votantes, entre otras consecuencias subrayadas por algunas de las diputaciones de este grupo en las entrevistas:

> *"Me hubiera gustado participar más, no teníamos esa libertad estando allá de hacer campaña, solo estábamos a la espera de lo que pasé aquí, de alguna forma quería sentirme cerca. Entonces estuve en Morelia con el candidato de nuestro grupo parlamentario, dónde coincidí en algunos eventos de su campaña. Yo quería empaparme de ese entusiasmo, de esa militancia. Entonces yo me presentaba a algunos eventos con los candidatos; allá era muy limitado, solo virtualmente, algunas tarjetitas, pero no podemos hacer política de otro país".*

Tal como se señala en la entrevista, otro reto general y evidente que enfrentaron las candidaturas de este grupo se presentó ante la imposibilidad legal para que las personas mexicanas puedan realizar campañas electorales en el extranjero. Ante tal situación, y aunque no estaban obligadas a hacerlo, ciertas

candidaturas informan que viajaron hasta el territorio mexicano para realizar sus campañas y apoyar a las candidaturas aliadas en sus recorridos.

Otras refieren que utilizaron las redes sociales para exponer su propaganda electoral, fundamentalmente páginas web y plataformas digitales como *Facebook*, Instagram y *Twitter*. Sin embargo, y pese a que distintos estudios han remarcado los avances promovidos por el uso de internet en las campañas electorales (Botero, Sánchez & Soto, 2013), una cuestión transversal que diversas candidaturas refieren es que, ante tal imposibilidad legal, vieron obstaculizadas sus labores de propaganda y restringidos sus derechos electorales.

Una vez conocidos los efectos de las acciones afirmativas en las campañas electorales y los dilemas suscitados, pasemos a analizar dichos efectos en la actividad legislativa, fundamentalmente en dos subdimensiones; la agenda legislativa y en el tipo de trabajo parlamentario que realizan las diputaciones electas por estas medidas.

7.4. Efectos de la acción afirmativa en la actividad legislativa

7.4.1 Agenda legislativa

Las agendas legislativas constituyen una sub-dimensión predilecta para observar los efectos de las acciones afirmativas, toda vez que en éstas deberían verse impactados algunos de los elementos sustantivos de la representación parlamentaria. En concreto, y tomando en consideración que en el Capítulo 8 se realizará un análisis cuantitativo y cualitativo pormenorizado y transversal de estas iniciativas en las 65 diputaciones electas, en este sub-apartado nos interesa conocer los efectos generales de estas medidas sobre las agendas de estos parlamentarios y parlamentarias, buscando comprender de qué manera los intereses de los grupos objeto de las acciones afirmativas se ven reflejados, o están ausentes, a nivel legislativo.

Resulta importante recordar que en nuestras entrevistas nos enfocamos en 26 candidaturas que resultaron ganadoras, lo cual significa que la diversidad propia de sus trayectorias políticas ahora debe movilizarse con mayor ímpetu a la

luz de la necesidad legislativa que determine cada partido y/o cada bancada parlamentaria.

En este contexto, las diputaciones electas por primera vez iniciaron un periodo de aprendizaje de la técnica legislativa y de las dinámicas políticas al interior de la Cámara de Diputados, lo cual es una variable importante para tener en consideración al momento de evaluar los efectos de estas medidas especiales en la presente legislatura. Asimismo, es importante considerar que únicamente se evalúan dos periodos legislativos ordinarios, en un contexto excepcional de contingencia sanitaria y de confinamiento.

a) Diputaciones que mantuvieron una agenda mayormente centrada en legislar por el grupo a representar

De forma particular, en esta sub-dimensión se presentaron tres tipos de casos donde las acciones afirmativas tuvieron, potencialmente, un efecto visible. En primer lugar, nos encontramos con diputaciones que mantuvieron una agenda mayormente centrada en legislar por el grupo a representar. Como veremos durante la siguiente sección, en este segmento se ubican fundamentalmente las diputaciones enfocadas en la acción afirmativa, en tanto la gran mayoría de sus iniciativas parlamentarias se concentran en el grupo objeto de la acción afirmativa por el cual resultaron electas.

Las diputaciones que ya habían logrado construir un proyecto centrado en las demandas de estos grupos a lo largo de sus trayectorias políticas dentro y fuera de los partidos, son ilustrativas de este tipo de casos. En ellas, la acción afirmativa tuvo el efecto de permitir escalar dichas agendas a nivel legislativo o, en el caso de reelección, mantenerlas entre legislaturas.

Resulta interesante subrayar que, en este conjunto de casos, existieron candidaturas que pese a sostener un largo trabajo político relacionado con la agenda del grupo por el cual fueron electas, decidieron no incorporar tales propuestas en sus campañas electorales por motivos que desconocemos. Como vimos con anterioridad, esto ocurrió mayormente en las diputaciones adscritas al grupo de personas afromexicanas y de la diversidad sexual.

Lo más singular y más relevante aparece cuando observamos las agendas legislativas de ciertas diputaciones electas de ambos grupos, donde figuran diversos corpus de iniciativas estrechamente vinculadas a estas colectividades. En definitiva, si bien en estos casos no existe un efecto continuo de la acción afirmativa en dos instancias consecutivas -la campaña política y la legislación- es posible observar un efecto de escalamiento de estas agendas con referencia a las trayectorias políticas de estas diputaciones, y no ceñida a sus campañas electorales.

b) Diputaciones que integraron en sus agendas legislativas temáticas relacionadas con alguno de los grupos objeto de estas medidas

En segundo lugar, hallamos diputaciones que, tanto en el proceso electoral como en su labor legislativa, integraron en sus agendas legislativas temáticas relacionadas a alguno de los grupos objeto de estas medidas. En este sentido, aun cuando anexan asuntos del grupo representado, estos se ensamblan con la agenda propia de la carrera política, es decir, realizan una mixtura de tópicos diferentes en los que las demandas en favor del grupo son uno de ellos. En estos casos las acciones afirmativas tuvieron el efecto de incorporar en sus repertorios legislativos las demandas de estos grupos junto con otros ejes ya existentes, dinámica que los instala como legisladores y legisladoras multitemáticas**.** Esto se puede observar en la entrevista a una diputación afromexicana de MR que, con respecto a su agenda legislativa, menciona:

> *"Desde el 2018 estamos abanderando el tema de los derechos laborales. Es un eje importante en mi proyecto legislativo. Derechos laborales, pueblos indígenas, afromexicanos, pescadores. Pero nos metemos también al tema de los productores, de los campesinos. Estamos acompañando alrededor de 150 sindicatos nacionales y estatales, independientes, democráticos, de nueva creación".*

En este conjunto se encuentran aquellas diputaciones que habían desarrollado una trayectoria al interior de los partidos políticos y, por tanto, cuyas agendas abarcaban diversos ejes de trabajo relacionados a las necesidades distritales y partidarias, más allá de las particularidades de los grupos en cuestión.

Ahora bien, tal como lo evidencia la entrevista anterior, otro elemento significativo se observa en las dinámicas de las diputaciones reelectas que actualmente se adscriben al grupo de personas afromexicanas, toda vez que algunas de estas fueron electas en 2018 por acción afirmativa indígena y decidieron integrar en sus repertorios la agenda de las personas afromexicanas para el PEF 2020-2021, dejando en evidencia el efecto de estas medidas al menos a nivel legislativo.

c) Diputaciones que no incorporaron en sus agendas legislativas temáticas relacionadas a alguno de los cinco grupos.

Por último, identificamos diputaciones que no incorporaron en sus agendas legislativas temáticas relacionadas con alguno de los cinco grupos. En estos casos, las acciones afirmativas no tuvieron un efecto notorio en términos de incentivar una agenda parlamentaria enfocada en las demandas de estos grupos. En este conjunto se ubican diputaciones electas por primera vez y reelectas, las cuáles continúan trabajando en los asuntos primordiales que los visibilizaron durante su trayectoria política y les permitieron constituirse como perfiles competitivos. Estos pueden ser clasificados como diputaciones sin relación con la acción afirmativa, en tanto que su actividad legislativa se centra en otros ejes de trabajo que no fueron modificados por estas medidas.

Las entrevistas muestran diversos casos de este tipo. Uno llamativo se produce al interior del grupo de personas con discapacidad donde una persona electa por esta acción afirmativa (aunque reelecta como diputación federal) sufrió un accidente en medio de su trayectoria política que ha desarrollado por más de tres décadas. Esta persona refiere que, pese a tal evento y sus consecuencias, nunca decidió activar una agenda relacionada al grupo debido a que su proyecto político estaba compuesto de ejes diferentes, los cuales tampoco lograron ser vinculados legislativamente al grupo después del PEF 2020-2021.

A nivel general, en las trayectorias partidistas que habían construido una agenda de largo aliento, o aquellas reelectas, los efectos de las acciones afirmativas son marginales o nulos.

7.4.2 Trabajo legislativo como bancada de acciones afirmativas

En una última sub-dimensión, resulta pertinente observar los efectos de la acción afirmativa en la legislación conjunta que impulsan las diputaciones electas por estas medidas. A nivel general, las entrevistas realizadas confirman los resultados obtenidos de los análisis cuantitativos y cualitativos de redes sociales (Capítulo 6) y de las iniciativas legislativas (Capítulo 8), en tanto establecen que las labores legislativas de estas diputaciones se restringen sobre todo, al menos en términos de iniciativas en favor del grupo, a las bancadas partidarias. Así lo menciona una diputación migrante en su entrevista:

> *"Cuando yo inicié la Legislatura convoqué a todos los diputados migrantes. Los convocamos aquí, fueron solamente dos y una diputada hasta los corrió, que era diputada migrante (…) Yo no tengo logros porque no me dejan partidariamente, el partido mayoritario no te deja".*

Si bien gran parte de las diputaciones entrevistadas mencionan que existe una disposición a colaborar entre ellos, ninguno logra especificar en qué ámbito o en torno a qué tipo de actividades se pretende o se logra articular dicho trabajo conjunto. Al triangular la información vertida en las entrevistas con los datos que arrojó el análisis de las redes sociales y el estudio de la labor legislativa, nos daremos cuenta que tales discursos de solidaridad y activación de una agenda común al interior de las diputaciones electas por estos grupos, no transcienden de una muestra discursiva de voluntad política.

Es posible notar con mayor frecuencia este tipo de discursos en aquellas diputaciones con itinerarios partidistas que no contaban con una agenda clara en favor del grupo previo a la implementación de las acciones afirmativas y que intentan activar, luego de su registro, elementos de esta agenda al interior de su proyecto político. Tal ejercicio puede ser explicativo de la disposición discursiva a colaborar entre diputaciones, toda vez que las demandas en favor del grupo comparten afinidades con agendas partidistas más antiguas, las cuales desbordan las especificidades de los grupos y permiten tejer puentes entre intereses de diversos legisladores y legisladoras.

Ahora bien, tal como hemos visto, estas iniciativas de colaboración no logran sobrepasar de intentos marginales que se desvanecen en los espacios de participación pública de la Cámara de Diputados, como el pleno, donde lo determinante son las adscripciones a las bancadas partidarias.

Al respecto, diversas entrevistas arrojan un matiz relevante. En aquellas diputaciones donde converge una intensa experiencia partidaria y una agenda en favor del grupo, la actividad legislativa pareciera trascender ocasionalmente las fronteras de la bancada partidaria con base en ciertas prácticas de colaboración unidireccionales (sólo de un partido hacia otro) y contingentes, que son desarrolladas en instancias previas al pleno de la Cámara. En estos espacios, que por excelencia son las comisiones vinculadas al grupo, converge una parte de las diputaciones de la acción afirmativa y estas diputaciones juegan el rol de incentivar acuerdos inter-partidarios mínimos en materia legislativa, aunque gran parte de estos esfuerzos no logran perdurar.

Con todo, existen ciertas diputaciones que demuestran, al menos discursivamente, una vocación de legislar iniciativas en favor del grupo más allá de las bancadas partidarias, tal como lo refiere una diputación de RP electa por el grupo de personas con discapacidad en su entrevista:

> *"Incluso cuando se discutió el tema del presupuesto ellos metieron unas reservas por la discapacidad que yo las voté a favor, pero las que nosotros metimos aun cuando ellos en las comisiones las hayan votado a favor en pleno las votaron en contra (…) Ha sido un tanto complicado. En la comisión de grupos vulnerables coincidimos casi todos, es la comisión donde más personas con discapacidad hay, pero no hemos logrado meter una iniciativa conjunta. Ellos me las han votado en contra porque somos de partidos distintos (…) Aunque ellos quisieran, porque saben que su voto es en beneficio de las personas con discapacidad, su voto va a ser en contra. Entonces no hemos logrado que en realidad la agenda sea lo más importante*".

Por último, presentamos un cuadro en donde se resumen los efectos transversales de las acciones afirmativas en las trayectorias políticas de las diputaciones electas en el PEF 2020-2021, así como en los elementos que logramos captar de la producción legislativa (figura 7.3).

Figura 7.3: Efectos transversales de la acción afirmativa en las trayectorias políticas de las diputaciones electas en el PEF 2020-2021

	Efectos de las acciones afirmativas sobre el PEF y sobre la producción legislativa			
TIPOLOGÍA	**SELECCIÓN DE CANDIDATURAS**	**CAMPAÑAS ELECTORALES**	**AGENDA LEGISLATIVA**	**LEGISLACIÓN COMO GRUPO**
Candidaturas que cumplen con el requisito, cuentan con una trayectoria partidaria y con una agenda política en favor del grupo.	Posicionar perfiles con una intensa actividad partidaria y agenda en favor del grupo en el PEF (Re) ubicar a la candidatura en un lugar competitivo al interior de la lista plurinominal.	Canalizar las demandas por el grupo como ejes centrales de sus campañas	Escalar una agenda en favor del grupo a nivel legislativo	Legislar en bancada partidaria y apoyar iniciativas grupales fuera de las bancadas
Candidaturas que cumplen con el requisito, cuentan con una trayectoria partidaria, sin una agenda política en favor del grupo.	Posicionar perfiles con una intensa actividad partidaria en el PEF	Incluir en las campañas demandas en favor del grupo, entre otras.	Incorporar demandas en favor del grupo en la agenda legislativa (activar)	Sin efecto aparente
Candidaturas que cumplen con el requisito, no cuentan con una trayectoria en el partido promovente y tampoco con una agenda política en favor del grupo.	Reclutar perfiles con una trayectoria política a las filas del partido promovente	Incluir en las campañas demandas en favor del grupo, entre otras.	Incorporar demandas en favor del grupo en la agenda legislativa (activar)	Sin efecto aparente
Candidaturas reelectas que cumplen con el requisito, cuentan con una trayectoria partidaria (cargos elección popular) pero no han construido una agenda política relacionada al grupo.	Sin efecto aparente	Sin efecto aparente	Sin efecto aparente	Sin efecto aparente

Fuente: Elaboración propia.

Como es posible advertir, se desglosan los efectos en dos fases del proceso electoral –de selección de candidaturas y de las campañas electorales– y en la etapa posterior –del desarrollo de las agendas y de las labores legislativas– como grupo de acción afirmativa.

Además de los múltiples efectos que produjo la implementación de estas medidas, es importante destacar que el tipo de candidaturas reelectas que cumplen con el requisito, cuentan con una trayectoria partidaria (cargos elección popular) pero no han construido una agenda política relacionada al grupo, por lo que no es posible registrar un efecto observable.

Conclusiones

La implementación de acciones afirmativas en el PEF 2020-2021 tuvo múltiples efectos sobre las trayectorias políticas de las candidaturas, sobre sus procesos de selección, sobre sus campañas electorales, así como sobre el desarrollo de sus labores y sus agendas tras su incorporación a la Cámara legislativa.

En el contexto de la selección de candidaturas, como tendencia general se privilegiaron perfiles que, además de cumplir con los requisitos solicitados por la autoridad electoral, contaran con un sólido itinerario partidario y con una agenda política a favor del grupo a representar. En este tipo se desprenden aquellos que cumplen los dos primeros elementos pero que no contaban con una agenda política a favor del grupo. Otro perfil fue aquel que no tenía una carrera política partidaria, ni tampoco una agenda a favor del grupo a representar y únicamente cumplía con los criterios para el registro de candidaturas.

En el ámbito de las campañas electorales se puede concluir que las acciones afirmativas tuvieron el efecto de incorporar en los proyectos políticos de las candidaturas seleccionadas diversas demandas relacionadas a los grupos, aunque con distintos niveles de visibilidad y prioridad. Ciertas candidaturas hicieron de estas agendas ejes centrales de sus campañas, mientras otras las integraron junto a los ejes convencionales de sus plataformas electorales partidarias. Asimismo, otras candidaturas no incorporaron a sus campañas temas relacionados con el grupo objeto de acciones afirmativas a representar.

Por último, con respecto al tránsito entre la agenda política en las campañas electorales y la actividad legislativa, es posible sostener que en algunos casos las acciones afirmativas sí lograron escalar o activar agendas relacionadas con los grupos a nivel legislativo, cuestión que demuestra un efecto concreto de estas medidas. No obstante, estas agendas se siguen impulsando mediante iniciativas restringidas a las bancadas parlamentarias partidarias, sin lograr constituir un trabajo común entre legisladores y legisladoras al interior de cada grupo. Asimismo, como se demuestra empíricamente en el próximo Capítulo, un número importante de diputaciones hasta el momento no ha incluido en sus iniciativas temas relacionados explícitamente con el grupo objeto de acciones afirmativas a representar.

Capítulo 8. Legislar: las agendas sustantivas de las diputaciones electas por acciones afirmativas en la Cámara legislativa

Introducción

Las acciones afirmativas del pasado PEF 2020-2021 permitieron el arribo de 65 diputaciones adscritas a cinco grupos en situación de discriminación, es decir, una mayor representación descriptiva en este cuerpo legislativo. Un largo debate se ha preguntado si este tipo de incorporación permite o facilita, a través de la inclusión de las experiencias y conocimientos de las problemáticas de grupos particulares en el trabajo parlamentario, la construcción de políticas sustantivas que amplíen los derechos y modifiquen las condiciones de vulnerabilidad que experimentan las personas pertenecientes a estos colectivos (Mansbridge, 1999; Phillips, 2003). Esto es, si la inclusión descriptiva se traduce en representación sustantiva (Pitkin, 1985).

En el presente Capítulo se indaga en la labor que han realizado estas 65 diputaciones a lo largo de los dos primeros periodos legislativos en que participan. Para ello, el Capítulo se organiza en dos apartados que permiten investigar dos niveles de la representación sustantiva. En un primer momento, se examina si en el trabajo de las legisladoras y los legisladores electos se incorporan problemáticas o enfoques explícitamente centrados en los grupos por los que fueron electos, en qué proporción y con qué efectividad. En un segundo momento, se analiza en qué consisten las agendas que desarrollan las diputaciones electas al legislar sobre las poblaciones que fueron objeto de dichas acciones afirmativas, para entender cómo las conciben y qué temáticas priorizan en su trabajo de representación.

8.1. El trabajo legislativo de las diputaciones de acción afirmativa

En este apartado se abordan dos preguntas de investigación: ¿los diputados y diputadas electas por acción afirmativa están legislando con referencia a la población por la que fueron electos?, ¿cómo lo están haciendo y con qué efectividad? A través de un análisis exploratorio, se indagará en la productividad y efectividad legislativa referida a la población objeto de la acción afirmativa –y de los otros grupos de acción afirmativa–, así como en el trabajo que desarrollan en comisiones.

Mediante el entorno de programación *R*, enfocado en análisis estadístico, se realizó una descarga de información del Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) que permitió conformar una base de datos de todas las iniciativas presentadas por diputados y diputadas en la Cámara durante la LXV legislatura, desde la toma de posesión del pasado 29 de agosto de 2021 hasta el 30 de junio de 2022. Hasta esa fecha, la totalidad de los y las diputadas de la LXV legislatura habían presentado 2,279 iniciativas legislativas[112]; 300 de las cuales han sido promovidas por los 65 diputados y diputadas electas por acción afirmativa. A partir de la misma fuente se identificaron las comisiones y el rol dentro de ellas que desempeña cada diputación.

Es importante destacar que las iniciativas legislativas y el trabajo en comisiones no abarcan todos los actos que las y los legisladores realizan en la Cámara. Otras acciones relevantes en su trabajo legislativo son los posicionamientos en pleno, o la presentación de puntos de acuerdo; sin mencionar las funciones informales que cada diputación puede efectuar y que pueden ser relevantes para sus representados y representadas, como la gestión de recursos para comunidades o la intermediación con otras autoridades.

Las iniciativas legislativas y el trabajo en comisiones representan solo una de las cinco funciones reconocidas a los parlamentarios[113]: la función de legislación. Sin embargo, representan una vía privilegiada para comprender el trabajo y las agendas que defienden los y las diputadas, no solo en tanto son las acciones más visibles y tradicionalmente asignadas que pueden realizar; sino, también, porque requieren un trabajo más amplio de investigación, consulta, redacción y negociación, es decir, una inversión importante de los recursos de tiempo, personal y relaciones con que cuentan los y las legisladoras. En ese sentido, solo se consideraron las iniciativas presentadas directamente por las respectivas diputaciones, y no aquellas a las que se adhieren una vez que han sido

[112] La base incluyó solamente las iniciativas presentadas por diputaciones en particular, excluyendo las presentadas por los grupos parlamentarios o por otros actores legalmente posibilitados a presentarlas: Congresos de los estados, senadores o Presidencia de la República.

[113] Puente (2009), basándose en los trabajos de Packenham, Leston-Bandeira, Norton y Vibeke Wang, identifica cinco funciones en los parlamentos: 1. Legitimación, 2. Legislación, 3. Profesionalización, 4. Supervisión, y 5. Opinión.

presentadas; pues las primeras, en tanto son las iniciativas donde se han invertido los recursos, permiten valorar qué agendas están priorizando representar.

Un dato más a tomar a cuenta es que las iniciativas pueden ser promovidas por una o varias diputaciones. Sin embargo, el SIL-SEGOB asigna la iniciativa solamente a la primera diputación promovente. Este detalle en la forma de presentar la información puede ocultar las iniciativas co-iniciadas como segunda o tercera diputación promovente. Para reducir lo más posible este sesgo, se contabilizaron como propias todas las iniciativas donde se detectó una diputación co-iniciante de la acción afirmativa. Igualmente, vale matizar que, del total de iniciativas revisadas, apenas 9 (es decir 3% del total), fueron realizadas por más de una diputación. Esto significa que la posibilidad de no identificar iniciativas co-promovidas por un o una diputada es mínima.

La primera pregunta metodológica a resolver fue cómo identificar las iniciativas que pretendían representar a la población por la que fue electa la diputación. Diversas investigaciones sobre representación sustantiva se han fundamentado en un catálogo predefinido de temas relevantes para el grupo en cuestión y si la aproximación es favorable al grupo considerado (Cerna Villagra, 2019; Rodríguez Gustá, 2013; Zaremberg, 2010), o en la revisión de las iniciativas turnadas a las comisiones de relevancia para dichos grupos[114].

Considerando los alcances particulares de la investigación, referida a cinco grupos con agendas diversas, y que uno de los objetivos es identificar qué entienden los y las diputadas por representar a dichos grupos, se decidió tomar un criterio meramente empírico: se consideraron aquellas iniciativas donde el o la legisladora explícitamente informa estar legislando en nombre o a favor de la población objetivo de la acción afirmativa, o sobre un problema que afecta de manera particular a dicha población. Es decir, se decidió estudiar las iniciativas que se refirieran al grupo de la acción afirmativa en la iniciativa o en su exposición de motivos.

[114] Otra opción considerada durante el proceso de análisis fue utilizar la clasificación que el SIL de SEGOB brinda a las iniciativas de acuerdo a un catálogo temático propio, el cual incluye categorías como "Pueblos indígenas", "Migración" o "Grupos vulnerables".

Esto permitió identificar e incluir iniciativas que, usando un listado de opciones previas o identificando las comisiones a las que es turnada, se habrían excluido del análisis. Por ejemplo, el diputado Eliseo Compeán, electo a través de la acción afirmativa de mexicanos y mexicanas migrantes y residentes en el exterior, presentó una iniciativa para crear el Fondo Agropecuario de Emergencias en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. El SIL de SEGOB había etiquetado dicha iniciativa en el tema de Campo y de Hacienda Pública, y ésta fue turnada a la comisión de *Desarrollo y Conservación Rural, Agrícola y Autosuficiencia Alimentaria*. Sin embargo, en su exposición de motivos, el diputado expresa que los desastres climáticos afectan a comunidades expulsoras de migración, por lo que este fondo tendrá un impacto particular en dichas comunidades y en la necesidad de migrar de sus habitantes. En ese sentido, se consideró una iniciativa con referencia al grupo de acción afirmativa por el que fue electo el diputado.

La estrategia antes descrita también provocó que iniciativas cuya propuesta legislativa es similar, sean o no sean consideradas iniciativas que representan a los grupos objetivo según el enmarcamiento que se haga de la problemática que intenta enfrentar. Un caso extremo de ello fue el de dos iniciativas con el mismo efecto legislativo, presentadas por la diputada Sayonara Vargas, electa bajo la acción afirmativa indígena. En ambas, la legisladora propone las mismas adiciones a la Ley General de Desarrollo Social para crear el Programa para el Crecimiento Inclusivo; sin embargo, su exposición de motivos es diferente en cada caso.

En ambas propuestas la diputada Vargas argumenta la necesidad del programa propuesto para revertir la desaparición del programa Prospera, el cual había funcionado en administraciones anteriores, en la primera iniciativa presentada el 24 de noviembre de 2021 se auto-identifica como una diputada indígena y recalca que las mujeres indígenas han sido particularmente afectadas por la desaparición de Prospera. Cuando menos de un mes después, el 15 de diciembre de 2021, la misma diputada presenta una iniciativa que promueve las mismas modificaciones a la ley, sin presentarse a ella misma como diputada indígena, ni mencionar la afectación a las mujeres indígenas. En este caso particular, la primera iniciativa fue etiquetada en la base de datos como una

iniciativa con referencia a la acción afirmativa de población indígena, mientras que la segunda no lo fue.

Figura 8.1: Ejemplo de efectos de la metodología propuesta

Iniciativa que adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social para crear el Programa para el Crecimiento Inclusivo (24/11/21)	Iniciativa que adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social para crear el Programa para el Crecimiento Inclusivo (15/12/21)
Marcada como iniciativa con referencia a población indígena Exposición de motivos: "Hoy hablo por mi gente, por las mujeres indígenas, quienes son las primeras en resentir la desaparición de Prospera".	NO marcada como iniciativa con referencia a población indígena No menciona que la desaparición de Prospera haya afectado de manera particular a población indígena.

Fuente: Elaboración propia.

A partir de este proceso de clasificación se construyó una base de datos que permitió realizar un análisis cuantitativo exploratorio del volumen y proporción de iniciativas por acción afirmativa y las relaciones que se entretejen entre los grupos.

A. Productividad legislativa

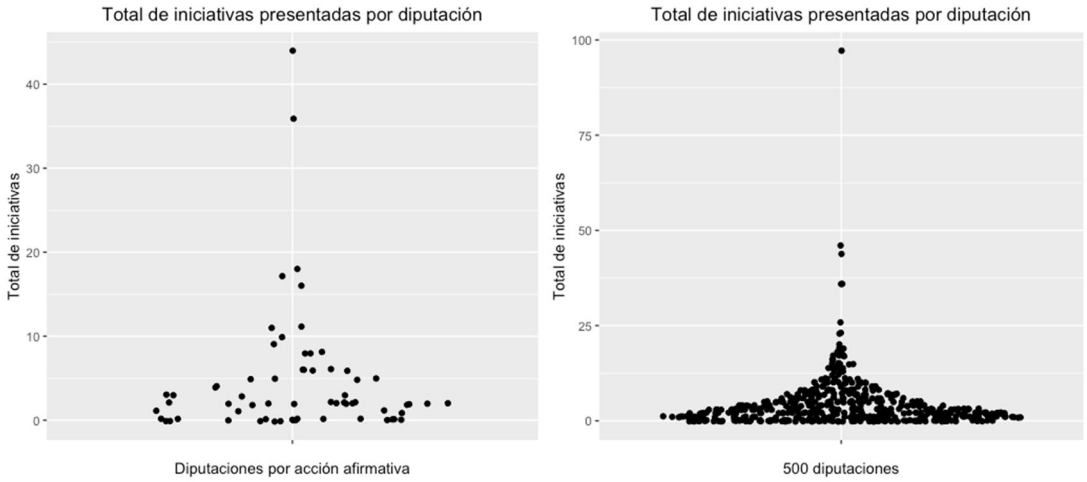
En promedio, cada legislador o legisladora electa por acción afirmativa ha promovido 4.6 iniciativas, lo cual es idéntico al promedio del conjunto total de la Cámara (4.6 iniciativas por cada diputación). El rango del número de iniciativas elaboradas por diputaciones de acción afirmativa va desde 0 hasta 44; siendo la mediana de apenas 2 iniciativas, es decir que la mitad de la población considerada, el 50% de los diputados y diputadas, ha presentado 2 o menos iniciativas en total, sobre cualquier tema (Figura 8.2).

Destaca que hay 19 diputadas y diputados (es decir el 29% de las diputaciones electas por acción afirmativa) que, hasta el 30 de junio de 2022, no habían presentado ninguna iniciativa legislativa. Esta es una proporción significativamente mayor a la de las diputaciones en general, pues de las 435 diputaciones restantes el 17.7% no había presentado ninguna iniciativa durante el periodo considerado. Esto no significa forzosamente falta de presencia o de trabajo

como representante, pues sus actividades como tal pueden concentrarse en otros elementos que aquí no son analizados (como los que se mencionaron más arriba alrededor del trabajo formal e informal de las diputaciones). Además, vale la pena destacar que durante el primer año, todos los y las legisladoras, sobre todo aquellos sin ninguna experiencia legislativa, se enfrentan a un proceso de aprendizaje de su labor; lo cual, vale destacar, es una importante limitación de este estudio, que se enfoca en los primeros dos periodos legislativos.[115]

Finalmente, en entrevistas a expertos pudimos corroborar que una práctica normalizada en la Cámara es que las iniciativas se presentan solamente con el visto bueno de la coordinación del grupo parlamentario; lo que lleva a que un número indeterminado de iniciativas elaboradas por las diputaciones no se lleguen a presentar formalmente.

Figura 8.2: Total de iniciativas por diputación



Fuente: Elaboración propia.

El etiquetamiento de cada iniciativa presentada por los diputados y diputadas de las distintas acciones afirmativas permitió observar que, además de las 19 diputaciones que no han presentado ningún tipo de iniciativa, 13 de ellas no han presentado ninguna iniciativa que haga referencia al grupo de acción

[115] En ese sentido, una limitante de este estudio es solo poder considerar el primer año de la legislatura. Se recomienda la realización de posteriores estudios que den seguimiento a la actuación legislativa de este conjunto de diputaciones.

afirmativa por el que fue elegida. Así, un total de 33 diputaciones electas por acción afirmativa –de las 65– han presentado iniciativas relacionadas con la acción afirmativa, es decir la mitad.

Como puede observarse en la figura 8.3, esta proporción se mantiene en los 5 grupos sujetos de las acciones afirmativas 2020-2021: prácticamente la mitad de las diputaciones electas por concepto de personas afromexicanas, de personas de la diversidad sexual y de personas indígenas han presentado iniciativas con referencia a su grupo; algo menos, el 37.5% de las personas electas por el concepto de discapacidad, también lo han hecho; y, en las diputaciones electas por acción afirmativa migrante la proporción aumenta de forma significativa, pues un 72% ha presentado iniciativas referentes al grupo[116].

Las iniciativas identificadas en que las diputaciones hacen referencia a la acción afirmativa por la que fue electa cada diputación suman 123 de las 300 iniciativas presentadas por el conjunto, es decir, el 41%. En este caso, las variaciones entre grupos son ligeramente mayores: mientras que entre diputaciones con discapacidad, de la diversidad sexual y migrantes las iniciativas referentes a dichos grupos representan casi el 60% de sus iniciativas, entre diputaciones afromexicanas e indígenas, está proporción disminuye a alrededor del 30%.

[116] Vale mencionar que aquí no se realiza ninguna valoración de la calidad de las iniciativas y no se descarta la presencia de piezas de seudolegislación, es decir, proyectos con bajo contenido técnico y sobre temas considerados incontrovertibles –que no presentarán oposición por ser plenamente aceptados y no requerir de inversión de recursos– (Mattson, 1995).

Figura 8.3: Número de Iniciativas presentadas por diputados electos por AA

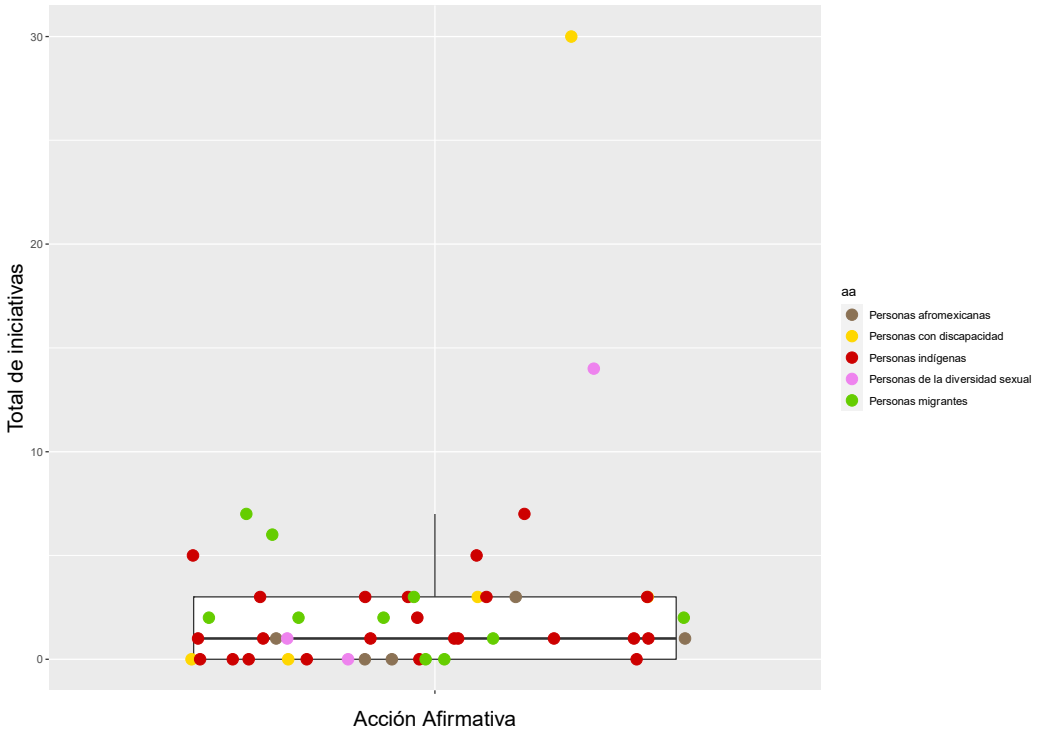
Acción afirmativa (A.A.)	Número de diputaciones	Porcentaje de diputaciones con iniciativas referentes a la A.A. por la que fueron elegidos (Número absoluto)	Total de iniciativas presentadas por diputaciones de A.A.	Porcentaje de iniciativas referentes a su A.A. (Número absoluto)
Personas Afromexicanas	6	50.0% (3)	17	29.4% (5)
Personas con discapacidad	8	37.5% (3)	64	56.3% (36)
Personas de la Diversidad sexual	4	50.0% (2)	26	57.7% (15)
Personas Indígenas	36	47.2% (17)	150	28.0% (42)
Personas Migrantes	11	72.7% (8)	43	58.1% (25)
Total	**65**	**50.8% (33)**	**300**	**41.0% (123)**

Fuente: Elaboración propia con datos del SIL-SEGOB del 1 de septiembre de 2021 al 30 de junio de 2022.

La media de iniciativas **referidas a la población de su propia acción afirmativa** –considerando a diputaciones que han presentado alguna iniciativa de cualquier tipo– es de 2.67; pero, la mediana es de solamente una iniciativa, es decir, la mitad de las diputaciones que han presentado iniciativas han incluido una o ninguna iniciativa referidas a la acción afirmativa. El 75% de las diputaciones han presentado tres o menos iniciativas referidas a su grupo de acción afirmativa (los valores dentro de la caja en la figura 8.4.).

De quienes han presentado tres o más iniciativas referidas a su grupo, destacan dos valores atípicos, en el sentido de su distancia respecto al resto de valores: una diputada con discapacidad y una diputada de la diversidad sexual que han tenido, ambas, una muy alta productividad enfocada al grupo de su acción afirmativa, con 14 y 30 iniciativas referidas a sus respectivos grupos. Como ya se mencionó, aquí no se evalúa la calidad del trabajo legislativo, sino simplemente el número de iniciativas legislativas.

Figura 8.4: Iniciativas con referencia a su AA

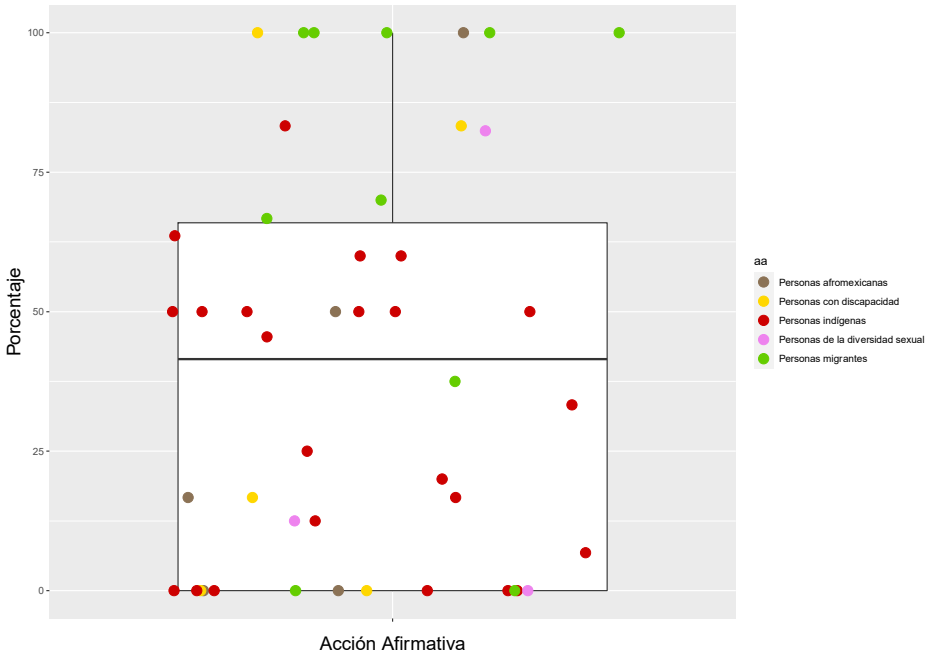


Fuente: Elaboración propia.

Resultó relevante no solo analizar el total de iniciativas presentadas, sino qué proporción de su trabajo legislativo reflejaba esta opción; pues eso permite identificar el peso que tiene el grupo beneficiario de la acción afirmativa en el trabajo de cada diputación. Medido de esta forma, la dispersión de los datos fue mayor: de las diputaciones con alguna iniciativa en cualquier tema, para la mitad las iniciativas sobre su acción afirmativa representan el 41.5% o menos de sus iniciativas.

Para el cuartil de legisladores y legisladoras con mayor proporción de iniciativas referidas a su grupo de acción afirmativa –la cuarta parte de diputaciones con mayores valores–, estas reflejan entre el 65.9% y el 100% de su producción legislativa. Para 7 diputados y diputadas –cinco de los cuales son diputaciones migrantes– las iniciativas referidas a su grupo de acción afirmativa corresponden con la totalidad de su producción legislativa, aunque en ninguno de estos casos se han presentado más de tres iniciativas en total (Figura 8.5).

Figura 8.5: Porcentaje de iniciativas con referencia a su AA



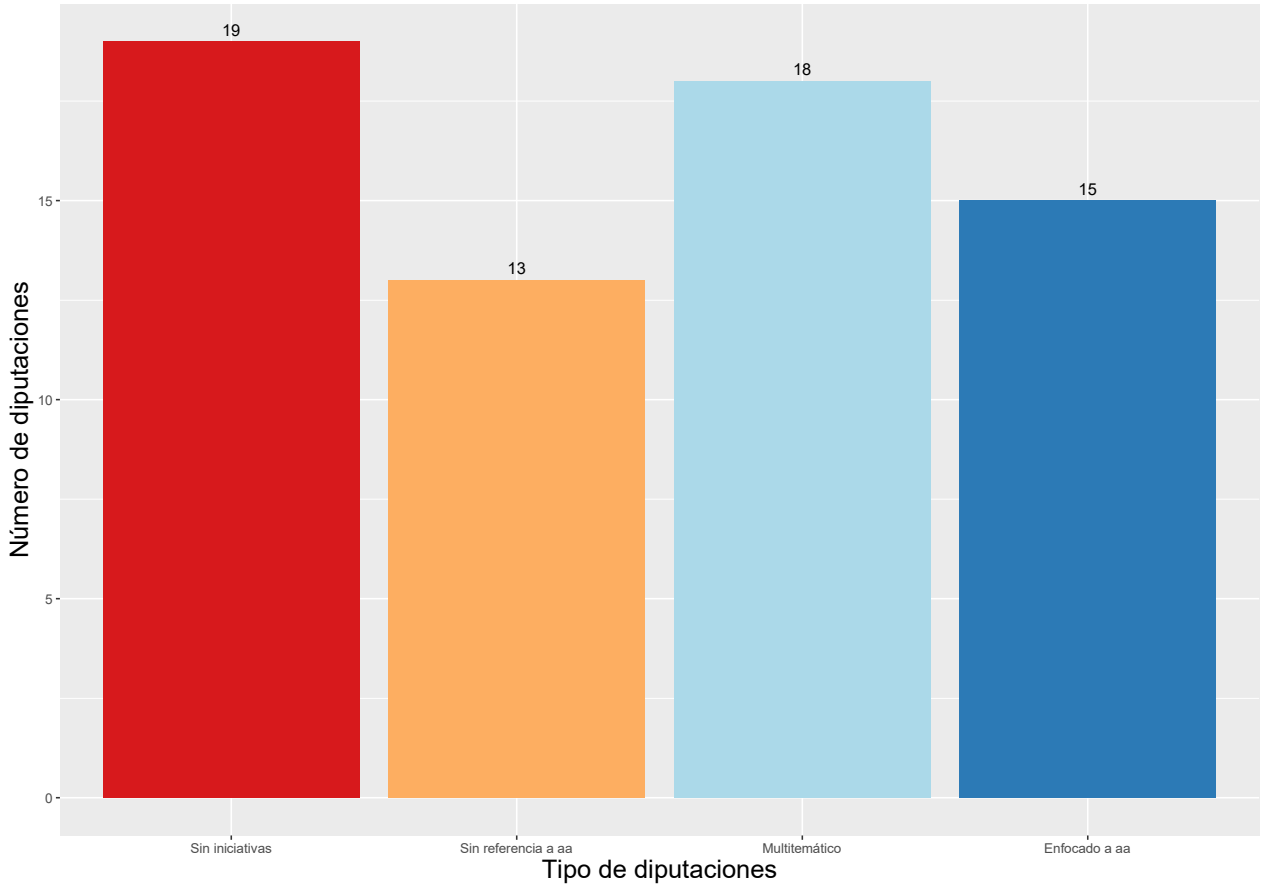
Fuente: Elaboración propia.

Esta interacción entre el número de iniciativas referidas a su grupo de acción afirmativa y la proporción relativa que éstas representan, permitió identificar cuatro tipos de diputaciones según su relación con la acción afirmativa:

- **Diputaciones sin iniciativas**: Diputaciones que no han realizado ninguna iniciativa legislativa sobre ningún tema; esta categoría suma 19 diputados y diputadas.
- **Diputaciones sin referencia a la acción afirmativa**: Diputaciones que en su trabajo legislativo no han incluido a la población objetivo de la acción afirmativa; es decir, 13 diputados que han presentado iniciativas, pero ninguna de ellas incluye al grupo de la acción afirmativa por el que fue elegido.
- **Diputaciones multi-temáticas**: 18 Diputaciones que en alguna medida han incluido en su trabajo legislativo a la población de referencia, sin que estas iniciativas rebasen la mitad de su trabajo legislativo.
- **Diputaciones enfocadas en la acción afirmativa:** aquellas que en su trabajo están enfocadas en legislar para su población de referencia, es decir,

cuyas iniciativas referentes a su acción afirmativa representan más del 50% de su labor legislativa. Éstas suman 15 diputaciones.

Figura 8.6: Número de diputaciones según su relación con AA



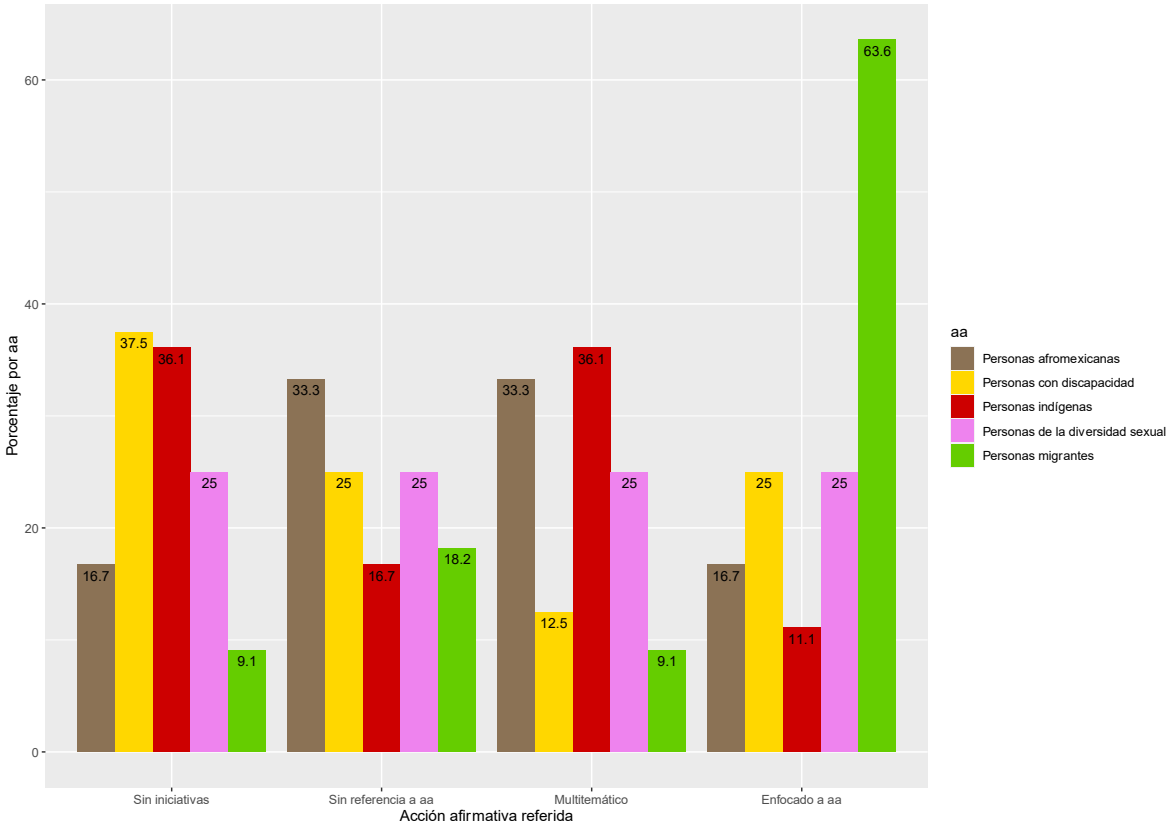
Fuente: Elaboración propia.

Al desagregar esta tipología según la acción afirmativa por la que fue elegida, se observa que para cada una de las acciones afirmativas se presenta al menos una diputación de cada tipo. Es notable que son las diputaciones de personas mexicanas residentes en el exterior las que en mayor proporción representan de manera uni-temática a la población por la que han sido electas.

A su vez, las diputaciones indígenas son las que muestran una menor proporción de agendas enfocadas en dicha población, ya que son las que acumulan un mayor porcentaje de diputaciones que la incluyen en sus agendas de manera multi-temática. Las diputaciones de personas afromexicanas se

concentran mayormente entre diputaciones multi-temáticas y diputaciones sin referencia a la acción afirmativa. Las diputaciones de la diversidad sexual se distribuyen de manera uniforme entre estas categorías.

Figura 8.7: Porcentaje de tipo de diputados por cada acción afirmativa



Fuente: Elaboración propia.

Se identificó, además, si las iniciativas presentadas hacían mención de los otros cuatro grupos que fueron objeto de acción afirmativa en el pasado proceso electoral. Esto permitió identificar dos situaciones que complejizan la noción de representación de los cinco grupos en situación de discriminación entre los legisladores y legisladoras electas por acción afirmativa. Por un lado, la presentación de iniciativas que incluyen a alguno de los otros cuatro grupos; por el otro, la presencia de referencias a más de un grupo en las iniciativas presentadas; ambos fenómenos no son mutuamente excluyentes.

Para el primer tipo de situación, varios diputados y diputadas han incluido a otros grupos en situación de discriminación, y en algunos casos sus referencias a

éstos son inclusive más frecuentes que las que hacen a las poblaciones que representan. Por ejemplo, la diputada de acción afirmativa indígena Fabiola Rafael Dircio, electa por Mayoría Relativa en el distrito 6 de Guerrero (Chilapa), ha presentado ocho iniciativas, cuatro de las cuales hacen referencia a la población afromexicana mientras que solo una se refiere, además, a la población indígena; sus otras cinco iniciativas no mencionan a ninguno de los grupos considerados.

De hecho, como se aborda más adelante, las únicas dos iniciativas legislativas que mencionan a la población afromexicana y han logrado su aprobación en la Cámara baja, han sido presentadas por ella: una propone que se incorpore a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable a los pueblos afromexicanos como beneficiarios de programas productivos, y la otra también propone su incorporación –junto con la de los pueblos indígenas– en las medidas para hacer frente al cambio climático. No es el único caso de este tipo de combinación, ya que los y las diputadas indígenas han presentado en total nueve iniciativas donde incluyen a la población afromexicana, mientras que otras diputaciones afromexicanas han presentado tres iniciativas más que refieren a su vez a la población indígena.

El caso más visible de esta representación transversal de grupos es el de la diputada electa por acción afirmativa indígena Reyna Celeste Ascencio Ortega, diputada de Representación Proporcional por el estado de Michoacán, quien ha presentado un total de 44 iniciativas legislativas. De éstas, solo tres hacen alguna referencia a la población indígena; en cambio, 19 hacen referencia a la diversidad sexual y cuatro a las personas con discapacidad.

Para el segundo fenómeno, la referencias a múltiples poblaciones en una misma iniciativa, se incluyen propuestas que enmarcan problemáticas que, de acuerdo con el o la legisladora, afectan a más de un grupo. Un caso paradigmático e intuitivo es el de las iniciativas legislativas para combatir la discriminación. Por ejemplo, la diputada Kathia María Bolio Pinelo, electa por la acción afirmativa de la diversidad sexual, presentó el 27 de abril de 2022 una iniciativa para combatir la discriminación en el trabajo, en cuya exposición de motivos recalca que "*las personas que forman parte de los Grupos en Situación de*

Vulnerabilidad en México, como las personas con discapacidad, personas de la diversidad sexual, personas migrantes, personas indígenas, mujeres y jóvenes, son quienes más viven esta situación"[117].

Otro caso intuitivo de representación transversal y múltiple, es el de las propuestas para legislar sobre las acciones afirmativas. Así, la iniciativa de la diputada de la diversidad sexual, Salma Luévano, para legislar sobre estas mismas medidas, presentada el 13 de septiembre de 2021, incluye a los cinco grupos que fueron objeto de éstas. Posteriormente, la misma diputada presentó otra iniciativa donde ya no incluyó la acción afirmativa indígena.

B. Participación en comisiones legislativas

El segundo indicador considerado para analizar el papel de las diputaciones en el trabajo legislativo fue la participación en las comisiones parlamentarias. Vale aclarar que se consideraron solo las comisiones a las que éstas pertenecían al momento de la descarga de la información, el 30 de junio de 2022, pues se presentaron casos de varias diputaciones que estuvieron por breves periodos en otras comisiones al inicio de la legislatura. Es importante recordar al lector que las diputaciones participan en varias comisiones simultáneamente (por lo general en tres comisiones); por ello la suma de los porcentajes son superiores al 100%.

En este rubro, las diferencias entre grupos de acción afirmativa son muy marcadas y destaca que las diputaciones sí se agrupan mayoritariamente en las comisiones más directamente relacionadas con estos grupos. Así, las diputaciones migrantes son las que cuentan con mayor concentración en pocas comisiones, lo cual concuerda con su mayor tendencia a ser diputaciones enfocadas en la acción afirmativa, al encontrarse nueve de estas once diputaciones (82%) en la comisión de asuntos migratorios, seis (55%) en la de Asuntos de la Frontera Norte, tres (27%) en la de la Frontera Sur y tres (27%) en la de Relaciones exteriores. Además, éstas cuentan con la presencia de una o dos diputaciones en otras once comisiones más.

[117] http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2022/04/asun_4359757_20220427_1651080315.pdf

En tanto, las diputaciones electas por la acción afirmativa de las personas con discapacidad encuentran mayor concentración en la comisión de Atención a Grupos Vulnerables, donde se encuentran cinco de estas ocho diputaciones (63%). En otras tres comisiones más (Deporte, Salud y Derechos de la Niñez y Adolescencia) hay dos diputaciones de este sector, y en nueve comisiones más hay al menos una diputación electa por esta acción afirmativa.

La tendencia de concentración es menos marcada en las diputaciones electas bajo la acción afirmativa indígena. Ciertamente, 17 de estas diputaciones (el 47% de las 36 electas por esta acción afirmativa) se encuentran en la comisión de Pueblos indígenas y afromexicanos; sin embargo, el resto de estas diputaciones se dispersan en 39 comisiones distintas donde participan entre una y seis diputaciones.

Entre las diputaciones electas por acción afirmativa de la diversidad sexual, la mitad (dos de cuatro) se encuentran en la comisión de Diversidad, y estas mismas también participan en la comisión de Justicia. Empero, esta cifra debe ser matizada, pues las otras dos diputadas electas por esta acción afirmativa ocupan posiciones en la Mesa directiva de la Cámara, lo que imposibilita que participen en alguna comisión.

Finalmente, las diputaciones electas por acción afirmativa afromexicana reflejan el caso opuesto al de las diputaciones electas por acción afirmativa migrante, al no encontrarse ninguna comisión donde éstas estén particularmente concentradas. Dos de ellas (el 33% del total) se encuentran en la comisión de Pueblos indígenas y afromexicanos y una cantidad igual en la comisión de Comunicaciones y Transportes. Sin embargo, su labor en comisiones se distribuye entre otras 13 comisiones, en las cuales participan una diputación en cada una.

La concentración de las comisiones se ve reflejada en las posiciones dentro de las comisiones más comunes. Así, las diputaciones migrantes pueden acumular hasta cinco secretarías en la comisión de Asuntos Migratorios (de las 14 existentes), dos en la de la Frontera Sur y dos más en la comisión de la Frontera Norte. Sin embargo, el único diputado electo por esta acción afirmativa que ocupa una presidencia de comisión lo hace en la de Economía, Comercio y Competitividad.

Similarmente, las diputaciones electas por acción afirmativa para personas con discapacidad cuentan con tres secretarías en la comisión de Atención a Grupos Vulnerables donde se encuentran concentradas. A pesar de su poca concentración, una diputación electa por la acción afirmativa de la diversidad sexual preside la comisión de Diversidad, donde la otra integrante de esta acción afirmativa también ocupa una secretaría.

Es en la comisión de Pueblos indígenas y afromexicanos donde se ubica una mayor masa crítica de las diputaciones electas por estas acciones afirmativas: entre personas indígenas y afromexicanas representan una mayoría contundente dentro de la comisión (el 68% de los lugares disponibles en ella). Precisemos cómo se integran los cargos de la misma: una diputada electa por la acción afirmativa indígena preside la comisión, mientras que siete diputaciones indígenas ocupan secretarías y una diputación afromexicana ocupa otra secretaría (lo que implica que ocho de las 13 secretarías con que cuenta dicha comisión sean ejercidas por personas electas por acción afirmativa).

La literatura sobre representación legislativa de las mujeres ya ha llamado la atención sobre los riesgos de aislamiento de las mujeres en comisiones referidas solo a "temas de género", que pudieran ser comisiones con menor capacidad de influencia que las aparten de los espacios de toma de decisión centrales del cuerpo legislativo (Heath et al., 2005; Martínez & Garrido, 2013). En ese sentido, resulta relevante revisar si las diputaciones electas por acción afirmativa ocupan posiciones relevantes en comisiones con alto impacto en el trabajo legislativo en su conjunto.

En este rubro vale la pena repetir que dos diputadas, ambas electas por acción afirmativa para la diversidad sexual, pertenecen a la Mesa Directiva de la Cámara. Como ya se mencionó, otro diputado electo por acción afirmativa migrante preside la comisión de Economía, Comercio y Competitividad. Además, tres diputaciones electas por la acción afirmativa indígena ocupan secretarías en una de las comisiones más relevantes de la Cámara: la comisión de Hacienda y Crédito Público.

C. Trabajo conjunto

La presencia constante de diputaciones electas por acción afirmativa en comisiones directamente relacionadas con las agendas de sus grupos de acción afirmativa llevó a preguntarnos si esto se había traducido en un trabajo conjunto y concertado entre las y los legisladores. Para ello, se revisó si existían iniciativas presentadas en conjunto por más de una diputación electa por acción afirmativa y comprobar si existía evidencia de cooperación extra-partidista o, más bien, se presentaban barreras de tipo partidista.

Como ya se mencionó, tanto en el Capítulo 6 dedicado al análisis de redes como en el Capítulo 7 dedicado al estudio de las trayectorias políticas, el trabajo de las diputaciones en la presente legislatura muestra escasos ejemplos de trabajo conjunto. Así, de las iniciativas co-promovidas por más de una diputación –apenas 9 de las 300 iniciativas consideradas, es decir el 3%, fue realizada por más de un o una diputada–; se buscó entonces confirmar si éstas eran co-promovidas efectivamente por diputaciones de la misma acción afirmativa.

Si bien fue posible encontrar ejemplos de trabajo conjunto, éstos son mínimos cuantitativamente. Se identificaron solo tres casos de iniciativas que fueran suscritas por más de un diputado o diputada de la misma acción afirmativa. Es decir, iniciativas firmadas conjuntamente para su presentación, sin incluir las adherencias (las cuales son posteriores a la presentación de las iniciativas y ningún sistema legislativo permite capturar por iniciativa). Se enlistan a continuación, en orden temporal, los tres casos:

- Iniciativa presentada el 2 de diciembre del 2021 para incorporar al artículo cuarto constitucional el principio de accesibilidad para velar por los derechos de las personas con discapacidad. Esta iniciativa fue presentada conjuntamente por 17 diputados y diputadas, incluyendo a los líderes parlamentarios del PRI, MORENA, PAN, PVEM, PT, MC y PRD, a la diputada por acción afirmativa de las personas con discapacidad Yolanda de la Torre Valdez y a la diputada por acción afirmativa de las personas migrantes María Elena Serrano Maldonado (ambas del PRI), tres diputados y diputadas más del PRI y cinco más del PAN.

- Iniciativa presentada el 15 de diciembre del 2021 para reglamentar los requisitos que acrediten la calidad de migrantes o residentes en el extranjero de quienes deseen competir por una diputación migrante. Entre las 24 personas firmantes de la iniciativa, se cuentan cuatro diputaciones migrantes (Ma Elena Serrano, Elvia Yolanda Martínez, Olga Leticia Chávez y Alma Griselda Valencia), una diputación afromexicana (Pedro Sergio Peñaloza), una diputación con discapacidad (Pedro David Ortega) y una diputación de la diversidad sexual (Salma Luevano). Aunque la mayoría de los firmantes son de MORENA, se encuentran también representantes del PRI, PVEM, PAN y MC.
- Iniciativa presentada en febrero de 2022 para modificar la denominación de la Comisión de Diversidad por la de Diversidad Sexual, "a fin de apuntalar los derechos constitucionales en materia de preferencias sexuales". Presentada en conjunto por las y los diputados de la comisión, que incluye a dos diputadas electas por la acción afirmativa de la diversidad sexual (Salma Luévano y Kathia María Bolio).

Una de las hipótesis a contrastar en el estudio fue si los diputados y diputadas electos por acción afirmativa presentaban cooperación extra-partidista por la acción afirmativa.[118] Como puede verse en este breve listado, no es así. El escaso trabajo conjunto presentado se da en iniciativas no firmadas exclusiva o principalmente por diputaciones electas por acción afirmativa, sino de manera

[118] En este trabajo no se intenta valorar si esta acción conjunta es esperable o deseable en sí misma. La selección de candidaturas y el trabajo legislativo de las diputaciones se establecen bajo una lógica partidista, tal como ya se vio en el capítulo anterior con las trayectorias de las personas diputadas, lo que hace pensar que no es esperable que se genere dicho trabajo conjunto.

Sin embargo, la experiencia paradigmática de la "bancada feminista" en previas legislaturas y en algunas experiencias a nivel subnacional (como en el Constituyente de la Ciudad de México en 2016) generó la percepción en ciertos actores de que este tipo de trabajo transpartidista en favor de agendas grupales era una posibilidad.

En las entrevistas realizadas a diputaciones este tipo de trabajo conjunto era un efecto posible y valorativamente deseado; en cambio, para otras diputaciones, algunas con mayor trayectoria partidista y mayor dispersión temática, no aparece esta expectativa.

El debate de cómo insertar la representación sustantiva de grupos en situación de discriminación en el contexto de una vida democrática invariablemente gestionada por partidos políticos, con sanas diferencias ideológicas y tácticas para mantener la variedad de opciones ante un electorado plural, es una parte esencial de la reflexión que deberá hacerse sobre la forma que adquieran las acciones afirmativas.

interpartidista e incluyendo a coordinadores parlamentarios; lo que apunta a la aceptación de estos para realizar estas iniciativas. Es decir, el trabajo interpartidista entre miembros de una acción afirmativa se da solo en los marcos de la venia de sus respectivas bancadas y no a pesar de ella.

Finalmente, y contrario a lo que podría suponerse, al observar el trabajo conjunto e intrapartidista que se ha realizado en torno a estas iniciativas legislativas e incluyó además a líderes de bancada, ninguna de estas iniciativas ha sido aprobada en comisiones al 30 de junio de 2022.

D. Efectividad de la representación legislativa

Finalmente, la valoración del trabajo legislativo sustantivo no puede hacerse solo en referencia a las iniciativas presentadas, mientras estas iniciativas no logren su aprobación y no tengan un impacto tangible en la vida de las colectividades. Es por ello que una parte central de la revisión de la representación sustantiva es el análisis de la efectividad en el trabajo legislativo para negociar la aceptación mayoritaria de las iniciativas propuestas.

Del total de 300 iniciativas presentadas por las diputaciones electas por acción afirmativa, solamente nueve han avanzado de manera aprobatoria en el trámite parlamentario y se encuentran en la Cámara revisora (el 3% de las iniciativas presentadas); tres más han sido votadas y desechadas; el resto se encuentran pendientes de revisión en comisión, lugar que, coloquialmente, es conocido como "la congeladora". Esta es una efectividad ligeramente inferior a la general: en total las 500 diputaciones han presentado 2,279 iniciativas de las que se han aprobado 83 (14 publicadas y 68 pendientes en la Cámara revisora), es decir, un 3.6%[119]. Ello implica que las 435 diputaciones restantes han presentado 1,979 iniciativas, de las cuales se han aprobado 74 (es decir, un 3.7%).

De estas nueve iniciativas, cuatro han sido presentadas por diputaciones electas por la acción afirmativa de personas con discapacidad (tres de las

[119] En el lenguaje coloquial legislativo de México, "*Enviar iniciativas a la 'congeladora'*", se refiere al procedimiento informal de privarlas del dictamen necesario para que puedan ser sometidas a votación por la asamblea" (Bejar, 2012).

iniciativas aprobadas en el periodo son de la diputada Norma Aceves García), cuatro más por la acción afirmativa de personas indígenas y una por una persona electa por la acción afirmativa de la diversidad sexual. Destaca que no hay una mayor proporción de las diputaciones del grupo parlamentario mayoritario en la Cámara y con mayor proporción de diputaciones electas por acción afirmativa, pues dos de las nueve iniciativas aprobadas son de dicho grupo –MORENA–, frente a cuatro del grupo parlamentario del PRI, dos del grupo parlamentario del PRD y una del grupo parlamentario del PAN.

Respecto a los grupos de acción afirmativa a los que se refieren las iniciativas, seis de ellas contienen referencia al grupo de la acción afirmativa por el que fue elegida la diputación, dos no contienen referencia a ninguno de los cinco grupos y una contiene referencias solo a un grupo distinto por el que fue electa la diputación. Cuatro versan explícitamente sobre personas con discapacidad, tres hacen mención de personas afromexicanas y en tres más se hace mención de personas indígenas. Esto implica que, en términos relativos, la mayor efectividad se observa entre las diputaciones de personas con discapacidad, quienes con un menor número de diputaciones (ocho en total) han logrado un mayor número de iniciativas aprobadas en estos primeros dos periodos legislativos –aunque éstas aún se encuentren en espera de trámite en la Cámara revisora–.

La productividad de las diputaciones electas por acción afirmativa todavía no se ha logrado reflejar en iniciativas publicadas a favor de los grupos considerados; aunque sí ha permitido el avance de iniciativas que abogan explícitamente por los derechos de estas poblaciones en la Cámara de origen, aún falta que este resultado se concrete en la Cámara revisora. Esto evidencia que la productividad legislativa individual no garantiza la consecuencia de logros sustantivos en la producción de normas legislativas que beneficien a los grupos históricamente discriminados considerados en la acción afirmativa.

Figura 8.8: Relación de iniciativas con avance legislativo

Diputación	Grupo parlamentario	Acción afirmativa por la que fue electa	Iniciativa[1]	Poblaciones referidas
Norma Angélica Aceves García	PRI	Personas con discapacidad	"La iniciativa tiene por objeto contribuir a la accesibilidad y movilidad de las personas con discapacidad visual" a través de adiciones al artículo 9° de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.	Personas con discapacidad
Norma Angélica Aceves García	PRI	Personas con discapacidad	"La iniciativa tiene por objeto determinar que todas las acciones que se diseñen y ejecuten para niñas y adolescentes con discapacidad deberán realizarse bajo el concepto de perspectiva de género", estableciéndolo en el artículo 53 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.	Personas con discapacidad
Norma Angélica Aceves García	PRI	Personas con discapacidad	"La iniciativa tiene por objeto establecer medidas de protección para niñas, niños y adolescentes que ayuden a erradicar prácticas de cesión con fines de unión legal, informal o consuetudinaria", haciendo énfasis en la forma en que estas prácticas afectan a la niñez y adolescencia con discapacidad e indígena. Para ello, adiciona el artículo 45 Bis a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.	Personas con discapacidad y Personas indígenas
Pedro David Ortega Fonseca	MORENA	Personas con discapacidad	"La iniciativa tiene por objeto establecer que el […] Infonavit tendrá como atribución definir que las políticas de crédito deberán ser diseñadas y operadas a efecto de que las personas con discapacidad accedan en igualdad de oportunidades y en un marco de protección a sus derechos humanos", por lo que modifica la ley que regula a dicho organismo.	Personas con discapacidad
Fabiola Rafael Dircio	PRD	Personas indígenas	"La iniciativa tiene por objeto garantizar y respetar los derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos en la toma de medidas para hacer frente al cambio climático", destacando los efectos diferenciados que sufren dichas comunidades, plasmando su derecho a la inclusión en las políticas que rigen este tema en la Ley General de Cambio Climático.	Personas indígenas y Personas afromexicanas.

Fabiola Rafael Dircio	PRD	Personas indígenas	"La iniciativa tiene por objeto incorporar a los pueblos afromexicanos como beneficiarios de programas productivos de desarrollo rural sustentable", por lo que plasma este derecho en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.	Personas afromexicanas
Eufrosina Cruz Mendoza	PRI	Personas indígenas	"La iniciativa tiene por objeto sancionar el matrimonio forzado de menores" en el Código Penal Federal, entendiendo que este es "una causa/consecuencia de la suma de opresiones que sufren las mujeres indígenas"[120], por lo que abunda en ejemplos de ello en comunidades indígenas de Oaxaca.	Personas indígenas
Irma Juan Carlos	MORENA	Personas indígenas	"La iniciativa tiene por objeto establecer que comete el delito de feminicidio quien se compruebe que indujo a una mujer al suicidio, siempre que haya razones de género", plasmándolo en el Código Penal Federal.	Ninguna
Kathia María Bolio Pinelo	PAN	Personas de la diversidad sexual	"La iniciativa tiene por objeto determinar el feminicidio en grado de tentativa como delito que amerita prisión preventiva oficiosa".	Ninguna

[1] Todos los resúmenes de las iniciativas han sido retomados de SIL-SEGOB, excepto donde se indique lo contrario.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de SIL-SEGOB

[120] http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4351922

Finalmente, aunque el número de iniciativas no permite apuntar resultados estadísticamente relevantes, vale la pena mencionar que aquellas iniciativas que han avanzado en el trámite parlamentario han sido presentadas por cuatro diputados o diputadas que hemos clasificado como "enfocados en la acción afirmativa" y dos que hemos clasificado como "multi-temáticos". Esto apunta a que ambos tipos de diputaciones pueden arrojar resultados productivos para sus respectivos grupos.

8.2. Agendas impulsadas por las diputaciones de acción afirmativa

Las iniciativas legislativas permiten indagar en una segunda pregunta muy relevante para la representación sustantiva: ¿Qué agendas sobre los grupos en situación de discriminación expresan los diputados electos por acciones afirmativas? Para responder esta pregunta, se realizó una aproximación cualitativa a las iniciativas, no solo ubicando si éstas expresamente representaban a los grupos sino analizando las formas en cómo lo hacían. Para ello se distingue entre el *sujeto* de la iniciativa (entendido como el público objetivo o el sujeto beneficiario de la misma), y la *temática* de la iniciativa (entendida como el tipo de derecho o área en que se desea intervenir).

A. Sujetos de la representación

En este apartado se indaga en las formas en que los y las legisladoras tematizan, en sus iniciativas, a la población objetivo de la acción afirmativa. Es decir, nos preguntamos *a favor de quién* legislan cuando explícitamente mencionan a la población indígena, afromexicana, migrante y residente en el extranjero, con discapacidad o de la diversidad sexual.

El análisis no se realiza por legislador, sino por grupo de acción afirmativa; pues el objetivo es comprender las convergencias y divergencias en las formas de entender a cada uno de los grupos[121]. No se pretende aquí dar un panorama de

[121] Para la distinción entre grupos y subgrupos, se siguió la lógica de clasificación que plantea Crisp, *et al*. (2004) entre entre iniciativas focalizables y generalizables; así como la que desarrolla Di Palma (1976) entre iniciativas con enfoques nacionales y locales. Sin embargo, contrario a ellos, no se entendieron estas categorías como excluyentes, sino como una guía exploratoria que permitió organizar la lectura de las iniciativas.

cómo son los grupos, empírica y estadísticamente hablando, pues ello se estudiará en el Capítulo 9 referente a las formas de medición de los distintos grupos y las dificultades de la misma. En este apartado lo que se desarrolla es un acercamiento cualitativo a cómo es comprendido por las diputaciones electas, en sus iniciativas legislativas, *el sujeto de la representación*.

a) Grupos integrados

En los casos de las iniciativas referentes a personas con discapacidad y personas de la diversidad sexual, se encontró una alta convergencia de las formas en que se comprenden a dichas poblaciones. La gran mayoría de las iniciativas estaba dirigida a los grupos como una totalidad. No se observó que la heterogeneidad propia de estos grupos fuera problematizada, sino que es subsumida a segmentos que requieren algún tipo de legislación particular. Éste no entra en contradicción con la legislación enfocada al grupo como totalidad y estos grupos son también beneficiarios cuando la propuesta va dirigida a la población como totalidad.

En el caso de las iniciativas dirigidas a la diversidad sexual, en la mayoría se identifica como beneficiarios del acto legislativo al conjunto del grupo. Pero también hay iniciativas que ubican a algún segmento o grupo particular dentro de la población, sin que esto entre en contradicción con la legislación general a la población. Por ejemplo, la diputada Salma Luévano presentó el pasado 18 de octubre de 2021 una iniciativa para garantizar, en la Ley General de Salud, el derecho a la salud de las personas LGBTIQ+. Para ello, propone incorporar a este colectivo como una población en las finalidades de la ley, pero apuntando que "*es fundamental reconocer que además de los factores de riesgo ya mencionados, también existe una gran diversificación hacia las necesidades y retos dentro de la población LGBTI*"[122]. Después de reportar con amplio detalle las diferencias en necesidades de salud de los diferentes segmentos de la diversidad sexual y su acceso a los servicios de salud, la diputada Luévano concluye que "*las personas trans,*

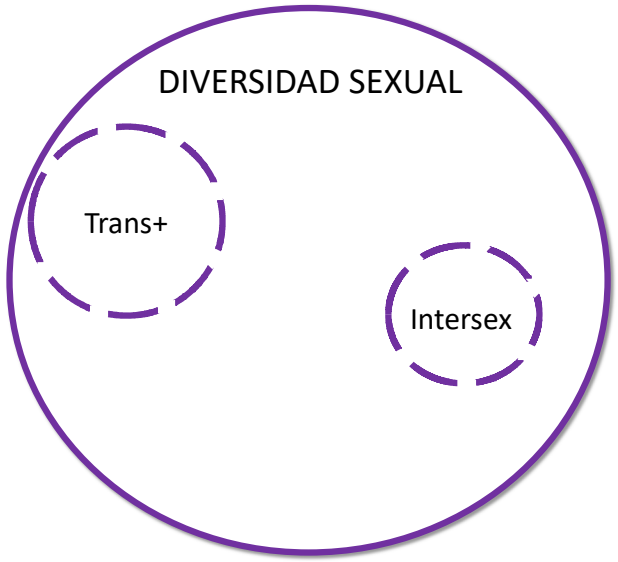
[122]http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2021/10/asun_4237592_20211018_1631569297.pdf

intersexuales y otras identidades no binarias son quienes se encuentran en mayor desventaja". Así, demanda que, sin dejar de reconocer que existe un

> *marco de las experiencias de discriminación y violencia comunes, así como las necesidades y experiencias compartidas, dado los diversos ejes de opresión que atraviesan las experiencias de vida, es indispensable tener un acercamiento interseccional que permita dar cuenta de las particularidades y especificidades de cada sector poblacional, no bajo el afán de establecer como objetivo la diferencia, sino porque es crucial visibilizar que los retos y las necesidades, y por ende las posibilidades de acción requieren de estrategias diferenciadas también.*

Finalmente, esto se expresa en que en esta propuesta de modificación normativa incluye, además de varios principios generales para la atención de la comunidad LGBT como totalidad, la elaboración de un Programa de atención especializada a la salud de las personas trans, inter-sex y otras identidades.

Figura 8.9: Comprensión del sujeto de representación en las iniciativas legislativas de la diversidad sexual



Fuente: Elaboración propia.

Una situación similar ocurre al revisar las iniciativas dirigidas a las personas con discapacidad. En la inmensa mayoría se habla de las personas con discapacidad que comparten experiencias y problemas en común. Así, la iniciativa del diputado con discapacidad Pedro David Ortega –presentada junto con la diputada Esther Berenice Martínez Díaz, el 7 de marzo del 2022, para legislar sobre la acción afirmativa

de personas con discapacidad–, inicia su exposición de motivos tratando a esta como un conjunto que comparte una experiencia de exclusión histórica:

> *Las personas con discapacidad han sido sujetas a procesos de exclusión y marginación durante cientos de años, por lo que sus derechos humanos se han visto negados y trastocados por la propia sociedad y por el aparato institucional, debido a los diversos problemas estructurales que suelen enfrentarse*[123].

Solo en unos pocos casos, se mencionan las diversas formas de discapacidad reconocidas y medidas por el INEGI (que se analizan a detalle en el capítulo 9). Pero en diferentes iniciativas el enfoque cambia y se dirige a atender una necesidad especifica de un subsegmento de las personas con discapacidad: autismo, discapacidad motriz o discapacidad visual. Estos subsegmentos son presentados en las iniciativas como una parte de la totalidad de la población con discapacidad.

Por ejemplo, la diputada Norma Angélica Aceves García, en su iniciativa presentada el pasado 28 de octubre de 2021 para incidir en la movilidad de las personas con discapacidad visual[124], enmarca a este segmento dando los datos generales del total de personas con discapacidad reportadas en el Censo de población y vivienda 2020 del INEGI así como, en el siguiente párrafo, el porcentaje de éstos que sufren discapacidad visual.

En otro ejemplo, la diputada por acción afirmativa afromexicana Araceli Ocampo Manzanares presentó el 3 de febrero del 2022 una iniciativa para asegurar la asistencia social de las personas con una condición grave del espectro autista. Para ello, a lo largo de su exposición de motivos, cita normatividad internacional y nacional sobre la discapacidad que, después, particulariza hacia las personas con la condición del espectro autista. Por ejemplo, a partir de citar de manera extensa la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* que obliga a los Estados parte a garantizar el acceso de las personas con discapacidad a los servicios médicos y sociales, concluye afirmando el derecho específico de las personas del espectro autista a estos servicios:

---

[123]http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2022/04/asun_4351862_20220407_1649198288.pdf

[124] http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4246890

De ello se desprende que negar o dejar de brindar la asistencia social y tratamientos a las personas mayores de edad con TEA constituye una vulneración del derecho a la salud y a la no discriminación, por motivo de edad, de las personas con discapacidad.

Además de los tipos de discapacidad, entre las iniciativas referentes a esta población hay iniciativas cuyo sujeto de derecho son las mujeres con discapacidad; entendiendo, igual que en el caso de los tipos de discapacidad, que requieren de atención particular para ciertas problemáticas.

Figura 8.10: Comprensión del sujeto de representación en las iniciativas de las personas con discapacidad



Fuente: Elaboración propia.

b) Grupos no integrados

Si bien la presencia de subgrupos integrados, como las mujeres o la niñez, será una constante en el resto de los grupos de acción afirmativa, se presentan además otras formas de construir al sujeto de derecho que genera divergencias entre iniciativas. Es el caso en particular de la población indígena, en donde coexisten dos formas de comprender al sujeto de derecho, las cuales pueden traslaparse o divergir.

En general, las iniciativas con referencias a la población indígena se pueden referir a derechos de las comunidades y pueblos indígenas, o de las personas indígenas como individuos. En un subconjunto de las iniciativas presentadas, el sujeto de derecho es la comunidad indígena, entendiendo que se trata de derechos colectivos que pertenecen a éstas como un colectivo social. Muy explícita en ello es

la propuesta de la diputada Beatriz Dominga Pérez López presentada el 15 de diciembre de 2021 para reformar el artículo 2º. Constitucional. En dicha propuesta, plantea que los pueblos y comunidades indígenas sean considerados "*sujetos colectivos con personalidad jurídica, misma que les reconoce facultades para ser titulares de derecho, representar y ser representados*"[125]. Casos similares se dan con iniciativas para garantizar el derecho a la consulta previa, libre e informada o el derecho al autogobierno.

Sin embargo, hay otro subconjunto de iniciativas que se enfocan en el reconocimiento de derechos de las personas indígenas en cualquier contexto –estén o no integrados a una comunidad o pueblo. Por ejemplo, la propuesta de la diputada María del Rosario Reyes inscrita el 15 de marzo para reformar varios artículos del Código Nacional de Procedimientos Penales, de manera que se asegure la presencia de intérpretes en caso de detención de una persona indígena.

Esta doble construcción del sujeto de derechos genera que en varias iniciativas ambas comprensiones del sujeto de derecho se traslapen, es decir, se incluyan para construir el argumento del derecho que se pretende otorgar o defender. Por ejemplo, la propuesta sobre el derecho a la identidad étnica de niños y niñas de la diputada Brenda Ramiro –presentada el 23 de marzo del 2022–, no deja en claro si se trata de un derecho de los niños indígenas o de las comunidades a las que pertenecen. Por un lado, enmarca su iniciativa en los derechos de las niñas y niños a gozar del derecho a una formación integral y una identidad plena; a la vez que incluye elementos que enmarcan la iniciativa en el derecho de los pueblos y comunidades indígenas, al recordar la prohibición del Estado de "*privar a los pueblos indígenas de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o de su identidad étnica, y de toda forma de asimilación o integración forzada*"[126].

Pero, en otros casos, ambos sujetos de derecho se contraponen explícitamente por el o la legisladora. Así sucede en la iniciativa de la diputada Consuelo del Carmen Navarrete, quien en su iniciativa del 29 de marzo del 2022, para

[125]http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2021/12/asun_4291813_20211215_1639083000.pdf

[126]http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2022/03/asun_4341093_20220323_1648084061.pdf

incluir en las definiciones de violencia familiar y violencia en la comunidad de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, señala el "*obligar a las mujeres a contraer matrimonio en razón de las costumbres familiares o de la comunidad*"[127]. Después de enmarcar el tema como un problema que afecta de manera diferenciada a la población hablante de una lengua indígena –donde la tasa es el doble frente al resto de la población– y referir que ello se da por costumbres comunitarias o familiares, argumenta que

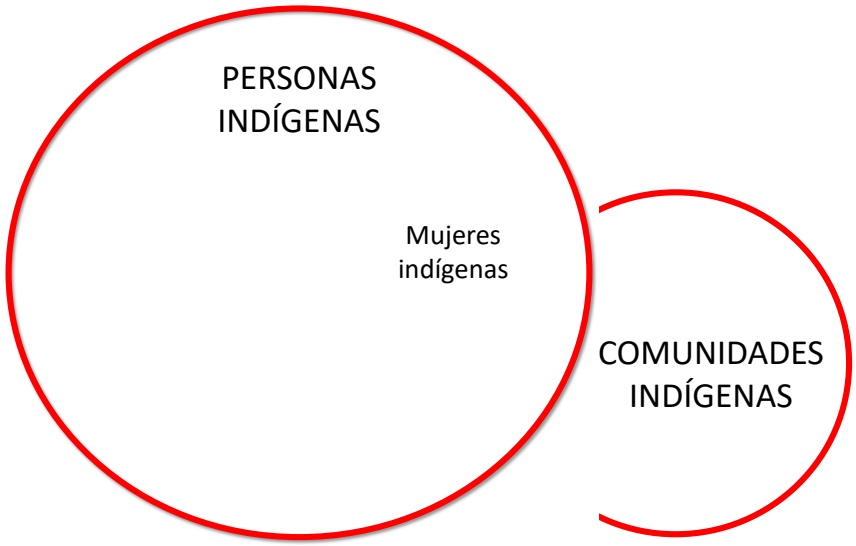
> *Si bien las costumbres son prácticas heredadas del pasado que son aceptadas y respetadas por los miembros de una comunidad en tanto se convierten en símbolo de identidad, éstas no pueden tolerarse cuando causan sufrimiento y dolor a alguno de los involucrados. Ninguna costumbre puede estar por encima del respeto a los derechos humanos ni del interés superior de la niñez.*

La diputada Sayonara Vargas hace explícita esta misma divergencia entre derechos colectivos de pueblos y comunidades, y derechos individuales de las personas indígenas en su propuesta presentada el 17 de marzo del 2022 para reformar el artículo 2º constitucional[128]. En su exposición de motivos, la legisladora argumenta que diversas violaciones a los derechos de niñas y mujeres indígenas se dan ante "*la imposición social de las comunidades indígenas debido a la malversación de su derecho de autodeterminación y usos y costumbres*". Aunque interpreta que se trata de una mala lectura de los derechos colectivos, los cuales reconoce en diversos momentos de su iniciativa al considerar que en realidad "*no son excluyentes, sino deben de trabajar de manera horizontal, coordinada y armoniosa*" con los demás derechos humanos. En ese sentido, propone que la Constitución reconozca que "*el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación está en armonía con las garantías individuales, los derechos humanos, la dignidad e integridad de las mujeres y nunca por encima de ello*".

[127]http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2022/03/asun_4344086_20220329_1648153908.pdf

[128]http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2022/03/asun_4337336_20220317_1647386443.pdf

Figura 8.11: Comprensión del sujeto de representación en las iniciativas de las personas indígenas



Fuente: Elaboración propia.

c) Grupos diferenciados

Finalmente, se ubicó una tercera forma de comprender la heterogeneidad dentro del grupo sujeto de la acción afirmativa, en el caso de las iniciativas migrantes. En este caso, contrario a los otros, no se pudo ubicar ninguna iniciativa que tratara a los diversos segmentos del grupo como una totalidad con experiencias y problemáticas comunes; sino que cada iniciativa abarcaba la defensa de derechos de subsegmentos específicos dentro de la amplia experiencia migrante. Se identificaron cuatro segmentos particulares: las personas mexicanas residentes en el extranjero, las personas migrantes de retorno, las comunidades expulsoras de migración y las personas extranjeras en México.

Por un lado, un amplio conjunto de iniciativas está enfocado a asegurar derechos de las y los mexicanos residentes en el extranjero. El diputado Manuel Alejandro Robles propuso, en su iniciativa de modificación de la Ley del Servicio Exterior Mexicano del 15 de marzo, la creación de Comités de Vigilancia y Denuncia de Mexicanos en el Exterior[129]. En su argumentación, expone la dimensión tanto de

[129]http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2022/03/asun_4331950_20220315_1644448702.pdf

mexicanos residentes en el exterior, especialmente en Estados Unidos, como de la red de consulados de México en dicho país. En ningún momento considera a otros segmentos de la experiencia migratoria ni, como en los casos de los subgrupos integrados como la comunidad de la diversidad sexual o de las personas con discapacidad, refiere a este segmento como porción de un grupo de mayor dimensión.

Otro conjunto de iniciativas, si bien pueden incluir la participación de las personas mexicanas residentes en el extranjero, no están enfocadas a garantizar los derechos de éstas sino de mejorar las condiciones de vida y el acceso a derechos de las comunidades expulsoras de migrantes. Por ejemplo, la diputada Norma Angélica Aceves propuso modificar la Ley del Servicio Exterior Mexicano y la Ley del Seguro Social para simplificar el trámite mediante el cual familiares de connacionales en el extranjero puedan gozar del derecho a la seguridad social con aportaciones brindadas por sus familiares en el exterior. Así, el beneficiario final del derecho es la persona en México, aunque para su aseguramiento participe el o la mexicana en el exterior. Otras iniciativas, como la del diputado Eliseo Compeán para crear un Fondo Agropecuario de Emergencia, enmarca su estudio en "*la vulnerabilidad de los agricultores rurales al cambio climático*" y "*las necesidades de los agricultores rurales en los orígenes y destinos de la migración*"[130].

Finalmente, un tercer segmento de iniciativas se enfoca a las personas mexicanas migrantes de retorno. Nuevamente, si bien puede iniciar el proceso de aseguramiento del derecho en el momento de su ubicación en el exterior, el objetivo último es asegurar su derecho una vez retornado.

Es el caso de la iniciativa de la diputada Elvia Yolanda Martínez Cosío, quien propone modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para que la Secretaría de Relaciones Exteriores certifique, junto con las instancias nacionales, las competencias laborales de las y los mexicanos residentes en el extranjero. Sin embargo, no se enuncia como una política que beneficie a esta población en tanto tal, sino que se enmarca como una utilidad para "*los mexicanos que son repatriados*

[130]http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2022/02/asun_4313854_20220223_1645555532.pdf

o que retornan a nuestro país" y que pueden, una vez retornados, contribuir "*con su experiencia a la economía de la nación y sobre todo para que tengan fuentes de empleo que propicien su estadía y permanencia en el país, para ellos y sus familias*"[131].

Figura 8.12: Comprensión del sujeto de representación en las iniciativas de las personas migrantes



Fuente: Elaboración propia.

B. Temáticas defendidas

Finalmente, para poder identificar las temáticas incluidas en las iniciativas se realizó una clasificación de cada iniciativa de acuerdo con su objetivo. Para ello se siguió un proceso iterativo, utilizando como referencia el análisis hemerográfico de eventos. En un primer momento se etiquetó en la base de datos el tema de cada iniciativa de la manera más empíricamente posible; posteriormente, en varias rondas de agrupamiento se obtuvieron etiquetas más generales. Finalmente, estas temáticas se concentraron en cuatro macro-categorías acordes con la clasificación típica de las diferentes olas de derechos (derechos civiles y políticos, derechos económicos y sociales y derechos culturales), a la que se incorporó una quinta categoría para iniciativas que no abogan por un derecho específico, sino por la inclusión institucional de la población considerada.

[131]http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2022/02/asun_4313902_20220223_1645561383.pdf

a) Derechos civiles

Aunque se trata de la primera generación de derechos, las iniciativas presentadas por las diputaciones electas por acción afirmativa permiten observar que los grupos considerados se encuentran en un estado particular de rezago en el logro de sus derechos civiles básicos.

Entre los derechos civiles defendidos en las iniciativas se encuentran los derechos de identidad y nacionalidad. Respecto a los derechos de identidad destacan, cuantitativamente, las propuestas que incluyen a las personas de la diversidad sexual y su derecho, para los subgrupos donde es requerido, a las modificaciones pertinentes en el acta de nacimiento[132]; pero también a que algunas instituciones, como las penitenciarías, cuenten con protocolos sobre el tema[133]. Un derecho similar es defendido para la población migrante en tanto se busca asegurar el derecho de las y los mexicanos residentes en el extranjero a conservar la nacionalidad mexicana[134] y a contar con documentos adecuados para ello[135].

También existen iniciativas referentes a brindar el derecho al matrimonio entre personas de la diversidad sexual[136], y la eliminación de barreras para que las personas con discapacidad accedan a este derecho[137]. Así como el derecho a la patria potestad de los hijos de la pareja –argumentando que el no reconocimiento de ello afecta a la población de la diversidad sexual–[138].

Una importante proporción de las iniciativas que se incluyeron en esta macro-categoría, hacen referencia al derecho a una vida libre de violencia. En algunos casos se trata de iniciativas enfocadas en garantizar este derecho para las mujeres

[132] http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4291308, http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4359895 y http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4224886.

[133] http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4365289

[134] http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=eadad60f1161226e1ff29d9127fdcfd4&Clave=4276855

[135] http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4368923

[136] http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4231428, http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4265110 y http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4264926.

[137] http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4291654

[138] http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4291660

de estos grupos, en específico de las mujeres indígenas, afromexicanas o con discapacidad; considerando que su pertenencia a dichos grupos aumenta el riesgo de sufrirla.

Para proteger este derecho se propone incluir la condición étnico-racial en las estadísticas sobre el tema[139], así como que las instancias correspondientes de atenderlas cuenten con el personal cultural y lingüísticamente adecuado[140]. También se incluyen el aumento de penas o establecimiento de medidas para erradicar el matrimonio forzado (tanto en comunidades indígenas, como de las personas con discapacidad); dos de cuyas propuestas han alcanzado ya la aprobación de la Cámara, como se mencionó anteriormente.

Otra vertiente en que se busca garantizar el acceso a una vida libre de violencia es la protección contra los crímenes de odio. La iniciativa de la diputada Salma Luévano, electa por la acción afirmativa de la diversidad sexual, propone incluso prisión preventiva oficiosa por este delito cuando se comete por odio a cualquiera de las categorías sospechosas de discriminación (incluyendo el origen étnico-racial y la discapacidad).

Algunas iniciativas resaltan dificultades particulares para acceder a la justicia por parte de las poblaciones referidas. En ese sentido se ubicaron propuestas para asegurar el derecho a contar con los medios a una legítima defensa y a un trato no discriminatorio para las poblaciones de la diversidad sexual, indígena o migrante extranjera.

Finalmente, en varios temas existe una iniciativa solamente. Por ejemplo, en temas de seguridad pública solo se identificó la propuesta de crear un "Fondo Especial a la Seguridad Pública Municipal de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas"[141], en tanto estos municipios se caracterizan por contar con menos recursos. Igualmente, solo se ubicó una iniciativa para romper barreras para que las personas con discapacidad accedan al derecho a la información.

---

[139] http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4313680

[140] http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4351748, http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4280484

[141] http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4322560

b) Derechos políticos

Se decidió dedicar un apartado específico a las iniciativas referidas a los derechos políticos, separándolos de los derechos civiles debido a que esta categoría presentó altas frecuencias. En este apartado la dispersión temática fue relativamente menor, pues fue posible agrupar las iniciativas en cuatro temáticas específicas.

Derechos a la participación y la representación política como un derecho transversal al que las personas de estos cinco grupos no han podido acceder plenamente. Esta categoría incluye iniciativas enfocadas a garantizar la representación política a través de la reglamentación de las cuotas de representación implementadas en el proceso electoral 2020-2021. Iniciativas que pueden estar dirigidas a algunos de los grupos que fueron sujetos de acciones afirmativas en 2021, como personas indígenas y personas afromexicanas[142]; o bien, al conjunto de los grupos[143]. De forma particular, asociado a la participación política, se ubicaron iniciativas relativas a garantizar los derechos de voto de mexicanos residentes en el extranjero y de la población trans+[144].

Por otro lado, se identificaron iniciativas para garantizar el **derecho a ser consultados** sobre leyes y políticas que afectan a las personas y comunidades indígenas y afromexicanas. Pero no solo, pues también hubo iniciativas para asegurar que las personas con discapacidad sean consultadas, por lo menos en las leyes que expida la Cámara de Diputados[145].

Para finalizar, solamente para las comunidades indígenas se observaron iniciativas para garantizar el **derecho al autogobierno**. Tres iniciativas abogan por reconocer, a nivel constitucional, a las comunidades indígenas como sujetos de derecho público con personalidad jurídica y, por ende, con capacidad para

[142] http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4351782
[143] http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4264923
[144] http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4291413
[145] http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4265395

autogobernarse y gestionar recursos públicos por sí mismas[146]. Otra iniciativa propone ***reconocer el pluralismo jurídico*** en dichas comunidades[147].

c) Derechos económicos y sociales

Alrededor de los derechos económicos y sociales se registró una amplia variedad temática con referencias a los cinco grupos en situación de discriminación considerados.

Sin ánimo exhaustivo, se observaron iniciativas referidas a los derechos a la salud de la población con discapacidad, así como a la seguridad social de manera más extensa o a una vejez digna. Igualmente, la incorporación de referencias explícitas a las necesidades de la población de la diversidad sexual en la ley general de salud[148] y la reglamentación de la objeción de conciencia para evitar que afecte su derecho a la salud[149].

También fueron etiquetadas en esta macro categoría iniciativas que buscan evitar la discriminación en el trabajo (como la revisada en páginas anteriores de la diputada Kathia María Bolio Pinelo), asegurar el derecho a la vivienda de personas con discapacidad o la educación en este mismo grupo. También se incluyeron dentro de los derechos económicos y sociales el acceso a actividades deportivas y culturales, iniciativas que se han presentado, por ejemplo, para personas con discapacidad.

Incluso, se han presentado iniciativas que buscan beneficiar a alguno de estos grupos de manera indirecta, como queda plasmado en su exposición de motivos. Así, la diputada Norma Angélica Aceves propuso facilitar el trabajo de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el reparto de alimentos y, en la

[146] http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4291813, http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4264990 y http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4220313

[147] http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4322879

[148] http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4237592

[149] http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4332121

exposición de motivos, se expone que el fin último es facilitar el trabajo de las organizaciones que brindan alimentación a la población con discapacidad[150].

Un conjunto de estas iniciativas se enfocó en la incorporación de alguno de los grupos a programas donde no se encuentran incluidos, como la agregación de la población afromexicana a los programas de desarrollo rural sustentable (iniciativa aprobada en la Cámara).

Aunque, en términos generales, cualquiera de esto derechos puede ser enfocado a las necesidades de los grupos que históricamente han carecido de acceso a ellos, algunos derechos se propugnan de manera particular para alguno de los grupos. Por ejemplo, solo para las personas con discapacidad se han presentado iniciativas referentes a asegurar la movilidad y accesibilidad (ocho iniciativas versan sobre ello).

d) Derechos culturales

Las iniciativas que refieren a derechos culturales se refieren principalmente a derechos de las personas y comunidades indígenas. Por ejemplo, la promoción de las lenguas indígenas[151] o sus tradiciones,[152] el derecho a la identidad étnica[153] o a los servicios, educativos[154] o de salud[155], culturalmente adecuados.

También se incluyeron en esta categoría cinco iniciativas para visibilizar a los grupos o sus logros. Estas incluyen varias propuestas de declaratoria de un día de conmemoración relacionado a la población (Día Nacional de la Población Transgénero[156], Día Nacional de la Memoria Transgénero[157], Día Nacional para el

[150] http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4323066

[151] http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4363393, http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4332561 y http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4332343

[152] http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4332055 y http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4316040

[153] http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4341093

[154] http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4337421 y http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4313839

[155] http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4282215

[156] http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4291359

[157] http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4291362

Combate a los Discursos de Odio[158], Día Nacional del Asilo y el Refugio[159]) o la inscripción en letras de oro de la comunidad (A la comunidad migrante[160]). Este tipo de iniciativas de visibilización se consideraron dentro de los Derechos culturales en tanto en sus respectivas exposiciones de motivos alegan defender el reconocimiento de las experiencias de opresión y vulnerabilidad, o los aportes a la sociedad de los grupos considerados.

e) Inclusión institucional

Finalmente, se agregó una última categoría al encontrarse, dentro del análisis, un tipo de iniciativas con la pretensión de visibilizar e integrar a los grupos o sus representantes en el desarrollo de políticas que afectan los distintos tipos de derechos. La inclusión institucional tiene dos vertientes: la agregación de principios de política a leyes e instituciones existentes que permitan incorporar en sus diferentes problemáticas la perspectiva de las colectividades o, bien, la incorporación de sus representantes directos, organizaciones u actores institucionales en los espacios de definición de las políticas públicas.

Un ejemplo de la incorporación de principios de política es la propuesta de la diputada Norma Angélica Aceves, quien presenta una iniciativa con el objetivo de incluir el enfoque de inclusión como parte de los principios que rigen la planeación nacional como un "*mecanismo transversal para asegurar a las personas con discapacidad la igualdad de oportunidades y en el ejercicio de derechos, así como su participación plena y efectiva en la sociedad*"[161].

Una segunda forma en que se presenta la inclusión institucional es la creación de instituciones o la incorporación de representantes o temáticas de los grupos en dichas instituciones. Por ejemplo, la diputada Fabiola Rafael Dircio propone incorporar a los pueblos indígenas y afromexicanos en el combate frente al cambio climático, a través de la incorporación del titular del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas a la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático[162].

[158] http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4344147

[159] http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4337470

[160] http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4262548

[161] http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=4318122

[162] Su propuesta también incluye que se destinen recursos para la adaptación al cambio climático de los pueblos indígenas y afromexicanos, y que los tres órdenes de gobierno deberán incorporar a estas poblaciones en la planeación, ejecución y vigilancia de la política de cambio climático. Esta iniciativa fue presentada el 28 de octubre de 2021 y aprobada unánimemente por el pleno de la Cámara de Diputados el 1 de marzo de 2022; se encuentra pendiente de trámite en la Cámara de Senadores.

Figura 8.13: Agregado de temáticas por macro categoría

Agregado de temáticas por macro-categoría				
Derechos civiles	**Derechos políticos**	**Derechos económicos y sociales**	**Derechos culturales y ambientales**	**Inclusión institucional/ Transversa-lización**
Acceso a la justicia	Acceso al voto en el extranjero	Acceso a actividades deportivas y culturales	Acceso a salud culturalmente adecuada	Creación o incorporación a la labor de instituciones
Acceso a seguridad pública	Derecho a la participación política.	Acceso a la alimentación	Derecho a educación culturalmente adecuada	Incorporación de principios de política
Acceso de las mujeres a una vida libre de violencia	Derecho a ser consultados	Acceso a la tierra	Derechos lingüísticos	
Derecho a la identidad	Derecho al autogobierno	Acceso a vivienda	Derecho a la identidad étnica	
Derecho a migrar		Apoyo de la sociedad civil	Visibilización de tradiciones	
Derecho al libre transito		Derecho a la educación	Visibilización del grupo o sus logros.	
Derecho al matrimonio		Derecho a la salud		
Discriminación en centros de reclusión		Derecho a seguridad social		
Acceso a la información		Derecho a una vejez digna		
		Derecho al agua		
		Derecho al trabajo		
		Derechos de las infancias		
		Movilidad y accesibilidad		
		Programas focalizados		

Fuente: Elaboración propia.

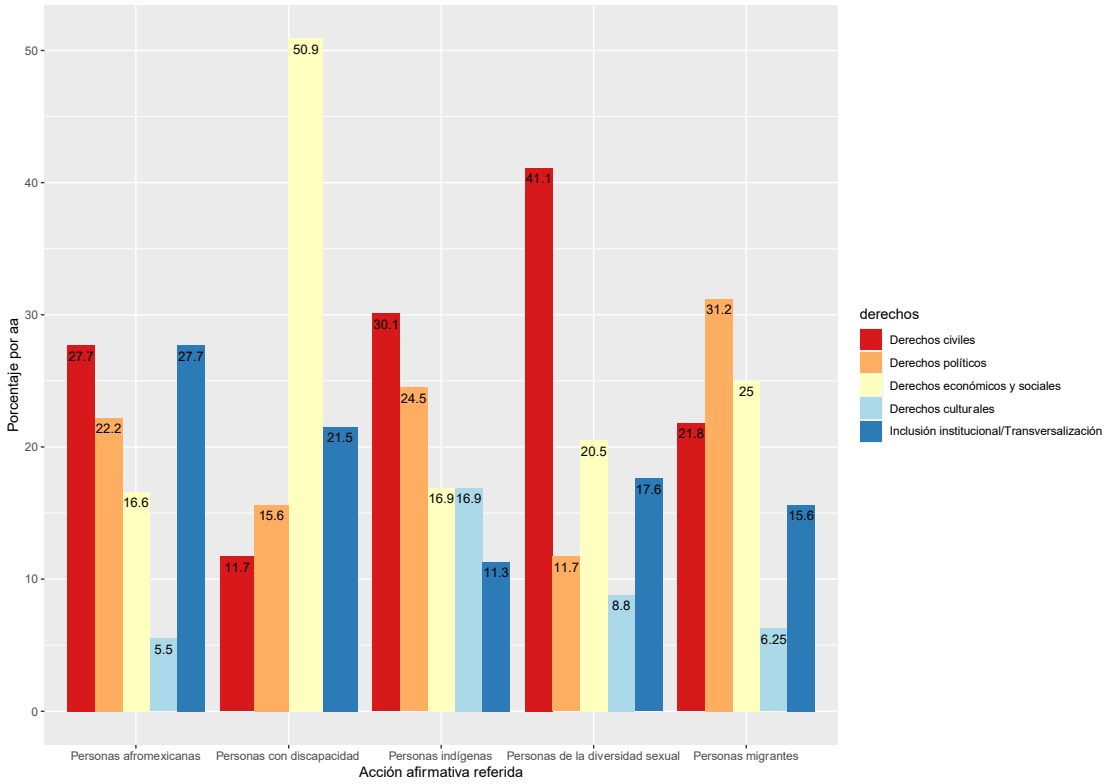
De alguna manera, la inclusión de representantes de los grupos en situación de discriminación se constituye en otra vía de representación no legislativa; la cual, en algunos casos, podría obtener mayores resultados en términos sustantivos (Piscopo & Thomas, 2017).

¿Cuál de estos conjuntos de derechos es el más representado?

Las iniciativas referidas a los distintos grupos beneficiados por acciones afirmativas muestran una importante variedad. Entre las iniciativas con referencia a personas de la diversidad sexual –sea solo a este grupo, o que lo incluyen entre otros y sin importar cuál de las 65 diputaciones electas por acción afirmativa la presentó–, el 41% hace referencia a la defensa de derechos civiles.

Entre las iniciativas con referencia a la población con discapacidad, ninguna se ubicó como principalmente enfocada en sus derechos culturales. En cambio, alrededor de la mitad de las iniciativas que los refieren propugnan por derechos económicos y sociales (figura 8.14).

Figura 8.14: Porcentaje de iniciativas referidas a cada acción afirmativa



Fuente: Elaboración propia.

Para la población indígena, el 30% de las iniciativas se refieren a derechos civiles y una proporción importante (24%) a derechos políticos. Estos últimos son los más relevantes en las iniciativas que mencionan a la población migrante (31%), seguido de un 25% de iniciativas que se refieren a derechos económicos y políticos.

Las iniciativas con referencias a la población afromexicana son las que muestran mayor dispersión. Poco más de una cuarta parte abogan por derechos civiles, una proporción exactamente igual se enfoca a la inclusión institucional y poco más de la quinta parte en derechos políticos.

Igualmente importante es mencionar que en ningún caso un tipo de iniciativa abarcó más de la mitad de las referidas al grupo de acción afirmativa. Puede, pues, interpretarse que en ningún grupo de referencia existe una temática ampliamente dominante, un tema que abarque en su totalidad los intereses de los representados (Figura 8.14).

Conclusiones

El principal hallazgo de este Capítulo es que la mitad de las diputaciones electas por acciones afirmativas (33 de 65) incluye en su trabajo legislativo iniciativas en las cuales representan explícitamente a la población objetivo. Para cada acción afirmativa hay diputados y diputadas enfocadas primordialmente al grupo por el que fueron electas, así como diputados y diputadas sin actividad a favor de dichos grupos.

Sin embargo, es igualmente importante destacar la forma en que están trabajando estas y estos diputados a favor de los grupos de acción afirmativa. En el Capítulo 6 se pudo observar que lo están haciendo de manera relativamente aislada –no hay indicios de conformación de redes de trabajo o de *bancadas de acción afirmativa*– y, hasta el momento, poco efectiva; incorporándose así paulatinamente en la dinámica propia del Congreso mexicano. Por otro lado, se observan experiencias de legislar a favor de otros grupos en situación de discriminación considerados en las acciones afirmativas.

Debe subrayarse que estos resultados son parciales y descriptivos. Para poder evaluar con profundidad el efecto de las acciones afirmativas en la legislación es necesario contar con datos de un mayor número de periodos legislativos. Sería

importante, asimismo, realizar estudios que permitan contrastar el impacto de la presencia de diputados y diputadas electas por acción afirmativa en las agendas y producción legislativa a favor de los grupos considerados, con el resto de diputadas y diputados y con legislaturas previas.

Del mismo modo, en el segundo apartado se indagó cualitativamente en las agendas temáticas que han impulsado los y las diputadas. Esto permitió profundizar en los contenidos y en los objetivos de la representación, es decir, en cómo se entiende el sujeto a representar y qué temas son considerados prioritarios por los y las legisladoras. Así como se ha señalado en la literatura feminista que el presupuesto de la existencia de intereses de las mujeres homogéneos e indisputados puede ser esencialista y elitista (Schwindt-Bayer, 2014), es posible reconocer en la multiplicidad de sujetos de derechos y de agendas temáticas impulsadas por los y las diputados electos por acción afirmativa, que la labor de representar no puede reducirse a un catálogo de temas que externamente se consideran relevantes para uno o varios de los segmentos de los citados grupos.

CONCLUSIONES GENERALES DE LA TERCERA PARTE

A lo largo de esta tercera parte del informe presentamos estudios específicos -en tanto cada uno cuenta con objetivos y metodologías propias- que permitieron observar los efectos de las acciones afirmativas tanto en la comunicación política y en las trayectorias políticas, como en la representación sustantiva de los cinco grupos que fueron objeto de dichas acciones.

En primer lugar, se estudiaron los efectos en la visibilización que las diputaciones electas hicieron de los grupos considerados en la red social *Twitter* a lo largo de la campaña y de la actual legislatura (Capítulo 6). El hallazgo central es que la inclusión de conceptos relativos a la población considerada solo se incrementó en la campaña electoral y en la actual legislatura de manera marginal y, principalmente, en aquellas cuentas de *Twitter* que con anterioridad ya incluían estos conceptos. De la misma forma, una vez constituida la actual legislatura, las redes de activación temática que se ensamblaron no rebasan los contornos partidistas. En efecto, tampoco se observaron interacciones virtuales sostenidas entre diputaciones que pertenecen a una misma acción afirmativa.

Respecto a las trayectorias políticas, se pudieron observar efectos muy diversos en los itinerarios de las diputaciones (Capítulo 7). En principio, vinculado con el ingreso a la política, es pertinente destacar que el hallazgo principal se centra en que las motivaciones para involucrase en el ámbito político no se encuentran directamente relacionadas con elementos identitarios o de adscripción a los grupos de personas indígenas, afromexicanas o de la diversidad sexual, así como tampoco con la experiencia migrante o la condición de discapacidad.

En segundo término, en cuanto a la selección de candidaturas, vale la pena destacar que los partidos políticos, además de privilegiar perfiles con amplia trayectoria en sus filas y que cumplieran con los criterios de las acciones afirmativas, también incluyeron a personas sin agenda política previa en favor del grupo a representar, tratando sobre todo de cumplir con los criterios de adscripción formal para su inscripción.

En las campañas electorales, también se observan efectos diversos y específicos tanto para las candidaturas de Representación Proporcional como de Mayoría Relativa, siendo las primeras las más proclives a integrar en sus proyectos electorales las demandas del grupo de referencia, ya que las segundas diversificaron su propaganda en relación con las necesidades estratégicas de cada distrito.

En el ámbito legislativo, los efectos se pueden vislumbrar, en primer lugar, en aquellas diputaciones que escalaron una agenda en favor del grupo a nivel legislativo, y, en segundo lugar, en aquellas que activaron una agenda relacionada al grupo por el cual fueron electas, siendo estas propuestas nuevas e inéditas en sus trayectorias. A nivel transversal, las entrevistas arrojan que para las diputaciones reelectas estas medidas tuvieron, por lo general, efectos nulos o marginales (Capítulo 7).

Asimismo, los resultados en la forma en que las diputaciones electas por acción afirmativa están desarrollando su trabajo en la actual legislatura, manifiestan una conexión con las trayectorias políticas. En este sentido, las candidaturas con trayectoria partidaria y una agenda política relacionada exclusivamente con el grupo por el que postulan durante la campaña, y que mantuvieron esta agenda a nivel legislativo, han producido iniciativas prácticamente monotemáticas del grupo de acción afirmativa al que representan (Capítulo 8).

En segundo lugar, las candidaturas que en la campaña electoral incorporaron en su agenda política temas propios del grupo a representar, han producido iniciativas multitemáticas. En tercer sitio, encontramos a las candidaturas que no incorporaron en su campaña temas sobre el grupo de personas a representar. Éstas son diputaciones que, hasta la fecha de corte del análisis de la producción legislativa, no han realizado ninguna iniciativa en general o en particular sobre la acción afirmativa por la que fueron electas. Es importante subrayar que la productividad de los dos primeros subconjuntos de diputaciones aún no se ha traducido en efectividad legislativa, es decir, en la aprobación y publicación definitiva de leyes.

Por último, el conjunto de resultados de esta tercera parte permite pensar que, más allá de cumplir con los criterios adscriptivos de registro de candidaturas a los cinco grupos, es difícil arribar a una representación sustantiva de los mismos. Como

pudimos observar a lo largo de la sección, existen diputaciones que cumplieron con estos criterios pero que no incorporaron temas referentes a los grupos a representar ni en su campaña política ni en su agenda legislativa.

En suma, en estos tres capítulos se pudieron analizar las formas complejas que adquiere la representación sustantiva. Lejos de ser dicotómica, ésta no puede reducirse a una pregunta simple de carácter binario. Los hallazgos empíricos sobre las dimensiones estudiadas dan cuenta de una variedad de efectos de las acciones afirmativas, de las múltiples formas en que las mismas diputaciones comprenden a los grupos objeto de las mismas –es decir a los sujetos de la representación– y de la dispersión de temas que consideran relevantes alrededor de esos sujetos.

De forma general se puede concluir que las acciones afirmativas tuvieron efectos y resultados diferenciados en distintos tipos de candidaturas y en la incorporación de diversas agendas con referencia a los cinco grupos objeto de estas medidas. A su vez, las comprensiones de cuáles son las agendas sustantivas de dichos grupos también son múltiples y, en ocasiones, contradictorias, ya que la representación, como fenómeno complejo, no está dado de antemano. Regresando a Pitkin (1985[1967]:236), la representación política sustantiva es necesaria donde "*lo que ha de representarse, si es determinable objetivamente, cuáles son las capacidades relativas del representante y de los electores, la naturaleza de los temas que han de decidirse*", es precisamente materia de disputa.

Por ende, un elemento clave para futuras investigaciones será tomar en cuenta que -como mostramos- comprender el impacto de las acciones afirmativas resulta complejo. Para proporcionar una medición de este impacto, es necesario llevar a cabo un estudio comparativo entre, por lo menos, dos legislaturas consecutivas que incluyan a los cinco grupos en situación de discriminación y desarrollar una estrategia metodológica que permita dicha comparación. En otras palabras, sería útil continuar realizar otros ejercicios similares al que desarrollamos en el futuro, para arribar a resultados comparables longitudinalmente.

IV. RETOS, EXPERIENCIAS, DESAFÍOS Y PROPUESTAS

INTRODUCCIÓN GENERAL

Finalmente, esta cuarta parte aborda algunos retos, experiencias y propuestas que se plantean en el contexto actual. En primer lugar, el Capítulo 9 analiza los desafíos de la medición y de la delimitación operativa de los cinco grupos que fueron objeto de las acciones afirmativas en términos de la socio-demografía de cada una de estas poblaciones, así como a través de un estudio transversal y comparado de las distintas formas de medición que existen. La definición de los criterios de adscripción para cada uno de los grupos requiere de información empírica sólida y confiable, así como de una reflexión y de un debate sobre las ventajas y las limitaciones de las distintas opciones disponibles.

En el Capítulo 10 se presentan diez estudios de caso de experiencias relevantes que permiten analizar cómo las acciones afirmativas para estos cinco grupos han sido implementadas por los organismos públicos locales electorales en distintos contextos subnacionales. También se presenta información sintética sobre la implementación de medidas similares en otros países, para situar a México en el contexto internacional.

El Capítulo 11 retoma, finalmente, las diversas propuestas y sugerencias recogidas a lo largo del estudio, elaboradas por las distintas personas que fueron entrevistadas o que se expresaron en diversos foros públicos de reflexión y debate. Se estructuran por grupos de acción afirmativa y por ejes analíticos transversales, y se organizan en función del tipo de actores que las formularon: diputaciones de la LXV Legislatura, representantes de partidos políticos, Consejeras y Consejeros electorales nacionales y locales; así como académica/os y activistas.

Capítulo 9. Retos para la caracterización demográfica y socio-territorial, la definición, la delimitación y la medición de las cinco poblaciones objeto de atención prioritaria[163]

Introducción

Este Capítulo analiza un conjunto de desafíos transversales asociados a la definición y a la caracterización, a la configuración y a la comprensión socio-territorial, a la delimitación y a la medición sociodemográfica de cinco grupos históricamente discriminados en el contexto mexicano: (A) las personas con discapacidad; (B) las personas y los grupos de migrantes; (C) las personas y poblaciones afro-mexicanas; (D) las personas, poblaciones y comunidades indígenas; y, (D) las personas y grupos integrantes de la diversidad sexual y de género.

Frecuentemente, estos grupos poblacionales son vistos y caracterizados a través de estereotipos binarios que ignoran su diversidad interna y los representan en términos dicotómicos, asumiendo que son homogéneos y radicalmente diferentes, que cuentan con expectativas, actitudes, opiniones, cosmovisiones y comportamientos uniformes, que están aislados o separados del resto de la sociedad. Se puede caer así fácilmente en la falacia de creer que las **adscripciones sociales** –y las identidades colectivas o individuales que eventualmente se asocian con ellas– son jaulas herméticas, rígidas y estáticas que determinan las aspiraciones y las preferencias, los proyectos y los destinos de estas personas; y de olvidar que éstas son, más bien, el resultado de complejos procesos interpersonales, demográficos y socio-territoriales, económicos, políticos, étnicos o socio-culturales que, por ende, se reconstruyen, se renegocian y se modifican a lo largo del tiempo y del curso de la vida, en contextos cambiantes y contingentes de interacción social.

En esta óptica, el objetivo central de este capítulo consiste en proporcionar elementos sólidos y confiables que deben tenerse en cuenta para estimar la proporción y para caracterizar demográfica y socio-territorialmente a cada uno de

[163] Este Capítulo fue elaborado conjuntamente con Gustavo Adolfo Urbina Cortés, quien proporcionó insumos escritos más extensos que sirvieron de base para él. Asimismo, Liliana Rivera Sánchez proporcionó insumos escritos para la redacción del apartado sobre migrantes y residentes en el exterior. Agradecemos, sobre todo, las asesorías en sus campos respectivos de *expertise*, que proporcionaron ambos colegas a lo largo del estudio.

los cinco grupos objeto de atención prioritaria, considerando que ello no solamente depende de los criterios que serán retenidos para su adscripción en la implementación de las cuotas (retos de definición conceptual y operativa mediante fraseos, de delimitación externa y de heterogeneidad interna de cada grupo) –y que ello implica un inevitable margen de error (retos de muestreo, de captación y de medición de poblaciones con características no directamente observables)–, sino que también depende de elecciones de carácter político que requieren un debate ciudadano y trascienden evidentemente los límites de esta contribución.

No obstante, su carácter técnico, la consideración de estos problemas concretos resulta fundamental para la reflexión; plantea el desafío crucial de medir y de caracterizar, para comprender y para evaluar con rigor, antes de normar e implementar medidas específicas. En efecto, las estadísticas proporcionan una aproximación más o menos precisa, pero inevitablemente imperfecta a la realidad de estas cinco poblaciones; permiten estimar parámetros para delimitar su tamaño demográfico y su distribución geográfica con niveles cuantificables de precisión y de confiabilidad. Sin embargo, como veremos dichos parámetros no solo dependen de cómo se define y se enmarca la población de interés (dimensiones conceptuales, teóricas y normativas), sino que contienen un margen inherente de incertidumbre relacionado con diversos problemas de diseño y de fraseo, con el contexto y las condiciones del levantamiento de la información; así como con la significancia estadística (el inevitable margen de error), las limitaciones y los significados sustantivos de los datos disponibles (relevancia de la información).

Con estas precauciones en mente, a continuación, se analizan cuestiones aparentemente técnicas que, sin embargo, resultan clave para valorar los diversos elementos empíricos que pueden servir de base para la implementación de acciones afirmativas que propicien mayores niveles de inclusión política e incentiven la representación efectiva –no solamente *descriptiva* sino *sustantiva*–, de estos cinco grupos poblacionales objeto de atención prioritaria.

En primer lugar, nos referiremos a las dificultades concretas y generales para definir criterios operativos de adscripción en virtud de la heterogeneidad inter e intragrupo de cada uno de los cinco grupos referidos. En segunda instancia,

estudiaremos las diferencias que surgen de las características socio-demográficas y del grado de dispersión territorial de cada conjunto poblacional, e indagaremos en la heterogeneidad interna que influye en la configuración particular de cada uno de ellos. Finalmente, concluimos con algunas consideraciones transversales sobre los problemas, las disyuntivas y los retos que implican estas dimensiones demográficas y socio-territoriales para el diseño y la implementación de acciones afirmativas orientadas a propiciar una representación política más igualitaria e incluyente de estos cinco grupos poblacionales.

9.1. Consideraciones generales sobre los criterios de adscripción grupal

En una perspectiva sociológica y demográfica, la **adscripción** sirve como un referente de pertenencia a un grupo poblacional determinado. Usualmente, los criterios adscriptivos hacen alusión a rasgos palpables o no directamente observables a partir de los cuales las personas definen su adherencia o membresía a grupos, sectores o comunidades específicas. Como particularidad, las características adscriptivas poseen una dimensión supra-individual, en la que el estatus o la posición de los sujetos depende de cualidades ajenas a su voluntad y control personal (Kemper, 1974).

Asimismo, cabe recordar que desde una larga tradición de las ciencias sociales, los elementos adscriptivos han sido problematizados como fuentes potenciales de desigualdad y de sistemas de estratificación (Linton, 1936; Davis y Moore, 1945; Davis, 1950; Lenski, 1966; Mayhew, 1968; Scott, 1972; Parsons, 1954; Park y Burgess, 1969). Con variaciones puntuales sobre el papel conferido a la cultura, a los regímenes institucionales o a los mecanismos de asignación o de selección social para el acceso a oportunidades y recursos, numerosas contribuciones confluyen en señalar cómo diversos arreglos y cualidades se combinan para dar lugar a esquemas de interacción basados en privilegios desigualmente distribuidos (Reskin, 2003).

Por su parte, desde los linderos filosóficos, y particularmente en los campos sub-disciplinarios de la filosofía política y del derecho, las marcas por adscripción han sido abordadas como factores potencialmente distorsionantes de la justicia y la imparcialidad. Así, por ejemplo, en un espíritu neokantiano, John Rawls (1971) apuesta

por un modelo ideal de consecución de oportunidades, recursos y bienes bajo el supuesto de un velo de la ignorancia, donde cualquier distinción se torne inocua, redundando en la supresión de ventajas inherentes a la constitución originaria de las personas. Bajo esa tesitura, y como bien retoma Samuel Freeman (2007), las acciones afirmativas solo serían consideradas por Rawls como un recurso correctivo y temporal frente a discriminaciones pasadas, pues bajo la aspiración de una sociedad liberal rawlsiana, los derechos se asumen como prerrogativas de individuos y no como conjugaciones de rasgos grupales específicos. Otras miradas como las de Thomas Nagel (2003) y Robert Taylor (2009) han aportado interesantes contribuciones sobre esta misma interpretación, discutiendo la compatibilidad de un ordenamiento liberal basado en prerrogativas individuales con la implementación de acciones afirmativas para diversos grupos en desventaja.

Posturas normativas alternativas como las de Ronald Dworkin (1977; 2000), se han centrado en dirimir la posible contradicción entre la aplicación de políticas de discriminación positiva basadas en acciones afirmativas, y el principio de *isonomía* que supone igualdad ante la ley sin excepciones ni preferencias justificadas o injustificadas. De acuerdo con Dworkin (2000), fundamentar una oposición a las acciones afirmativas a partir de esa tensión constituye un argumento endeble, toda vez que los preceptos igualitarios de muchas leyes –por ejemplo, la enmienda 14ª en Estados Unidos– se violan de facto a partir de ordenamientos sociales donde los prejuicios, las hostilidades o los estereotipos median las consecuencias esperadas de instrumentos jurídicos o políticos específicos.

Más allá de dirimir o de controvertir el choque normativo e interpretativo aludido previamente, es claro que ante la centralidad de los rasgos adscriptivos surgen al menos tres problemas operativos a los cuales cabe referir.

El primero está relacionado con el carácter diverso de los rasgos o propiedades que pueden ser susceptibles de concebirse como elementos constitutivos de una adscripción. Por tradición, en el bagaje académico, jurídico y político sobre la materia, estos rasgos usualmente han estado centrados en cualidades observables y concretas como la edad, el sexo biológico y el fenotipo u origen racial. Este último, ha sido particularmente importante en la construcción del debate en los Estados

Unidos de América, en la medida en que la configuración y discusión sobre acciones afirmativas en dicho país es indisociable de la lucha por la ampliación de los derechos civiles para grupos raciales históricamente excluidos, particularmente en el caso de los afroamericanos estadunidenses (Anderson, 2004; Kellough, 2007).

No obstante, un enfoque más amplio y general de inclusión –de base no-exclusivamente racial, sino basado en la propensión a la vulnerabilidad y a la discriminación por motivos diversos no necesariamente vinculados con el color de la piel (Jonker, 2019)– introduce otros componentes de mayor complejidad donde los rasgos adscriptivos pueden presentarse con mayor o menor *latencia*. Esta última expresión sirve para designar una ***escala variable de captación de tales rasgos***, que va desde lo más estable y directamente palpable hasta aquello que resulta mucho más fluctuante y difícil de rastrear, calificar o acreditar por mera observación.

En contraste con criterios como el sexo biológico, ciertos tipos de discapacidades o el color de la piel (que son bastante estables y relativamente fáciles de observar), otras condiciones de pertenencia ligadas a conceptuaciones identitarias, legados ancestrales, experiencias compartidas, procesos de movilidad o de cambio, preferencias, creencias u orientaciones personales, religiosas o culturales, entre otras más, pueden ser muy difíciles de captar. Todos estos rasgos conforman un ***continuum de latencia*** en el que se conjugan componentes de medición y reconocimiento, con fronteras porosas entre lo supraindividual y lo netamente individual. Mientras menos exógeno u objetivo resulte el parámetro de comparación, y mientras más porosa resulte la frontera entre lo individual y lo grupal, más difícil se torna el construir consensos sobre el valor heurístico del rasgo adscriptivo retenido y sobre sus exigencias de acreditación.

Así, por ejemplo, en la figura 1 ejemplificamos con un corte analítico en tres rangos del continuum previamente mencionado, cómo determinadas cualidades se pueden tornar mucho más difíciles de incorporar en un sistema claro de categorización adscriptiva.

Figura 9.1: Variabilidad adscriptiva con base en tres rangos de latencia

Variabilidad adscriptiva con base en tres rangos de latencia			
Rangos de latencia	**Ejemplo**	**Parámetro**	**Frontera (supra-individual/ individual)**
Lo más directamente observable	Rasgos visibles (condiciones físicas: sexo biológico, color de la piel, edad, rasgos fenotípicos, etcétera).	Externo al individuo	Supra-individual y relativamente estable
Relativamente observable	Rasgos instituidos de pertenencia (lugar de residencia, nivel educativo, nivel socioeconómico, forma de vestir, etcétera).	Externo al individuo; institucionalmente categorizado	Supra-individual y variable a lo largo del curso de vida
Lo menos directamente observable	Rasgos no visibles de reconocimiento (identidades étnicas, identidades de género, preferencias personales, creencias religiosas, ideologías políticas, cosmogonías, etcétera).	Definido por interacción situacional y contingente entre individuos y comunidad	Fronteras porosas y cambiantes: "Nosotros, ellos, historicidad" (Alain Touraine) Auto-/hetero-reconocimiento (Fredrik Barth)

Fuente: Elaboración propia.

Como se verá en este Capítulo, el reto de tomar parámetros adscriptivos como elementos centrales del diseño y aplicación de acciones afirmativas, no solo alberga el riesgo de reforzar estereotipos sobre los grupos en condición de vulnerabilidad; supone reconocer que no todas las cualidades pueden ser tratadas bajo un mismo tamiz y que, además, los mecanismos o las fuentes potenciales de exclusión, vulneración y (re-)producción de desigualdades tienden a divergir, tanto entre grupos como al interior de estos.

Un segundo problema emerge para el establecimiento de mecanismos de acreditación de pertenencia a grupos sociales en situación de discriminación o desventaja a partir del relevamiento de rasgos de adscripción. Para comprender este punto, es preciso reparar en que la preocupación por el emprendimiento de acciones afirmativas parte de una fuerte carga conceptual donde las desigualdades persistentes se asumen como el producto de ordenamientos categoriales específicos (Tilly, 1999; Bowker y Star, 2000; Timmermans y Epstein, 2010; Fiske y Taylor, 2013; Massey, 2007). Aunque esta consideración de orden teórico pudiese parecer abstracta, resulta relevante traerla a colación puesto que los sistemas basados en categorías se traducen en importantes limitantes para el diseño de políticas públicas.

En la medida en que no todas las categorías se traducen en un mismo patrón de exclusión o discriminación (que puede estar basado en la raza, en el género, en la explotación económica, en la segregación geográfica o en otras prácticas y variantes culturales o étnicas de diferenciación y estratificación), esto implica que no todas las pertenencias pueden ser acreditadas bajo un mismo procedimiento, y que no todas las categorías grupales pueden ser tratadas por igual, cual si se tratase de una misma y mono-tónica condición de discriminación o de vulneración.

En tónica similar al continuum de latencia propuesto, los dilemas de la acreditación también pueden ser condensados en tres referencias de rango para dirimir la validez de un rasgo adscriptivo:

a) En un polo figuran un conjunto de recursos externos y supra-individuales, que pueden denominarse como exo-adscripción.

Se trata de criterios relativamente estables y fácilmente observables, instituidos en forma jurídica y política, independientes del proceso socio-cultural de reconocimiento grupal o individual. Un ejemplo prototípico de esta clase está dado por la figura del *ius soli*, cuyos derechos concomitantes no dependen del aval de una comunidad sino de un parámetro exógeno como la territorialidad estatal (como ilustración: adquirir la nacionalidad mexicana por nacer en territorio mexicano; o la imposibilidad legal para las personas mexicanas que residen en el exterior de votar actualmente para diputadas y diputados federales).

b) En un nivel inter-medio se sitúa la hetero-adscripción, resultado de una situación inter-subjetiva en la cual el reconocimiento viene dado del grupo hacia el individuo con base en marcadores de diverso tipo que confieren pertenencia identitaria con niveles plausibles de verosimilitud.

Con una larga tradición de discusión en los estudios sobre etnicidad, en este caso el talante compartido de los mecanismos de reproducción de las fronteras simbólicas y culturales adquiere un peso central. En esta perspectiva, las identidades étnicas son construcciones sociopolíticas y simbólicas, contingentes y cambiantes, situacionales, contextuales y relacionales: por ende, los símbolos que se utilizan para construir y para reproducir las fronteras étnicas son mucho más importantes que los atributos culturales en sí mismos (Fredrik Barth, 1969; Baumann, 2004).[164] Asimismo, los límites de la pertenencia están dados por el reconocimiento de la adherencia a una comunidad, entendiendo por esta última a un referente amplio de membresía con base en rasgos categóricos relativamente compartidos por los voceros del grupo hacia la persona, y viceversa.

c) En el otro extremo, se encuentran los procesos derivados de la autoadscripción, en los cuales el elemento de validación está dado fundamentalmente por la auto-clasificación y el auto-reconocimiento subjetivos que la persona ejerce sobre sí misma con referencia simbólica a un lazo, un vínculo o un rasgo de pertenencia a un grupo o una comunidad.

Mientras que en el continuum de latencia, la problematización está dada por los gradientes de lo directamente observable a lo más difícilmente palpable, en este caso las tensiones entre la exo-, hetero- y auto-adscripción se configuran en torno a la dependencia de criterios que van desde lo externo, objetivo y supra-individual, hacia lo subjetivo, sicológico y personal, con consecuencias importantes para los procesos de acreditación y calificación de condiciones instituidas de pertenencia a

[164] En palabras de Fredrik Barth (1969): "*... categorical ethnic distinctions do not depend on an absence of mobility, contact and information, but do entail social processes of exclusion and incorporation whereby discrete categories are maintained despite changing participation and membership in the course of individual life histories*."

un grupo en situación reconocida de discriminación, sub-representación o vulnerabilidad.

En términos muy concretos, este segundo reto se traduce en un problema de asimetría y desproporcionalidad, toda vez que los requisitos de exigibilidad para ostentarse como parte de algún conjunto poblacional específico no resultan ni comparables ni compatibles entre sí. Si retomamos los elementos contemplados en los acuerdos del Consejo General del INE (INE/CG572/2020; INE/CG18/2021 e INE/CG160/2021), así como aquellos previstos en las sentencias SUP-RAP-121/2020, SUP-RAP-21/2021 y SUP-JDC-346/2021, la distinción es notable entre las personas de los grupos a los que se les exige una autoadscripción simple, y a quienes se les exige un proceso mucho más complejo que las autoridades electorales designan como "***autoadscripción calificada***" (véase figura 9.2).

Figura 9.2: Contraste entre autoadscripción "simple" y "calificada"

Grupo	Criterios supraindividuales	Criterios individuales
Personas integrantes de la diversidad sexual/de género	Ninguno	Carta bajo protesta de autoadscripción
Personas afromexicanas	Ninguno	Carta bajo protesta de autoadscripción
Personas con discapacidades	Certificación médica o credencial nacional para personas con discapacidad emitida por el Sistema Nacional de DIF.	Carta bajo protesta de autoadscripción
Personas migrantes y residentes en el extranjero	Acta de nacimiento; credencial para votar desde el extranjero; inscripción en la lista nominal de electores residentes en el extranjero; membresía activa en organizaciones de migrantes; algún otro recurso documental de acreditación.	Ninguno
Personas indígenas	Constancias de acreditación de: (1) ser originaria o descendiente de la comunidad; (2) acreditación de participación y compromiso comunitario; (3) participación en reuniones para dirimir conflictos; y, (4) acreditar representación o membresía en alguna comunidad o asociación indígena para mejora o conservación de sus instituciones.	Carta bajo protesta de autoadscripción

Fuente: elaboración propia

Estos contrastes representan una importante área de mejora en la implementación de las acciones afirmativas, toda vez que los mecanismos de "*autoadscripción calificada*" están pensados para que toda medida de compensación beneficie a la población objetivo y no a otros sujetos que pudiesen sacar ventaja de los vacíos en el acceso a oportunidades o recursos de cualquier tipo. En efecto, si bien puede ser deseable contar con mecanismos operativos y con procedimientos previsibles que faciliten el acceso de personas pertenecientes a esto grupos objeto de atención prioritaria a la competencia por cargos públicos, es preciso advertir que éstos plantean al menos cuatro retos importantes:

a) La necesidad de crear un sistema nacional confiable para la definición, presentación y verificación de pruebas idóneas de pertenencia y reconocimiento a cada grupo en situación de discriminación.
b) La eventual adecuación de pruebas documentales, lo que implica promover la estandarización de comprobantes entre las distintas instituciones comunitarias o grupales de pertenencia, los partidos políticos a los cuales se les exige la presentación de candidaturas, y las labores de verificación y archivo de las autoridades electorales. Ello conlleva el riesgo de reforzar los mecanismos de discriminación al conferirle un estatus oficial a los criterios que serán retenidos para verificar las adscripciones grupales que, por lo pronto, no están basadas en definiciones rígidas.
c) La evaluación pormenorizada de los beneficios y los costos de acogerse a un esquema de autoadscripción "simple" o "calificada", toda vez que en el primer caso se corre el riesgo de la simulación y de la usurpación de las figuras de la acciones afirmativas; mientras que, en el segundo caso, se corre el riesgo de desincentivar la participación de personas con desventajas o en situación de vulnerabilidad dentro de cada grupo, como consecuencia de la carga adicional asociada a la presentación de pruebas de acreditación.
d) La posibilidad de establecer normas negociadas con los partidos políticos y con diversas agrupaciones políticas y organizaciones civiles nacionales y locales, con la finalidad de que los procesos de selección de candidaturas provenientes de estos grupos estén mediados por otras instancias de

representación y participación que blinden y fortalezcan la acreditación de pertenencia.

En efecto, otro problema importante surge de la posible inconsistencia entre la centralidad de las adscripciones y la heterogeneidad intra-grupal. Reducir la potencial situación de vulnerabilidad de estos grupos a una mera circunstancia de pertenencia, equivale a dicotomizar los problemas de fondo de la desigualdad social. Dado que la condición de desventaja o vulnerabilidad de la persona no se agota en los binomios ser/no ser; pertenecer/no pertenecer; reconocerse/no reconocerse (i.e. ser indígena/no indígena o afro-mexicano; migrante/no migrante; cisgénero/no cisgénero, etc.), se vuelve indispensable contar con diagnósticos sistemáticos y rigurosos sobre los distintos factores que ponen en riesgo de exclusión y de discriminación a contingentes poblacionales específicos.

De hecho, esto supone considerar tres cuestiones fundamentales. La primera está relacionada con la posición desde donde se aborda el problema nuclear de la desigualdad. Tal cual se señalaba con anterioridad, un enfoque basado en categorías (Tilly, 1999; Bowker y Star, 2000; Timmermans y Epstein, 2010; Fiske y Taylor, 2013; Massey, 2007) permite pensar en un esquema de ***desventajas acumuladas***, donde el peso de ciertos rasgos y circunstancias sociales es diferenciado (DiPrete y Eirich, 2006). Para ejemplificarlo concretamente, los riesgos y adversidades no son iguales para una mujer lesbiana, una mujer heterosexual y una mujer transexual, ni para una persona migrante de alta calificación que cuenta con documentos legales en comparación con una persona con educación básica que se desplaza sin documentación.

Ampliar el razonamiento abstracto de un modelo simple basado en adscripciones supuestamente dicotómicas y determinantes, a otro situado y empíricamente observable –de desigualdades múltiples, ordinales y acumuladas–, abre la puerta para entender el papel cambiante que algunos rasgos y circunstancias pueden adquirir en la producción y en la reproducción de escenarios concretos de discriminación y exclusión social.

En segundo lugar, lo anterior supone una mayor problematización de la heterogeneidad interna y estructurante de cada uno de los grupos que se busca

atender. Esto no solo demanda de información estadística representativa y confiable, sino de esquemas coordinados de medición y de caracterización de la mano de instancias de asociación, participación y representación de las personas que buscan ser escuchadas e incluidas políticamente.

Finalmente, tanto la incorporación de la heterogeneidad empírica de los grupos como de un esquema conceptual basado en desventajas acumuladas, permite pensar en el carácter dinámico de los factores de vulnerabilidad y de desigualdad que se configuran a lo largo del curso de vida para desembocar en situaciones y experiencias diversas de discriminación (O'Rand, 2009; Ferraro, Shippee y Schafer, 2009). Esto es importante en la medida en que varios de los rasgos adscriptivos asociados a la vulnerabilidad y, por ende, a los riesgos de discriminación y exclusión, no son estáticos a lo largo del tiempo y de la trayectoria vital. Muchas de estas características tienen sentidos dinámicos, dado que los itinerarios de socialización, educación y formación; de trabajo y de migración; de formación de hogares y de organización de la vida doméstica; e incluso de la propia tenencia y administración de la salud, varían considerablemente a lo largo del recorrido de vida de las personas.

9.2. Factores socio-demográficos y de dispersión territorial

Entre los elementos que condicionan la representación política legislativa, existen dos dimensiones que resultan particularmente relevantes para pensar los desafíos que plantean las acciones afirmativas basadas en cuotas. El primero está relacionado con el peso demográfico de los grupos a los cuales se busca favorecer mediante medidas positivas de inclusión; mientras que el segundo se vincula con el ineludible talante de su distribución territorial, que condiciona a la vez el tipo de aspiraciones ciudadanas que generan y sustentan expectativas, demandas y mandatos de representación más o menos indirectos en las democracias contemporáneas (Thorlakson, 2020).

Cada uno de los cinco contingentes contemplados en los criterios aplicables para el registro de candidaturas por acciones afirmativas a diputaciones para las elecciones del 2021 obedece a configuraciones sociodemográficas propias, muy distintas a las características singulares del sexo biológico de las personas que se

tradujeron previamente en la implementación gradual de las políticas sucesivas de paridad de género. En contraste con estas últimas, el peso demográfico y el nivel de concentración/dispersión geográfica de estas cinco poblaciones, junto con la posibilidad de generar estimaciones estadísticas más o menos precisas y confiables de ellas, dependen de la estabilidad o del dinamismo del grupo y de su anclaje temporal y espacial.

Como lo vimos con anterioridad, no todas las adscripciones se expresan con el mismo talante supra-individual, y no todos los rasgos se tornan acreditables mediante los mismos parámetros y procedimientos. En esta misma tesitura, no todos los grupos contemplados por el TEPJF y el INE poseen la misma proporción poblacional, y no todos ellos dimensionan sus sentidos de adscripción individual o colectiva a partir de una misma confluencia socio-territorial.

Para tener una idea tangible de este importante desafío transversal, hacemos un cotejo panorámico de los cinco grupos de interés comparando diversos criterios que son utilizados usualmente para estimar su tamaño poblacional, su peso relativo en el universo demográfico nacional y su grado de concentración geográfica. Subrayemos que estos contrastes también están mediados por la calidad desigual de la información disponible, cuestión que como destacaremos posteriormente, también constituye un reto común para pensar y diseñar acciones afirmativas basadas en cuotas. A continuación, analizamos sucesivamente las características para cada grupo por nivel creciente de complejidad adscriptiva; éstas se sintetizan al final del capítulo bajo la forma de un cuadro sintético (*véase figura 9.60*).

A. Personas y poblaciones con discapacidades

El grupo menos problemático de captar a través de las estadísticas oficiales disponibles está conformado por las personas con discapacidades. Sin lugar a dudas, estas personas están sujetas a múltiples vulnerabilidades y requieren de esfuerzos coordinados de política pública para mejorar sus posibilidades de inclusión plena a la vida social, económica, cultural y política. En una perspectiva sociológica, se trata de un conglomerado plural de personas cuyas posibilidades de participación y representación se encuentran condicionadas, restringidas o limitadas por obstáculos

de diversa índole, por lo que este grupo está sujeto a grandes riesgos de discriminación, estigmatización y trato desigualitario.

De manera general, las políticas públicas destinadas a estos sectores de la población suelen tomar como parámetro un criterio gradualista que prepondera a quienes padecen de diversas afectaciones estructurales y permanentes para el desahogo de su actividad vital. Sin embargo, lograr su incorporación política paulatina requiere de una mirada amplia y dinámica sobre la propia heterogeneidad constitutiva de este contingente social. En lo particular, aquí se resaltan tres cuestiones clave para trabajar en ese cometido.

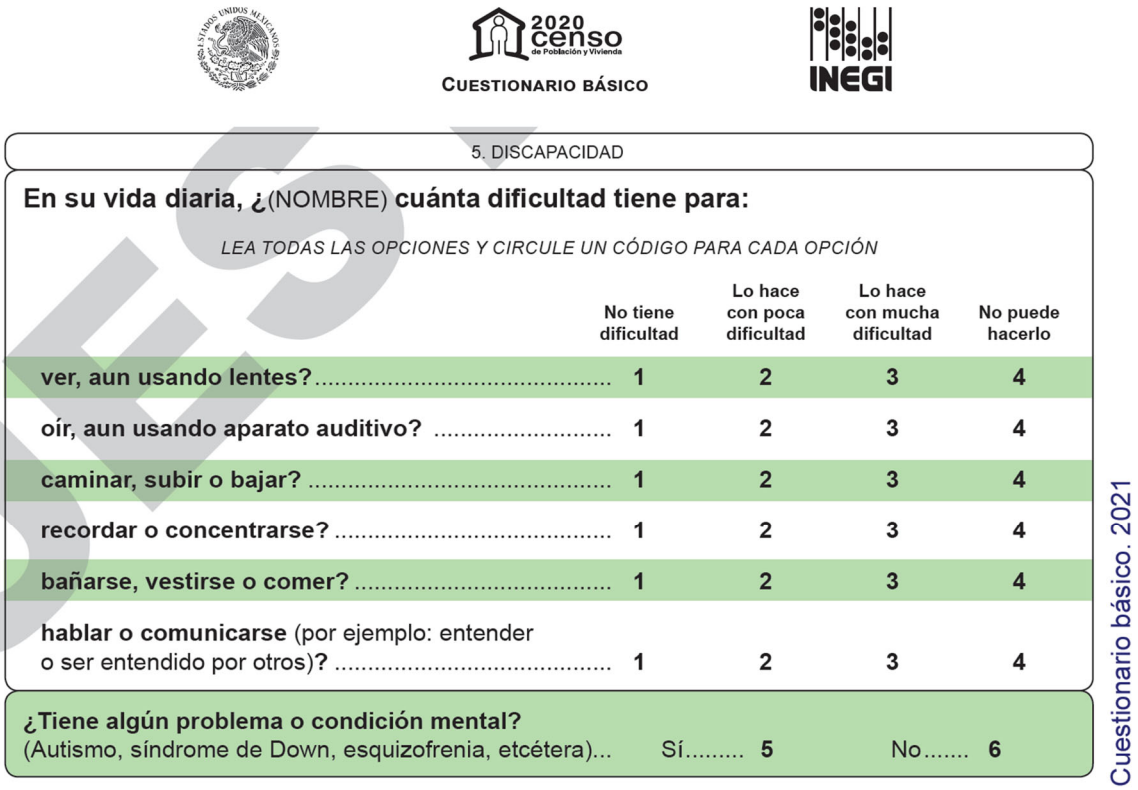
Según se consigna en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la noción de ajustes razonables hace alusión al conjunto de "*modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas […] para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con los demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales*" (ONU, 2006, 5). En sentido amplio, una política de acciones afirmativas que facilite el acceso a espacios de competencia por cargos públicos constituye una medida de ajuste institucional razonable. Empero, para que tales maniobras resulten efectivas, es preciso reparar en las fuentes potenciales de desventaja que se suscitan al interior del propio grupo de personas con restricciones vitales de muy diversa índole.

Así un primer aspecto está relacionado con la tensión entre una mirada acotada y una visión transversal sobre las condiciones de discapacidad. Estas últimas hacen referencia a un conjunto de circunstancias susceptibles de presentarse por nacimiento, enfermedad, accidente o envejecimiento. Por el tipo de afectación, las discapacidades suelen clasificarse como de orden sensorial (limitaciones audio-visuales); motriz (caminar, subir o bajar escaleras, bañarse, vestirse o comer); intelectual (recordar o concentrarse, hablar o comunicarse) o mental/psicosocial (autismo, síndrome de Down, esquizofrenia, etc.).

Por ello, en los ejercicios de medición del INEGI se establece una distinción categórica en la que la discapacidad en sentido estricto se refiere a padecimientos que dificultan o impiden la actividad cotidiana; mientras que la limitación se caracteriza por afectar tangencial o ligeramente el desempeño de ciertas tareas. Es

esto lo que se capta a través de las preguntas que se hacen en diversas encuestas y en los censos generales de población (figura 9.3).

Figura 9.3: Cuestionario del Censo de 2020: Discapacidades



2020 censo de Población y Vivienda

CUESTIONARIO BÁSICO

INEGI

5. DISCAPACIDAD

En su vida diaria, ¿(NOMBRE) **cuánta dificultad tiene para:**

LEA TODAS LAS OPCIONES Y CIRCULE UN CÓDIGO PARA CADA OPCIÓN

	No tiene dificultad	Lo hace con poca dificultad	Lo hace con mucha dificultad	No puede hacerlo
ver, aun usando lentes?	1	2	3	4
oír, aun usando aparato auditivo?	1	2	3	4
caminar, subir o bajar?	1	2	3	4
recordar o concentrarse?	1	2	3	4
bañarse, vestirse o comer?	1	2	3	4
hablar o comunicarse (por ejemplo: entender o ser entendido por otros)?	1	2	3	4

¿Tiene algún problema o condición mental?
(Autismo, síndrome de Down, esquizofrenia, etcétera)... Sí..... **5** No..... **6**

Cuestionario básico. 2021

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

La diferenciación anterior no resulta menor. Más allá de los criterios de demarcación para decidir qué se clasifica como discapacidad (hacer algo "con mucha dificultad" o "no poder hacerlo" de forma autónoma) o como limitación ("hacerlo con poca dificultad"), esta decisión aparentemente técnica y anodina puede terminar por impactar sustantivamente en la estimación de la magnitud del fenómeno. Una mirada acotada tenderá a preponderar condiciones restrictivas que impactan estructuralmente las actividades cotidianas de las personas, de una forma definitiva y permanente; mientras que una mirada transversal reconocerá que, además de la dimensión temporal variable y del nivel de intensidad de estas discapacidades, otras limitaciones intelectuales, psicosociales, motrices o sensoriales son susceptibles de presentarse por causas diversas y de manera más o menos intensiva durante trayectos específicos del curso vital.

Las siguientes estimaciones ilustran esta disyuntiva cuyas consecuencias pueden ser sustantivas. En una primera aproximación, se trata de un contingente que integra tres sub-conjuntos demográficos. En el primero están quienes declaran tener una discapacidad total que les impide realizar su actividad cotidiana de manera determinante. De acuerdo con datos del Censo Poblacional 2020 (INEGI, 2021), en dicho año 1 millón 148 mil personas no podían llevar a cabo alguna de las actividades captadas por el cuestionario. En segundo lugar, 5 millones de mexicanas y mexicanos manifestaba tener "mucha dificultad" para hacerlo, sumando así más de 6.1 millones de personas que, según el criterio oficial retenido en la actualidad, son consideradas como "**personas con discapacidad**". El tercer subgrupo está conformado por 1.6 millones de mexicanos/as que refieren tener algún "**problema o condición mental**", llegando así a una población total de 7.77 millones. El cuarto subgrupo es mucho más heterogéneo y asciende a 13.9 millones de personas quienes reportan tener "poca dificultad" para realizar alguna actividad, lo que se conceptualiza oficialmente como personas con alguna "**limitación**" que impacta su vida diaria de forma más o menos tangencial.

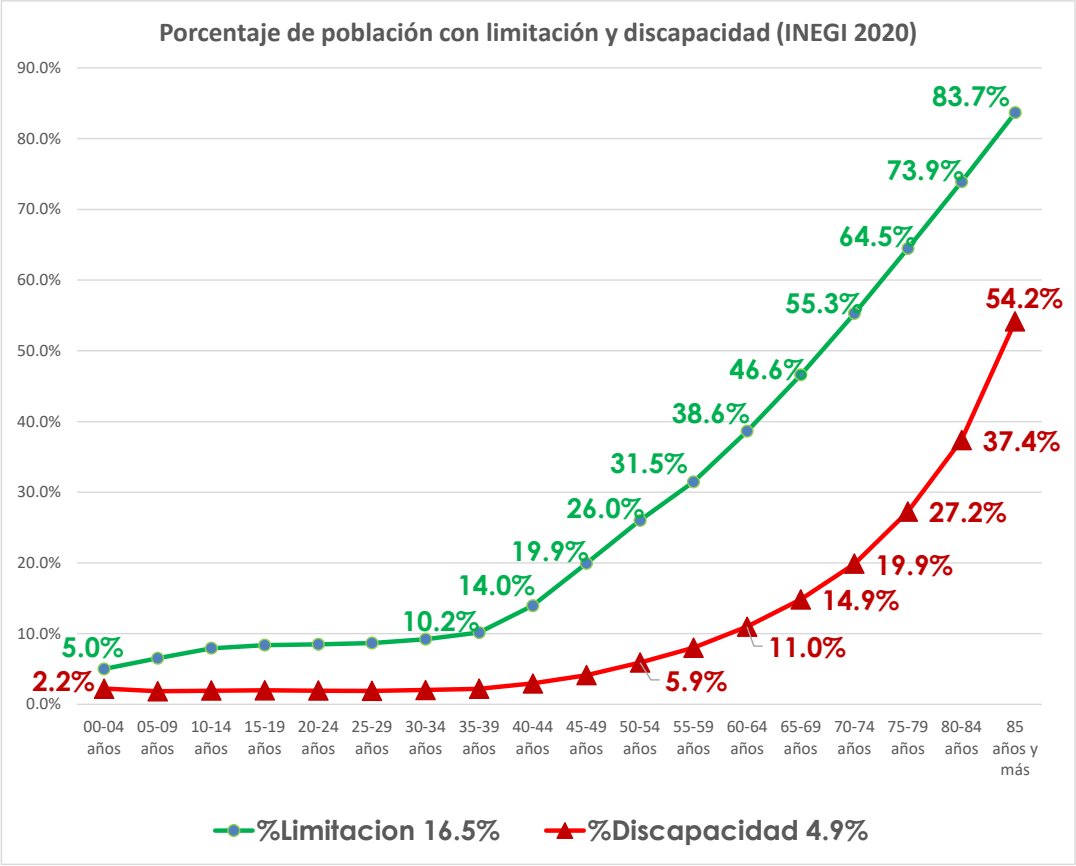
De manera amplia e inclusiva, el universo de mexicanas y mexicanos con alguna discapacidad, condición mental o circunstancia limitativa es, así, de alrededor de 21.7 millones de personas, lo que conllevaría a hablar en un sentido amplio de cerca del 17.2% de la población nacional. Y, en una acepción más estrecha, una cifra nada desdeñable de 1 millón 148 mil personas presentaron alguna discapacidad total que afectó su desempeño cotidiano en forma determinante en 2020. Si alguno de estos criterios alternativos se toma como punto de partida para el diseño de acciones afirmativas, es notable como una posición u otra puede conllevar a la exclusión de un volumen muy extenso de personas. Se trata, pues, de una decisión importante de carácter político, y no solamente de una mera cuestión de talante técnico.

Para profundizar el análisis, comparamos la prevalencia de personas con discapacidad en las 32 entidades que integran el territorio nacional. Desde una perspectiva geográfica, estas poblaciones se distribuyen de una forma dispersa y no

poseen un patrón territorial definido, pues en todas las entidades federativas las tasas de prevalencia son similares.

En cambio, cabe destacar que la proporción de la población con discapacidades depende estrechamente de la edad. Como lo ilustra la figura 4, las categorías oficiales de discapacidades y limitaciones se mantienen en proporciones moderadas a lo largo de la infancia, la adolescencia, la juventud y los primeros años de la vida adulta. Sin embargo, ambas empiezan a incrementar a partir de los 45 años, con una tasa de crecimiento lineal para las limitaciones y exponencial para las discapacidades, lo que se refleja en una brecha creciente entre ambas dimensiones hasta los 75 años. A partir de entonces, la parte de la población con limitaciones se vuelve mayoritaria y las discapacidades afectan al menos a uno de cuatro adultos mayores, hasta generalizarse en las etapas más avanzadas de la tercera edad (figura 9.4).

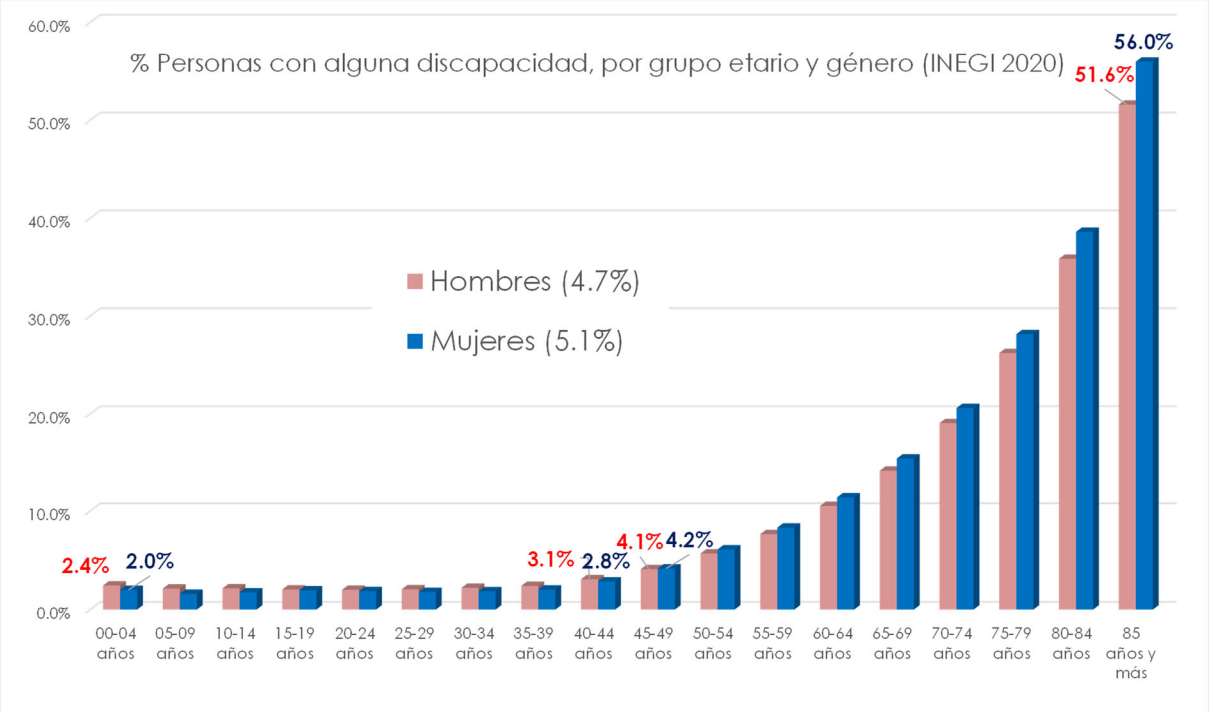
Figura 9.4: Porcentaje de población total con limitación y discapacidad (INEGI, 2020)



Fuente: Elaboración propia con datos del Censos de Población 2020 (INEGI, 2021).

Asimismo, llama la atención que las discapacidades no varían de forma importante en función del sexo biológico. Como lo ilustra la figura 9.5, hasta los 45 años, los hombres tienen tasas ligeramente superiores de discapacidad que las mujeres, y solamente a partir de entonces, esta diferencia empieza a invertirse, hasta alcanzar niveles crecientemente significativos en las etapas más avanzadas de la tercera edad.

Figura 9.5: Porcentaje de personas con discapacidad, por grupo etario y género

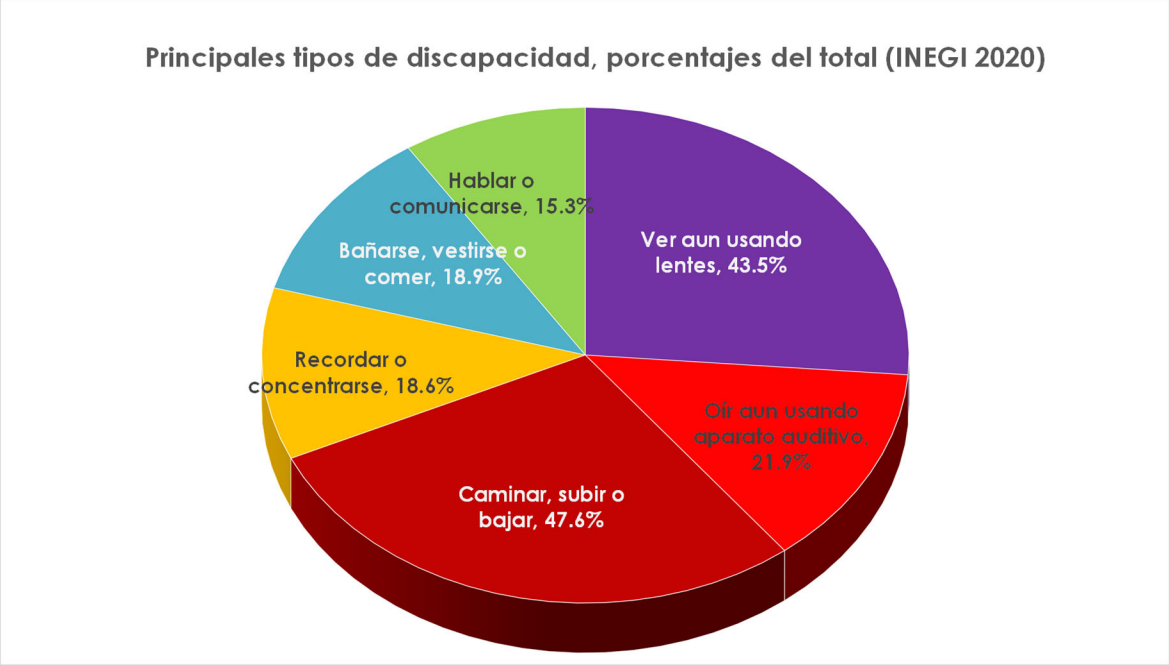


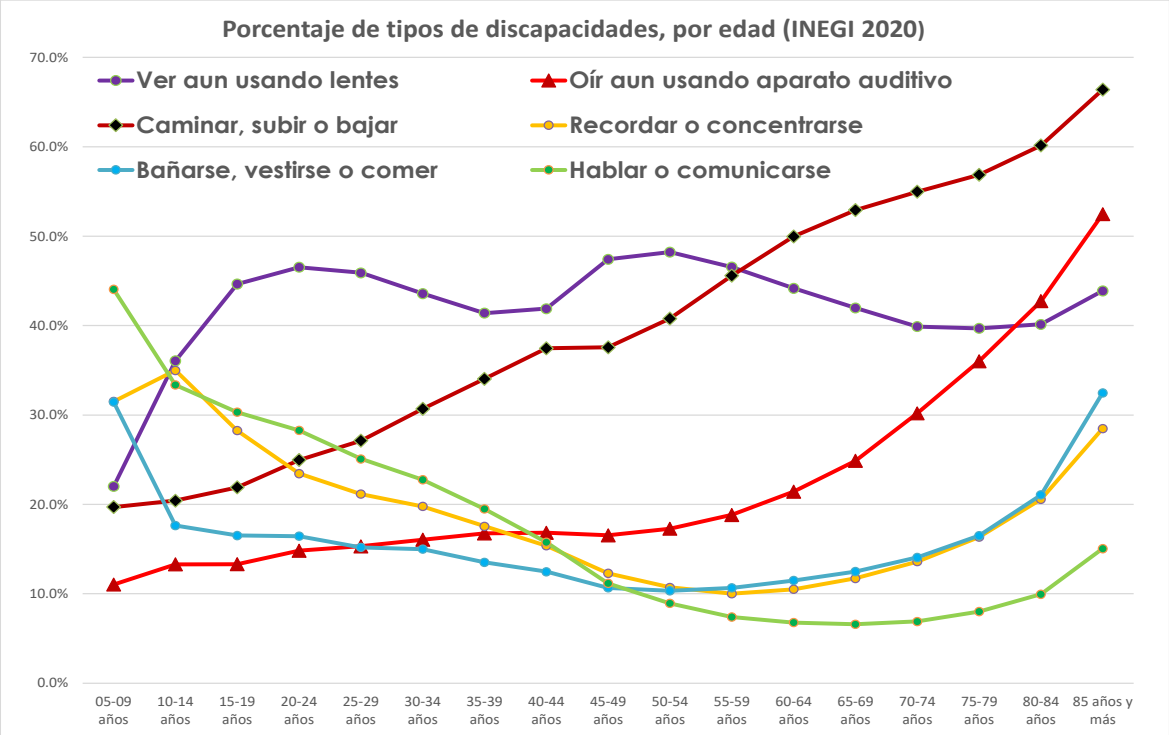
Fuente: Elaboración propia con datos del Censos de Población 2020 (INEGI, 2021).

Otra cuestión relevante surge del reto para captar y estimar con exactitud la heterogeneidad de las distintas condiciones de discapacidad. Dejando de lado el que no todas las encuestas y fuentes de datos públicos compartan el mismo catálogo de categorías y alternativas de clasificación, es claro que la diversidad es mucho mayor de la que se suele suponer. Como lo muestran las figuras 9.6 y 9.7, los datos del Censo de 2020 permiten observar que el patrón general que observamos anteriormente se debe, sobre todo, a la dinámica etaria de las discapacidades motrices y auditivas, que representan una parte considerable del total de discapacidades. En cambio, los otros tipos de discapacidades tienen lógicas etarias distintas y pueden ser más estables (como en el caso de las visuales), o bien ser

sensiblemente más elevados entre los grupos de niños, niñas, de personas más jóvenes y en edades más avanzadas (como en el caso de algunas discapacidades comunicativas y cognitivas).

Figuras 9.6 y 9.7: Proporción total de tipos de discapacidades, y por edades (Censo 2020)

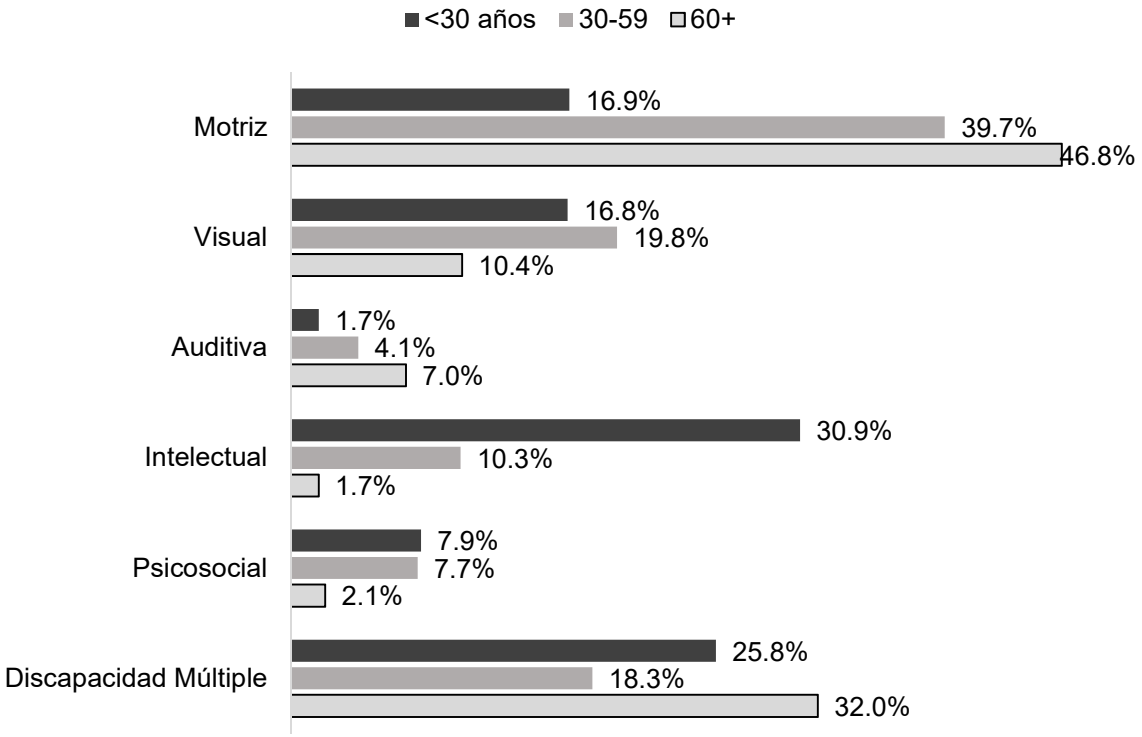




Fuente: Elaboración propia con datos del Censos de Población 2020 (INEGI, 2021).

Estos patrones etarios se confirman cuando las discapacidades se miden mediante encuestas, como lo reflejan los datos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017 (ENADIS, 2017), que permiten captar dimensiones adicionales, como las llamadas discapacidades múltiples (CONAPRED, 2020). Resulta así claro que se requiere de análisis pormenorizados sobre las dinámicas demográficas más finas de los distintos tipos de discapacidades (Figura 9.8).

Figura 9.8: Tipos de discapacidad según grupo etario, ENADIS 2017



Fuente: elaboración propia con base en datos de la ENADIS 2017 (CONAPRED, 2020).

En esa misma tónica, un tercer desafío se refiere a la necesidad de contar con una mejor identificación de riesgos específicos al interior del conjunto demográfico de personas con discapacidad. Tanto su diversidad poblacional como la propia variabilidad en las condiciones de afectación motivan el que al interior de un mismo conglomerado social se produzcan distintos tipos de brechas. Como ejemplo de esto vale la pena recordar que hasta 9 de cada 10 personas de este contingente reportan barreras importantes para acceder a información de calidad que les permita llevar a cabo trámites de distinto tipo; en promedio 1 de cada 5 personas carece de total

libertad para tomar sus propias decisiones; y 1 de cada 2 personas con discapacidad en edad escolar no logra incorporarse exitosamente al circuito educativo (CONAPRED, 2020).

En suma, la lucha para propiciar un mayor acceso a los espacios de inclusión social, de participación en la vida pública y de representación política de quienes padecen de alguna discapacidad pasa también por promover su incorporación plena en los distintos entornos de la vida educativa, económica, cultural y social.

B. Personas y poblaciones migrantes y/o residentes en el exterior

En consonancia con las especificidades etarias de las personas con discapacidades que acabamos de observar –y con las dinámicas espaciales contrastantes de las personas afro-mexicanas e indígenas que analizaremos más adelante–, el caso de las personas migrantes resulta desafiante por su dimensión extra-territorial. Atendiendo a las pautas reportadas por el más reciente Censo Poblacional del INEGI, alrededor de 6.9 millones de personas de cinco o más años que residían en México en 2020, migraron (es decir que experimentaron algún cambio de residencia entre marzo del 2015 y marzo del 2020). En efecto, 2.5 Millones de personas residían en los últimos cinco años en otro municipio, 3.8 Millones de personas en otra entidad federativa, 374 mil 155 en los Estados Unidos de América (EEUU) y 175 mil 930 en algún otro país (INEGI, 2021).

No obstante, por el diseño de esta herramienta estadística, estas estimaciones no captan a las personas que tuvieron alguna experiencia migratoria previa a 2015, ni mucho menos a muchos mexicanos y mexicanas que, o bien se encontraban experimentado alguna situación migratoria (hacia el exterior, de paso o de retorno), o bien radicaban fuera del territorio nacional cuando se levantó el Censo.

Si tomamos en cuenta que el principal destino de emigración de estas personas son los EEUU, cabe agregar que de acuerdo con las estimaciones hechas por el *Centro de Estudios Migratorios de la Unidad de Política Migratoria de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos* de la *Secretaría de Gobernación* (PM01, 2018), alrededor de 12.1 Millones de Mexicanos residían en 2015 en el exterior. Entonces, el corredor migratorio conformado por México-Estados

Unidos era el más importante en el mundo, con 12.1 millones de migrantes mexicanos (los cuales representaban 97.7% del total de mexicanos residentes en el exterior en 2015). En cambio, México solamente recibió a alrededor de 1.2 inmigrantes durante el mismo periodo (PM01, 2018). A su vez, datos de la *Current Population Survey* del año 2019 (BLS, 2020) establecen que alrededor de 10.9 millones de personas nacidas en México residían entonces en la Unión Americana. Finalmente, según estadísticas recopiladas por CONAPO-BBVA en 2019 se estima que había 11 796 178 mexicanos migrantes, y que 97.4% de ellos residía en Estados Unidos y el resto en otros países (CONAPO-BBVA, 2020, p. 47).

La medición de este subconjunto demográfico representa así un desafío singular, ya que debe ser captado tanto en los lugares de origen y expulsión (como lo hace el Censo al estimar alrededor de 6% de personas que cambiaron de residencia en los últimos cinco años), como en los múltiples lugares de destino y recepción (como acabamos de ver, alrededor del 10% de la población nacional reside fuera del país y entre 10.9 y 12.1 Millones de personas mexicanas residen en los EEUU (Cruz, Zamora y Chávez, 2018)].

Se trata, asimismo, de un grupo sumamente heterogéneo, compuesto por personas que migran, por motivaciones muy diversas (que pueden ser económicas, políticas, familiares o personales), dentro y fuera del territorio nacional, de una forma puntual o reiterativa (con trayectorias singulares o múltiples, en ocasiones circulares, periódicas o definitivas). Por ende, la estimación del peso y el análisis de las características demográficas de estos segmentos poblacionales no solo dependen de la diversidad de sus enclaves de desplazamiento o de expulsión, sino también de la de sus lugares primordiales de destino, de tránsito y de recepción, así como de las distintas condiciones bajo las cuales se suscitan los procesos de e-/in-migración. Estos procesos poseen rasgos socio-históricos y geográficos diferenciados. Dado su talante extraterritorial, y como lo señalan estudios del *Consejo Nacional de Población* (CONAPO, 2021), las entidades con los índices más altos de intensidad migratoria son Zacatecas, Nayarit, Michoacán y Guanajuato.

La acción afirmativa para la representación legislativa de las personas migrantes y residentes en el exterior abre así de nuevo algunas de las preguntas

persistentes a lo largo de más de tres décadas de debate en torno al voto de los mexicanos en el exterior: ¿Quiénes son los migrantes, y quiénes son los mexicanos en el exterior? ¿Quiénes tienen el derecho de votar y a emitir sufragios, y quienes tienen el derecho a ser votados y a competir como candidatos? ¿Para qué cargos: nacionales, federales, estatales y/o locales? ¿Quiénes deben de ser, en suma, los *representados*, y quiénes deberían de ser sus *representantes*?

En el PEF 2020-2021, el grupo que fue beneficiado por la aplicación de la acción afirmativa a favor de las personas migrantes se definió como el de "*las mexicanas y los mexicanos migrantes y residentes en el extranjero*". En efecto, la sentencia SUP-JDC-0346/2021 del TEPJF privilegió este último criterio, restringiendo con ello la definición más amplia e inclusiva que el INE había considerado inicialmente. Como se analiza en los Capítulos 1, 2 y 4 de este informe, esta divergencia de criterios plantea retos importantes para la implementación de esta acción afirmativa sectorial.

Cuando se habla de la comunidad migrante, se hace referencia a un conjunto muy amplio de comunidades o de colectivos de migrantes, en plural. Ello implica el riesgo de considerar a este grupo como un conjunto de población homogénea y de no reconocer la patente heterogeneidad de su composición empírica, tanto en términos de experiencias migrantes como de condiciones de vulnerabilidad (por estatus migratorio y de documentación, por el tiempo en el exterior, por la pertenencia o no a organizaciones sociales, por estar expuesto a situaciones diferenciadas de discriminación, por estar sujeta a abusos y violencias de distinto orden, etcétera).

Dado lo anterior, *quiénes* son las personas a ser representadas es altamente relevante para poder identificar los posibles riesgos de exclusión si se considera únicamente a un segmento reducido de los llamados migrantes (las personas que están en condiciones de comprobar que residen fuera de México). En todo caso, como lo señaló la experta Luicy Pedroza en dos contribuciones recientes sobre esta cuestión, o bien se modifica la definición conceptual vigente para aclarar que la acción afirmativa se restringe a un solo subsegmento de la población migrante (excluyendo con ello precisamente a los segmentos más vulnerables y expuestos a

situaciones de discriminación e injusticia, que motivaron la implementación de esta medida), o bien se amplía el alcance de la acción afirmativa al conjunto de las poblaciones migrantes (reduciendo con ello las barreras ya existentes para ejercer el derecho al voto pasivo) (Pedroza, 2021 y 2022).

Al respecto, cabe recordar que desde principios de este siglo las autoridades electorales reconocieron que el lugar de residencia no debía ser un factor de exclusión para ejercer los derechos políticos, tanto el de votar (en aquél momento, en el que se implementó el derecho al sufragio activo para las y los mexicanos residentes en el exterior) como el de ser electo para un cargo de representación (en este caso, al crear cuotas para candidaturas de Representación Proporcional reservadas para personas migrantes y residentes en el exterior).

Para abonar a la pregunta en torno a *quiénes son las y los migrantes*, y luego poder interrogarnos sobre *quiénes pueden ser sus representantes*, es importante identificar las diversas categorías de ciudadanos mexicanos en distintas situaciones de movilidad; es decir, si bien recurrentemente se concentra la mirada en los migrantes mexicanos que están en Estados Unidos dado su volumen y la gran cantidad de estudios al respecto, pocas veces se distingue la compleja composición de esa población migrante cuando se considera quiénes podrían representarlos políticamente.

La población mexicana migrante en Estados Unidos varía en términos de las demandas y necesidades, dado el tiempo de residencia en aquel país, estatus migratorio, acceso a recursos, disposición de redes sociales y pertenencia a grupos y organizaciones, entre otros factores. Si bien esta población migrante no se ha incrementado durante una década, su composición ha cambiado y merece reconocerse, con el propósito de no generar otro tipo de exclusión entre esta población con una acción afirmativa que tiene justo el objetivo opuesto, al buscar su inclusión y su representación política.

Entre otras categorías de esta población migrante se deben considerar y diseccionar, por citar algunas de ellas, la de los migrantes genéricamente considerados como ***retornados***, los que han sido mayormente visibilizados en nuestro país después de la crisis de los mercados de trabajo y los mercados inmobiliarios de

finales de 2008, situación que incrementó el regreso de estos mexicanos al territorio nacional. Los retornados son aquéllos que regresaron a México, de forma voluntaria o forzada, se caracterizan por haber vivido una parte de su vida en aquel país; algunos de ellos aún siguen vinculados a acciones con y por las comunidades migrantes desde México, y/o aún mantienen algunos miembros de la familia en Estados Unidos, por lo que muchos de ellas pueden estar interesados en las problemáticas y efectos sociales que conlleva la experiencia migratoria.

Otras categorías de personas migrantes retornadas son las ***deportadas***, las llamadas **devueltas** o **removidas** de Estados Unidos a ciudades de la frontera norte de México, sin mediar un proceso judicial. Algunos de estos migrantes antes mencionados, se asientan "temporalmente" en algunas ciudades fronterizas, esperando volver a cruzar; comúnmente, estas personas no cuentan con documentación que los reconozca como ciudadanos mexicanos (es decir, no tienen una credencial de elector porque no pueden probar su residencia en México) reproduciendo, en el país del cual son ciudadanos, la exclusión que impone la indocumentación en Estados Unidos (en este caso por no contar con documentos migratorios para permanecer y trabajar en aquél país).

La misma heterogeneidad se puede reconocer entre ***las personas migrantes que residen en Estados Unidos***, como se ha mencionado líneas arriba. Por ejemplo, se pueden encontrar las que, aun sin documentos migratorios o contando con ellos, han permanecido por largo tiempo, otras con estancias de corto tiempo, pero quizás unas más involucradas en los asuntos de las comunidades mexicanas migrantes, por lo que un criterio de años de residencia en aquel país para ser considerado un candidato a representar a las comunidades de migrantes tiene que ser debatido con las personas interesadas, evaluado y considerado con sigilo.

De la misma forma, se tendrían que considerar las implicaciones que tiene concentrarse en los migrantes activos en diferentes clubes, federaciones y organizaciones de mexicanos que existen en aquel país. Si bien esta vía es importante para identificar a los migrantes activos y vinculados a las demandas de las comunidades de migrantes y tal consideración podría garantizar su activismo y compromiso social con las causas de los migrantes, también se toma el riesgo de

dejar de lado a un conjunto importante de otros migrantes, ***las personas no organizadas***, es decir, probablemente las menos visibilizadas y más vulnerables.

Al respecto, los datos disponibles sobre el número de personas con credencial para votar en el extranjero (que al 31 de enero de 2021 sumaban 1 millón 006 mil 124 ciudadanas y ciudadanos que solicitaron el trámite de la credencial para votar desde el extranjero) contrastan fuertemente con el número de personas que se inscribieron durante los procesos electorales previos para poder votar (40 mil 876 ciudadanos en 2006, 59 mil 115 ciudadanos en 2012 y 181 mil 874 ciudadanos en 2018), y con quienes votaron efectivamente en las elecciones presidenciales de 2006 (32 mil 621 votantes), de 2012 (59 mil 115 votantes) y de 2018 (98 mil 470 votantes).[165] Estas cifras Ilustran las disyuntivas entre la proporción considerable de mexicanos residentes en el exterior, y aquellos que votan efectivamente en las elecciones presidenciales y para senadores.

En suma, reconocer la composición compleja de las comunidades de personas migrantes mexicanas y/o residentes en Estados Unidos (*quiénes son los representados*) es indispensable para definir también qué características, perfiles, y/o requisitos, como formalmente se le denominan, debería cumplir un candidato que represente las causas y demandas de las comunidades de migrantes (*quiénes pueden ser sus representantes*).

Así, para llevar a cabo un análisis riguroso, productivo y propositivo en torno a la representación sustantiva de las comunidades de personas migrantes en la cámara de diputados, consideramos que no solo se trata de ponderar cuántas diputaciones deben ser electas, sino más bien de precisar la definición de los criterios fundamentales de elegibilidad de quienes aspiran a un voto activo y pasivo, que no considere exclusivamente para las candidaturas a los que residen en el exterior, sino que pondere sobre todo el tipo de vínculos con las comunidades de migrantes y su involucramiento personal con las demandas de éstas, además de su residencia pasada y actual.

[165] Los datos del padrón electoral corresponden al corte al 31 de enero de 2021, y provienen del Acuerdo INE/CG160/2021. Los otros datos y los resultados electorales provienen del sitio oficial del INE: https://www.votoextranjero.mx/web/vmre/historico [última consulta el 03 de septiembre de 2022].

C. Personas y poblaciones afromexicanas

En contraste con estos dos grupos, la situación de las personas y poblaciones afro-mexicanas es radicalmente diferente. Cuando se mide a través de la pregunta que fue incluida por el INEGI en la Encuesta Inter-censal de 2015 y en el Censo de 2020, este contingente constituye alrededor del 2% de la población nacional, con una población total de 2 millones 576 mil habitantes que respondieron afirmativamente en 2020 a la pregunta: "***Por sus antepasados y de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, ¿(NOMBRE) se considera afromexicano(a), negro(a) o afrodescendiente?***" (INEGI, 2021).

La formulación de esta pregunta censal fue el resultado de una amplia consulta con las comunidades interesadas, con expertas y expertos, sin estar exenta de ambigüedades, ya que el mismo fraseo contiene tres términos con significados distintos que no se entienden necesariamente de la misma manera a lo largo y ancho del territorio nacional. Esto llevó al INEGI a incluir especificaciones conceptuales en las instrucciones que recibieron los funcionarios que formularon las preguntas cuando levantaron el Censo:

> *Los(as) afromexicanos(as) negros(as) o afrodescendientes son quienes descienden de personas provenientes del continente africano que llegaron a México durante el periodo colonial, tanto en condición forzada como de libertad, para trabajar en haciendas, ingenios, minas, manufacturas, talleres y en servicios del hogar como cocineras, nodrizas o parteras, entre otras actividades. También incluye a las personas de origen africano que llegaron a México en épocas posteriores y actualmente.*
>
> *En la pregunta se utiliza el término "negro(a)", ya que, en muchas regiones del país, las personas afromexicanas o afrodescendientes se reconocen de esa manera. En algunos lugares se identifican también como "negros mascogos", "negros costeños" o "negros jarochos". Sin embargo, el ser afromexicano(a) negro(a) o afrodescendiente no implica un color de piel o textura del cabello. Por tal razón, la pregunta establece los antepasados, costumbres y tradiciones como elementos de identificación y no el color de piel. Es importante respetar la respuesta que te da la persona informante.*
>
> *Pon especial atención a la respuesta del informante, ya que algunas veces entienden "mexicano(a)" en lugar de "afromexicano(a)". Por lo tanto, en caso de respuestas*

como "somos mexicanos(as)", "nacimos aquí" o alguna otra similar, comenta que te refieres al término afromexicano(a) y explícalo.

Si quien te informa expresa molestia cuando le aplicas la pregunta de AFRODESCENDIENTES, y te proporciona una respuesta general para todas las personas de la vivienda, aclara que tienes que hacer la pregunta para cada uno de los habitantes de ésta, con el fin de identificar a las personas que son afrodescendientes, sin omitir a ninguna de ellas.[166]

Las ambivalencias que suscitó la pregunta en varias regiones del país se observan en la distribución desigual de las tasas de quienes no respondieron de forma categórica (con un "Sí" o un "No") a ella, y se registraron en el Censo bajo el rubro de "No especificado". Como se registra en la figura 9.9, éstas suman 476 mil 588 respuestas, que no se distribuyen de forma aleatoria a lo largo y ancho del país.

Mientras que en Guerrero, Oaxaca, Veracruz y Tabasco, la proporción de estas no respuestas apenas varía entre 4% y 6.2% del número de personas que respondieron afirmativamente a la pregunta, en Jalisco, Baja California, Quintana Roo y Chiapas, esta proporción se sitúa entre 42.7% y 54%, alcanzando incluso 120.6% en el caso de Tlaxcala, donde 18 mil 094 personas respondieron que se consideraban "afromexicano(a), negro(a)s o afrodescendientes" pero no se pudo especificar una respuesta para 21 mil 815 personas.

La misma figura 9.9 permite adentrarse en la distribución geográfica de las personas que respondieron afirmativamente a la pregunta. En 2020, la mitad de las personas afro-mexicanas se concentraba en seis entidades (Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Yucatán, Campeche y Quintana Roo) donde su promedio superaba el promedio nacional y se situaba entre 2.1% y 8.6% de la población total.

Sin embargo, se trata de un grupo altamente disperso que, en contraste con las poblaciones indígenas del país, no cuenta con una concentración territorial notable (figura 9.10).

[166] Entrevista con Edgar Vielma, realizada el 06 de julio. Las instrucciones fueron citadas de la página web del INEGI: https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/632/datafile/F13/V320 [última consulta 15 de agosto de 2022].

Figura 9.9: Condición de auto adscripción afromexicana, por entidad

		Condición de autoadscripción afromexicana o afrodescendiente						
Entidad federativa	Población total	**Se considera**	No se considera	**No especificado**	**%Se considera**	%No se considera	%No especificado	**%No especificado/ se considera**
12 Guerrero	3,540,685	**303,923**	3,220,363	**16,399**	**8.6%**	91.0%	0.5%	**5.4%**
20 Oaxaca	4,132,148	**194,474**	3,925,545	**12,129**	**4.7%**	95.0%	0.3%	**6.2%**
03 Baja California Sur	798,447	**26,330**	767,149	**4,968**	**3.3%**	96.1%	0.6%	**18.9%**
31 Yucatán	2,320,898	**69,599**	2,245,586	**5,713**	**3.0%**	96.8%	0.2%	**8.2%**
23 Quintana Roo	**1,857,985**	**52,265**	**1,781,374**	**24,346**	**2.8%**	**95.9%**	**1.3%**	**46.6%**
30 Veracruz de Ignacio de la Ll	8,062,579	**215,435**	7,838,580	**8,564**	**2.7%**	97.2%	0.1%	**4.0%**
04 Campeche	928,363	**19,319**	904,206	**4,838**	**2.1%**	97.4%	0.5%	**25.0%**
09 Ciudad de México	9,209,944	**186,914**	8,979,922	**43,108**	**2.0%**	97.5%	0.5%	**23.1%**
24 San Luis Potosí	2,822,255	**55,337**	2,761,083	**5,835**	**2.0%**	97.8%	0.2%	**10.5%**
17 Morelos	1,971,520	**38,331**	1,930,593	**2,596**	**1.9%**	97.9%	0.1%	**6.8%**
06 Colima	731,391	**13,574**	715,479	**2,338**	**1.9%**	97.8%	0.3%	**17.2%**
22 Querétaro	2,368,467	**43,436**	2,316,250	**8,781**	**1.8%**	97.8%	0.4%	**20.2%**
11 Guanajuato	6,166,934	**108,806**	6,038,032	**20,096**	**1.8%**	97.9%	0.3%	**18.5%**
15 México	16,992,418	**296,264**	16,631,867	**64,287**	**1.7%**	97.9%	0.4%	**21.7%**
21 Puebla	6,583,278	**113,945**	6,459,666	**9,667**	**1.7%**	98.1%	0.1%	**8.5%**
02 Baja California	**3,769,020**	**64,362**	**3,676,433**	**28,225**	**1.7%**	**97.5%**	**0.7%**	**43.9%**
19 Nuevo León	5,784,442	**97,603**	5,655,449	**31,390**	**1.7%**	97.8%	0.5%	**32.2%**
14 Jalisco	**8,348,151**	**139,676**	**8,148,814**	**59,661**	**1.7%**	**97.6%**	**0.7%**	**42.7%**
08 Chihuahua	3,741,869	**60,918**	3,666,116	**14,835**	**1.6%**	98.0%	0.4%	**24.4%**
13 Hidalgo	3,082,841	**48,693**	3,029,286	**4,862**	**1.6%**	98.3%	0.2%	**10.0%**
01 Aguascalientes	1,425,607	**22,425**	1,400,869	**2,313**	**1.6%**	98.3%	0.2%	**10.3%**
27 Tabasco	2,402,598	**37,553**	2,363,118	**1,927**	**1.6%**	98.4%	0.1%	**5.1%**
16 Michoacán de Ocampo	4,748,846	**73,424**	4,665,680	**9,742**	**1.5%**	98.2%	0.2%	**13.3%**
26 Sonora	2,944,840	**43,510**	2,895,573	**5,757**	**1.5%**	98.3%	0.2%	**13.2%**
05 Coahuila de Zaragoza	3,146,771	**45,976**	3,092,074	**8,721**	**1.5%**	98.3%	0.3%	**19.0%**
25 Sinaloa	3,026,943	**42,196**	2,980,356	**4,391**	**1.4%**	98.5%	0.1%	**10.4%**
29 Tlaxcala	**1,342,977**	**18,094**	**1,303,068**	**21,815**	**1.3%**	**97.0%**	**1.6%**	**120.6%**
28 Tamaulipas	3,527,735	**43,621**	3,474,830	**9,284**	**1.2%**	98.5%	0.3%	**21.3%**
07 Chiapas	**5,543,828**	**56,532**	**5,456,790**	**30,506**	**1.0%**	**98.4%**	**0.6%**	**54.0%**
32 Zacatecas	1,622,138	**15,951**	1,603,338	**2,849**	**1.0%**	98.8%	0.2%	**17.9%**
10 Durango	1,832,650	**17,311**	1,810,619	**4,720**	**0.9%**	98.8%	0.3%	**27.3%**
18 Nayarit	1,235,456	**10,416**	1,223,115	**1,925**	**0.8%**	99.0%	0.2%	**18.5%**
Estados Unidos Mexicanos	**126,014,024**	**2,576,213**	**122,961,223**	**476,588**	**2.0%**	**97.6%**	**0.4%**	**18.5%**

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020. Tabulados del Cuestionario Básico (Etnicidad 14)

Figura 9.10: Distribución municipal de las personas afromexicanas

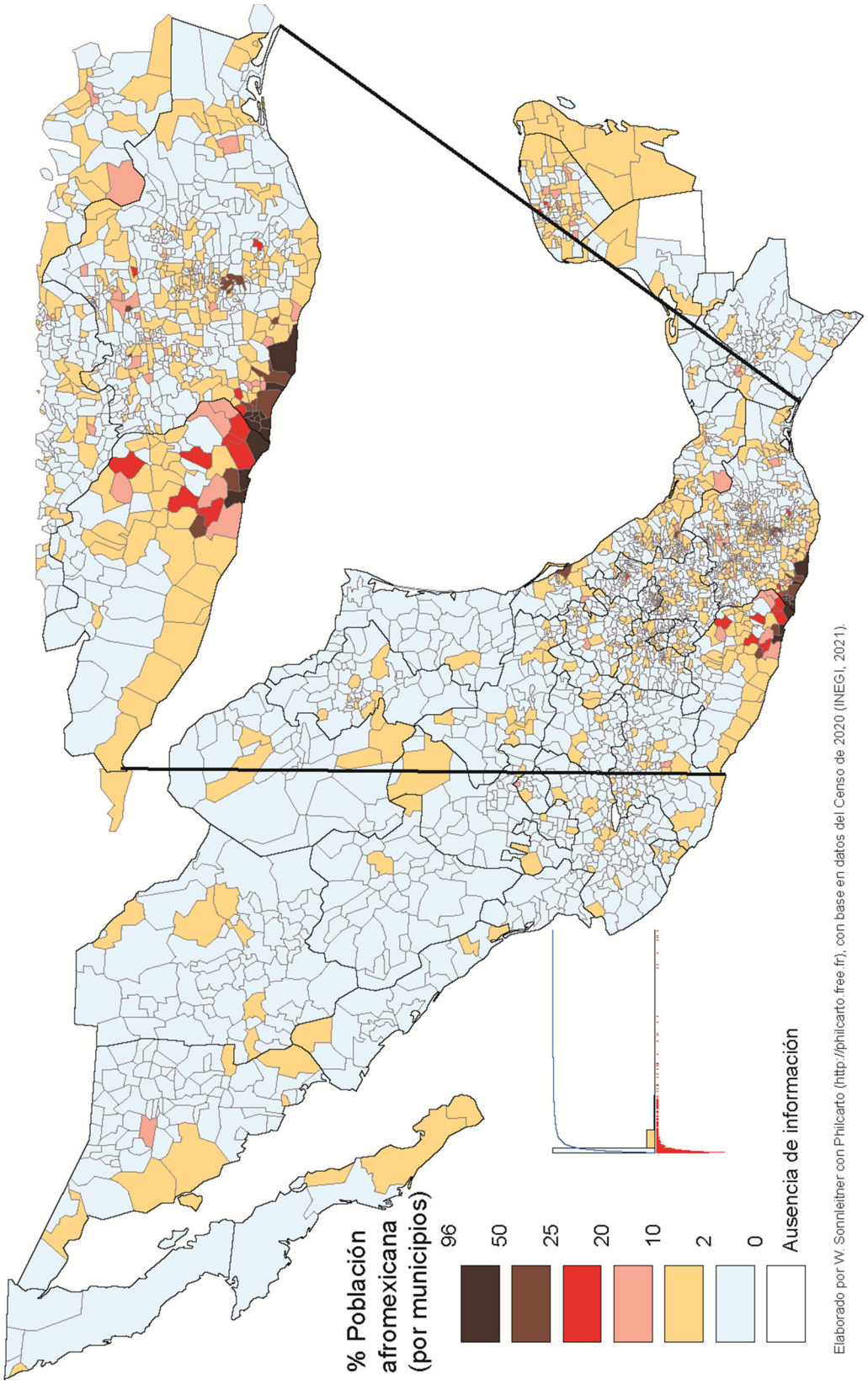


Figura 9.11a: Municipios con más de 20% de población afromexicana (Censo 2020)

Código INEGI	Entidad	Municipio	Población total	Población afro-mexicana	%Pob. afro-mexicana	Población (acumu-lado)	Afro-mexicana/os (acum.)	% Afro-mexicano/as (sobre total)	% Afro-mexicano/as (promedio)	Número muni-cipios
20180	Oaxaca	San Juan Bautista Lo de Soto	2,344	2,243	95.7	2,344	2,243	0.1	95.7	1
20402	Oaxaca	Santa María Cortijo	1,067	1,000	93.7	3,411	3,243	0.1	95.1	2
20485	Oaxaca	Santiago Tapextla	3,134	2,910	92.9	6,545	6,153	0.2	94.0	3
20507	Oaxaca	Santo Domingo Armenta	3,155	2,901	91.9	9,700	9,054	0.4	93.3	4
20474	Oaxaca	Santiago Llano Grande	3,440	3,159	91.8	13,140	12,213	0.5	92.9	5
20056	Oaxaca	Mártires de Tacubaya	1,446	1,248	86.3	14,586	13,461	0.5	92.3	6
20168	Oaxaca	San José Estancia Grande	938	760	81.0	15,524	14,221	0.6	91.6	7
12023	Guerrero	Cuajinicuilapa	26,627	21,270	79.9	42,151	35,491	1.4	84.2	8
12018	Guerrero	Copala	14,463	8,494	58.7	56,614	43,985	1.7	77.7	9
20414	Oaxaca	Santa María Huazolotitlán	11,995	6,766	56.4	68,609	50,751	2.0	74.0	10
12080	Guerrero	Juchitán	7,559	4,070	53.8	76,168	54,821	2.1	72.0	11
12030	Guerrero	Florencio Villarreal	22,250	11,430	51.4	98,418	66,251	2.6	67.3	12
20334	Oaxaca	Villa de Tututepec	50,541	25,632	50.7	148,959	91,883	3.6	61.7	13
20558	Oaxaca	Valerio Trujano	1,376	665	48.3	150,335	92,548	3.6	61.6	14
12077	Guerrero	Marquelia	14,280	6,161	43.1	164,615	98,709	3.8	60.0	15
20482	Oaxaca	Santiago Pinotepa Nacional	55,840	23,692	42.4	220,455	122,401	4.8	55.5	16
20268	Oaxaca	San Miguel Ejutla	1,149	444	38.6	221,604	122,845	4.8	55.4	17
20433	Oaxaca	Santa María Temaxcaltepec	2,694	1,030	38.2	224,298	123,875	4.8	55.2	18
12025	Guerrero	Cuautepec	17,024	6,504	38.2	241,322	130,379	5.1	54.0	19
20345	Oaxaca	San Sebastián Ixcapa	4,188	1,574	37.6	245,510	131,953	5.1	53.7	20
20106	Oaxaca	San Antonio Acutla	249	90	36.1	245,759	132,043	5.1	53.7	21
30151	Veracruz de I	Tamiahua	21,902	7,462	34.1	267,661	139,505	5.4	52.1	22
30196	Veracruz de I	Yanga	17,902	5,845	32.6	285,563	145,350	5.6	50.9	23
20049	Oaxaca	Magdalena Ocotlán	1,184	347	29.3	286,747	145,697	5.7	50.8	24
20285	Oaxaca	San Miguel Tlacamama	3,668	1,065	29.0	290,415	146,762	5.7	50.5	25
20467	Oaxaca	Santiago Jamiltepec	19,112	5,297	27.7	309,527	152,059	5.9	49.1	26
12039	Guerrero	Juan R. Escudero	26,093	6,916	26.5	335,620	158,975	6.2	47.4	27
12036	Guerrero	Igualapa	11,739	2,876	24.5	347,359	161,851	6.3	46.6	28
12013	Guerrero	Azoyú	15,099	3,685	24.4	362,458	165,536	6.4	45.7	29
31082	Yucatán	Telchac Pueblo	3,512	839	23.9	365,970	166,375	6.5	45.5	30
30018	Veracruz de I	Aquila	1,978	455	23.0	367,948	166,830	6.5	45.3	31
31088	Yucatán	Teya	1,917	435	22.7	369,865	167,265	6.5	45.2	32
21078	Puebla	Huitzilan de Serdán	15,928	3,593	22.6	385,793	170,858	6.6	44.3	33
20415	Oaxaca	Santa María Ipalapa	4,878	1,091	22.4	390,671	171,949	6.7	44.0	34
12056	Guerrero	Tecoanapa	46,063	10,194	22.1	436,734	182,143	7.1	41.7	35
31005	Yucatán	Bokobá	2,167	475	21.9	438,901	182,618	7.1	41.6	36
12041	Guerrero	Malinaltepec	29,625	6,379	21.5	468,526	188,997	7.3	40.3	37
12045	Guerrero	Olinalá	28,446	6,103	21.5	496,972	195,100	7.6	39.3	38
12051	Guerrero	Quechultenango	36,143	7,722	21.4	533,115	202,822	7.9	38.0	39
12046	Guerrero	Ometepec	68,207	14,340	21.0	601,322	217,162	8.4	36.1	40
20126	Oaxaca	San Cristóbal Amatlán	5,396	1,122	20.8	606,718	218,284	8.5	36.0	41
20185	Oaxaca	San Juan Cacahuatepec	8,939	1,830	20.5	615,657	220,114	8.5	35.8	42
20214	Oaxaca	San Juan Quiotepec	2,033	410	20.2	617,690	220,524	8.6	35.7	43

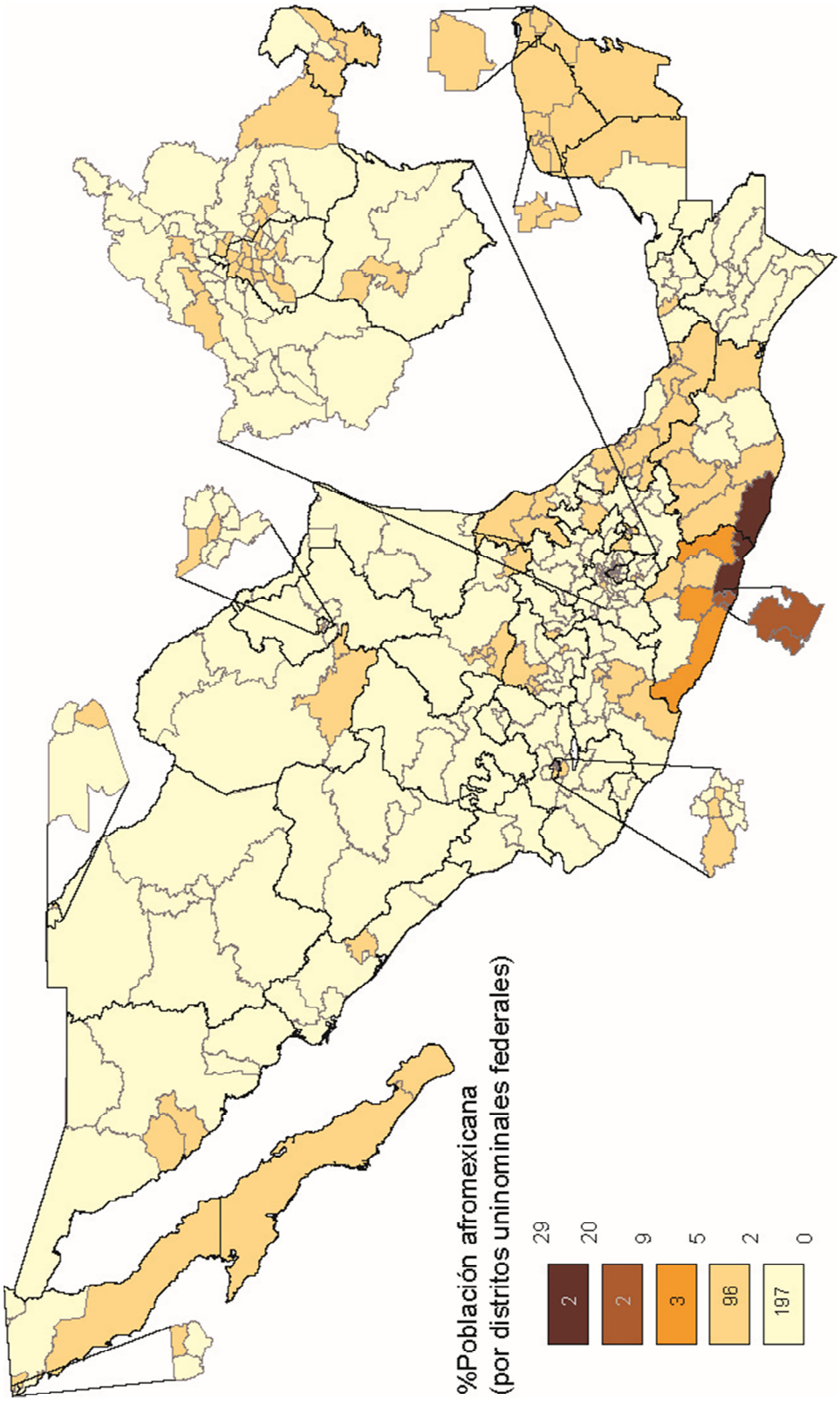
Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población de 2020 (INEGI, 2021).

Figura 9.11b: Municipios con entre 10 y 19.8% de población afromexicana (Censo 2020)

Código	Entidad	Municipio	Población total	Población afro-mexicana	%Pob. afro-mexicana	Población (acumu-lado)	Afro-mexicana/os (acum.)	% Afro-mexicano/as (sobre total)	% Afro-mexicano/as (promedio)	Número muni-cipios
20090	Oaxaca	San Andrés Huaxpaltepec	6,234	1,235	19.8	623,924	221,759	8.6	35.5	44
20276	Oaxaca	San Miguel Santa Flor	691	136	19.7	624,615	221,895	8.6	35.5	45
30027	Veracruz de I	Benito Juárez	16,120	3,146	19.5	640,735	225,041	8.7	35.1	46
12053	Guerrero	San Marcos	50,124	9,548	19.0	690,859	234,589	9.1	34.0	47
7033	Chiapas	Francisco León	7,245	1,317	18.2	698,104	235,906	9.2	33.8	48
31031	Yucatán	Dzoncauich	2,818	497	17.6	700,922	236,403	9.2	33.7	49
7025	Chiapas	Chapultenango	7,472	1,302	17.4	708,394	237,705	9.2	33.6	50
31071	Yucatán	Sudzal	1,949	339	17.4	710,343	238,044	9.2	33.5	51
31078	Yucatán	Tekantó	3,747	626	16.7	714,090	238,670	9.3	33.4	52
30059	Veracruz de I	Chinameca	22,638	3,648	16.1	736,728	242,318	9.4	32.9	53
31049	Yucatán	Mayapán	3,965	635	16.0	740,693	242,953	9.4	32.8	54
31062	Yucatán	Sacalum	4,962	791	15.9	745,655	243,744	9.5	32.7	55
30120	Veracruz de I	Oteapan	10,343	1,648	15.9	755,998	245,392	9.5	32.5	56
30053	Veracruz de I	Cuitláhuac	28,075	4,383	15.6	784,073	249,775	9.7	31.9	57
16059	Michoacán d	Nuevo Urecho	9,027	1,408	15.6	793,100	251,183	9.8	31.7	58
29054	Tlaxcala	San Lorenzo Axocomanitla	5,689	857	15.1	798,789	252,040	9.8	31.6	59
12071	Guerrero	Xochistlahuaca	29,891	4,470	15.0	828,680	256,510	10.0	31.0	60
20527	Oaxaca	Santos Reyes Pápalo	2,490	372	14.9	831,170	256,882	10.0	30.9	61
20395	Oaxaca	Santa María Apazco	1,629	237	14.5	832,799	257,119	10.0	30.9	62
30137	Veracruz de I	Los Reyes	6,308	900	14.3	839,107	258,019	10.0	30.7	63
31014	Yucatán	Cuncunul	1,714	241	14.1	840,821	258,260	10.0	30.7	64
20019	Oaxaca	Concepción Pápalo	2,754	376	13.7	843,575	258,636	10.0	30.7	65
31103	Yucatán	Xocchel	3,451	469	13.6	847,026	259,105	10.1	30.6	66
31026	Yucatán	Dzemul	3,622	492	13.6	850,648	259,597	10.1	30.5	67
20456	Oaxaca	Santiago Cacaloxtepec	1,667	220	13.2	852,315	259,817	10.1	30.5	68
20309	Oaxaca	San Pedro Ixcatlán	10,368	1,360	13.1	862,683	261,177	10.1	30.3	69
12019	Guerrero	Copalillo	15,598	2,006	12.9	878,281	263,183	10.2	30.0	70
1004	Aguascalient	Cosío	17,000	2,155	12.7	895,281	265,338	10.3	29.6	71
21059	Puebla	Chinantla	2,846	354	12.4	898,127	265,692	10.3	29.6	72
20048	Oaxaca	Magdalena Mixtepec	1,433	178	12.4	899,560	265,870	10.3	29.6	73
31034	Yucatán	Hocabá	6,514	808	12.4	906,074	266,678	10.4	29.4	74
20540	Oaxaca	Villa de Tamazulápam del P	8,326	996	12.0	914,400	267,674	10.4	29.3	75
31072	Yucatán	Suma	1,857	222	12.0	916,257	267,896	10.4	29.2	76
20318	Oaxaca	San Pedro Mixtepec	49,780	5,949	12.0	966,037	273,845	10.6	28.3	77
20247	Oaxaca	Capulálpam de Méndez	1,619	192	11.9	967,656	274,037	10.6	28.3	78
20172	Oaxaca	San Juan Achiutla	408	48	11.8	968,064	274,085	10.6	28.3	79
21020	Puebla	Atoyatempan	7,704	889	11.5	975,768	274,974	10.7	28.2	80
20104	Oaxaca	San Antonino el Alto	2,705	310	11.5	978,473	275,284	10.7	28.1	81
12062	Guerrero	Tlacoachistlahuaca	22,781	2,605	11.4	1,001,254	277,889	10.8	27.8	82
20472	Oaxaca	Santiago Laollaga	3,361	382	11.4	1,004,615	278,271	10.8	27.7	83
20177	Oaxaca	San Juan Bautista Cuicatlán	10,365	1,108	10.7	1,014,980	279,379	10.8	27.5	84
31055	Yucatán	Opichén	7,080	751	10.6	1,022,060	280,130	10.9	27.4	85
26045	Sonora	Opodepe	2,438	257	10.5	1,024,498	280,387	10.9	27.4	86
20272	Oaxaca	San Miguel Panixtlahuaca	6,252	656	10.5	1,030,750	281,043	10.9	27.3	87
20105	Oaxaca	San Antonino Monte Verde	7,678	793	10.3	1,038,428	281,836	10.9	27.1	88
20225	Oaxaca	San Lorenzo	5,903	602	10.2	1,044,331	282,438	11.0	27.0	89
20188	Oaxaca	San Juan Colorado	9,609	975	10.1	1,053,940	283,413	11.0	26.9	90
30130	Veracruz de I	Playa Vicente	39,327	3,989	10.1	1,093,267	287,402	11.2	26.3	91
20523	Oaxaca	Santo Domingo Yanhuitlán	1,633	165	10.1	1,094,900	287,567	11.2	26.3	92
12012	Guerrero	Ayutla de los Libres	69,123	6,947	10.1	1,164,023	294,514	11.4	25.3	93
13043	Hidalgo	Nicolás Flores	6,265	627	10.0	1,170,288	295,141	11.5	25.2	94
31037	Yucatán	Huhí	5,250	524	10.0	1,175,538	295,665	11.5	25.2	95

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población de 2020 (INEGI, 2021).

Figura 9.12: Distribución territorial de las personas afromexicanas (agregadas en función de los 300 distritos electorales federales vigentes en 2018 y 2021)



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población de 2020 (INEGI, 2021).

Como lo muestran las figuras 9.10 y 9.11, según los datos del Censo de 2020 las poblaciones afromexicanas solamente son ***mayoritarias en 13 municipios*** (situados todos en la ***Costa Chica de Guerrero y Oaxaca***) donde suman alrededor de ***92 mil personas (el 62% de la población de dichos municipios, pero apenas 3.6% del total de la población afromexicana***). Asimismo, representan entre ***26.5% y 48.3% de la población en 14 municipios*** más de Guerrero, Oaxaca y Veracruz (Tamiuahua y Yanga), con lo que suman 159 mil personas en estos ***27 municipios*** (es decir ***6.2%*** de la población total).

En ***16 municipios*** más, las personas afrodescendientes rebasan el ***20%***, y en ***52 municipios*** más, representan a más del ***10%*** de la población municipal. Sin embargo, en estos ***95 municipios*** la población afromexicana apenas suma 295 mil 665 personas, es decir ***11.5% de la población total***. En suma, ***88.5% de la población afromexicana reside en municipios en los que representa menos del 10% de la población local***, contando con alguna presencia en 2 mil 406 municipios, dispersos a lo largo y ancho del territorio nacional.

A diferencia de lo que sucede con las poblaciones indígenas, esta fuerte dispersión geográfica dificulta la posibilidad de crear distritos electorales "afromexicanos". Si tomamos como parangón los distritación que estuvo vigente en 2018 y 2021, tan solo siete distritos contaban con una presencia significativa de este sector poblacional. Tal fue el caso de los distritos federales 03 en Zihuatanejo (5%); 07 en Chilpancingo (7.4%); 06 de Tlapa (8.6%); 04 y 09 de Acapulco (9.7%), todos ellos en Guerrero; así como del distrito 09 de Puerto Escondido (24.7%) en Oaxaca y del distrito 08 de Ayutla (29%), también situado en Guerrero (Figura 9.12).

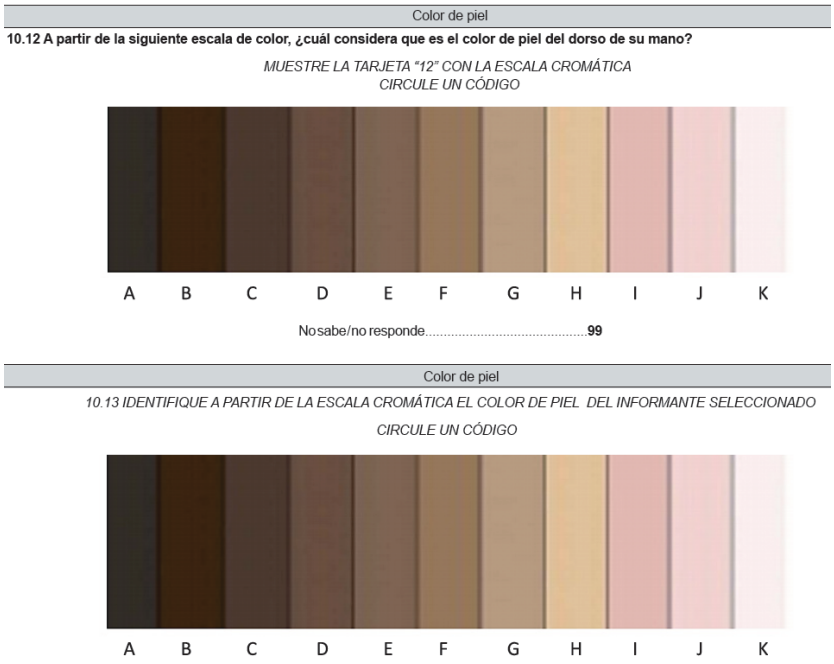
Por otra parte, resulta interesante que desde hace una década, una serie de investigaciones académicas han empezado a experimentar con la medición estadística del color de la piel, desarrollando toda una agenda que problematiza y analiza las relaciones, cambiantes y complejas, entre las auto adscripciones étnicas y las categorizaciones raciales. Al respecto, los estudios pioneros desarrollados bajo el liderazgo de Edward Telles, con la colaboración de un amplio grupo de especialistas latinomericanistas en el marco del proyecto PERLA, resultan una referencia indispensable, de gran utilidad. Volveremos sobre otros aportes

metodológicos de este proyecto a la medición de las identidades mestizas e indígenas en el México contemporáneo. Por lo pronto, centrémonos en la cuestión del color de la piel, que le dio su nombre a la obra *Pigmentocracia* (Telles, 2014).

La paleta de colores desarrollada por este equipo de investigadores ha sido adoptada en varias encuestas que fueron realizadas por el INEGI en México, incluyendo la ENCUCI (2020) y la ENDISEG (2022). De ahí la posibilidad de analizar los micro-datos de ambos ejercicios demoscópicos, para indagar en algunas de las relaciones observables entre el color de la piel y la autoadscripción de las personas afromexicanas, negras y afrodescendientes en el México contemporáneo, que resultan relevantes para este estudio.

En primer lugar, la ENCUCI incluyó las dos preguntas que se representan en la figura 9.13. Ambas permiten analizar la relación compleja entre las clasificaciones que pueden derivarse de la autoadscripción o de la hetero-adscripción "cromática" asociada al uso de una paleta de colores para medir el color de la piel (determinado, ya sea por el mismo informante al observar el dorso de su propia mano, ya sea por la persona que levanta la encuesta al observar el color de la piel del informante calificado).

Figura 9.13: Paleta de colores y preguntas usadas para captar el color de la piel



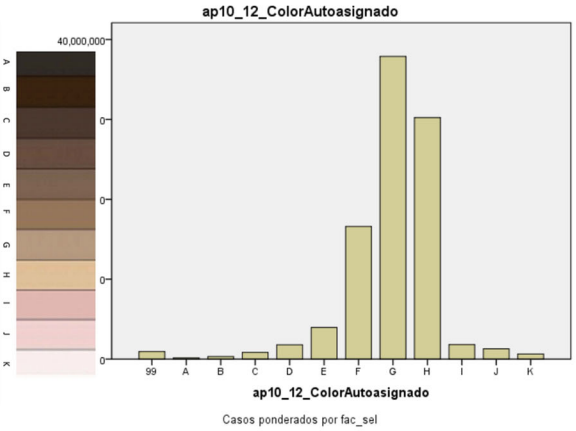
Fuente: Tomado del cuestionario de la ENCUCI 2021 (INEGI-INE, 2021).

Con todo y el rigor de la metodología utilizada para desarrollar y para aplicar esta paleta de colores en numerosos países por equipos altamente calificados de encuestadores experimentados que la han integrado en encuestas realizadas a lo largo y ancho de América Latina (PERLA, 2010; LAPOP, 2017), los datos captados por la ENCUCI entre agosto y septiembre de 2020 arrojan resultados contra-intuitivos y muy interesantes para las 21 mil 519 personas encuestadas, proporcionando datos representativos que pueden ser extrapolados al conjunto de la población mexicana mayor a 15 años (figuras 9.14).

Figura 9.14: Distribución estadística de la auto- y exo-clasificación por color de piel

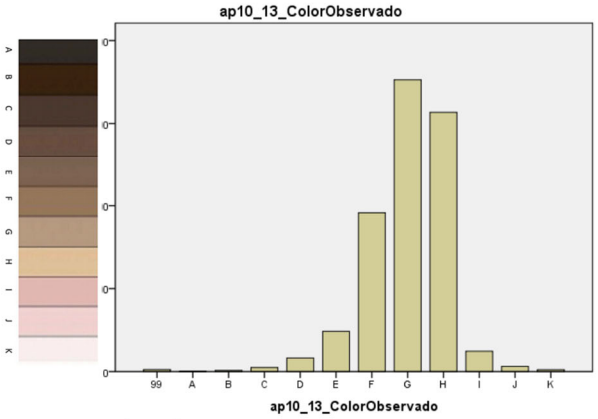
ap10_12_ColorAutoasignado

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	99	947478	1.0	1.0	1.0
	A	135610	.1	.1	1.1
	B	317890	.3	.3	1.5
	C	829174	.9	.9	2.3
	D	1782186	1.8	1.8	4.2
	E	3956640	4.1	4.1	8.3
	F	16601910	17.2	17.2	25.5
	G	37888215	39.3	39.3	64.8
	H	30236564	31.4	31.4	96.1
	I	1809675	1.9	1.9	98.0
	J	1282052	1.3	1.3	99.3
	K	640189	.7	.7	100.0
	Total	96427583	100.0	100.0	



ap10_13_ColorObservado

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	99	237275	.2	.2	.2
	A	9113	.0	.0	.3
	B	133822	.1	.1	.4
	C	483928	.5	.5	.9
	D	1631105	1.7	1.7	2.6
	E	4854706	5.0	5.0	7.6
	F	19143920	19.9	19.9	27.5
	G	35275237	36.6	36.6	64.1
	H	31360711	32.5	32.5	96.6
	I	2447286	2.5	2.5	99.1
	J	623021	.6	.6	99.8
	K	227459	.2	.2	100.0
	Total	96427583	100.0	100.0	



Fuente: ENCUCI (2021)

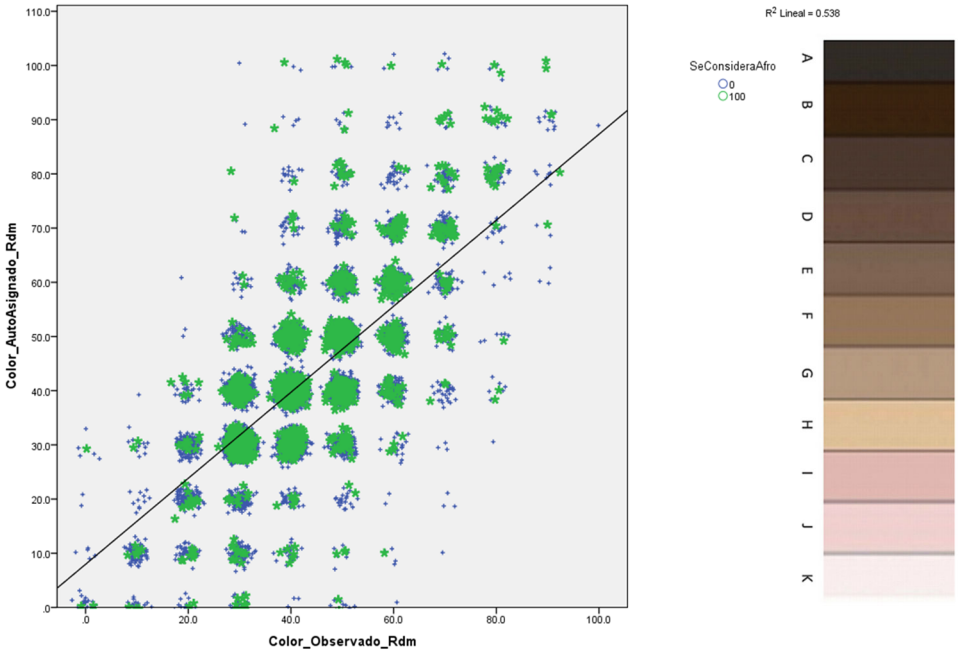
Fuente: Elaboración propia con micro datos de la ENCUCI 2021 (INEGI-INE, 2021).

Para empezar, se registran porcentajes reducidos de no respuestas, tanto para los datos producidos por autoadscripción (1%) como por la hetero-adscripción (0.2%), lo que permite clasificar a la enorme mayoría de los informantes. Asimismo, llama la atención que los cinco niveles más extremos de la paleta (las tonalidades más oscuras: A, B y C, así como las tonalidades más claras: J y K) solamente captan

segmentos muy reducidos de la población (3.3% en el caso de la autoadscricpión, 1.5% en el caso de la hetero-adscripción), mientras que la gran mayoría de la población mexicana se concentra en las cuatro tonalidades intermedias (E, F, G y H) que captan entre el 92% y el 94% de la población mayor a 15 años, respectivamente (Figura 9.14).

Como era de esperarse, se verifica una fuerte correlación entre ambas dimensiones, que alcanza un coeficiente Pearson de 0.741 (es decir, una r^2 que explica el 54% de la varianza estadística total). Sin embargo, si bien es cierto que dicha correlación es muy elevada para una muestra de dicho tamaño y una variable que se capta en el nivel individual, también cabe destacar que ésta dista mucho de ser perfecta. La auto- y la hetero-adscripción solamente coinciden para 13 mil 278 de las 21 mil 519 personas entrevistadas (61.7%) y se registran desviaciones para el 38.3% de los casos restantes, lo que puede observarse con facilidad en la figura 13. En ella se reportan las dos clasificaciones captadas para cada informante sobre los ejes horizontal y vertical, distinguiendo asimismo en color verde aquellas personas que se auto adscriben como afromexicanas (que se dispersan a su vez entre todas las combinaciones cromáticas).

Figura 9.15: Correlación entre el color de la piel asignado y autoasignado



Fuente: Elaboración propia con micro datos de la ENCUCI 2021 (INEGI-INE, 2021).

Figura 9.16: Relación entre el color de piel observado y auto-asignado

Color autoasignado por el entrevistado	Color observado por entrevistador	Piel clara (IJK)	Piel Mestiza (FGH)	Piel oscura (ABCDE)	Piel negra (ABCD)
K	18.3	61.4	36.7	1.9	.7
J	23.0	57.9	41.0	1.2	.1
I	27.6	42.9	56.5	.5	.4
H	32.3	4.0	95.7	.4	.1
G	39.9	.4	97.6	2.0	.4
F	48.2	.0	88.8	11.2	1.0
E	54.6	.1	47.3	52.6	8.9
D	61.0	.0	28.5	71.5	41.2
C	65.7	.0	28.1	71.9	59.0
B	72.2	.0	16.9	83.1	71.3
A	63.0	.0	36.0	64.0	55.8
Total (Promedio)	**39.7**	**3.4**	**89.2**	**7.4**	**2.3**

Fuente: Elaboración propia con micro datos de la ENCUCI 2021 (INEGI-INE, 2021).

Como también lo ilustra la figura 9.16, apenas el 61% de las personas que se auto-adscriben como sumamente blancas (tonalidad K) también son clasificadas con una tonalidad clara (I, J o K), mientras que 36.7% de ellas son clasificadas con alguna tonalidad intermedia (F, G o H) y 1.9% de ellas son clasificadas incluso con una tonalidad muy oscura (A, B, C, D o E). De forma inversa, una parte importante de las personas que se auto-adscriben con alguna tonalidad oscura (A, B, C y D) son clasificadas por los encuestadores con alguna tonalidad intermedia (F, G o H), pudiendo variar entre 17% para el caso de la tonalidad B y hasta 36% para la tonalidad más oscura (A).

En otras palabras, un rasgo fenotípico relativamente estable y claramente observable (como el color de la piel) no resulta nada fácil de medir de una forma confiable y no controversial a través de una herramienta como la paleta de colores, generando desviaciones considerables entre ambas dimensiones adscriptivas, e incluyendo una proporción nada despreciable de desviaciones entre consideran que su color de piel es sumamente oscuro/claro, y lo que clasifican las personas encargadas de levantar la encuesta.

Finalmente, la ENDISEG de 2021 también incluye una pregunta adicional que no fue incorporada en el Censo de 2020, y que arroja información valiosa sobre las características del grupo de personas afromexicanas. Además de retomar un fraseo prácticamente idéntico al del Censo de Población de 2020, la ENDISEG indagó en la

razón por la cual las personas respondieron afirmativamente a la pregunta, abriendo para ello cinco opciones de respuesta alternativas (Figura 9.17).

Tal y como se observa en los datos recopilados y ponderados con el factor de expansión, la ENDISEG confirma que alrededor de 2 millones 561 mil personas (2.6% de la población mayor a 15 años) se auto-adscriben como afromexicanas; pero sobre todo, permite establecer que alrededor de ***366 mil personas*** *(14% de la población afromexicana y 0.4% de la población total) lo hacen* ***"porque pertenece(n) a una comunidad afromexicana o afrodescendiente***", mientras que ***657 mil personas*** (26% de los afromexicanos y 0.7% de la población total) lo hacen ***"porque sus antepasados familiares eran de algún país de África"***, ***1.4 millones de personas*** (56% de la población afromexicana y 1.5% de la población total) responden así ***"por su rasgos físicos (tono de piel, pelo rizado)"***, 40 mil personas lo hace por algún "otro" motivo y 61 mil personas más "*por ser Mexicano o tener padres mexicanos*".

Figura 9.17: Fraseos para captar las razones de la auto adscripción afromexicana

P4.4 Por sus antepasados y de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, ¿usted se considera afromexicana(o), negra(o) o afrodescendiente?		Frecuencia	Porcentaje (total)	Porcentaje (válidos)
Válidos	***Sí***	***2,561,172***	***2.6***	***2.6***
	No	94,671,517	97.4	97.4
	Total	97,232,689	100.0	100.0
P4_5 ¿Se considera afromexicana(o), negra(o) o afrodescendiente...		Frecuencia	Porcentaje (total)	Porcentaje (válidos)
Válidos	***porque pertenece a una comunidad afromexicana o afrodescendiente?***	***366,589***	***.4***	***14.3***
	porque sus antepasados familiares eran de algún país de África?	***657,510***	***.7***	***25.7***
	por su rasgos físicos (tono de piel, pelo rizado)?	***1,434,768***	***1.5***	***56.0***
	Otro	40,769	.0	1.6
	Por ser Mexicano o tener padres mexicanos	61,536	.1	2.4
	Total	***2,561,172***	***2.6***	***100.0***
Perdidos	Sistema	94,671,517	97.4	
Total		97,232,689	100.0	

Fuente: Elaboración propia con micro datos de la ENDISEG (2022).

En otras palabras, la estimación de la proporción de personas afromexicanas con vínculos comunitarios declarados (366 mil personas) se aproxima al segmento de la población que reside en alguno de los 95 municipios que cuentan con más de 10% de afromexicanos (295 mil personas), situados principalmente en la Costa Chica de Guerrero y Oaxaca, así como en algunos municipios de Veracruz y Yucatán (véase las figuras 9.10 y 9.11).

D. Personas y poblaciones indígenas

En el caso de las poblaciones y personas indígenas, también existen distintos criterios fuertemente contrastantes que conviene tomar en cuenta, empezando con el lingüístico y terminando por el de la autoadscripción subjetiva, pasando por otros indicadores posibles (como el de los hogares indígenas, las tasas de monolingües, los lugares de residencia o los tipos de ocupación laboral) que permiten aproximarse a las características específicas de esta categoría y a los multi referidos "*vínculos comunitarios*". Se trata de uno de los grupos poblacionales más estudiados, que cuenta con características particulares que lo distinguen de los otros cuatro grupos objeto de acciones afirmativas: por sus rasgos socio-culturales históricamente arraigados que le confieren identidades relativamente estables a lo largo del tiempo, y por su notable concentración geográfica que permite distinguir distintas regiones, municipios, comunidades y localidades que suelen ser identificadas por los oriundos como indígenas.

Cuando se buscan aproximaciones empíricas a las poblaciones indígenas de México salta a la vista la polisemia y la multi-dimensionalidad del concepto, que contrastan con el carácter maniqueo y simplificador de las representaciones sociales predominantes.

Desde un punto de vista histórico, un criterio relevante de clasificación es la pertenencia a alguna comunidad prehispánica. Sin embargo, no resulta fácil establecer qué grupos humanos cumplen realmente con dicho requisito, ya que los procesos consecutivos de conquista, colonización e independencia se acompañaron de profundas transformaciones sociodemográficas que remodelaron totalmente el país. Con las debidas precauciones, los historiadores reconocen así la existencia de varios miles de "pueblos" (otrora llamados "Repúblicas de indios" o "Pueblos de indios") cuyo origen data de la Conquista o, en muchos casos, de los tiempos coloniales (Warman, 2003).

En una óptica cultural, el criterio distintivo por excelencia suele ser el hablar alguna lengua indígena. En efecto, aprender una lengua —y optar por transmitirla, o por dejar de transmitirla, desde la pequeña infancia a sus hijos— es una decisión

estratégica de los padres que implica largos años de interacción cultural situada y estructurada, y representa una elección meditada y efectiva.

Para fines estadísticos, existen al menos cuatro maneras distintas de captar la población indígena en México, mediante preguntas enfocadas en i) habilidades lingüísticas; ii) el tipo de hogares; iii) la auto adscripción y iv) la clasificación externa.

i) Las personas Hablantes de lenguas indígenas (HLI)

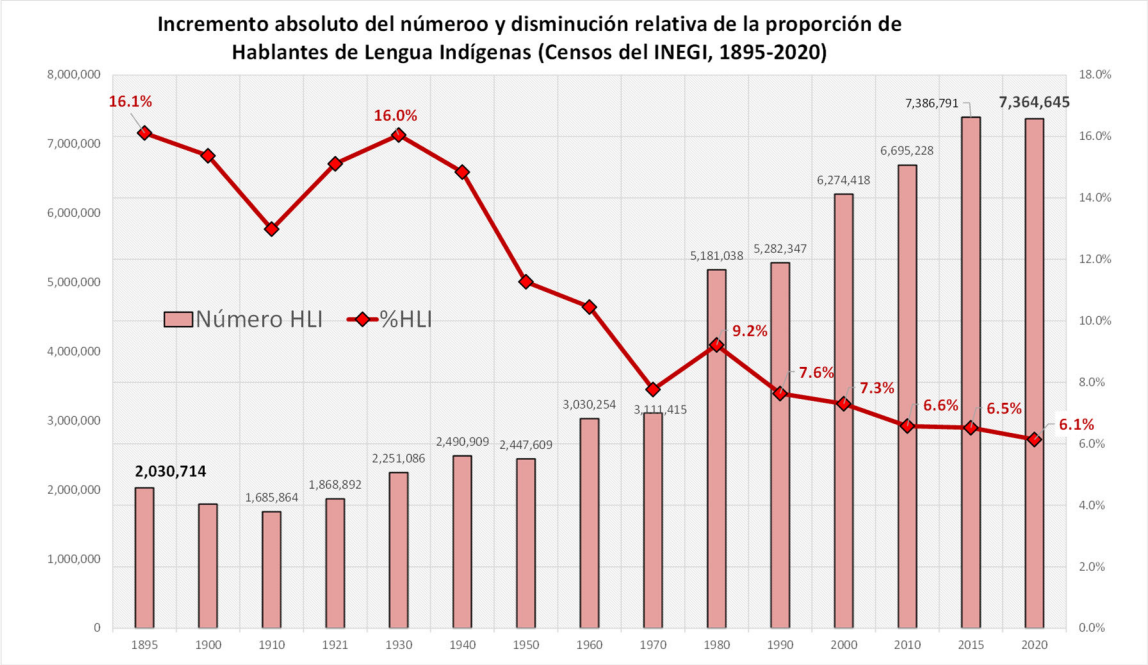
El parámetro más conocido, utilizado y frecuentemente medido es la condición de hablante de lengua indígena. Esta se capta mediante una pregunta simple ("*¿Usted habla algún dialecto o lengua indígena?*") que arroja respuestas sin mayores ambigüedades. Ello se refleja en estimaciones robustas e independientes de los contextos de levantamiento, coherentes y estables a lo largo del tiempo. Como se observa en la figura 9.18a, dicha pregunta se ha planteado en todos los censos realizados desde 1895, lo que permite observar la evolución histórica de la proporción de este segmento de la población: tras haberse situado en alrededor de 15%-16% entre 1895 y 1930, la parte de HLI disminuye paulatina y constantemente hasta 1990, para situarse alrededor de 6.5% en 2010 y de 6.1% en 2020.

Como también lo ilustra la figura 9.18a, ello no se debe a una disminución del número absoluto de HLI, que incrementa notablemente a lo largo de los últimos 120 años, pasando de 2 millones de personas en 1895 y de 1.7 millones de personas en 1910, a 7.36 millones de personas en 2020. Ello significa que el decremento de la proporción de HLI es el producto de una tasa de crecimiento demográfico inferior a la del resto de la población mestiza, que aumenta de una forma más sostenida durante el mismo periodo, no necesariamente porque estas cuentan con tasas superiores de fecundidad sino porque muchas familias indígenas abandonan probablemente el uso o la transmisión de estas lenguas a las próximas generaciones.

Algo distinto se observa con el monolingüismo indígena, que se reduce constantemente tanto en términos relativos como absolutos. A principios del siglo XX, prácticamente la totalidad de las 1.79 millones de personas que hablaban alguna lengua indígena no hablaban español, lo que representaba 15.4% de la población total. Desde entonces, tanto el número como la proporción de personas indígenas

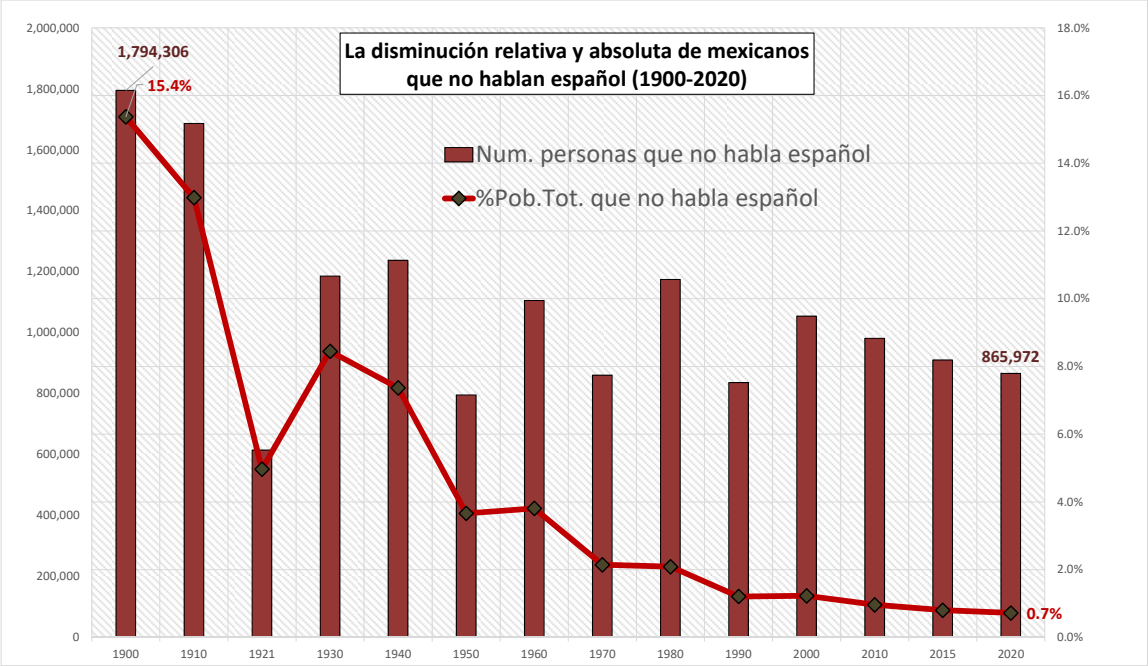
monolingües no dejaron de disminuir, para alcanzar 866 mil en 2020, es decir, alrededor de 0.7% de la población total del país (figura 9.18b).

Figura 9.18a: Evolución del número y porcentaje de hablantes de lenguas indígenas



Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos oficiales de población entre 1895 y 2020.

Figura 9.18b; La disminución de las personas que no hablan español (1900-2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos oficiales de población entre 1895 y 2020.

Ello significa que, a pesar del sostenido crecimiento demográfico registrado a lo largo del siglo XX, el Estado mexicano pudo proporcionar servicios de educación a la mayor parte de la población HLI, y que millones de personas indígenas optaron por aprender el español además de su idioma materno o paterno, reduciendo con ello considerablemente la proporción de las personas indígenas que no hablan español.

ii) Hogares en los que alguna pariente habla una lengua indígena

Ante el riesgo de sub-estimar a la población indígena del país, también se han desarrollado estimaciones alternativas, entre las que destaca la "*Población en hogares indígenas*". Dicha metodología implementada por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) tiene como base la identificación del *hogar censal indígena* y cuantifica la población sumando el total de sus integrantes. El concepto se define de forma amplia, como aquel donde la persona de referencia, el/la jefe/a, su cónyuge o alguno de sus ascendientes [madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a)] declararon hablar alguna lengua indígena. Con este método, en 2015 la CDI contabilizó un total de 12 millones 25 mil 947 de personas (CDI, 2017), y en 2020 se censaron 11 millones 800 mil 247 de personas que residían en ese tipo de hogares indígenas (Censo 2020).

iii) La auto adscripción (personal y subjetiva) indígena

En tercer lugar, desde 2000 se ha venido experimentado con distintas preguntas para captar el número de las personas que se auto adscriben como indígenas, con resultados cambiantes, sorprendentemente volátiles y en ocasiones incluso contradictorios. Un primer ejercicio se realizó mediante una muestra estadística en el marco del Censo del INEGI del 2000, que captó 5.3 millones de personas que "*se consideraban indígenas*". Este ejercicio fue replicado en los Censos de 2010 y 2020, así como en la Encuesta Inter-censal 2015, con una modificación sustantiva del fraseo que amplió su significado al preguntar si "*De acuerdo con su cultura, ¿(NOMBRE), se considera indígena?*" (INEGI, 2016).

Para entender algunos problemas subyacentes a estas metodologías, cabe contrastar la evolución de las estimaciones resultantes con la evolución de las distintas

preguntas. Revisemos algunos de los efectos que ha tenido el uso de diversos fraseos sobre las estimaciones respectivas derivadas de los datos del Censo y de varias encuestas, académicas y oficiales:

- "¿Usted es náhuatl, maya, zapoteco, mixteco o de otro grupo indígena?" (INEGI 2000: 6.1%).
- "Usted, ¿habla una lengua indígena?" (INEGI Censos 2000 y 2010; Encuesta Inter-Censal de 2015: 7.3 - 6.5%) (INEGI ENADIS 2017: 6.1%) (ENCUCI 2020: 7.9%).
- "Usted, ¿habla algún dialecto o lengua indígena?" (INEGI Censo 2020: 6.1%).
- "¿Usted se considera una persona indígena?" (PERLA 2010: 11.9%) (UNAM 2015: 10.1%) (LAPOP 2017 y 2019: 9.5% y 9.6%).
- "En nuestro país viven personas de múltiples orígenes raciales, ¿se considera usted una persona indígena?" (MSSI 2016: 13.9%).
- "De acuerdo con sus costumbres y tradiciones, ¿se considera indígena?" (ENADIS 2017: 15.2%).
- "De acuerdo con su cultura, ¿se considera indígena?" (INEGI Censo 2010: 14.9%; Encuesta Inter-Censal: 21.5%; Censo 2020: 19.4%).
- "¿Por sus antepasados o de acuerdo a sus costumbres y tradiciones, se considera indígena?" (ENCUCI 2020: 43.1%).
- "¿Usted considera que tiene raíces indígenas? "Sí" y "Sí, en parte" (UNAM 2015: 34.9% + 28.5% = 63.4%).

Al respecto, cabe destacar los hallazgos de las encuestas académicas que han indagado de forma sistemática en los efectos de estos distintos tipos de fraseo en las estimaciones puntuales de las poblaciones indígenas y afro-mestizas (como en el caso de la encuesta realizada en el marco del proyecto PERLA), incluyendo distintas preguntas en la misma encuesta o recurriendo incluso a diseños experimentales con fraseos alternativos (como en el caso de la encuesta realizada por LAPOP en 2017).

En 2010, el equipo de investigación encabezado por Edward Telles usó así once preguntas distintas en la misma encuesta que aplicó en México, Brasil, Colombia y Perú (Figura 9.19).

Figura 9.19: Once preguntas para captar la adscripción indígena (Telles, 2014:51)

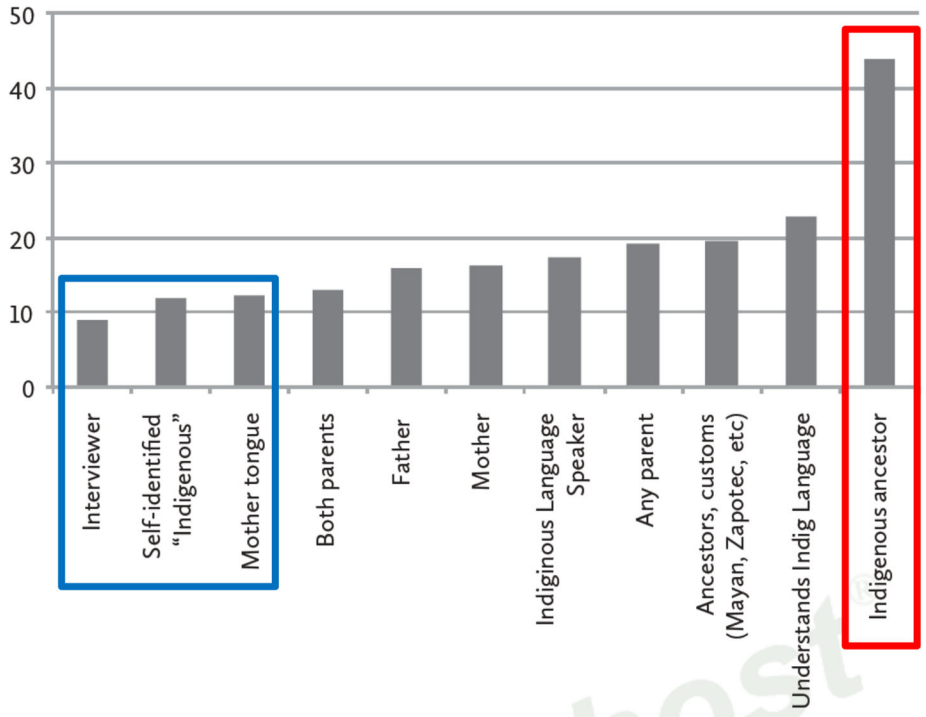


FIGURE 2.2 Percent Indigenous or with Indigenous Ancestry according to Various Criteria, Mexico

Fuente: Telles, Edward (ed.) Pigmentocracies: Ethnicity, Race, and Color in Latina America, p.51. Project on Ethnicity and Race un Latina America

La encuesta de PERLA generó estimaciones que varían entre 9% (cuando se usa la clasificación visual hecha por el entrevistador), 11.9% (cuando se usa la autoadscripción simple, sin fraseo previo: "*¿Usted se considera una persona indígena?*") y 19.4% (cuando, antes de preguntar por el origen étnico, se inicia la pregunta con: "*Por sus antepasados y de acuerdo a sus costumbres, ¿Usted se considera de origen indígena?*"), pudiendo subir incluso hasta 44% cuando se usa la pregunta: "*¿Alguno de los antepasados en su familia es o era de origen indígena?*" (PERLA 2010).

A su vez, las encuestas realizadas por el Barómetro de las Américas en México entre 2012 y 2017 aportan datos adicionales muy interesantes. Al preguntar si "*¿Usted se considera una persona blanca, mestiza, indígena, negra, mulata, u otra?*", entre 6.9% (de los 1 500 encuestados en 2012) y 11% (de los 1 535 encuestados en 2014) respondieron que se consideraban "*personas indígenas*". No obstante, al preguntar si "*¿De acuerdo con su cultura, usted se considera indígena?*", 43.3% de los mismos

encuestados en 2014 respondieron de forma afirmativa. En 2017, se aplicó un experimento con tratamientos diferenciados que fueron aplicados a sub-muestras aleatorias para testear los efectos de tres fraseos alternativos. Éstos se formularon de la forma siguiente:

> *(1) "En México, existen diferentes comunidades indígenas. Por lo tanto, el censo de población pregunta a las personas sobre su identidad y su lengua para conocer más sobre las personas indígenas. De acuerdo con su cultura, ¿usted se considera indígena?";*
>
> *(2) "En México, existen programas especiales del gobierno para las personas indígenas. Algunas escuelas dan preferencia a los indígenas. Otros programas del gobierno dan servicio médico y materiales de construcción a las personas indígenas. De acuerdo con su cultura, ¿usted se considera indígena?"; y*
>
> *(3) "En México, existe mucho maltrato y discriminación hacia las personas indígenas. Además, los indígenas tienen menos educación e ingresos que el resto de la población y muchos de ellos viven en la pobreza. De acuerdo con su cultura, ¿usted se considera indígena?" (LAPOP, 2017).*

Se registraron así pequeñas diferencias entre el primer (con 49.2%), el segundo (con 46.0%) y el tercer grupo (con 45.8% de respuestas afirmativas). Independientemente de estas diferencias inter-muestrales, lo más relevante es que 47.2% del total de las 1,418 personas encuestadas que respondieron a estas preguntas consideraron que se consideraban indígenas "*de acuerdo con su cultura*", pero que solamente 9.5% de ellas se consideraron "*personas indígenas*" cuando respondieron a la pregunta convencional de auto identificación personal de la misma encuesta (LAPOP, 2017).

Más que obedecer a una revolución demográfica estructural, este desfase creciente resulta así en gran medida de los distintos fraseos utilizados y evidencia que asistimos a una transformación paulatina del significado social del concepto "cultura indígena", que no se refleja por lo pronto en una expansión concomitante de la proporción de personas que deciden transmitir y enseñar alguna lengua indígena a sus familiares.

A su vez, la *Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género* (2021) incluyó tres preguntas en su cuestionario que aportan elementos valiosos de información adicional sobre las razones por las cuales las y los mexicanos se consideran indígenas (figura 9.20).

Figura 9.20: Preguntas para captar la auto adscripción indígena (ENDISEG, 2022)

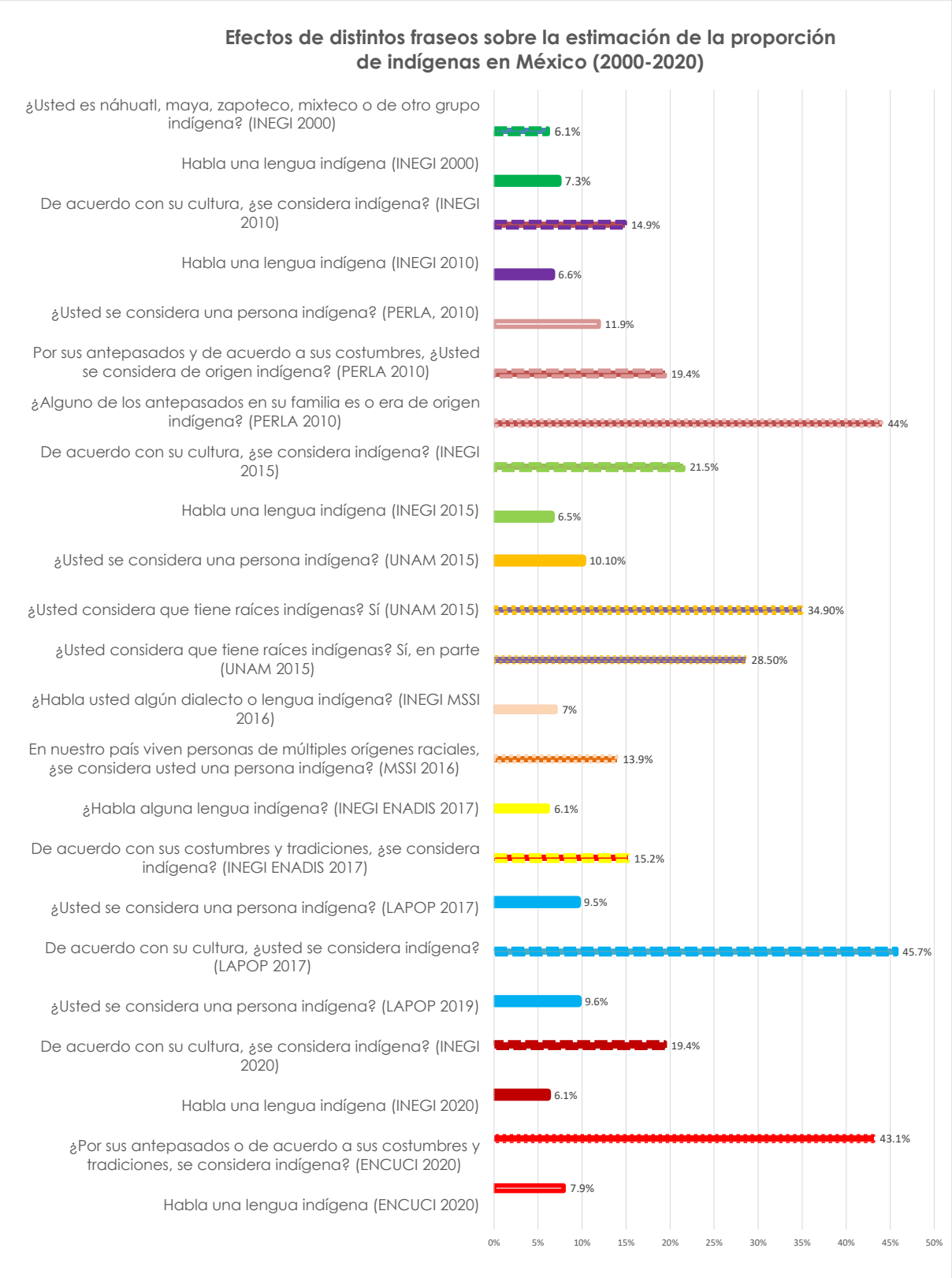
P4_6 ¿Usted habla algún dialecto o lengua indígena?		Frecuencia	Porcentaje (total)	Porcentaje (válidos)
Válidos	***Sí***	***6,320,824***	***6.5***	***6.5***
	No	90,911,865	93.5	93.5
	Total	97,232,689	100.0	100.0
P4_8 ¿Se considera indígena...		Frecuencia	Porcentaje (total)	Porcentaje (válidos)
Válidos	***porque pertenece a una comunidad indígena***	***4,957,384***	***5.1***	***16.2***
	porque su padre o madre hablan o hablaban lengua indígena	***4,955,587***	***5.1***	***16.2***
	por su tono de piel	795,571	.8	2.6
	porque es mexicana(o)	***19,574,970***	***20.1***	***63.9***
	Otro	367,837	.4	1.2
	Total	30,651,349	31.5	100.0
Perdidos	Sistema	66,581,340	68.5	
Total		97,232,689	100.0	

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDISEG (2022).

Como se observa en la figura 9.20, 6.5% de los encuestados declaran hablar algún dialecto o lengua indígena, mientras que 31.5% responden afirmativamente a la pregunta ***"Por sus costumbres y tradiciones, ¿usted se considera indígena?"***. Entre ellos, ***64% responden así "porque son mexicana(o)s"***, mientras que ***16% lo hacen "porque su padre o madre hablan o hablaban lengua indígena"*** y ***16% lo hacen "porque pertenece a una comunidad indígena"***. En otras palabras, alrededor de ***4.96 millones de personas (5.1% de la población mayor a 15 años de edad) consideran que son indígenas con vínculos de pertenencia comunitaria***, mientras que una proporción similar de personas asocia dicha identidad con la lengua materna y/o paterna y 19.5 millones de personas (20.1% de la población) asocia su identidad indígena con su pertenencia nacional (ENDISEG 2022).

La figura 9.21 sintetiza los efectos de estos distintos tipos de fraseo, y revela el carácter polisémico y cambiante de los conceptos utilizados, con estimaciones que pueden variar entre 6.1% (INEGI, 2000) y hasta 46% de la población encuestada (LAPOP, 2017) para la autoadscripción, alcanzando incluso hasta 63% cuando se usa algún fraseo que incluye el origen o las "*raíces indígenas*" (UNAM, 2015).

Figura 9.21: Efectos de distintos fraseos sobre la estimación de la población indígena



Fuente: Elaboración propia con datos de las distintas encuestas y Censos citados.

iv) La clasificación (por el entrevistador y/o por la misma persona informante)

El proceso de adscripción étnica tampoco resulta fácil cuando se usan mecanismos de clasificación externa. La encuesta realizada por PERLA también proporciona un buen ejemplo de ello, al mostrar la débil correspondencia que se observa entre las estimaciones derivadas de la auto adscripción de los encuestados con las clasificaciones hechas por los entrevistadores a partir de los rasgos observables de los informantes, al inicio de la aplicación de los cuestionarios. Apenas 37% de las personas que se auto adscribieron en 2010 como "indígenas" también fueron clasificados así por los entrevistadores, prevaleciendo claramente la categoría "mestiza" (53.8%), no solamente para esta categoría sino también para las personas que se auto-identificaron como "blancas" (figura 9.22).

Figura 9.22: Clasificación por entrevistador y auto adscripción (Telles, 2014:54)

	Interviewer Classification				
	White	Mestizo	*Indigenous*	Other	Total
Self-Indentification					
White	47.0	47.7	3.8	1.5	100.0
Mestizo	9.5	83.7	4.3	2.5	100.0
Indigenous	4.2	53.8	37.0	5.0	100.0

Fuente: Tomado de la encuesta de PERLA (Telles, 2014:54).

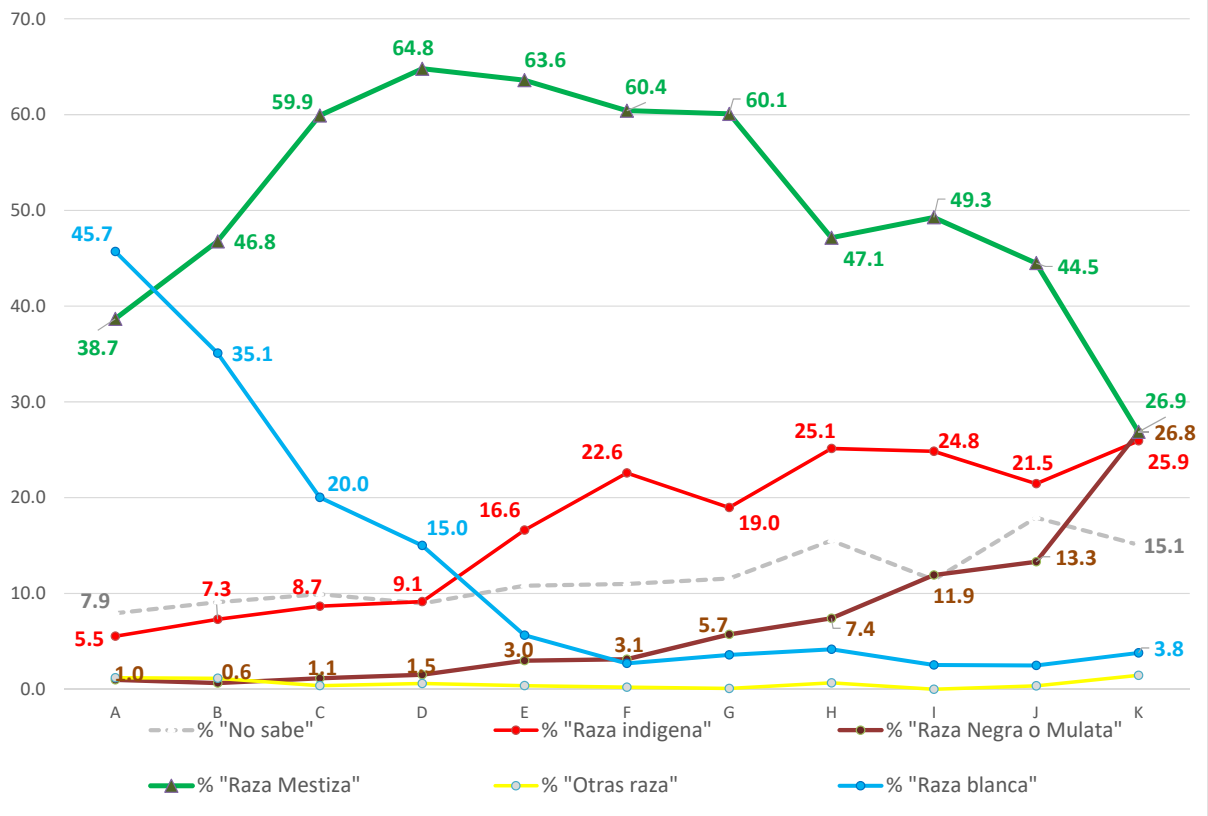
Datos más recientes de una encuesta del INEGI (2017) con una muestra representativa mucho más amplia,[167] arrojan otros hallazgos complementarios y sumamente interesantes. En dicha encuesta se incluyeron preguntas para captar la auto identificación del color da la piel y del origen racial, usando la misma paleta de once tonalidades de colores y los siguientes fraseos: "*P10_2: A partir de la siguiente escala de color (MOSTRAR ESCALA CROMÁTICA), ¿cuál considera que es el color de piel de su cara?*"; "*P10_3: En nuestro país viven personas de múltiples orígenes raciales,*

[167] Estos datos provienen de 25 mil 634 personas mexicanas de entre 25 y 64 años de edad, que fueron entrevistadas por el INEGI en febrero de 2016 en el marco del Módulo de movilidad social intergeneracional (MMSI) de la Encuesta Nacional de los Hogares (ENH) publicada por el INEGI en 2017, por lo que permiten hacer inferencias precisas para las 61.8 millones de personas de ese rango de edad.

¿se considera usted una persona… Negra o mulata, Indígena, Mestiza, Blanca, Otra raza, No sabe" (MMSI-INEGI, 2017).

Sin sorpresas, 61.2% de las personas encuestadas se auto clasificaron como "Mestizas", mientras que 13.9% lo hicieron como "Indígenas", 11.6% como "Blancas", 2.6% como "Negras o mulatas" y apenas 0.5% usaron otras categorías ("asiática", "eurodesciediente", etc.). No obstante, llama la atención que 10.2% de los entrevistados respondieron con "No sabe". Asimismo, cabe destacar que sólo 1.8% de las personas encuestadas optaron por las tonalidades más claras de la paleta [A (0.2%), B (0.7%) o C (1%)] y que 2.1% optaron por la tonalidad más oscura [K], en contraste con el 96.1% restante que usaron alguna de las otras siete tonalidades intermedias [entre D y J] para auto clasificarse. La figura 9.23 invita a reflexionar sobre las formas en las que las personas entienden y combinan ambas adscripciones en el México contemporáneo.

Figura 9.23: Auto adscripciones raciales y color de la piel (MMSI-INEGI, 2017)



Fuente: Elaboración propia con datos del MMSI (INEGI, 2017).

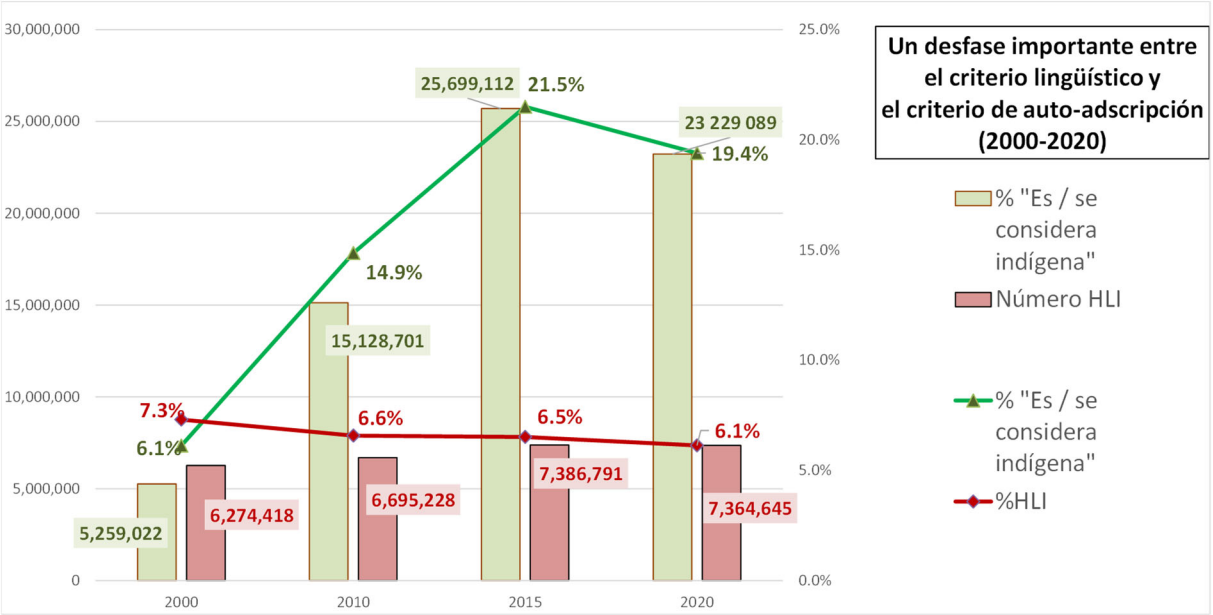
Evidentemente, se observa una correlación estadística significativa –que es totalmente intuitiva–, entre ambas variables: la proporción de personas "Blancas" se concentra en las primeras cuatro tonalidades (ABCD), y la proporción de personas "Negras o Mulatas" incrementa en las últimas tres (IJK). Sin embargo, con la única excepción del muy pequeño grupo que se auto clasifica con la tonalidad más clara (0.2% de la población total) –en el que sí prevalece la auto clasificación "Blanca" (45.7%) sobre la proporción de personas que se consideran "Mestizas" (38.7%)– en todos los otros grupos (que comprenden al 99.8% de las personas encuestadas) la auto clasificación racial que prevalece siempre es claramente la "Mestiza".

Este es, incluso, el caso entre las 2.1% de personas que usan la tonalidad más oscura ("K") para auto clasificarse, donde la proporción es prácticamente igual entre las personas que se clasifican como "Mestizas" (26.9%), "Negras o mulatas" (26.8%) o "Indígenas" (25.9%). Asimismo, llama la atención que las tasas de no respuestas incrementan significativamente al pasar de 7.9% a 15%.1 entre las categorías cromáticas más claras y oscuras. Ello capta, sin duda, relaciones estadísticamente significativas entre las adscripciones por el color de la piel y las adscripciones de tipo racial, pero ilustra al mismo tiempo la complejidad de las mismas relaciones, que distan mucho de ser dicotómicas o definitorias.

Estos datos revelan la complejidad empírica de las adscripciones sociales de carácter racial y étnico. Plantean problemas técnicos de medición que distan mucho de ser secundarios y tienen consecuencias importantes sobre las cuotas obligatorias que se están implementando para las candidaturas en un número creciente de distritos indígenas.

Para contribuir al diseño efectivo de este tipo de medidas de acción afirmativa, es importante subrayar que durante los últimos 20 años se ha venido observando un importante desfase entre el criterio lingüístico de adscripción (que arroja estimaciones estables alrededor del 6.5%-7.3%) y el de la auto adscripción subjetiva (cuya estimación pasó súbitamente de 6.1% a 14.9% entre el Censo de 2000 y el Censo de 2010, antes de incrementarse de nuevo a 21.5% en la Encuesta Inter-censal de 2015 y de volver a disminuir a 19.4% en el Censo de 2020).

Figura 9.24: Desfases entre los criterios lingüístico y de auto adscripción (2000-2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos y la Encuesta Intercensal del INEGI (2000-2020).

Como resulta obvio, la elevada volatilidad del segundo indicador (la auto adscripción) contrasta con la marcada estabilidad del primero (hablar una lengua indígena) y no puede explicarse por factores demográficos estructurales (natalidad, mortandad, fecundidad, migraciones, etc.), sino que indica más bien cambios coyunturales en la forma en cómo se formulan, entienden e interpretan los distintos fraseos que son utilizados para captarla (figura 9.24).

Al respecto, cabe reflexionar seriamente sobre las características sociológicas y demográficas de los procesos que buscan captar ambas preguntas. El hablar una lengua indígena implica interacciones añejas de aprendizaje y de transmisión cultural. Depende de un conjunto complejo de decisiones, que toman las madres y los padres de las personas cuando deciden en qué lengua(s) socializarán y educarán a sus hijos, qué lengua utilizarán cotidianamente en el hogar y qué lenguas privilegiarán al comunicarse en los ámbitos familiares, escolares y sociales. Se trata de un proceso dinámico que cambia a lo largo del tiempo e implica decisiones inter-personales estructurantes de las madres y los padres, las hijas y los hijos; dichas decisiones se toman y se implementan de forma negociada, en función de los contextos de residencia y de los entornos de socialización, en inter-acción estrecha

con los otros miembros de la familia, con los amigos cercanos, con los vecinos y con los otros miembros de las distintas comunidades de pertinencia.

La autoadscripción simple, en cambio, resulta de una respuesta dicotómica a una pregunta categórica y cerrada, que es planteada por una persona acreditada por el INEGI, por alguna institución académica o por una casa encuestadora, en un contexto generalmente abstracto y artificial, en situaciones inter-personales variables. Su medición depende, sobre todo, del fraseo de la pregunta y de la respuesta subjetiva y anónima que decida darle a esa persona desconocida el o la informante. Por ello, no resulta sorprendente que las estimaciones de ambas variables no solamente difieren en su magnitud, sino que pueden evolucionar de una forma divergente e independiente.

En las últimas tres décadas, se registra un desfase creciente entre las estimaciones derivadas del criterio de autoadscripción, y del criterio lingüístico. Esta discrepancia no resulta menor, toda vez que el diferencial entre un criterio y otro hace variar a la estimación poblacional en un rango muy amplio: mientras que en el año 2000, la auto adscripción (6.1%) arrojaba estimaciones muy similares y ligeramente inferiores al criterio lingüístico (7.3%), en 2015 la brecha entre ambas fue de 330%, ya que la auto adscripción alcanzó puntualmente 21.5% mientras que la proporción de HLI se mantuvo estable en 6.5%.

Como también lo revelan los micro datos de ambos Censos, los desfases entre ambas mediciones son todavía más importantes cuando se analizan en el nivel individual. En el año 2000, el INEGI censó a 5.3 millones de personas que se auto adscribieron como indígenas; entre ellas, 4.1 millones de personas también hablaban alguna lengua indígena, lo que representaba al 79% de los 6.3 millones de hablantes de lenguas indígenas. En 2020, el Censo registró a 23.2 millones de personas con auto adscripción y a 7.36 millones de hablantes de lenguas indígenas. Entonces, apenas 7.1 millones de personas (31% de quienes consideraron ser indígenas) también declararon hablar alguna lengua indígena (figura 9.25).

Indaguemos, asimismo, en el desfase sincrónico entre ambas variables. Según los datos del Censo del 2000, 6.3 millones de personas mayores a 5 años hablaban entonces alguna lengua indígena mientras que solamente 5.3 millones manifestaron

"considerarse indígenas": entre éstos últimos, 4.2 millones también hablaban alguna lengua indígena, mientras que 1.1 millones de ellos solo hablaban español. Veinte años después, 23.2 millones de mexicanos mayores a 3 años manifestaron que "*se consideraban indígenas*" (es decir, 19.4% del total), mientras que 7.36 millones declararon "*hablar alguna lengua indígena*" (6.1% del total). Para ser precisos, 7.15 millones de hablantes de lenguas indígenas entonces también "*se consideraron indígenas*" (6%), frente a 16 millones de mexicanos que "*se consideraban*" pero no hablaban ninguna lengua indígena (13.4%) y a 209 mil personas (0.2%) que hablaban alguna lengua, pero "*no se consideraban indígenas*" (INEGI, 2000 y 2020).

Figura 9.25: Personas que se consideran y/o hablan alguna lengua indígena

		DISTRIBUCIÓN SEGÚN AUTOADSCRIPCIÓN INDÍGENA (2000)		
CENSO 2000	POBLACIÓN			
CONDICIÓN DE HABLA INDÍGENA	DE 5 AÑOS Y MÁS	**SE CONSIDERA INDÍGENA**	NO SE CONSIDERA INDÍGENA	NO ESPE-CIFICADO
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	85,931,732	**5,259,022**	78,464,264	2,208,446
HABLA LENGUA INDÍGENA	**6,274,418**	**4,151,782**	1,955,736	166,900
NO HABLA LENGUA INDÍGENA	79,374,961	1,103,312	**76,382,525**	1,889,124
NO ESPECIFICADO	282,353	5,788	122,739	153,826
% SOBRE POBLACION TOTAL	100.0	6.1	91.3	2.6
HABLA LENGUA INDÍGENA	7.3	**4.8**	2.3	0.2
NO HABLA LENGUA INDÍGENA	92.4	1.3	**88.9**	2.2
NO ESPECIFICADO	0.3	0.0	0.1	0.2

FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Tabulados de la muestra censal. Cuestionario Ampliado.

		DISTRIBUCIÓN SEGÚN AUTOADSCRIPCIÓN INDÍGENA (2020)		
CENSO 2020	POBLACIÓN			
CONDICIÓN DE HABLA INDÍGENA	DE 3 AÑOS Y MÁS	**SE CONSIDERA INDÍGENA**	NO SE CONSIDERA INDÍGENA	NO ESPE-CIFICADO
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	119,692,898	**23,229,089**	96,014,537	449,272
HABLA LENGUA INDÍGENA	**7,364,645**	**7,148,663**	209,451	6,531
NO HABLA LENGUA INDÍGENA	112,328,253	16,077,997	**95,624,022**	299,134
NO ESPECIFICADO	169,249	2,429	23,213	143,607
% SOBRE POBLACION TOTAL	100.0	19.4	80.2	0.4
HABLA LENGUA INDÍGENA	6.2	**6.0**	0.2	0.0
NO HABLA LENGUA INDÍGENA	93.8	13.4	**79.9**	0.2
NO ESPECIFICADO	0.1	0.0	0.0	0.1

FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020. Tabulados del Cuestionario Ampliado.

Por otra parte, la distribución geográfica de ambas variables, su evolución y su correlación a lo largo del tiempo, proporcionan elementos adicionales de información que resultan estratégicos para la implementación de acciones afirmativas en distritos de Mayoría Relativa.

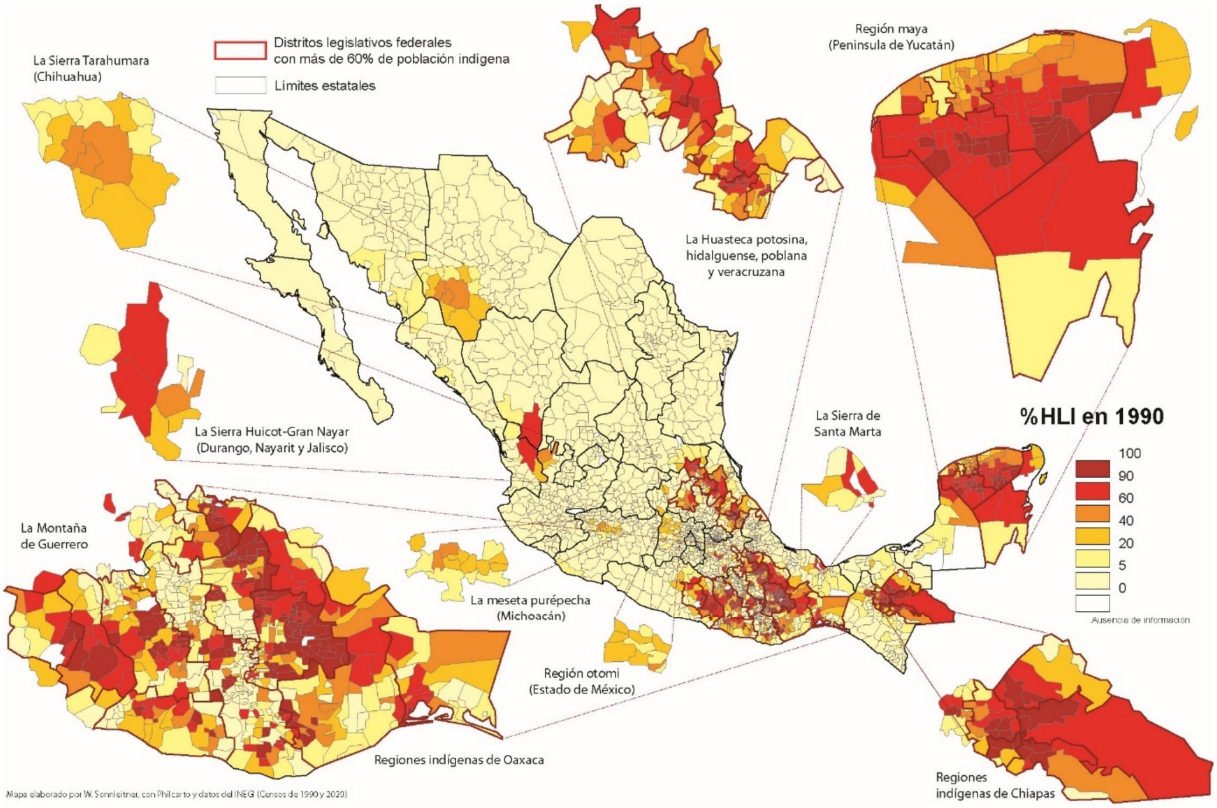
Para empezar, cabe considerar que pese a la estabilidad agregada del promedio de HLI, la concentración territorial de esta variable sí cambia a lo largo del tiempo. Los siguientes mapas (figuras 9.26 a 9.27) permiten observar la distribución geográfica de los porcentajes de hablantes de lenguas indígenas, así como los porcentajes de personas indígenas monolingües, y su evolución entre 1990 y 2020.

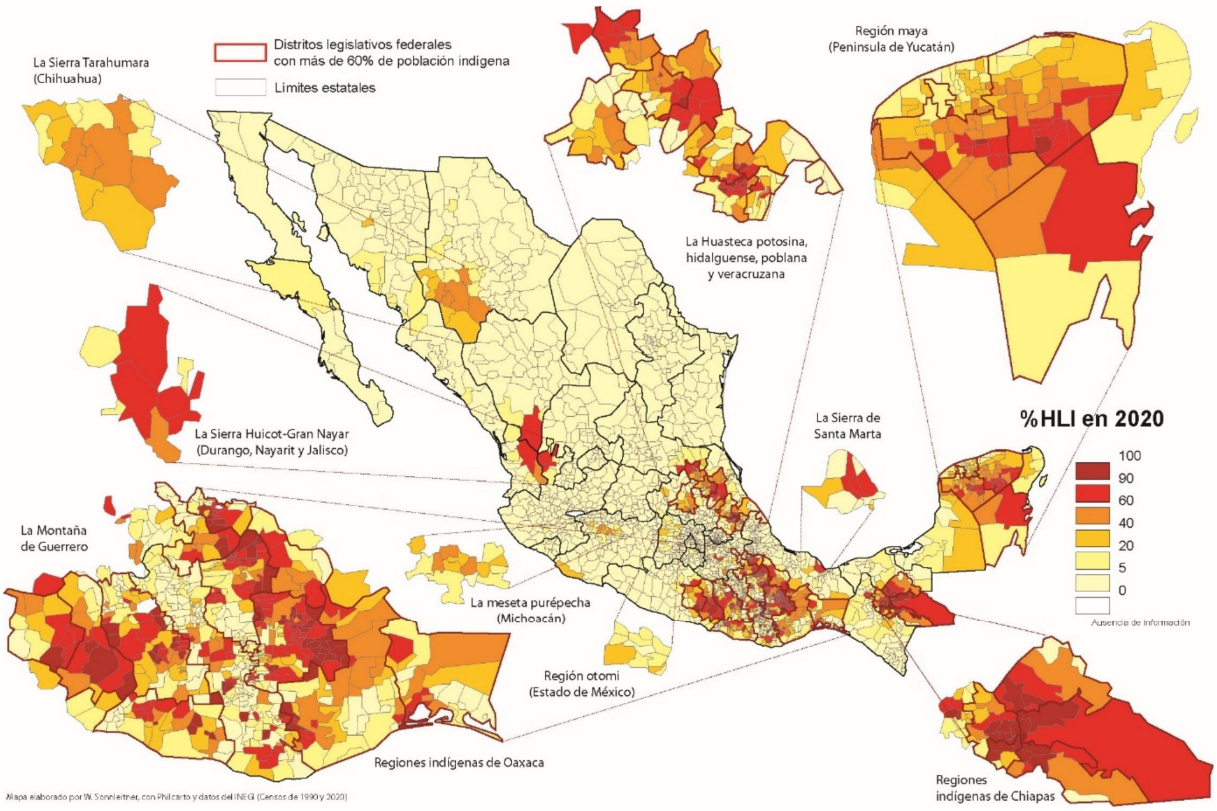
A primera vista, se verifica visualmente una gran estabilidad entre las mediciones producidas por ambos Censos. Sin embargo, cuando ambas geografías se analizan con mayor detenimiento, se observan cambios sustantivos por regiones. Para visualizarlos, el tercer mapa (figura 9.28) reporta las diferencias registradas entre 1990 y 2020.

En las últimas tres décadas, se observan variaciones geográficas muy significativas en la Sierra Tarahumara, en la Sierra Huicot-Gran Nayar y en algunos municipios de Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas, se registra un incremento notable de los porcentajes municipales de HLI, con tasas superiores al 5% y al 10% (que pueden alcanzar hasta 26%). Asimismo, también llama la atención que una proporción importante de personas han dejado de hablar lenguas indígenas, particularmente en la región Maya de la Península de Yucatán, en la Huasteca y en muchas regiones indígenas de Oaxaca, donde dichos porcentajes también disminuyeron en -5%, -10% y hasta -42%. Esta considerable varianza territorial contrasta con la aparente estabilidad del promedio nacional, que prácticamente no varió en las últimas tres décadas.

En cambio, la evolución de las tasas de monolingüismo es muy distinta, ya que se registra una disminución notable tanto en términos relativos como absolutos. Éstas pasan de un promedio nacional de 1.2% en 1990 a 0.7% en 2020. También se registran contrastes regionales significativos. Mientras que, en términos generales, esta proporción se divide en dos, algunas microrregiones situadas en las Sierras Tarahumara y Huicot, en las Montañas de Guerrero y en Los Altos de Chiapas se caracterizan por tendencias de estagnación, e incluso de regresión. Tan solo en 17 municipios el monolingüismo aumenta en más de un punto porcentual, con incrementos superiores al 2% en nueve casos: uno de ellos se sitúa en Chiapas, cuatro se encuentran en la Sierra Tarahumara y en la Sierra Huicot, mientras que los cuatro restantes se ubican en diversas regiones de Oaxaca. Ello contrasta con las tendencias mucho más acentuadas y generalizadas de reducción en la Península de Yucatán y en la Huasteca, así como en ciertas regiones de Oaxaca (figuras 9.29 a 9.31).

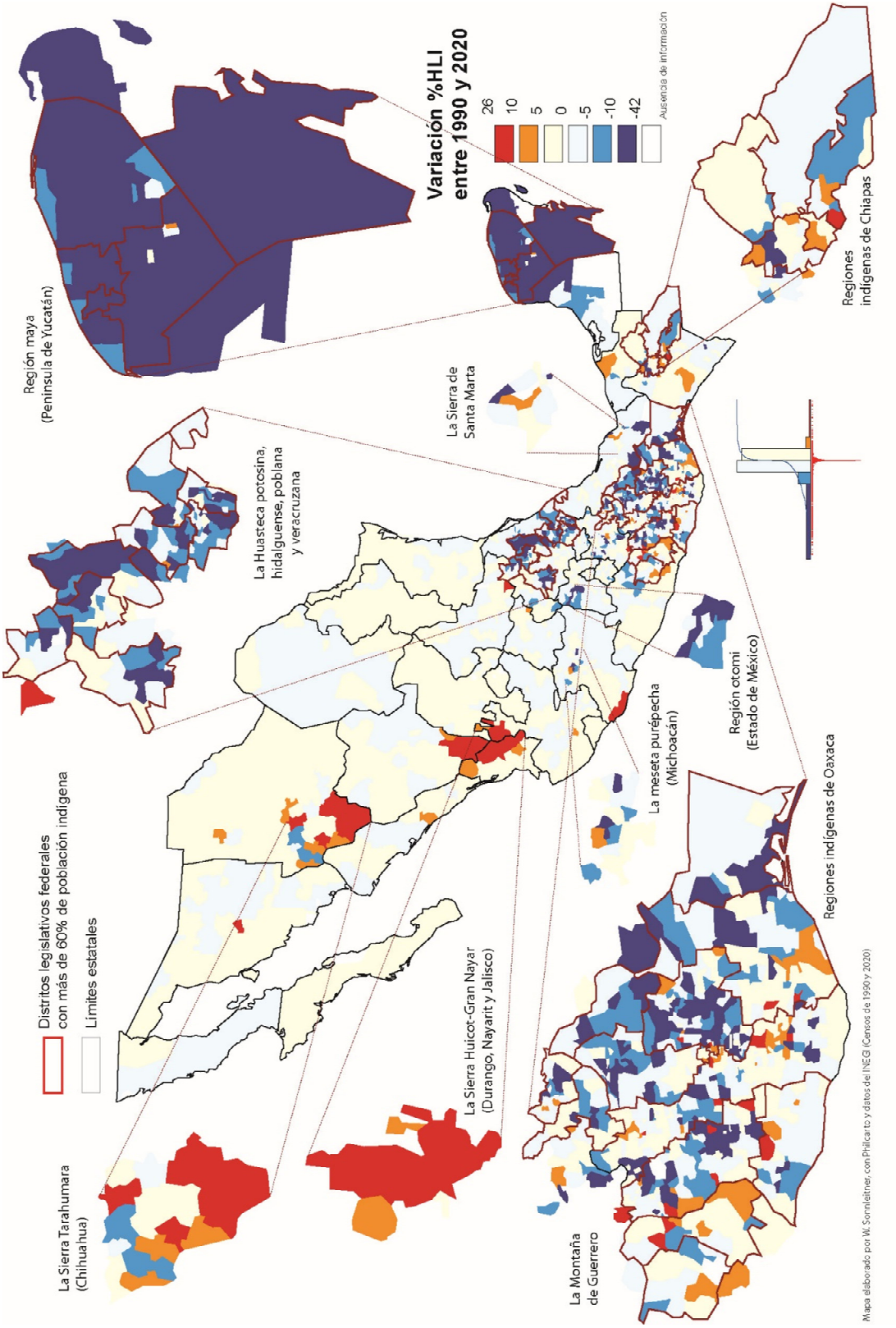
Figuras 9.26 y 9.27: Evolución del %Hablantes de Lenguas Indígenas (INEGI, 1990 y 2020)





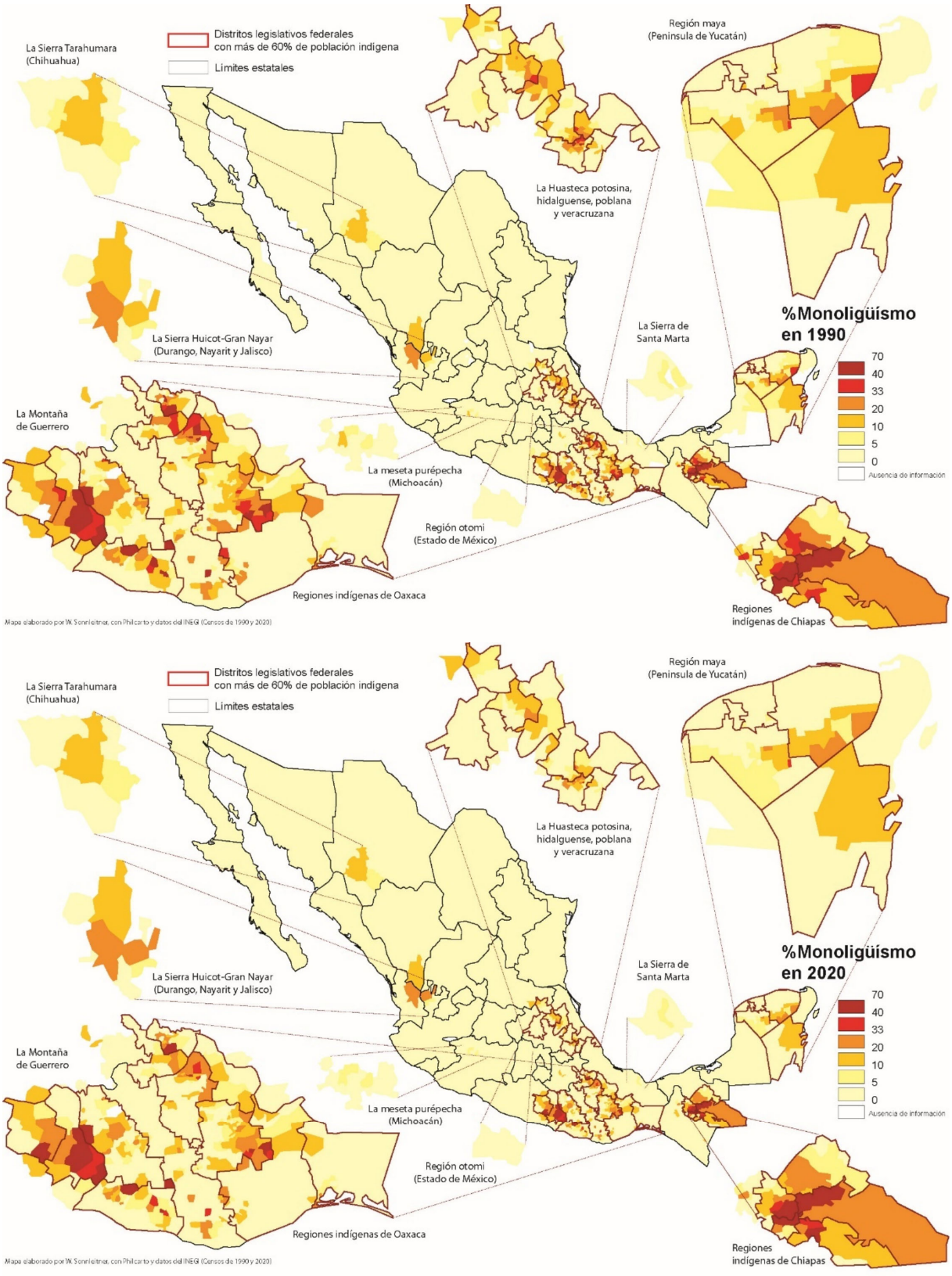
Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos del INEGI (1990 y 2020).

Figura 9.28: Cambios en los %Hablantes de Lenguas Indígenas (1990-2020)



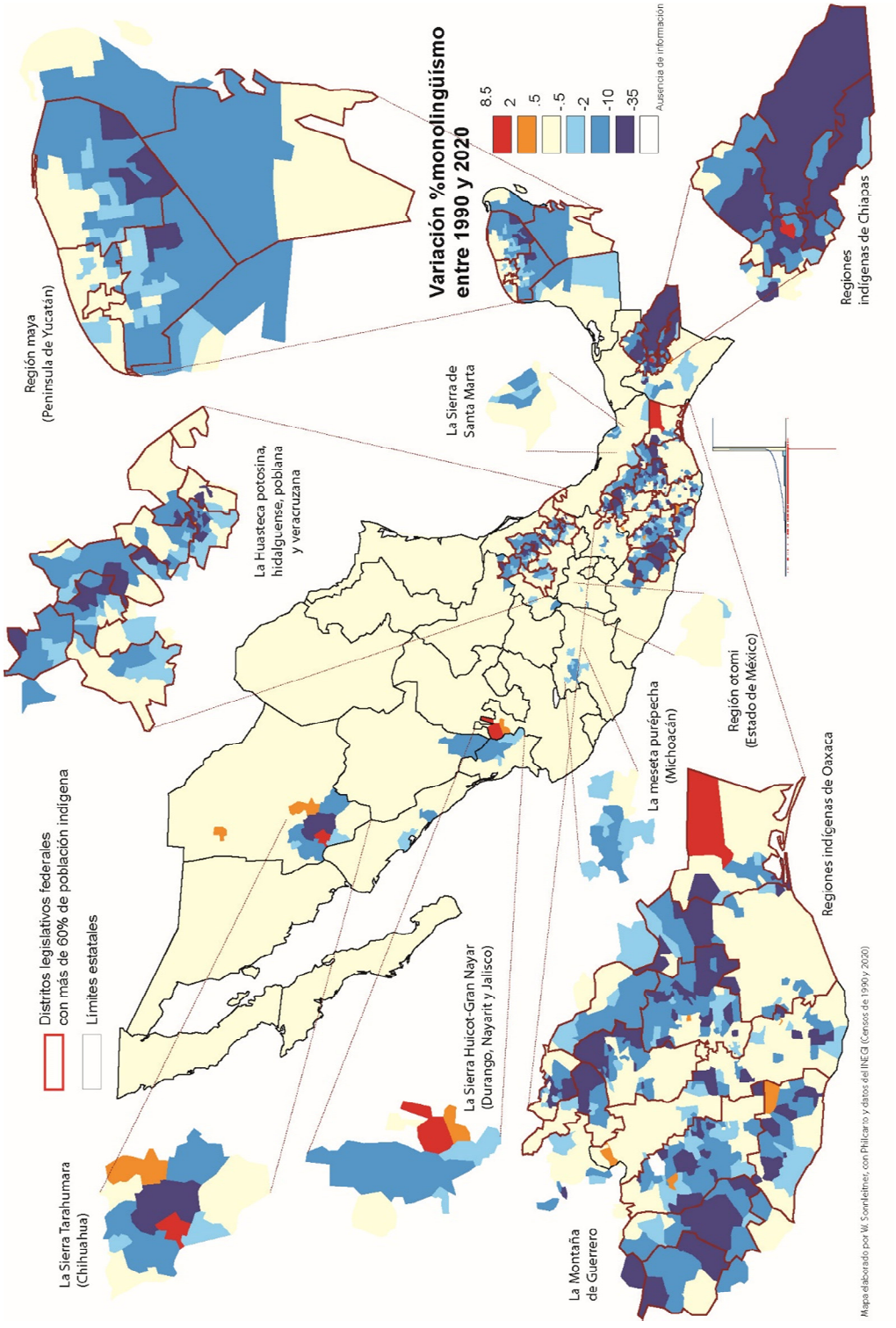
Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos del INEGI (1990 y 2020).

Figuras 9.29 a 9.30: Evolución del % de HLI monolingües (INEGI, 1990 y 2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos del INEGI (1990 y 2020).

Figura 9.31: Cambios en los % de personas indígenas monolingües (1990-2020)

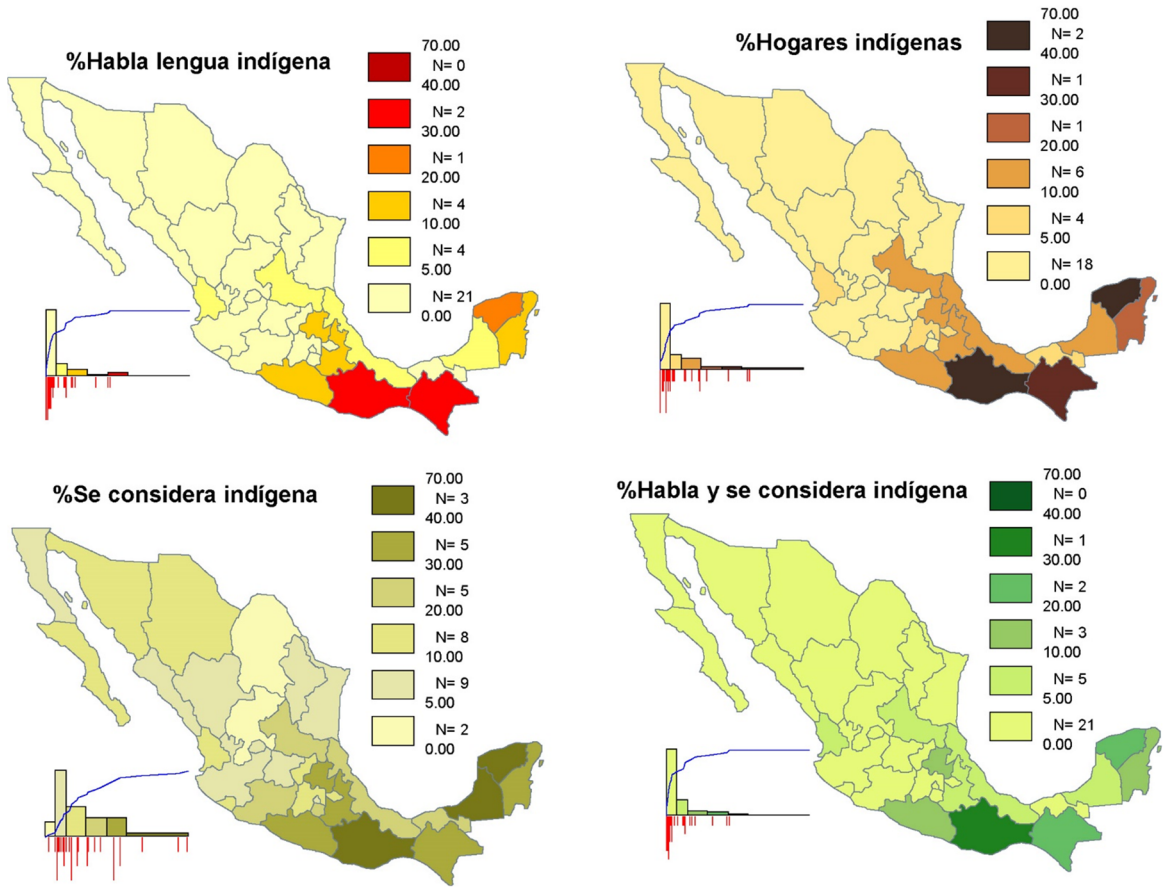


Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos del INEGI (1990 y 2020).

A su vez, los desfases territoriales entre el criterio lingüístico y la autoadscripción arrojan hallazgos sumamente relevantes. En este caso, los problemas de medición de la segunda variable (que se estima partiendo de una sobre muestra que no es representativa para todos los municipios del país) invitan a observar su distribución geográfica en el nivel de las 32 entidades.

Los siguientes mapas (figuras 9.32-9.35) permiten visualizar las discrepancias notables que se registran entre las tres variables que han sido tomadas sucesivamente como criterio oficial para definir a las poblaciones indígenas: el porcentaje de hablantes de lenguas indígenas; el porcentaje de hogares indígenas; y la autoadscripción subjetiva de personas que se consideran indígenas; asimismo, construimos un cuarto mapa que combina el criterio lingüístico con la auto adscripción. Con fines comparativos, utilizamos los mismos umbrales y el mismo número de categorías para los cuatro mapas.

Figuras 9.32 a 9.35: Hablantes de lenguas, hogares y auto adscripción indígena (INEGI 2020)

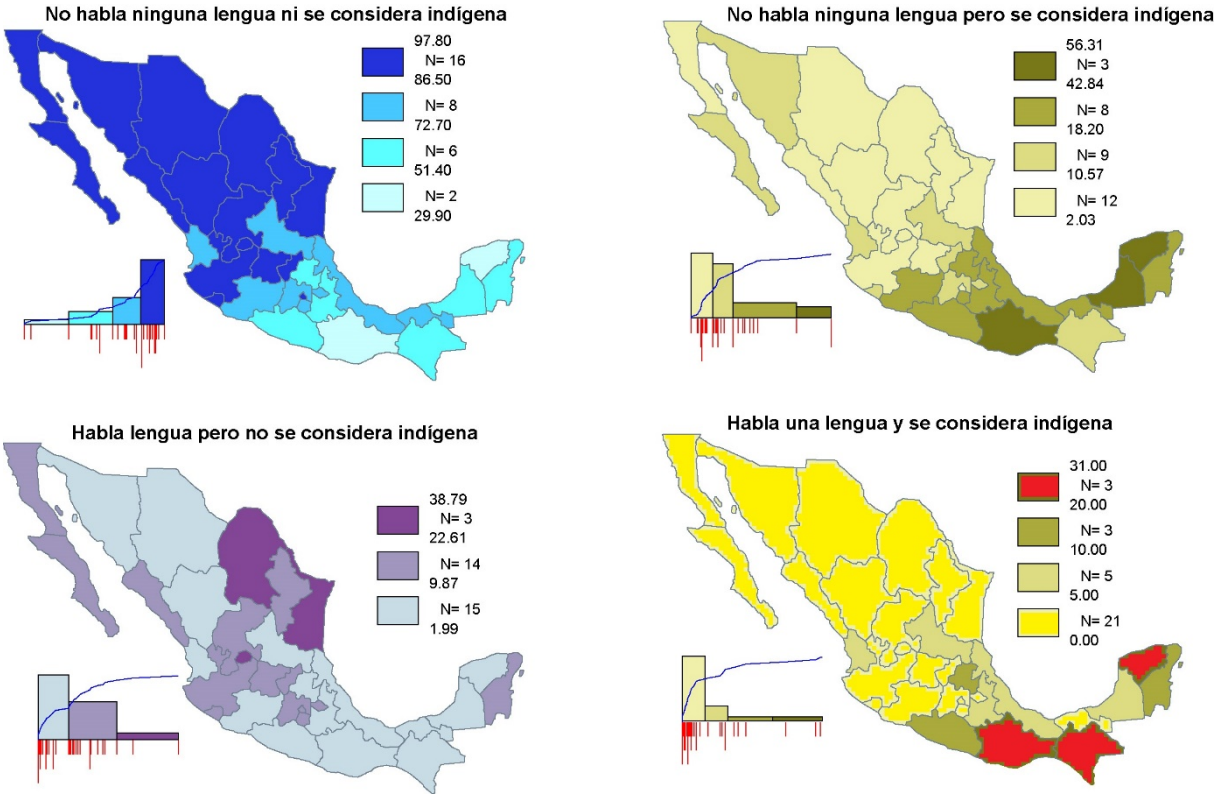


Fuente: Elaboración propia con datos del Censo del INEGI (2020).

Como se observa, cada uno de estos cuatro mapas genera geografías diferenciadas con implicaciones muy distintas para la definición de políticas públicas territorializadas (figuras 9.32-9.35).

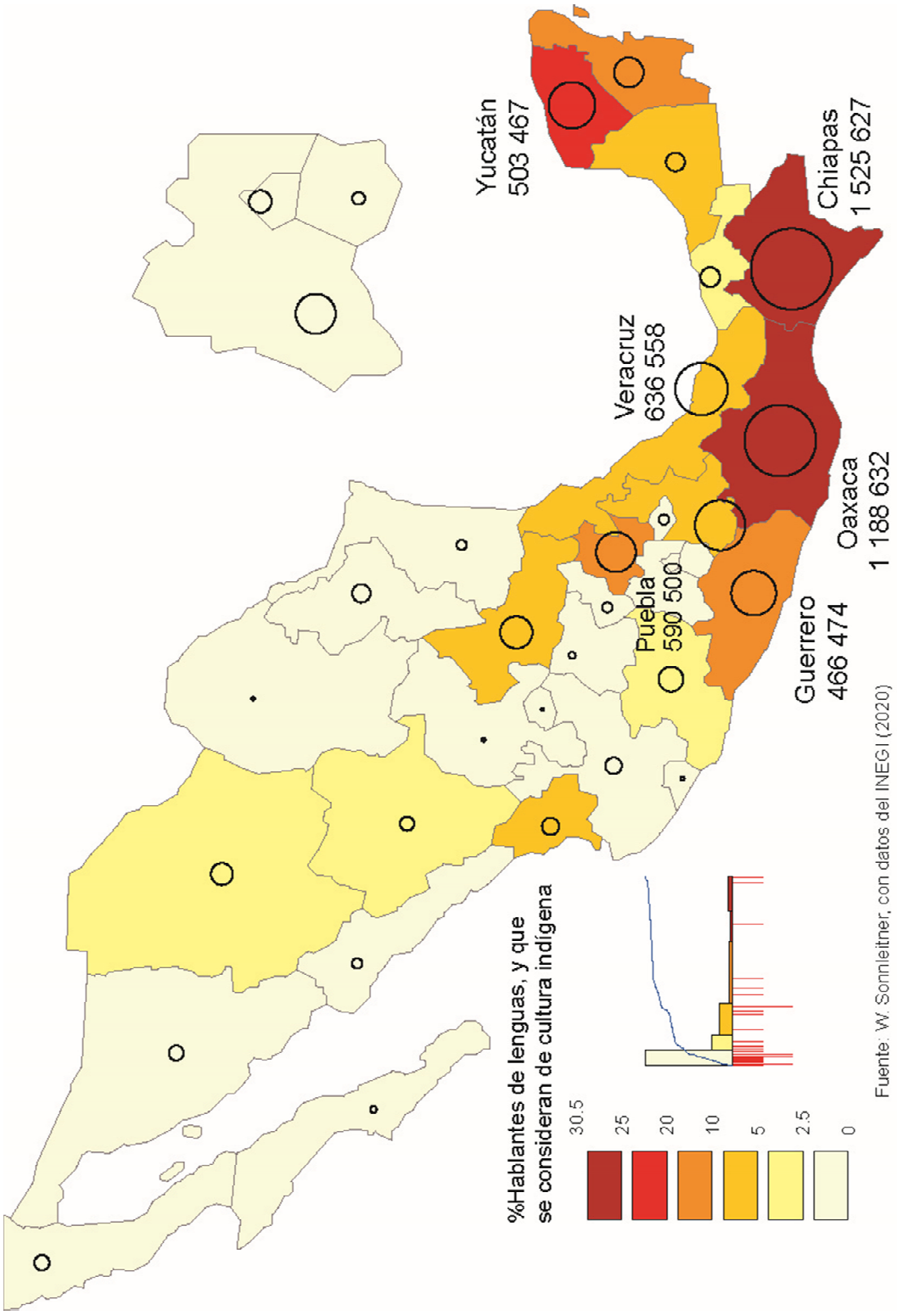
Para complementar este análisis, también incluimos cuatro mapas adicionales (figuras 9.36-9.40) que permiten observar los desfases entre el criterio lingüístico y el de auto adscripción, que resume la magnitud y la proporción de las personas que hablan alguna lengua y se consideran indígenas. La distribución geográfica de estas variables dista mucho de ser anodina. Resultaría importante tomarla en cuenta para el diseño de distritos indígenas de Mayoría Relativa, que permitan mejorar la representación legislativa de estas poblaciones, sin generar controversias delicadas sobre quiénes son –o no son–"auténticos indígenas", y sin propiciar nuevos mecanismos de exclusión, al cancelar el derecho a ser electos a millones de personas no indígenas que desean competir por curules de representación en distritos que pueden ser mayoritariamente mestizos. Volveremos sobre este punto.

Figuras 9.36 a 9.39: Hablar una lengua y/o considerarse indígena (INEGI 2020)



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo del INEGI (2020).

Figuras 9.40: Hablar una lengua y considerarse indígena (INEGI 2020)



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población del INEGI (2020).

Como lo hemos visto, una de las principales particularidades que presenta este grupo poblacional reside en su considerable concentración geográfica, que se traduce en la existencia de regiones reconocidas como indígenas. Analicemos ahora con mayor detalle los niveles efectivos de concentración, y sus implicaciones potenciales para el diseño de distritos indígenas.

En primer lugar, cabe destacar que, en claro contraste con las poblaciones afromexicanas, en 2020, la mitad de la población (49.8%) que habla lenguas indígenas reside en alguno de los 404 municipios mayoritariamente indígenas donde representa, en promedio, 76% de la población municipal mayor a cinco años de edad y donde el 87.9% de los hogares cuentan al menos con un HLI. Para ser precisos, 309 de estos municipios cuentan con más de 66%, 122 de ellos cuentan con más de 90% y 64 de ellos cuentan, incluso, con más de 95% de HLI, reduciendo con ello la proporción de personas mestizas a francas minorías (Figura 9.41).

Figura 9.41: Composición lingüística de los municipios mexicanos (INEGI 2020)

Municipios con %HLI…	Número municipios	Población total (INEGI 2020)	Población total en hogares (INEGI 2020)	Población en hogares indígenas (INEGI 2020)	%	%Total en hogares indígenas	Población mayor a 5 años	Población mayor a 5 años (acumulado)	%	%Hablantes de lenguas indígenas (acumulado)
95-100	64	756,027	753,110	750,023	99.2	6.4	659,125	641,762	97.4	8.9
90-100	**122**	**1,469,976**	**1,463,705**	**1,437,501**	**97.8**	**12.2**	**1,281,498**	**1,223,481**	**95.5**	**17.1**
66-100	309	3,577,352	3,559,492	3,334,054	93.2	28.3	3,166,781	2,698,285	85.2	37.6
50-100	**404**	**5,272,468**	**5,248,378**	**4,636,065**	**87.9**	**39.3**	**4,696,077**	**3,570,878**	**76.0**	**49.8**
40-100	479	6,533,709	6,506,525	5,429,732	83.1	46.0	5,827,326	4,085,073	70.1	57.0
33-100	538	7,912,158	7,880,620	6,193,935	78.3	52.5	7,072,706	4,530,355	64.1	63.2
20-100	653	10,284,008	10,246,181	7,172,925	69.7	60.8	9,216,877	5,075,415	55.1	70.8
10-100	788	13,867,060	13,818,084	8,115,626	58.5	68.8	12,472,214	5,546,937	44.5	77.3
5-100	954	21,600,959	21,521,347	9,259,626	42.9	78.5	19,539,278	6,063,437	31.0	84.5
2-100	1127	34,389,612	34,257,214	10,153,459	29.5	86.1	31,290,823	6,461,648	20.7	90.1
Total	**2468**	**126,002,559**	**125,503,457**	**11,793,380**	**9.4**	**100.0**	**115,682,755**	**7,171,927**	**6.2**	**100.0**

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población del INEGI (2020).

Sin embargo, pese a esta marcada concentración territorial la mitad restante de la población que habla lenguas indígenas reside de forma más o menos dispersa en algún municipio pluri-cultural o mestizo, incluyendo al 30% de los HLI que residen en municipios con menos de 20% y al 15% de HLI que residen en municipios con menos de 5% de hablantes de lenguas indígenas. En otras palabras, la fuerte presencia indígena que se registra fuera de las regiones indígenas –incluso cuando ésta se evalúa en este caso con el criterio lingüístico que resulta más estable, preciso y restrictivo– implica que su representación no puede ser pensada solamente en términos territoriales, sino que debe de considerar otros mecanismos complementarios de representación para estos sectores de la población indígena.

En segundo lugar, cabe recordar que la metodología para el diseño de los 300 distritos uninominales integra un criterio étnico, cuya base de referencia ha cambiado desde su primera implementación en 2004. Originalmente, el criterio que sirvió para la delimitación de los 28 distritos indígenas fue que estos contaran con **al menos el 40% de *Hogares con algún hablante de lenguas indígenas***, criterio que fue sustituido ahora por el de la ***autoadscripción indígena***. En la espera de los resultados del proceso actual de re-distritación, que se está realizando con este nuevo criterio y aún está en curso, analicemos la composición de los 28 distritos indígenas que estuvieron vigentes en 2018 y 2021, sirviendo de base territorial para la elección de las y los diputados que compitieron en ellos cuando se implementaron las primeras cuotas obligatorias indígenas.

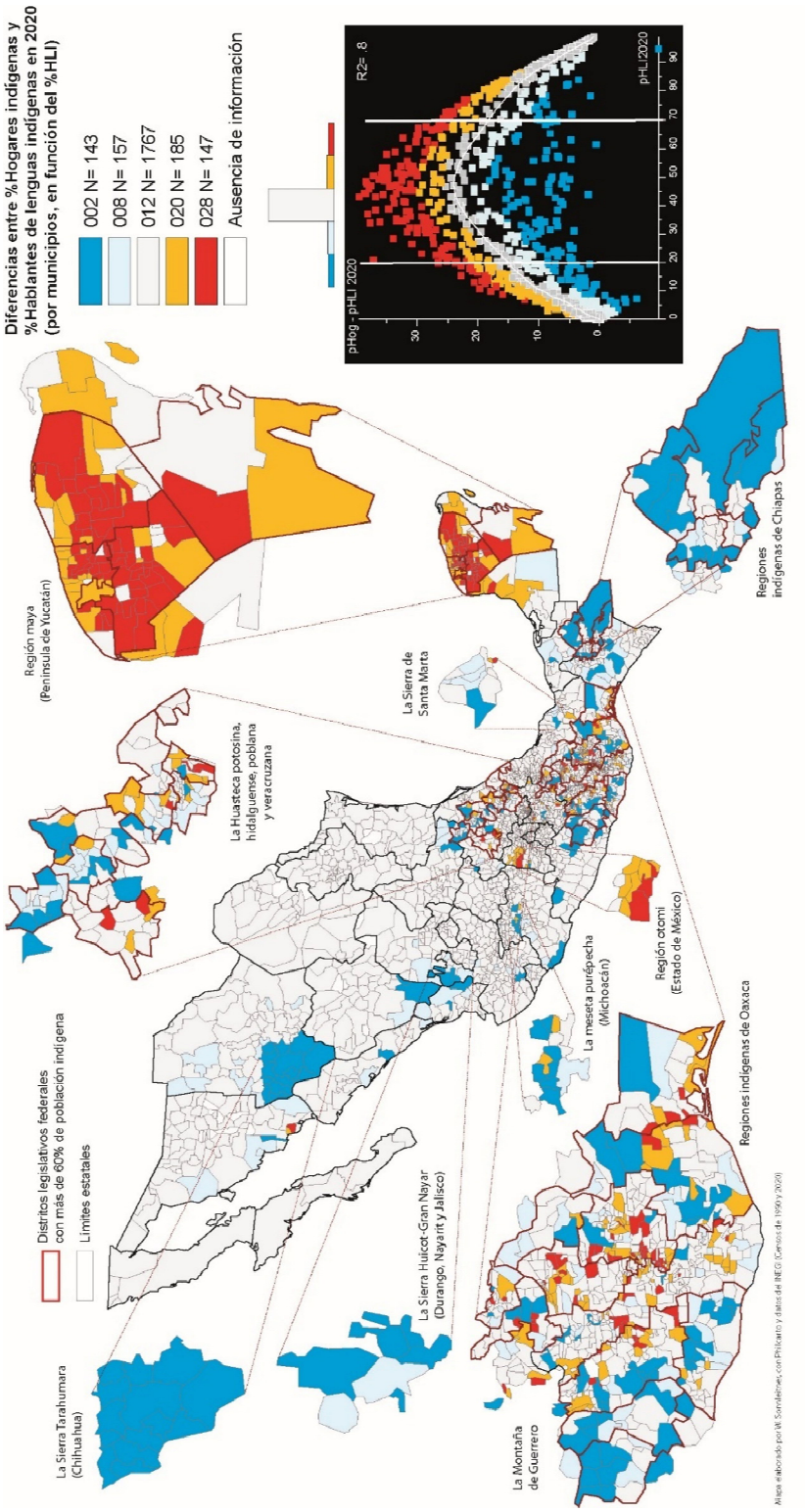
Como se observa en la figura 9.42 (que sintetiza la composición étnico-lingüística de los 28 distritos indígenas vigentes en 2018 y 2021), la metodología usada tiende a dispersar las poblaciones indígenas. Según datos del Censo de 2020, tan solo 11 de estos distritos contaban efectivamente con más de 50% de hablantes de lenguas indígenas, mientras que 12 contaban con menos del 40%, y cinco de ellos con menos de 25% de hablantes de lenguas indígenas. Ello se debe a que dichos distritos fueron creados con base en las estimaciones de los *hogares indígenas* generadas por el INPI partiendo de los datos del Censo de 2010.

Figura 9.42: Composición lingüística de los 28 distritos indígenas en 2018 y 2021

Ent_Dis	Distritos federales en 2018 y 2021	POBTOT	P_3YMAS	P3YM_HLI	P_5YMAS	P5_HLI	PHOG_IND	%HLI3A	%HLI5A	%HogHLI	POBTOT (cumulado)	P5_HLI (cumulado)	PHOG (cumulado)	%Total3YMAS	%Total5YMAS	%TotalHogHLI	No.
7003	CHI_OCOSINGO	426,589	394,842	303,785	371,827	287,869	365,865	76.9	77.4	86.1	426,589	287,869	365,865	4.1	4.0	3.1	1
7002	CHI_BOCHIL	445,224	405,963	280,235	381,451	263,968	339,033	69.0	69.2	76.4	871,813	551,837	704,898	7.9	7.7	6.0	2
7005	CHI_SAN CRISTOBAL DE LAS CASAS	454,255	424,206	277,321	402,549	262,761	335,889	65.4	65.3	74.2	1,326,068	814,598	1,040,787	11.7	11.3	8.8	3
7001	CHI_PALENQUE	410,229	372,867	241,894	355,108	231,503	293,637	64.9	65.2	71.9	1,736,297	1,046,101	1,334,424	15.0	14.6	11.3	4
12005	GUE_TLAPA	404,179	375,410	233,746	356,244	223,976	297,823	62.3	62.9	74.2	2,140,476	1,270,077	1,632,247	18.2	17.7	13.8	5
7011	CHI_LAS MARGARITAS	387,847	358,333	195,354	339,181	185,690	241,430	54.5	54.7	62.3	2,528,323	1,455,767	1,873,677	20.8	20.3	15.9	6
13001	HID_HUEJUTLA DE REYES	400,091	379,826	200,815	364,783	196,573	278,008	52.9	53.9	69.6	2,928,414	1,652,340	2,151,685	23.5	23.0	18.2	7
24007	SAN_TAMAZUNCHALE	379,671	359,846	186,320	345,381	182,459	261,642	51.8	52.8	69.0	3,308,085	1,834,799	2,413,327	26.1	25.6	20.5	8
30002	VER_TANTOYUCA	363,687	346,588	174,597	334,132	171,540	240,833	50.4	51.3	66.4	3,671,772	2,006,339	2,654,160	28.4	28.0	22.5	9
20002	OAX_TEOTITLAN DE FLORES MAGON	400,638	380,379	188,135	365,420	183,346	243,008	49.5	50.2	61.0	4,072,410	2,189,685	2,897,168	31.0	30.5	24.6	10
31001	YUC_VALLADOLID	418,179	395,361	192,917	379,899	190,216	307,608	48.8	50.1	73.7	4,490,589	2,379,901	3,204,776	33.6	33.2	27.2	11
20006	OAX_HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO	400,794	377,963	174,447	361,284	169,295	234,109	46.2	46.9	58.9	4,891,383	2,549,196	3,438,885	36.0	35.5	29.1	12
12006	GUE_CHILAPA	413,902	386,117	178,107	367,100	170,396	220,807	46.1	46.4	53.7	5,305,285	2,719,592	3,659,692	38.4	37.9	31.0	13
31005	YUC_TICUL	440,998	417,673	186,337	401,375	184,763	330,161	44.6	46.0	75.0	5,746,283	2,904,355	3,989,853	40.9	40.5	33.8	14
20004	OAX_TLACOLULA DE MATAMOROS	453,258	431,846	185,458	415,629	181,323	250,620	42.9	43.6	55.6	6,199,541	3,085,678	4,240,473	43.4	43.0	35.9	15
30018	VER_ZONGOLICA	434,163	410,325	176,549	394,231	171,191	230,587	43.0	43.4	53.2	6,633,704	3,256,869	4,471,060	45.8	45.4	37.9	16
20007	OAX_CIUDAD IXTEPEC	410,947	386,653	149,989	372,286	147,846	233,392	38.8	39.7	56.8	7,044,651	3,404,715	4,704,452	47.9	47.4	39.9	17
21002	PUE_CUAUTILULCO BARRIO	414,927	391,183	142,919	375,279	139,686	193,436	36.5	37.2	46.7	7,459,578	3,544,401	4,897,888	49.8	49.4	41.5	18
21004	PUE_AJALPAN	440,695	412,635	138,875	394,265	134,886	194,484	33.7	34.2	44.2	7,900,273	3,679,287	5,092,372	51.7	51.3	43.2	19
20009	OAX_PUERTO ESCONDIDO	403,267	380,672	125,577	364,182	121,802	175,850	33.0	33.4	43.7	8,303,540	3,801,089	5,268,222	53.4	53.0	44.6	20
20005	OAX_SALINA CRUZ	377,988	359,673	106,037	346,349	103,736	156,178	29.5	30.0	41.4	8,681,528	3,904,825	5,424,400	54.8	54.4	46.0	21
30006	VER_PAPANTLA DE OLARTE	400,805	383,125	107,706	370,247	105,750	163,382	28.1	28.6	40.8	9,082,333	4,010,575	5,587,782	56.3	55.9	47.4	22
20001	OAX_SAN JUAN BAUTISTA TUXTEPEC	387,173	367,268	102,247	352,666	100,265	160,664	27.8	28.4	41.6	9,469,506	4,110,840	5,748,446	57.7	57.3	48.7	23
21003	PUE_TEZIUTLAN	428,212	405,366	98,430	389,357	96,873	170,290	24.3	24.9	39.9	9,897,718	4,207,713	5,918,736	59.0	58.6	50.2	24
13002	HID_IXMIQUILPAN	405,262	386,505	89,009	372,397	88,459	158,714	23.0	23.8	39.3	10,302,980	4,296,172	6,077,450	60.2	59.9	51.5	25
23002	QUI_CHETUMAL	398,557	379,080	86,441	365,071	85,330	151,946	22.8	23.4	38.3	10,701,537	4,381,502	6,229,396	61.4	61.0	52.8	26
31002	YUC_PROGRESO	470,084	448,525	75,083	432,542	74,896	169,497	16.7	17.3	36.1	11,171,621	4,456,398	6,398,893	62.4	62.1	54.2	27
21001	PUE_HUAUCHINANGO DE DEGOLLADO	394,941	373,371	84,030	358,136	82,692	139,381	22.5	23.1	35.4	11,566,562	4,539,090	6,538,274	63.6	63.2	55.4	28

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del Censo de Población de 2020 del INEGI. Los 21 distritos reservados para candidaturas exclusivamente indígenas se señalan en color rosa.

Figura 9.43: Personas y Hogares con Hablantes de lenguas indígenas (1990-2020)



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población del INEGI (2020).

En efecto, cuando se actualizan los datos de los ***hogares indígenas*** partiendo de los datos del Censo de 2020, se observa que solamente 23 de los 28 distritos delimitados en 2017 seguían contando con más de 40% de hogares indígenas cuando se levantó el último censo, mientras que en los cinco distritos restantes dicha proporción variaba entonces entre 34.5% y 39.9% de hogares indígenas, que contaban a su vez con entre 23.1% y 24.9% de hablantes de lenguas indígenas mayores a cinco años. En otras palabras, en estos distritos al menos tres de cada cuatro personas no hablaban ninguna lengua indígena en 2020 (figura 9.41).

Con base en estos datos, también se puede hacer una estimación aproximativa del número de ciudadanas y ciudadanos que no tuvieron el derecho de postularse a cargos de representación legislativa en los 21 distritos federales en los cuales las cuotas fueron reservadas a candidaturas indígenas en 2021. Si se toma como referencia el listado nominal de las 5 millones 992 mil 664 personas mayores de 18 años que residían en alguno de estos distritos indígenas en 2021, entre 3.2 millones (de acuerdo con el criterio lingüístico personal) y 2.2 millones de ciudadanas y ciudadanos mestizos (si se toma el criterio de hogares indígenas) no tuvieron el derecho al voto pasivo ese mismo año, y el conjunto de ellas tampoco tuvo el derecho de votar por candidaturas no indígenas, si así lo hubiesen deseado y decidido libremente mediante su sufragio.

En este caso, ambas estimaciones se derivan del mismo criterio lingüístico: en el año 2020, el INEGI censó a 7.36 millones de personas hablantes de lenguas indígenas que, a su vez, formaban parte de hogares en los cuales vivían 11.8 millones de mexicanas y mexicanos. Sin embargo, las discrepancias entre ambos criterios se acentúan considerablemente cuando se analizan a nivel municipal. Como lo ilustra el siguiente mapa (figura 9.43) los desfases más importantes se producen en los municipios en color rojo, donde las divergencias de estimación son superiores a veinte y rebasan incluso los treinta puntos porcentuales en 85 casos.

Para citar algunos ejemplos extremos, en cinco municipios de Oaxaca (Nuevo Zoquiápam y San Pedro Mártir), Puebla (Zinacatepec y Altepexi) y Yucatán (Tekit), las estimaciones del INEGI de las personas hablantes de lenguas indígenas se sitúan entre 41% y 46.2% (para los mayores a 3 años), mientras que las estimaciones derivadas de

estos mismos datos censales varían entre 82.4% y 86.7% para los hogares indígenas, con diferencias mayores a cuarenta puntos porcentuales.

Lo que es relevante es que las divergencias más importantes se concentran justamente en los territorios multi-culturales en los cuales conviven proporciones considerables de hablantes de lenguas indígenas y de personas mestizas. Las relaciones inter-étnicas entre ambas, que forman ahí parte de la normalidad de la vida cotidiana, se pudieran tensar fácilmente si estas diferencias socio-culturales se politizaran como consecuencia de discursos que busquen polarizar estratégicamente estas identidades. Se trata de un riesgo verosímil que se ha producido en numerosos países del mundo, que debe ser ponderado si se opta por implementar procedimientos que excluyen a una parte importante de personas mestizas del derecho a ser votadas –y a todos los ciudadanos de dichas circunscripciones de votar por candidaturas mestizas–, sobre todo en los contextos en los que estas últimas son mayoritarias.

Para ilustrar las implicaciones potenciales de este tipo de divergencias de criterios estadísticos, citemos un ejemplo concreto para el que contamos con datos complementarios.[168] En Chiapas, el desfase entre la parte de personas que hablan alguna lengua y las que se auto adscriben como indígenas es relativamente reducido en contraste con lo que se observa en la península de Yucatán: en 2020, 28.4% de los chiapanecos hablaban alguna lengua indígena en 2020 y 34.5% de ellos se consideraban entonces de cultura indígena. Asimismo, el 97.5% de quienes hablaban alguna lengua mesoamericana también se consideraban de cultura indígena, y una quinta parte de éstos últimos solamente hablaban español. Finalmente, 65% de la población de Chiapas no hablaba ninguna lengua, ni se consideraba de cultura indígena (INEGI, 2021).

Como en el resto del estado, el desfase también es reducido en San Cristóbal de Las Casas: 34.2% de los coletos hablaban alguna lengua indígena en 2020 y 45.6%

[168] Otro caso relevante, el de la ciudad de Mérida en Yucatán, fue desarrollado por el Consejero Electoral Uuc Kib Espadas en su Conferencia "*Los desafíos de la ("auto-") adscripción ("calificada"): reflexiones a partir de la consulta indígena realizada por el INE en 2022*", dictada en El Colegio de México el 6 de Septiembre de 2022, en el marco del Foro Académico: "*Experiencias y retos en la implementación de acciones afirmativas para la representación legislativa de grupos y personas con discapacidades, migrantes y residents en el exterior, afromexicanas, indígenas y de la diversidad sexual*".

de ellos se consideraban entonces de cultura indígena; Asimismo, 97% de quienes hablaban alguna lengua mesoamericana también se consideraban de cultura indígena, y una cuarta parte de éstos últimos solamente hablaban español. En otras palabras, 53.4% de la población sancristóbalense no hablaba ninguna lengua ni se consideraba de cultura indígena en 2020 (INEGI, 2021).

Y sin embargo, por el hecho de situarse en un distrito federal que fue reservado para candidaturas indígenas desde 2018, esa mayoría numérica de mestizos de la ciudad ha sido excluida en dos ocasiones del derecho a postularse a la diputación federal. Más aún: cuando la candidata de la coalición Juntos Haremos Historia (JHH) se registró y ganó la diputación federal del mismo distrito, la legitimidad de su triunfo fue cuestionada y se le señaló públicamente por "no ser indígena", a pesar de ser la hija de una mujer tzeltal y de conservar vínculos con sus familiares en Oxchuc y con numerosas comunidades alteñas, que la apoyaron activamente en su campaña y votaron por ella de forma contundente. Tres años después, la misma legisladora saliente se volvió a postular para reelegirse en el mismo distrito. Pero en esta ocasión, la candidata de otra coalición ganó la curul en una contienda muy reñida, lo que llevó a que su victoria fuera impugnada por "no ser indígena", impugnación que fue desechada posteriormente por el Tribunal Electoral. Con todo, muchos sancristobalenses siguen considerando que la diputada federal actual del 05 distrito "no es indígena".

Esto plantea un último reto, relacionado con el ámbito local y con los multi-citados vínculos comunitarios. En efecto, existe una confusión persistente en la definición de la población a la que se busca atender con la acción afirmativa: la Constitución y la jurisprudencia mexicanas establecen con claridad que la auto adscripción es el criterio que debe de aplicarse para establecer quien es indígena. Es por ello que la población de referencia para la re-distritación pasó de los ***hogares con algún hablante de lenguas indígenas*** (en los cuales residían ***11.8 millones*** de mexicanas y mexicanos en 2020) a las ***23.2 millones de personas que se auto adscribieron como indígenas*** ese mismo año. Sin embargo, si bien este último criterios fue utilizado para fijar las cuotas en 2021 y, ahora, también está siendo utilizado para la delimitación de los distritos indígenas, el criterio que se privilegió para la calificación

objetiva de dicha adscripción es el de un vínculo comunitario comprobable, lo que restringe drásticamente la población que puede acceder a dicha acción afirmativa: según los datos de la ENDISEG (2022), su proporción puede ser estimada en alrededor de 5 millones de personas.

Ello lleva a plantear una pregunta tan elemental como compleja: ¿qué es, empíricamente, una comunidad indígena en el México contemporáneo?

Para responder a esta pregunta, indaguemos en el criterio lingüístico, que subestima el número total de personas indígenas, pero resulta más estable y menos subjetivo, además de haber sido captado en los niveles más finos de desagregación territorial. En una perspectiva territorial, el Censo de 2010 registró así 64 grupos étnico-lingüísticos que se concentraban geográficamente en 803 municipios, en 4 mil 394 secciones electorales y en 28 mil 338 localidades con más de 30% de hablantes de lenguas indígenas (INEGI, 2011). Ello invita a interrogarse sobre el nivel más propicio para estudiar las características demográficas y socio-territoriales de las poblaciones indígenas y, por ende, de sus comunidades. En efecto, las 28 mil localidades que registra el INEGI contienen miles de caseríos en los que apenas residen algunas familias en zonas dispersas y aisladas, por lo que resultan demasiado pequeñas para concebirlas como "pueblos indígenas" culturalmente autónomos.

A su vez, la apuesta antropológica clásica de estudiar municipios enteros para captar los sistemas de cargos tradicionales y las redes comunitarias de apoyo mutuo, que tenía mucho sentido en las décadas de 1940-1960, se ha vuelto cada vez más endeble a raíz de la explosión demográfica. Como botón de muestra, San Juan Chamula (que tenía 16 mil habitantes en 1940) cuenta ahora con más de 87 mil habitantes, distribuidos en más de cien localidades organizadas en agencias municipales, que guardan relaciones conflictivas con la cabecera municipal. Dichos conflictos "geo-estratégicos" de tipo centro-periferia, que han sido finamente estudiados por Danièle Dehouve (2001) en los municipios extensos de Guerrero, también se producen en los pequeños municipios de Oaxaca, en los que conviven varias comunidades que se disputan el poder municipal (Sonnleitner, 2014).

De ahí la necesidad de pensar las dinámicas comunitarias en varias escalas complementarias. En una perspectiva micro-económica, cabe recordar la

importancia de las formas de propiedad social en el campo mexicano. En su obra de referencia sobre los indígenas mexicanos, Arturo Warman considera que en el año 2000 alrededor de 854 mil comuneros y ejidatarios indígenas residían y trabajaban en 5 mil 632 ejidos y comunidades agrarias (Warman, 2003).[169]

Pero dichas unidades productivas no operan en el vacío, por lo que también hay que situarlas en su entorno social y macro-económico. Como bien lo demostró Gonzalo Aguirre Beltrán, la economía de las comunidades depende estrechamente de los centros comerciales en los que venden su producción y dónde se abastecen de mercancías foráneas. En este sentido, las comunidades indígenas forman parte íntegra de sistemas socio-económicos más amplios, a la imagen de las famosas "*regiones de refugio*" que estudió el mismo autor en los sesenta (Aguirre Beltrán, 1967), tomando como ejemplo paradigmático San Cristóbal de Las Casas y su *hinterland* en Los Altos de Chiapas (donde se ubicó por cierto el primer Centro Coordinador Regional tzotzil-tzeltal del INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA, que se fundó en 1951).

Por ello, resulta útil considerar distintos niveles de análisis para situar las interacciones comunitarias entre la región, el municipio y la localidad. Sin corresponder exactamente con el nivel de "*la comunidad*", las secciones electorales delimitadas por el Instituto Federal Electoral (IFE) presentan a su vez ventajas importantes, por ejemplo para el estudio de los comportamientos electorales indígenas. Éstas fueron diseñadas para distribuir la población electoral de una forma equilibrada, por lo que son relativamente homogéneas en su tamaño demográfico. En el ámbito eminentemente rural en el que se sitúan las 3 mil 342 secciones mayoritariamente indígenas, éstas contienen en promedio entre 532 (en 1991) y 1200 electores inscritos en el padrón (en 2018), con una distribución simétrica y normal. Asimismo, éstas permiten observar la diversidad política interna de los municipios, las diferencias y las tensiones recurrentes entre las agencias periféricas y las cabeceras que suelen administrar los recursos públicos. Pero sobre todo, el mismo INEGI hizo un esfuerzo para agregar los datos de los Censos de 2010 y 2020 en este nivel constitutivo

[169] En 2017, el sistema del Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA) todavía registra 31 mil 699 núcleos agrarios (29 mil 728 ejidos y 1 971 comunidades), sin precisar la pertinencia étnico-lingüística de los comuneros y ejidatarios. Fuente: https://datos.gob.mx/busca/dataset/estadistica-agraria--indicadores-basicos-de-la-propiedad-social/

de la geografía política, por lo que contamos ahora con una gran riqueza de datos socio-demográficos que pueden ser contrastados con los comportamientos electorales en el nivel seccional (INEGI-IFE, 2012).

Considerando la notable concentración territorial de las poblaciones indígenas (que se traduce en una distribución atípica y sesgada de sus promedios seccionales), la siguiente variable categórica dicotómica permite captar la distribución geográfica de las 3 mil 339 secciones mayoritariamente indígenas. Esta elección metodológica minimiza el riesgo de diluir la especificidad de las microrregiones indígenas, dejando fuera las secciones multiétnicas con predominancia mestiza para concentrarse en aquellas en las que al menos la mitad de la población hablaba alguna lengua indígena en 2010. Como se observa en la figura 9.44, 65% del conjunto de estas poblaciones originarias residen en ellas, representando en promedio 85% de la población local.

Figura 9.44: Concentración de la población hablantes de lenguas indígenas (2010)

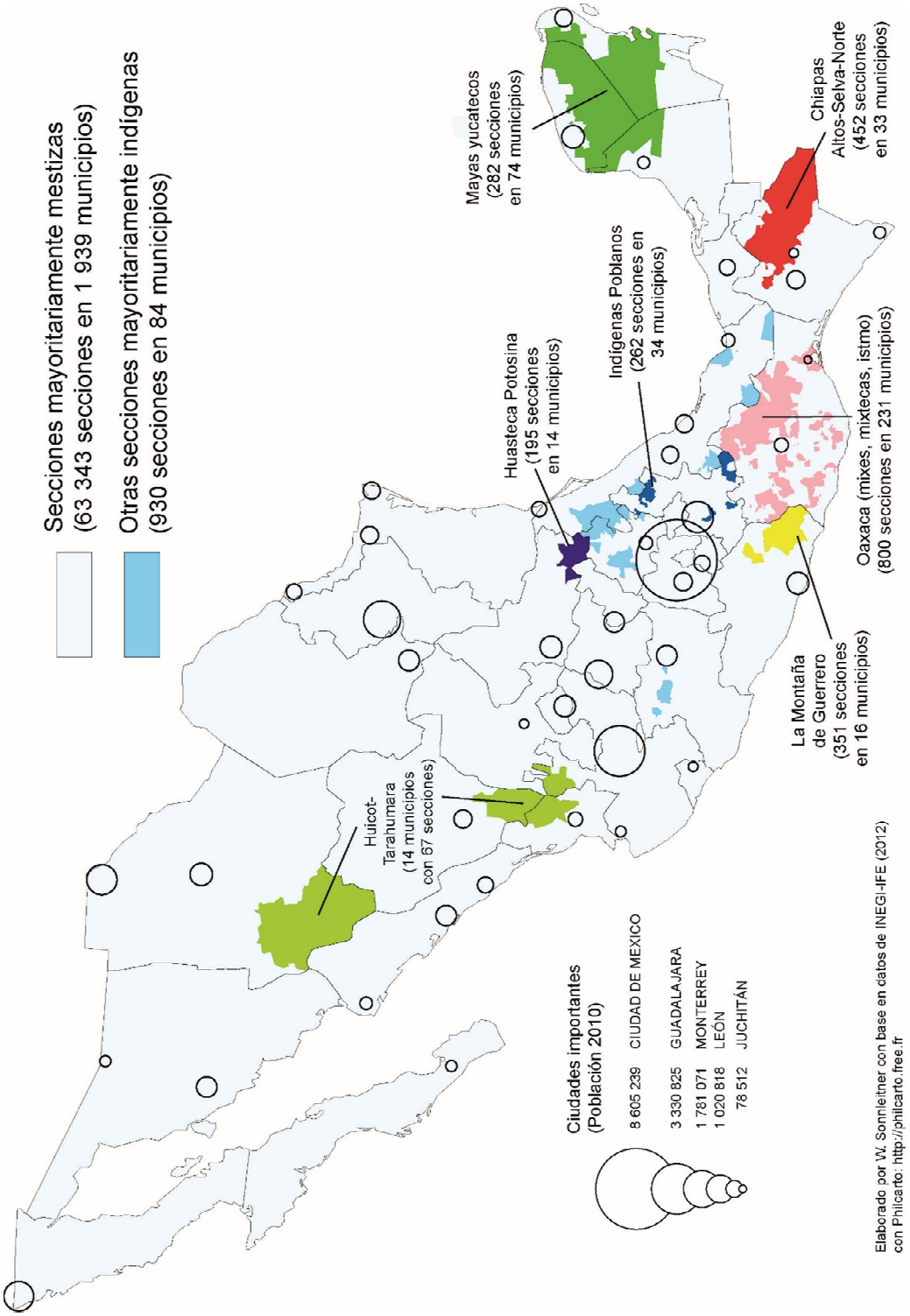
%HLI (umbrales)	No. Secciones	Población total mayor a 3 años (2010)	HLI mayores a 3 años (2010)	%HLI	%Total HLI	%Tot HLI (cumulado)
90-100	1,692	2,759,497	2,674,958	96.9%	39.0%	39.0%
65-90	1,046	1,593,012	1,260,701	79.1%	18.4%	57.3%
50-65	601	906,503	521,357	57.5%	7.6%	64.9%
50-100	***3,339***	***5,259,012***	***4,457,016***	***84.8%***	***64.9%***	***64.9%***
40-50	475	748,147	337,028	45.0%	4.9%	69.8%
30-40	574	935,288	326,278	34.9%	4.8%	74.6%
0-30	62,294	94,536,794	1,744,629	1.8%	25.4%	100.0%
Total	66,682	101,479,241	6,864,951	6.8%	100.0%	

Elaboración propia con base en los datos geo-estadísticos publicados por el INEGI-INE (2012).

Los siguientes mapas (figuras 9.45 y 9.46) sintetizan la distribución territorial de estas 3 mil 339 secciones electorales, que se sitúan en 811 municipios y conforman 23 macro-regiones indígenas con identidades regionales diferenciadas. Evidentemente, estas aproximaciones analíticas son imperfectas y cabe resistir a la tentación de incurrir en falacias ecológicas. Por lo general, cada sección contiene entre dos y cinco localidades (número que puede incrementarse en zonas altamente dispersas) y cada municipio puede contener varias decenas o hasta cientos de comunidades en este ámbito predominantemente rural, por lo que los datos que se pueden analizar en el nivel municipal y seccional solamente proporcionan una idea de la diversidad

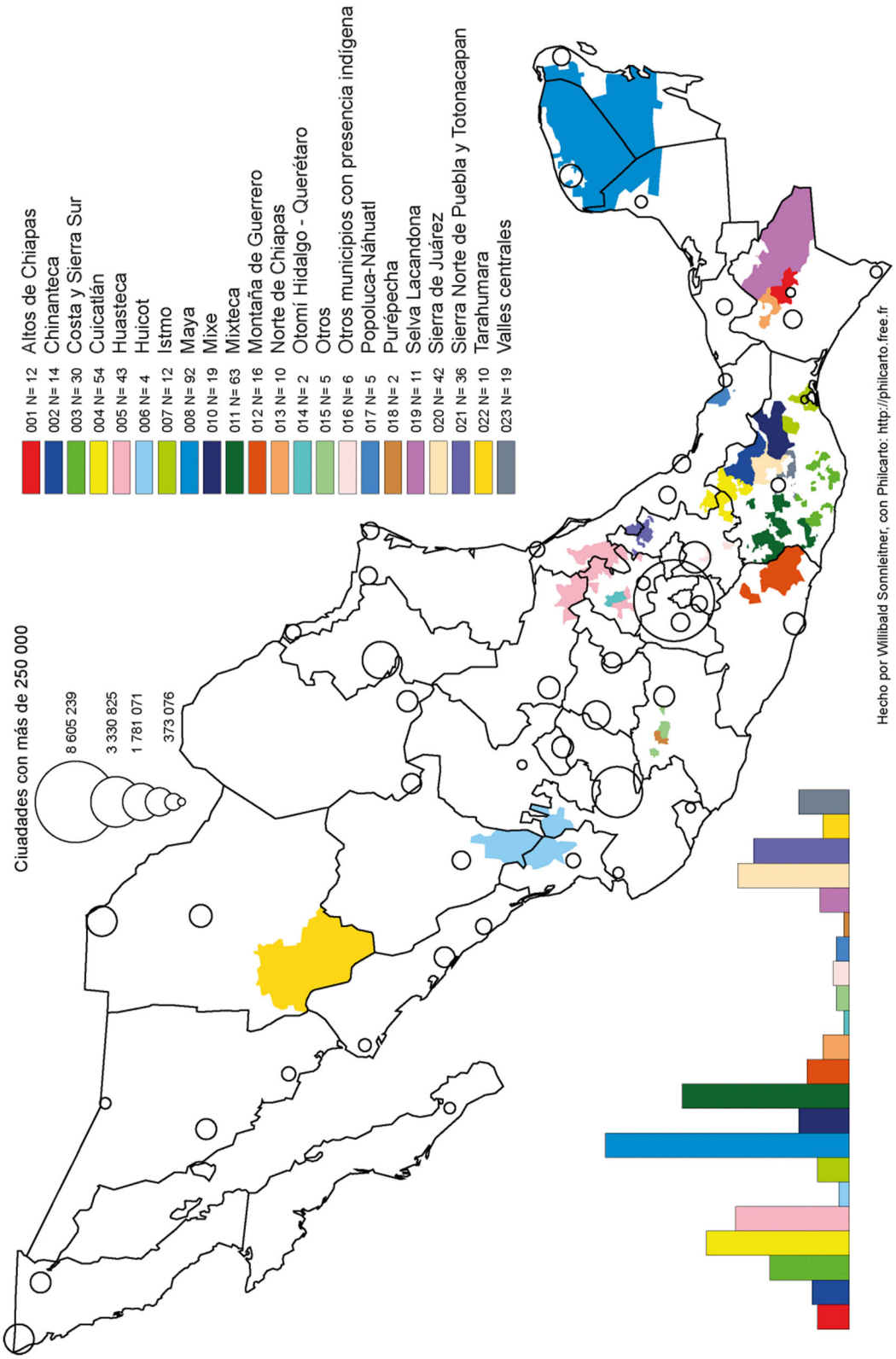
interna de los territorios indígenas, sin permitir hacer inferencias ni para el nivel de las comunidades, ni mucho menos para el nivel de las personas individuales.

Figuras 9.45: Ubicación de secciones con más de 50% de hablantes de lenguas indígenas



Elaboración propia con base en los datos geo-estadísticos publicados por el INEGI-INE (2012).

Figura 9.46: Ubicación de los municipios con más de 50% de hablantes de lenguas indígenas



Elaboración propia con base en los datos del Censo de Población del INEGI (2020).

Cabe destacar que estas regiones indígenas pluri-étnicas distan mucho de ser homogéneas, ya que contienen una impresionante diversidad socio-económica, demográfica, cultural y lingüística. Como lo ilustra la figura 9.47, en 2020 el Censo captó 70 lenguas distintas, de las cuales solamente una rebasa el millón de hablantes; cinco más cuentan con suficientes hablantes para alcanzar el tamaño de un distrito federal uninominal. En contraste, 54 lenguas tienen menos de 100 mil hablantes, 35 cuentan con menos de 10 mil y 21 tienen menos de mil hablantes.

Figura 9.47: La heterogeneidad socio-demográfica de los grupos lingüísticos en México

Lenguas indígenas en México (hablantes de 3 años y más) en 2020 (Censo INEGI)					
Lengua indígena	**Total**	**Lengua indígena**	**Total**	**Lengua indígena**	**Total**
Náhuatl	**1,651,958**	Mayo	38,507	Q'eqchi'	1,599
Maya	***774,755***	Popoluca de la Sierra	36,113	Matlatzinca	1,245
Tseltal	***589,144***	Cora	33,226	**Pima**	**1,037**
Tsotsil	***550,274***	Triqui	29,545	Chocholteco	847
Mixteco	***526,593***	***No especificado***	***22,777***	Lacandón	771
Zapoteco	***490,845***	Yaqui	19,376	Seri	723
Otomí	298,861	Huave	18,827	K'iche'	589
Totonaco	256,344	Popoloca	17,274	Kumiai	495
Ch'ol	254,715	Cuicateco	12,961	Jakalteko	481
Mazateco	237,212	Pame	11,924	Texistepequeño	368
Huasteco	168,729	Mam	11,369	Tepehuano insufic. especif.	317
Mazahua	153,797	**Q'anjob'al**	**10,851**	Paipai	231
Tlapaneco	147,432	Tepehuano del norte	9,855	Pápago	203
Chinanteco	144,394	Tepehua	8,884	Ixcateco	195
Tarasco	142,459	Popoluca insufic. especif.	8,427	Cucapá	176
Mixe	**139,760**	Chontal de Oaxaca	5,613	Kaqchikel	169
Tarahumara	91,554	Sayulteco	4,765	Qato'k	126
Zoque	74,018	Chuj	3,516	Ixil	117
Tojolabal	66,953	Akateko	2,894	Teko	78
Chontal de Tabasco	60,563	***Otras lenguas indígenas***	***2,453***	Oluteco	77
Huichol	60,263	Chichimeco Jonaz	2,364	Kiliwa	76
Amuzgo	59,884	Tlahuica	2,238	Ayapaneco	71
Chatino	52,076	Guarijío	2,139	Kickapoo	63
Tepehuano del sur	44,386	Chontal insufic. especif.	1,704	Awakateko	20

Fuente: Elaboración propias con datos del Censo de Población y Vivienda 2020. Tabulados del Cuestionario Básico (INEGI 20201.

Ello invita a pensar las culturas e identidades indígenas en contextos territoriales eminentemente heterogéneos –multiculturales y pluri-étnicos– que, pese a su patente diversidad, tienen una importante característica en común: la débil presencia de servicios e infra-estructuras públicas, de autoridades e instituciones estatales. En contraste con el Estado francés, que cuenta con 35 mil *communes* [unidades administrativas elementales] para administrar localmente a sus 66 millones de habitantes, el Estado mexicano apenas cuenta con 2 mil 449 ayuntamientos para administrar 126 millones de habitantes en el nivel municipal, en un territorio cuatro veces más extenso que el de la Francia metropolitana. Por ende, los municipios rurales de México están conformados por un sinnúmero de localidades, pueblos y comunidades, que se estructuran en un nivel intermedio, entre el ámbito municipal que las contiene y el de las localidades que las integran.

Para terminar, cabe recordar que cerca de la mitad de las personas hablantes de lenguas indígenas residen en municipios con menos del 50% de HLI, y que una masa crítica de ellas reside en grandes urbes eminentemente mestizas a las que han migrado en búsqueda de mejores oportunidades (por ejemplo, a la Ciudad de México, Guadalajara, Puebla y Toluca).

Ello obliga a pensar en la existencia de múltiples tipos de vínculos comunitarios (incluyendo lo que se ha podido denominar como la "comunalidad"), no necesariamente territorializados ni derivados de la pertenencia o la participación activa como ejidatario o comunero, agricultor o peón en alguna comunidad campesina, sea ésta mestiza o indígena. En efecto, una parte importante de las comunidades rurales de México están integradas por campesinos que no necesariamente hablan alguna lengua ni se consideran indígenas, aunque comparten condiciones muy similares de vulnerabilidad y discriminación, marginación y exclusión, desventaja y sub-representación política.

Todos estos desfases conceptuales, demográficos, territoriales, étnico-lingüísticos y socioculturales reflejan las disyuntivas concretas para estimar la proporción efectiva de población indígena en México, y para derivar de ellas criterios operativos para el diseño efectivo de acciones afirmativas basadas en cuotas.

Como lo hemos visto, el criterio lingüístico facilita contar con un parámetro de exo-adscripción, pero existen muchas personas indígenas que ya no hablan ninguna lengua originaria. Asimismo, es importante tener en cuenta tanto la diversidad étnica como las fuertes transformaciones acaecidas en el uso de las lenguas originarias. En cuanto al incremento exponencial de las personas que se auto adscriben como indígenas, éste se debe en parte al cambio del fraseo para captarla, pero también indica probablemente una transformación más compleja y profunda de los significados y de las percepciones sociales de las identidades indígenas.

Finalmente, cabe señalar un último punto que resulta relevante para la discusión: como lo indican varias investigaciones que hemos realizado, al menos desde la década de 1990 las regiones y los municipios, las secciones y las comunidades indígenas no se caracterizan por comportamientos electorales comunes distintos a los de sus vecinas mestizas, por lo que no hay evidencia empírica de la existencia de un voto indígena: si bien algunas de estas comunidades registran, en ocasiones, tasas ligeramente superiores de participación electoral, sus preferencias electorales son eminentemente plurales y se traducen en índices crecientes de fragmentación partidista, igualmente elevados a los que se registran en el resto mestizo y rural del país (Viqueira y Sonnleitner, 2000; Sonnleitner, 2020, 2013, 2012 y 2001). Por ende, hay que preguntarse lo que implica la ausencia de un comportamiento político-electoral común para la implementación de acciones afirmativas para la representación legislativa indígena.

Sin duda, todas estas cuestiones requieren de mayor reflexión y debate. Lo que queda claro de los datos analizados en este apartado es que se necesita de una evaluación rigurosa de los problemas de adscripción y de medición, que tienen ambos consecuencias importantes sobre la delimitación de los distritos de Mayoría Relativa y la definición de las cuotas, así como sobre la necesidad de elegir criterios consistentes de prueba y de acreditación, que se exigirán en el futuro para acceder a las candidaturas reservadas para las personas indígenas, sin lo cual se seguirán reproduciendo los cuestionamientos, las sospechas y las impugnaciones por posibles, supuestas o efectivas simulaciones o usurpaciones.

E. Personas y poblaciones integrantes de la diversidad sexual y de género

A su vez, el grupo de las personas integrantes de las comunidades de la diversidad sexual y de género alberga desafíos considerables de medición, los cuales no solo pasan por contar con herramientas idóneas de conteo, sino por salvaguardar la ausencia de estigmatización y de discriminación en sus procesos de captación y re-conocimiento. La situación de esta población es muy particular y contrasta con la del resto de los grupos previamente referidos. Se trata de un contingente sumamente diverso del cual todavía sabemos muy poco desde un punto de vista estadístico, y del cual requerimos no solo más información sino mayor participación de la pluralidad de sus integrantes para lograr afinar los acervos de datos con los que contamos.

El primer desafío está ligado con las dificultades para poder estimar de manera certera el tamaño de la comunidad. No solo es un tema que remite a contar con instrumentos de captación, sino que pasa por considerar las problemáticas de interrogar a las personas sobre dimensiones que todavía concitan una alta estigmatización y un alto riesgo de discriminación.

Habida cuenta de ese reto, el intento más loable y preciso de contabilización apenas fue dado a conocer por el INEGI en junio de 2022, mediante la publicación de los datos de la Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (ENDISEG). La ENDISEG fue diseñada por un grupo plural de personas expertas y levantada entre agosto de 2021 y enero de 2022, con el objetivo de: "*identificar de la población de 15 años y más, aquella que se reconoce a sí misma con orientación sexual y/o identidad de género (OSIG) LGBTI+, esto es, no normativa o no convencional, así como conocer sus principales características, tales como: sexualidad, educación, empleo, servicios de salud, salud emocional, satisfacción personal, entre otros*." (INEGI, 2022).

Para lograr recopilar datos representativos y robustos sobre las personas de OSIG-LGBTI+, se desplegó un importante esfuerzo que implicó recurrir a un esquema de muestreo mixto en 43 mil 737 viviendas en las cuales se entrevistaron a 44 mil 189 personas mayores a 15 años, complementándolo con una triangulación de otro cuestionario que podía ser completado en línea, con una herramienta disponible en

la web entre febrero y abril de 2022 que fue completada por 14 mil 364 personas de 15 años y más de las cuales 7 mil 060 eran personas LGBTI+ (véase figuras 9.48 y 9.49).

Figura 9.48: Características metodológicas de la encuesta en viviendas



Fuente: Figura elaborada por el INEGI, tomada de la presentación de la encuesta (INEGI, 2022).

Figura 9.49: Características metodológicas de la encuesta aplicada en la web



Fuente: Figura elaborada por el INEGI, tomada de la presentación de la encuesta (INEGI, 2022).

Lejos de plantear una pregunta unidimensional, dicotómica y cerrada (como se tuviera que hacer si se opta por incluir esta dimensión en un ejercicio censal) se diseñaron doce baterías de preguntas para poder indagar, de una forma sucesiva y pedagógica (los conceptos se van definiendo y explicando a través de los mismos fraseos), en: los contextos de socialización desde la infancia; las prácticas y las relaciones sexuales experimentadas a lo largo de la vida (gracias a la aplicación de dieciocho preguntas); las orientaciones, las preferencias y los gustos sexuales personales (mediante diecisiete reactivos); así como las auto-adscripciones e identidades sexuales y de género de las personas entrevistadas (a través de veinte y dos preguntas).

Figura 9.50: Estructura del cuestionario de la ENDISEG 2022



Fuente: Figura elaborada por el INEGI, tomada de la presentación de la encuesta (INEGI, 2022).

Asimismo, la encuesta incluyó módulos adicionales para captar las características personales y de las viviendas de las y los informantes, sus experiencias relacionadas con la salud mental, la discriminación, la aceptación y el rechazo social, así como sus opiniones y actitudes de apertura social. Finalmente, para evitar sesgos relacionados con el contexto de la entrevista, los cuestionarios fueron aplicados en

las viviendas a través de dispositivos electrónicos que garantizaban el anonimato y la secrecía de las respuestas de las y los informantes.[170]

Gracias a todos estos esfuerzos desplegados por el INEGI, los datos recopilados por la ENDISEG 2020 permiten establecer que alrededor de 5 millones de las personas de 15 y más años que residen en México se considera de algún segmento de la diversidad sexual, lo que representa cerca del 5.1% del total de la población nacional (Figura 51). Entre estas personas, 4.6 millones declararon una Orientación Sexual (OS) Lesbiana, Gay o Bisexual (LGB+); mientras que 908 mil personas se reconocieron a sí mismas con una Identidad de Género (IS) Transgénero o Transexual (T+).[171]

Figura 9.51: Población total OSIG LGBTI+ (ENDISEG 2022)



Fuente: Figura elaborada por el INEGI, tomada de la presentación de la encuesta (INEGI, 2022).

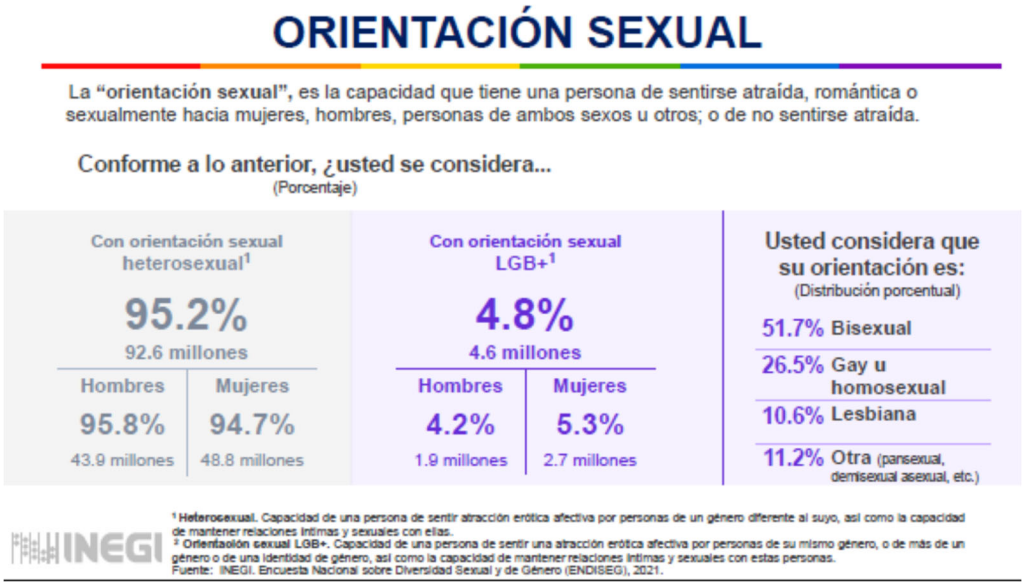
[170] El cuestionario completo, los materiales y los micro-datos de la ENDISEG están disponibles en internet, en el siguiente sitio: https://www.inegi.org.mx/investigacion/endiseg/2022/ [consultado el 28 de junio de 2022].

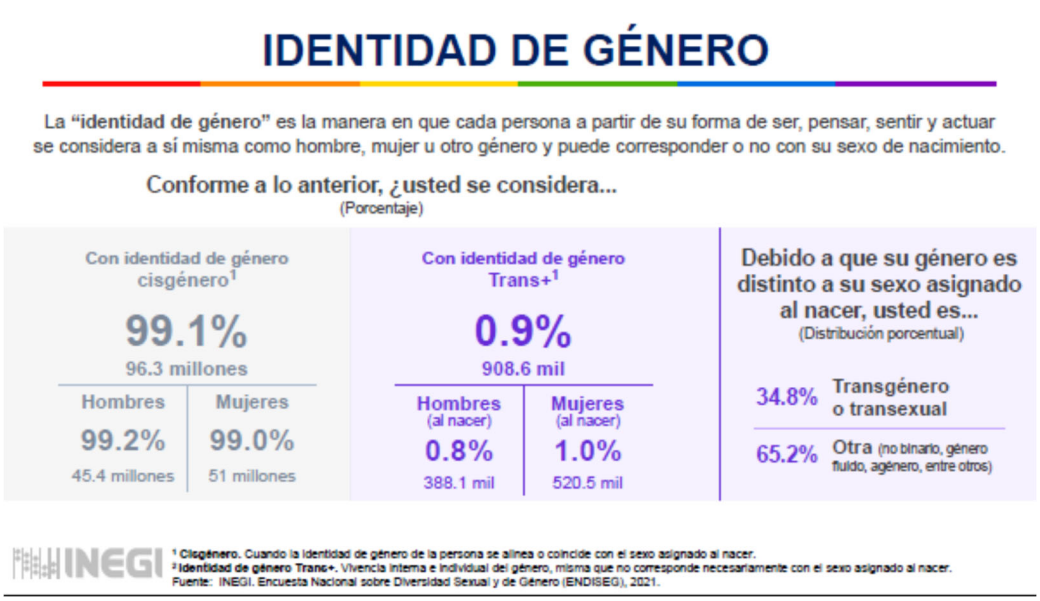
[171] Por orientación sexual LGB+, se hace referencia a la definición propuesta en el marco de la ENDISEG 2021, como capacidad de una persona de sentir una atracción erótica afectiva por personas de su mismo género, o de más de un género o de una identidad de género, así como la capacidad de mantener relaciones íntimas y sexuales con estas personas.

Por identidad de género Trans+, se hace referencia a la definición propuesta en el marco de la ENDISEG 2021, como vivencia interna e individual del género, misma que no corresponde necesariamente con el sexo asignado al nacer.

Gracias a esta valiosa fuente de información, también se sabe ahora que la comunidad denominada "OSIG-LGBTI+" es sumamente plural y está compuesta por una gran diversidad sexual y de género, incluyendo a personas que se auto adscriben como: lesbianas, gays u homosexuales, bisexuales, pansexuales, semisexuales o asexuales (por sus Orientaciones Sexuales, OS); transgéneros, transexuales, bigéneros, demigéneros, agéneros, no binaries, intersexuales, de género fluido, queer, aros, arromántico/a/es, demisexuales, pansexuales, aporagéneros, andróginos, elles y tomboys, entre otras más (por sus Identidades de Género, IG).

Figura 9.52a y b: Población por Orientación Sexual e Identidad de Género (ENDISEG 2022)



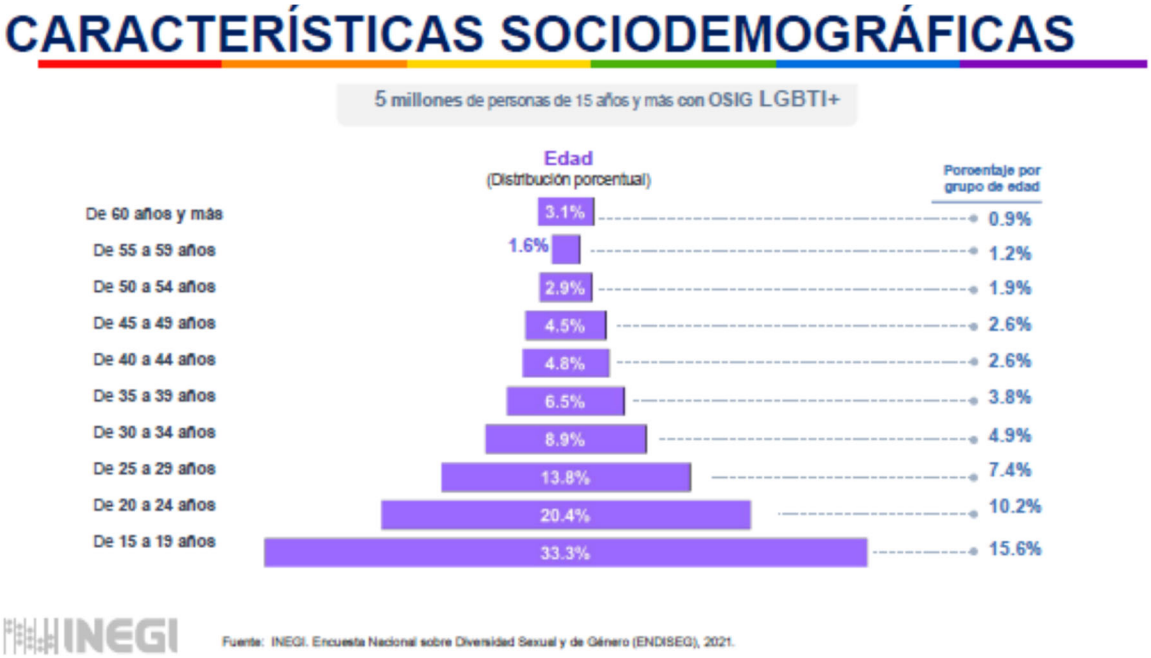


Fuente: Figuras elaboradas por el INEGI, tomadas de la presentación de la encuesta (INEGI, 2022).

Asimismo, además de una estimación rigurosa del número de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, así como de su proporción respectiva y como grupo, la ENDISEG proporciona datos socio-demográficos que permiten caracterizarlas y requieren de mayor análisis e investigación. Como lo indica el reporte oficial de los resultados presentados por el INEGI (2022), se advierte una fuerte sobrerrepresentación de los sectores LGBTI+ en la población más joven, así como en aquellos sectores que cuentan con mayores niveles de escolaridad, con promedios notablemente superiores a los promedios nacionales.

Indaguemos brevemente en ambas dimensiones, empezando por la estructura etaria. Llama la atención que una sexta parte de las y los jóvenes de entre 15 y 19 años se auto-adscribe como persona LGBTI+, y que la misma proporción disminuye fuerte y constantemente entre los siguientes segmentos quinquenales, bajando a una décima parte en el segmento sucesivo, a una de cada catorce personas en el segmento de 25 a 29 años de edad. En otras palabras, 67.5% del total de personas de la diversidad sexual tienen menos de 29 años. El promedio nacional de 5% se asemeja así al promedio que se registra entre las personas de entre 30 y 34 años de edad, pero es cinco veces mayor al promedio que se registra entre las personas mayores a 60 años (véase figura 53).

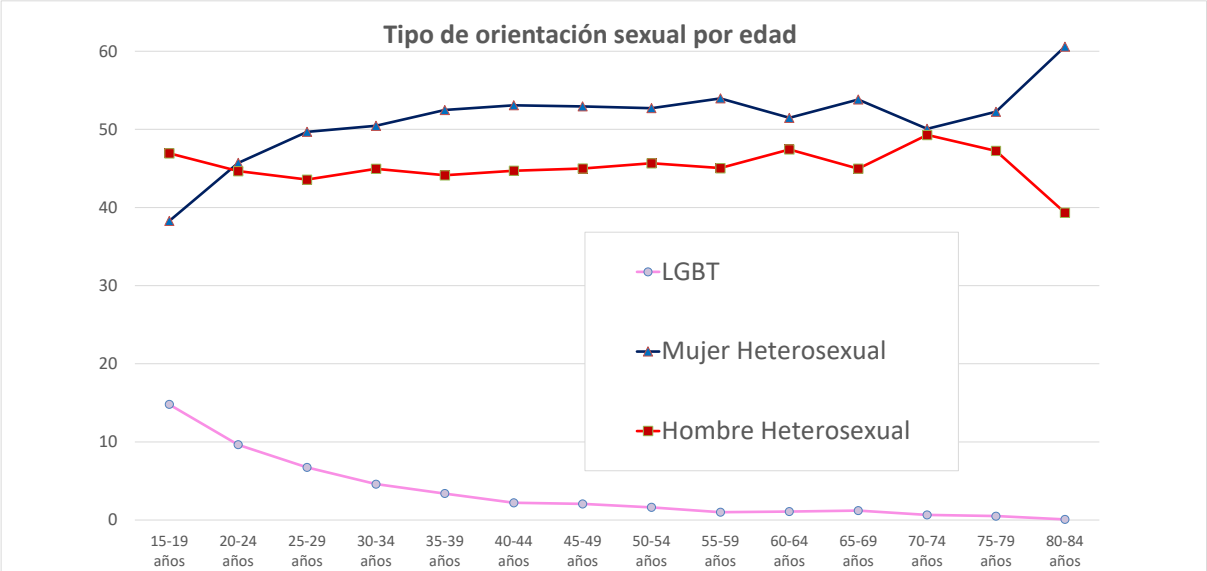
Figura 9.53: Características socio-demográficas de la población LGBTI+ (ENDISEG 2022)

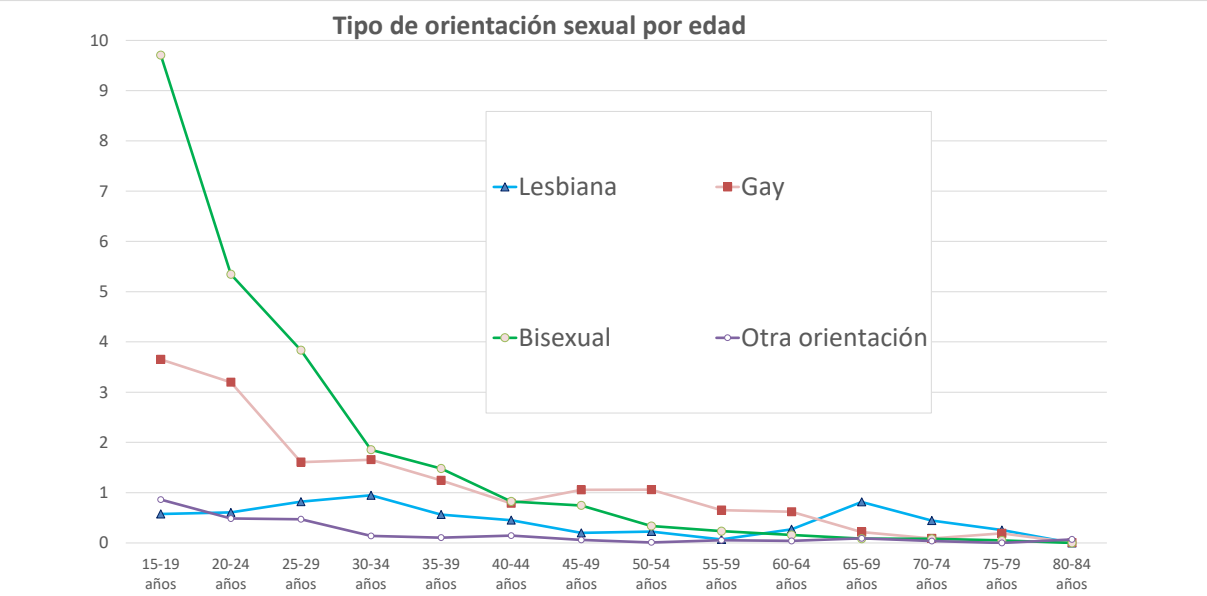


Fuente: Figura elaborada por el INEGI, tomada de la presentación de la encuesta (INEGI, 2022).

Como lo revelan las figuras 9.54 y 9.55, estas tendencias etarias también muestran patrones diferenciados en términos de género y de orientación sexual, siendo más estables entre los hombres heterosexuales y variando de forma inversa entre las mujeres heterosexuales y las personas LGBT+. Ello se debe, particularmente, a la temprana disminución de las personas bi-sexuales que se observa entre los 15 y los 29 años de edad, que se refleja en un incremento correspondiente de la proporción de mujeres heterosexuales de las mismas edades.

Figuras 9.54 y 9.55: Estructura etaria de las personas LGBTI+ (ENDISEG, 2022)

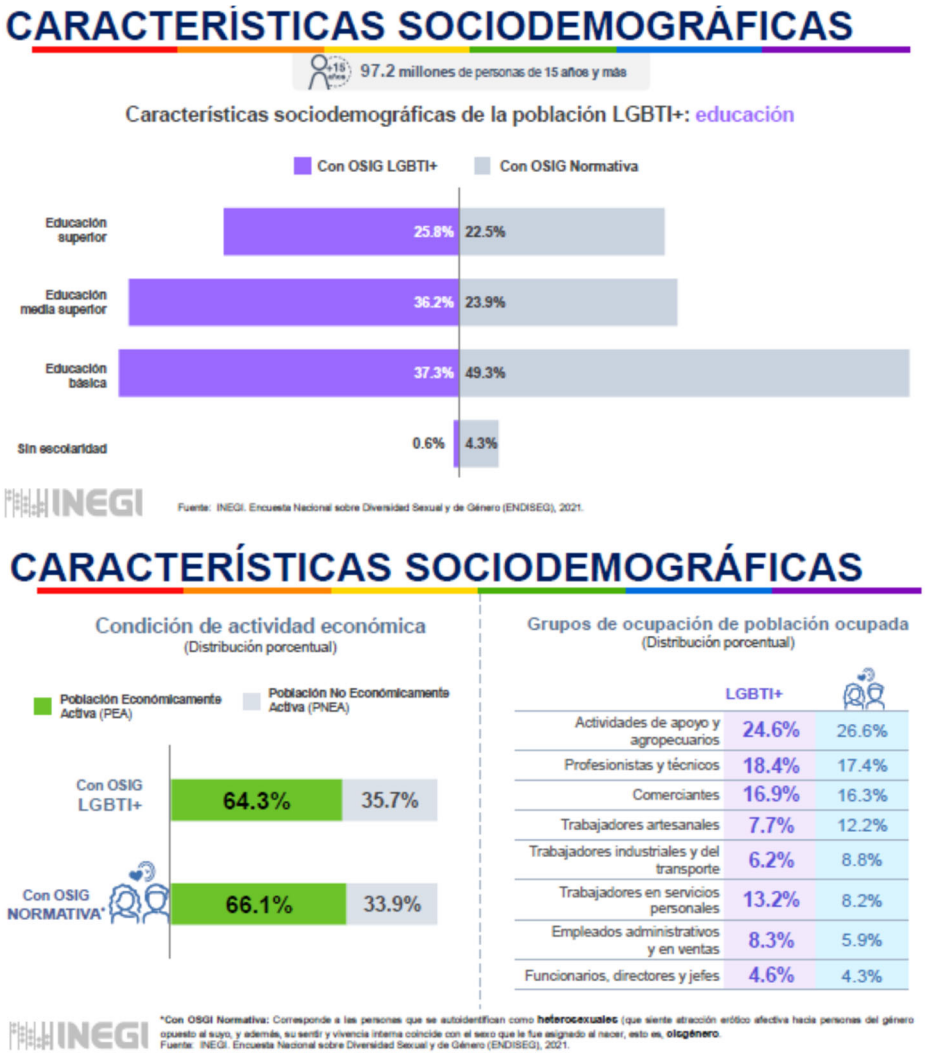




Fuente: Elaboración propia con micro datos de la ENDISEG (2022).

En segundo lugar, se observa una notable sobrerrepresentación de las personas LGBT+ en los sectores con mayores niveles de escolaridad, con un marcado contraste entre las personas sin escolaridad o con educación básica, y las personas con educación media superior. Asimismo, se registran diferencias significativas en los grupos de ocupación laboral, con una sub-representación significativa en actividades artesanales, industriales, de apoyo y agropecuarias, con una clara sobrerrepresentación en empleos administrativos, en ventas y sobre todo en servicios personales, así como con una ligera sobrerrepresentación entre comerciantes, profesionistas y técnicos, funcionarios, directores y jefes (figuras 56a y b).

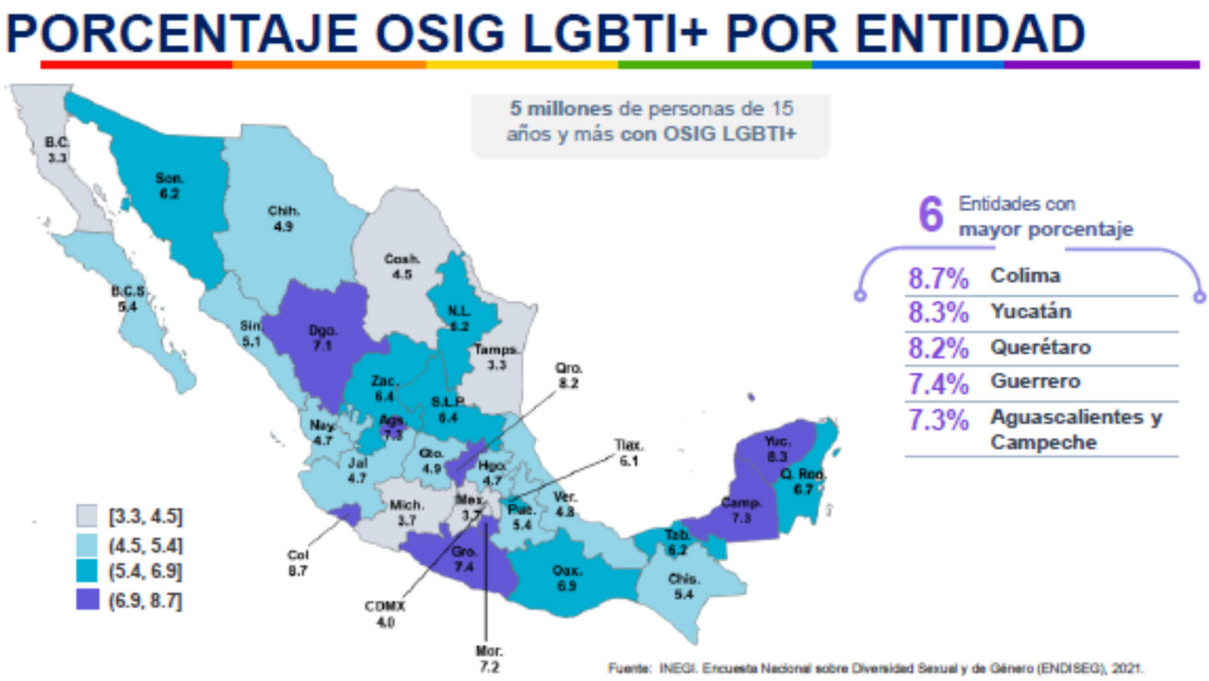
Figuras 9.56a y b: Distribución por niveles de educación y tipos de ocupación



Fuente: Figuras elaboradas por el INEGI, tomadas de la presentación de la encuesta (INEGI, 2022).

En cambio, no se observan patrones notables de concentración geográfica, al menos no en los niveles territoriales para los cuales se cuenta con información representativa. Las entidades con mayor presencia de personas con orientaciones sexuales diferentes a la heterosexualidad y con identidad de género diferente a la pauta cisgénero son: Colima (8.7%), Yucatán (8.3%), Querétaro (8.2%), Guerrero (7.4%), Aguascalientes y Campeche (7.3%). Sin embargo, como en el caso de las personas con discapacidad, el criterio de distribución espacial no parece ser sustancial, toda vez que no se identifican regiones particulares con concentraciones relevantes de personas de la diversidad sexual (figura 9.57).

Figura 9.57: Distribución geográfica de las personas LGBTI+ (por entidad)



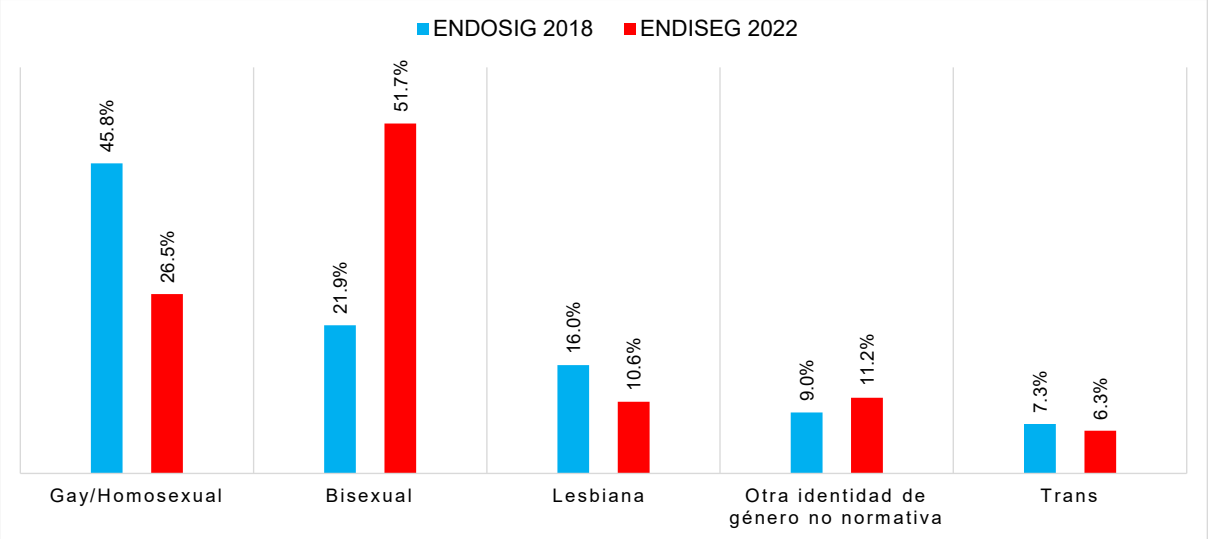
Fuente: Figura elaborada por el INEGI, tomada de la presentación de la encuesta (INEGI, 2022).

Otros esfuerzos recientes de contabilización y de contextualización fueron realizados en el marco de la *Encuesta sobre Discriminación por motivos de Orientación Sexual e Identidad de Género* (ENDOSIG) que fue levantada en 2018 (CONAPRED/CNDH, 2018). Como en el caso de la ENDISEG, se trata de una herramienta extensa e importante de caracterización que, no obstante, también permite identificar algunos retos pendientes para contar con un mejor diagnóstico que permita potenciar el diseño de acciones afirmativas en favor de la comunidad LGBTI+.

Un primer reto está ligado a la tarea de categorización. En el caso del grupo de personas de la comunidad de la diversidad sexual y de género, no se trata solo de un debate sobre los criterios de delimitación de adscripciones. Este tema constituye una discusión sustantiva donde se juega el reconocimiento sobre la propia pluralidad que define a este contingente social. En la medida en que se desee incorporar a otras categorías de la propia diversidad sexo-genérica, mayores se tornan las exigencias para contar con levantamientos cada vez más extensos y focalizados sobre la propia comunidad.

Para ponerlo en términos sucintos, existe una tensión entre un criterio de medición que favorece el uso de categorías amplias (como la distinción OSIG-Normativa vs OSIG-LGBTI+) y otro que permita retratar toda la gama de micro-identidades, etiquetas, términos y fronteras de reconocimiento que se forjan al interior de la propia comunidad (i.e. asexual; bigénero; no binarie; intersexual; de género fluido; aro (arromántico/a/e); demisexual; pansexual; etc.). Tratar de captar en forma representativa a cada una de estas categorías, conlleva un riesgo inherente de no contar con muestras lo suficientemente amplias y robustas, lo que para efectos de medición suele traducirse en discrepancias significativas entre dos o más fuentes que buscan coadyuvar a la caracterización de un mismo subconjunto demográfico (figura 9.58).

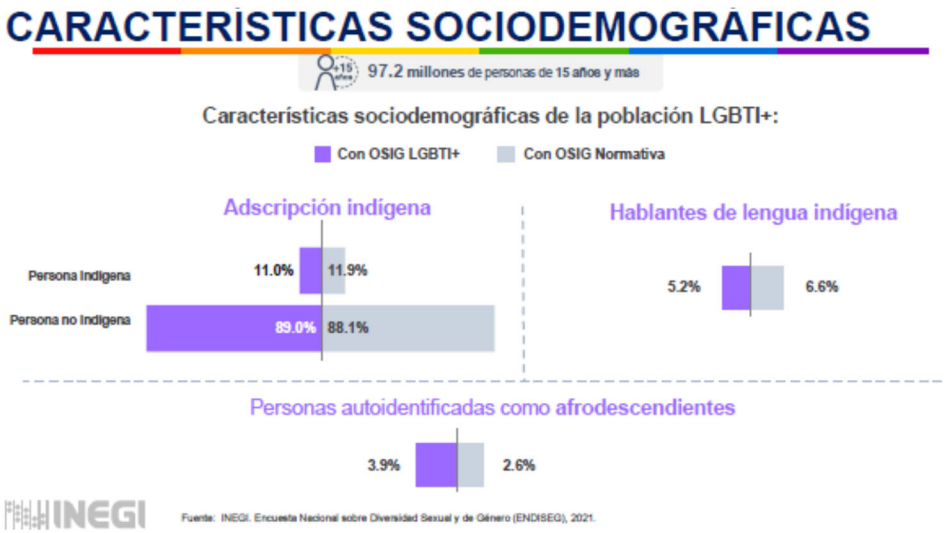
Figura 9.58: Distribución de personas LGBTI+ (ENDOSIG 2018 y ENDISEG 2022)



Fuente: Elaboración propia con micro datos de la ENDOSIG (2018) y la ENDISEG (2022).

Por la misma razón, persiste un desafío importante para conocer de manera más exacta los cruces categoriales que se producen al interior de la comunidad LGBTI+. Según lo indican los datos de la ENDOSIG (CONAPRED/CNDH, 2018), alrededor del 2% se declaraba hablante de lengua indígena en 2018, mientras que entonces un 6.6% de las personas con OSIG no normativa se reconocían a sí mismas como indígenas y el 4.1% se autodenominaba como persona afromexicana. Los datos más recientes de la ENDISEG indican que 5.2% de la población LGBT+ hablaba una lengua indígena en 2021, que 11% se auto adscribía como indígena y 3.9% de auto identificaba como afrodescendiente (figura 9.59).

Figura 9.59: Características socio-demográficas población LGBTI+ (ENDISEG, 2022)



Fuente: Figura elaborada por el INEGI, tomada de la presentación de la encuesta (INEGI, 2022).

Estos dos ejemplos ilustran los inevitables límites de la información estadística disponible. Por ende, se requiere de más datos para poder conocer con precisión cómo se conjugan distintas membresías, y qué implicaciones tienen estas diversas conjugaciones sobre la participación y la representación política de ellas. Entender esto último resulta clave si se acepta que un diseño eficiente de acciones afirmativas debe fungir como mecanismo auxiliar de corrección de desventajas acumuladas. Refinar el muestreo y construir mejores condiciones de levantamiento de información constituyen tareas pendientes de las cuales depende la posibilidad de establecer mejores diagnósticos sobre las problemáticas que aquejan a personas de la diversidad sexual y de género.

En efecto, como también es el caso para los otros grupos analizados, la representación legislativa de este conjunto demográfico plantea un reto crucial que se deriva del protagonismo desigual de las distintas expresiones de la diversidad sexo-genérica: ésta incluye a algunos sectores poblacionales con una gran visibilidad pública y presencia mediática, así como a otros sectores que siguen siendo imperceptibles o se desenvuelven en ámbitos de mayor privacidad.

Ampliar los espacios de representación requiere de una mayor transversalización de la aceptación y de la inclusión plena de todas las personas de la comunidad de la diversidad sexual y de género. Pensar la política como una arena desligada de lo que acontece diariamente en la comunidad, el ámbito laboral o escolar, no solo resulta ingenuo, sino que puede generar nuevos sesgos en un contexto donde el rechazo a las personas por sus preferencias sexuales o sus identidades de género se vuelve inaceptable. Contar con información confiable sobre la configuración de sus distintos espacios de asociación y participación, sobre sus vías de acción e interlocución, sobre sus expectativas y necesidades de representación, resulta clave para diseñar medidas efectivas de política pública que favorezcan una mayor presencia e inclusión de personas LGBTI+ en la toma de decisiones y el tratamiento de asuntos públicos.

F. Panorama transversal y sintético

Para resumir, las pautas demográficas y socio-territoriales rastreadas para los cinco grupos de interés se sintetizan en la figura 9.60. Éstas permiten extraer tres conclusiones preliminares que informan a la reflexión sobre el diseño y la implementación de políticas públicas y de acciones afirmativas basadas en cuotas:

En primer lugar, el peso demográfico de cada grupo permite constatar que todos ellos están constituidos por minorías numéricamente sustantivas. Se trata, sin embargo, de contingentes heterogéneos que por sus características específicas demandan de herramientas particulares para su captación. Un excelente ejemplo de ello es la ENDISEG que, gracias a su diseño innovador, permite una aproximación

mucho más precisa de la población integrante de la diversidad sexual que la que puede proporcionar cualquier ejercicio de tipo censal.[172]

Esta tarea no es menor, si se tiene en cuenta que este tipo de información es imprescindible para focalizar medidas eficientes, ya sea en zonas, circunscripciones, entidades, regiones, distritos, municipios o comunidades específicas, o bien entre sectores geográficamente dispersos con características particulares, en los cuales la acumulación de desventajas puede ser más apremiante. En efecto, el criterio de distribución territorial se comporta de manera diferente entre los cinco grupos de referencia. Para algunos conglomerados ----como el de las personas con discapacidades o el de las personas integrantes de las comunidades de la diversidad sexual y de género--, la dimensión espacial resulta menos importante; en otras categorías –particularmente en el caso de las poblaciones indígenas y, en condiciones muy distintas, para las personas afromexicanas, migrantes y residentes en el exterior--, esta variable puede resultar clave y merece discusiones en mayor profundidad.

Por otra parte, el alcance de las medidas de promoción de acceso a candidaturas por cargos públicos está estrechamente relacionado con el anclaje geográfico de los distintos grupos. Máxime si se considera que el sistema mexicano combina escaños legislativos de Mayoría Relativa y de Representación Proporcional, y que ambos implican principios distintos y vínculos diferenciados de representación política, derivados de relaciones que se construyen entre representantes y representados, ya sea mediante candidaturas uninominales en alguno de los 300 distritos, ya sea mediante listas plurinominales en el nivel mucho más amplio de las 5 circunscripciones federales.

En tercer lugar, cabe puntualizar que la introducción de criterios de ponderación razonada entre el peso demográfico y el anclaje territorial permite

[172] Véase al respecto la conferencia magistral de Edgar Vielma Orozco, Director General de Estadísticas Sociodemográficas en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI): "El reto de la medición de poblaciones con características no directamente observables: reflexiones a partir del diseño de la ENDISEG", dictada en El Colegio de México en el marco del Foro académico: "*Experiencias y retos en la implementación de acciones afirmativas para la representación legislativa de grupos y personas con discapacidades, migrantes y residents en el exterior, afromexicanas, indígenas y de la diversidad sexual*", organizado por este equipo de investigación, el día martes 6 de Septiembre de 2022.

robustecer la salvaguarda de eventuales procesos de adscripción calificada, pero también plantea riesgos y retos importantes.

Por criterio de ponderación razonada, nos referimos a la aplicación de medidas específicas diseñadas para ciertas circunscripciones particulares. Ello sucedió de hecho en los 13 y en los 21 distritos uninominales que fueron reservados para candidaturas exclusivas para personas indígenas en 2018 y en 2021, con efectos no deseados que desembocaron en múltiples controversias al cancelar los derechos de los ciudadanos no indígenas que residían en los mismos.

En una perspectiva totalmente distinta, las cuotas implementadas para candidaturas de migrantes también incluyeron requisitos de residencia en el exterior y de haber nacido en la circunscripción de la lista plurinominal respectiva, cuando las y los mexicanos residentes en el exterior no tenían el derecho de votar para sus propios diputados y éstos no podían hacer campañas electorales.

Otros criterios de ponderación razonada, más graduales y flexibles, pueden plantearse con modalidades alternativas menos invasivas, tales como: un "salamandreo afirmativo" [*affirmative gerrymandering*] con umbrales más elevados que le den ventajas efectivas a las candidaturas indígenas sin excluir a las no indígenas; la creación de una circunscripción extra-territorial especial para diputaciones migrantes (lo que implicaría reformas constitucionales y legales que rebasan el ámbito de las acciones afirmativas); o bien mediante otros mecanismos que incentiven la inclusión de candidaturas de personas de otros grupos sub-representados.

En todo caso, en la medida en la que esto no es posible para todos los grupos en situación de discriminación, desventaja o vulnerabilidad que pudieran ser considerados, ya que estos grupos no se comportan bajo la misma pauta geográfica y sociodemográfica, estas dimensiones deberían de ser consideradas para poder integrar las diversas aspiraciones, expectativas y posibilidades de representación legislativa efectiva.

En suma, cabe destacar una vez más que por sus especificidades demográficas y socio-territoriales, cada grupo plantea disyuntivas particulares y retos específicos para su medición. Éstos se han desarrollado con mayor detalle en los apartados anteriores y se sintetizan de forma esquemática a continuación, como parte de las conclusiones generales de este Capítulo.

Figura 9.60: Estimaciones demográficas en torno a los cinco grupos de interés

Grupo poblacional	Criterio de medición	Población total estimada	% Población	Fuentes
Personas indígenas	Hablantes de lengua indígena (HLI)	7,364,645 [+3 años de edad]	6.1%	Censo de Población 2020, INEGI
	Hogares con algun HLI	11,800,247 [en hogares]	9.4%	
	Autoadscripción [**De acuerdo con su cultura**, ¿se considera indígena?]	23,229,089 [estimación muestral]	19.4%	
	Autoadscripción ["**Por sus antepasados o de acuerdo a sus costumbres y tradiciones**, ¿usted se considera indígena?"]	41,032,497 [+15 años]	43.1%	ENCUCI 2020 INEGI-INE
	Autoadscripción [**Por sus costumbres y tradiciones**, ¿usted se considera indígena?]	30,651,000 [+15 años]	31.5%	ENDISEG 2021 (INEGI 2022)
	Se consideran indígenas **porque pertenecen a una comunidad indígena**	4,957,000 [+15 años]	5.1%	
	Se consideran indígenas **porque su padre o madre hablan o hablaban lengua indígena**	4,955,000 [+15 años]	5.1%	
	Se consideran indígenas **por su tono de piel**	795,000 [+15 años]	0.8%	
	Se consideran indígenas **porque son mexicana(o)s**	19,575,000 [+15 años]	20.1%	
Personas afromexicanas	Autoadscripción [Por sus antepasados y de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, ¿se considera afromexicano(a) negro(a) o afrodescendiente?	2,576,213	2.0%	Censo de Población 2020, INEGI
	Autoadscripción [total y parcial]	1.16% + 0.5%	1.66%	Encuesta Intercensal del INEGI (2015)
	Se consideran afromexicana(o)s, negra(o)s o afrodescendientes…	2,561,000 [+15años]	2.6%	ENDISEG 2021 (INEGI 2022)
	… porque **pertenecen a una comunidad afromexicana o afrodescendiente**	366,600 [+15años]	0.4%	
	… porque sus antepasados familiares eran **de algún país de África**	657,500 [+15años]	0.7%	
	… por sus rasgos físicos **(tono de piel, pelo rizado)**	14,347,500 [+15años]	1.5%	
	… por ser Mexicano o tener padres mexicanos	61,500 [+15años]	0.1%	
Personas migrantes	Mexicanas/os que residen en el exterior [% de la población total que reside en México]	11,913,989	9.5%	Instituto de los Mexicanos en el Exterior, 2021
	Mexicanos que residen en los EEUU [personas contabilizadas con residencia en Estados Unidos y lugar de nacimiento en México]	10,932,000	24% de resid. extranjeros en EEUU	Current Population Survey 2019
	Personas que residían en otro municipio en 2015	2,530,561	2.0%	Censo de Población 2020, INEGI
	Personas que residían en otra entidad en 2015	3,807,844	3.0%	
	Personas que residían en oto país en 2015	550,085	0.4%	
	Migrantes de retorno	559,416	0.4%	INEGI (2015)
	Mexicana/os que solicitaron una credencial para votar en el extranjero [% de la lista nominal]	1,006,124	8.4%	INE (2021)
	Mexicanos inscritos en el exterior en 2006	40,876		INE (2006)
	… y votaron en elecciones presidenciales en 2006	32,621		
	Mexicanos inscritos en el exterior en 2012	59,115		INE (2012)
	… y votaron en elecciones presidenciales en 2012	59,115		
	Mexicanos inscritos en el exterior en 2018	181,874		INE (2018)
	… y votaron en elecciones presidenciales en 2012	98,470		
Personas con discapacidades [que declaran…]	…**discapacidad(es) totales** según actividad cotidiana que no pueden hacer	1,148,153	0.9%	Censo de Población 2020, INEGI
	…**discapacidad(es)** según actividad cotidiana que realizan con mucha dificultad	5,031,737	4.0%	
	…algún problema o condición **mental**	1,590,583	1.3%	
	…**discapacidad(es)** según actividad cotidiana que realiza con mucha dificultad o no puede hacerla + con algún problema o condición mental	7,770,473	6.2%	
	…**limitaciones** según actividad cotidiana que realizan con alguna dificultad	13,934,448	11.1%	
	Personas que declaran **limitaciones, discapacidades o alguna condición mental**	21,704,921	17.2%	
Personas de las comunidades de la diversidad sexual y de género…	Con orientación sexual distinta a heterosexual e identidad de género diferente a cisgénero	5,000,000 [+15 años]	5.1%	ENDISEG 2021 (INEGI 2022)
	Con orientación sexual LGB+	4,600,000 [+15 años]	4.8%	
		Bisexual	2.5%	
		Gay u homosexual	1.3%	
		Lesbiana	0.5%	
	Otras (para-, demi-, asexual, etc.)	Otras	0.5%	
	Con identidad de género Trans+	908,600 [+15 años]	0.90%	
		Transgénero o transsexual	0.31%	
	Otras (no binario, fluido, agénero)	Otras	0.59%	

Fuente: Elaboración propia con base en las fuentes citadas.

Conclusiones: Disyuntivas y retos de mediciones perfectibles

En este capítulo se han analizado algunos desafíos fundamentales asociados a la comprensión y a la configuración territorial y sociodemográfica de cinco grupos históricamente discriminados en el contexto mexicano. A manera de repaso, hemos mostrado la dificultad prevalente para la definición de criterios dicotómicos de adscripción, en virtud de las características no directamente observables e inter-subjetivas y de la heterogeneidad interna constitutiva de cada uno de estos contingentes poblacionales. Asimismo, hemos analizado los retos que emanan del peso demográfico desigual de cada conjunto y de su grado respectivo de dispersión territorial, así como de sus especificidades y peculiaridades sociológicas.

Para concluir, apuntemos ahora algunos de los desafíos transversales que vinculan estos aspectos sociodemográficos con la discusión sobre el diseño y la implementación de acciones afirmativas por cuotas para lograr una representación política más sustantiva e incluyente de personas adscritas a estos cinco grupos objeto de atención prioritaria.

Para empezar, cabe subrayar el desafío pendiente en materia de medición, de producción y de análisis de información de calidad: la necesidad de contar con datos e insumos empíricos confiables resulta central para contar con diagnósticos fundamentados, acertados y certeros de dónde, cómo y a partir de qué criterios promover acciones afirmativas eficientes para las personas de estos grupos potencialmente sub-representados, que pueden encontrarse en situaciones muy distintas de desventaja o discriminación, marginación o exclusión, riesgo y vulnerabilidad. Estas condiciones son complejas y no pueden ser asumidas *a priori* ni dadas por sentadas partiendo de los estereotipos que circulan sobre estas poblaciones; tienen que ser estudiadas con el debido rigor conceptual y metodológico, empezando por el establecimiento de los niveles empíricos efectivos de sub-/sobre-representación legislativa y política de los distintos segmentos poblacionales. Aunque el tema requiere de mayor investigación y debate, cabe llamar la atención sobre tres cuestiones específicas e importantes.

En primer lugar, está la cuestión de la categorización. Toda vez que los rasgos y atributos de las personas en desventaja dependen de la delimitación de la

pertenencia grupal, se vuelve indispensable partir de definiciones conceptuales claras y operativas que no generen o introduzcan mayores disensos y controversias sobre los ejercicios de medición. En el caso de los cinco grupos que fueron objeto de atención en 2021, las principales disyuntivas y fuentes de discrepancia están vinculadas a las dificultades prevalentes para establecer criterios consensuales y ampliamente aceptados de adscripción. Como se recoge en la siguiente figura 9.61, cada subconjunto categorial presenta variaciones que no son transversales a todas las fuentes disponibles de datos e información.

Figura 9.61: Principales disyuntivas de criterios y de medición

Grupo	Principal fuente de disyuntiva (y problema de medición)
Personas con discapacidades	Discrepancias entre discapacidades/limitaciones/condiciones mentales y su tipo: por nacimiento, adquirida por accidente, o relacionada con la edad (el Censo es más exhaustivo pero tiene pocas preguntas estandarizadas, solo la Encuesta Nacional de Discriminación [ENADIS] mide la discapacidad múltiple).
Personas migrantes	Discrepancias por segmentos y tipos de migrantes: residencia en el exterior, migración circular y de retorno, extranjeros inmigrados, etcétera (problemas del método de captación y del sitio de residencia: ¿en origen/destino?).
Personas afro-mexicanas	Discrepancias entre los criterios de origen, descendencia y residencia de/en comunidades afro-mexicanas, del tono de la piel y de la auto-adscripción subjetiva (problemas de definición, de fraseo y del contexto de la entrevista).
Personas indígenas	Discrepancias asociadas al uso mixto --alternativo y confuso--, de los criterios de nacimiento, ascendencia, lingüísticos, familiares, de los vínculos comunitarios, o de la auto-adscripción (problemas de definición y delimitación, de fraseo y del contexto de la entrevista).
Personas integrantes de la comunidad de la diversidad sexual y de género	Discrepancias sobre la forma de captar toda la gama de la diversidad sexual y de género, más allá de la distinción entre OSIG-Normativa y OSIG-LGBTI+: gay, lesbiana, bi-sexual, trans+, asexual; bi-género; no binarie; inter-sexual; de género fluido; aro, arromántico/a/e); demi-sexual; pan-sexual; etcétera (problemas para preservar la confidencialidad y el anonimato de los informantes durante la entrevista)

Fuente: Elaboración propia.

Estas disyuntivas aparentemente técnicas no son exquisiteces de orden metodológico sino que, por el contrario, tienen efectos sustantivos sobre la delimitación y la caracterización de cada uno de los conglomerados sociales que se pretende atender. Entre sus consecuencias inesperadas y no deseadas está la de introducir posibles sesgos en las tareas de implementación ya que, como lo hemos visto, pueden conducir a la invisibilización o a la exclusión de algunos subsectores

relevantes con grandes desventajas al interior de cada grupo considerado, y condiciones mayores de vulnerabilidad o discriminación. Recordemos sintéticamente dos ejemplos concretos que ya fueron desarrollados.

En el caso de las poblaciones indígenas, pasar de un ***criterio lingüístico de adscripción*** (personal o de hogares), a otro de ***auto adscripción*** (simple y subjetiva) implica un cambio considerable de cuantificación que va de los ***7.36 millones*** de hablantes de lenguas indígenas a las ***23.2 millones*** de personas que se reconocen a sí mismas como indígenas (Censo del INEGI de 2020). Pasar luego a un tercer criterio, totalmente distinto, para la acreditación y verificación objetiva de un ***vínculo comunitario***, conlleva luego a restringir el acceso a las cuotas implementadas a los campesinos, comuneros o ejidatarios indígenas, es decir a las ***5 millones*** de personas que se consideran indígenas porque pertenecen a una comunidad originaria (ENDISEG 2022), excluyendo con ello a la gran mayoría de la población auto adscrita que sirvió de base de referencia para fijar estas cuotas.

En otro caso, pasar de una noción de discapacidad basada en ***restricciones permanentes y totales*** (las personas que *no pueden realizar* actividades esenciales de la vida cotidiana), a otro modelo de ***limitación amplia*** (que incluye dificultades de duración e intensidad variables para realizar las mismas actividades, u otras condiciones diversas de salud mental), implica un salto cuantitativo de las ***1.15 millones*** de personas con discapacidades totales, a las ***21.7 millones*** de personas con alguna limitación, discapacidad, problema o condición mental (Censo del INEGI de 2020). Una vez más, está abierto a debate cual es la población que debe ser objeto de atención prioritaria, pero una vez que se decide implementar alguna cuota o medida compensatoria, es menester tomar el mismo criterio para la determinación de ésta y para el acceso a la misma, para no excluir de la acción afirmativa a la gran mayoría de las personas que se busca beneficiar con ella.

En segundo lugar se plantea el reto de la solidez muestral. Como lo hemos visto todos los grupos para los cuales se han promovido acciones afirmativas se caracterizan por un peso demográfico relativamente acotado, por una proporción minoritaria y por una considerable dispersión territorial (incluso en el caso de las personas indígenas). Estos elementos hacen que la capacidad para captar

información relevante sobre dichos grupos poblacionales se vuelva costosa y en ocasiones titánica.

En esta tesitura, la calidad de la información depende de dos grandes afluentes con distintas fortalezas y limitaciones: el del conteo censal que solo puede realizarse cada diez años y obliga a plantear preguntas de carácter más general al conjunto de la población que reside en el país; y el de las encuestas especializadas con muestreos representativos y preguntas más precisas para temas específicos como la migración, los grupos étnicos, las discapacidades, la diversidad sexual, la discriminación u otros tipos de vulnerabilidades. Para lograr contar con datos precisos y confiables sobre estos contingentes poblacionales se vuelve clave contar con mecanismos complementarios de sobre-muestreo y/o con herramientas focalizadas sobre aspectos muy particulares de interés.

Como se ha mostrado en otros contextos (Sowell, 2004), la solución a estos problemas requiere de dos estrategias concomitantes para su atención. Por un lado, está la necesidad de diversificar las fuentes de información. En la medida en que se busquen diseñar políticas públicas específicas para grupos particulares, se hace preciso realizar estudios contextuales que permitan tomar decisiones situadas. Por otro, está la tarea de medición colaborativa, la cual depende de que los instrumentos, las labores de muestreo y el levantamiento de los datos se hagan con el acompañamiento de expertas y expertos, de organizaciones y asociaciones que conocen bien a las comunidades o contingentes sociales de interés.

El tercer gran reto está ligado al establecimiento de objetivos y metas claras para determinar las fuentes de caracterización y de medición. Si bien, los ejercicios de conteo demográfico permiten contar con indicios elementales y representativos sobre distintas poblaciones, el abordaje de subpoblaciones con problemáticas específicas demanda de esfuerzos mejor situados para rastrear factores, condiciones o conjugaciones específicas que abonen al diseño de medidas eficientes de intervención pública.

Al respecto, el diseño innovador de la ENDISEG proporciona un excelente ejemplo. Esta encuesta implicó un esfuerzo inter-institucional de siete años e implicó la inversión de 2.5 millones de dólares americanos. Asimismo, se acompañó de una

encuesta complementaria que fue aplicada en línea a principios de 2022, permitiendo captar datos adicionales sobre algunos de los segmentos que no pudieron ser captados a través del muestreo representativo de carácter aleatorio. Y sin embargo, si bien todos estos esfuerzos permiten contar ahora con una estimación confiable del tamaño total de la población LGBTI+, los datos disponibles no son representativos para muchos de los grupos que integran las numerosas sub-categorías de la diversidad sexual.

Finalmente, coincidiendo con George LaNoue (1993), tomar fuentes de información sociodemográfica agregada como único insumo para la planeación de acciones afirmativas, equivaldría a creer que los problemas de exclusión de cualquier tipo son idénticos para cualquier grupo y son producto de arreglos poblacionales circunstanciales y azarosos. Destronar esa idea estereotípica, simplificadora e inercial, requiere de fuentes sólidas de información que permitan explorar las relaciones empíricas, comprender y complejizar las asociaciones que evidentemente existen entre los procesos socio-políticos de reproducción de desigualdad y de exclusión, de vulnerabilidad y de discriminación.

En suma, requerimos no solo de buenos acervos descriptivos, sino de insumos idóneos para la construcción de explicaciones más finas sobre los fenómenos de interés. Ello implica: seguir trabajando en la definición y delimitación de criterios claros y operativos, coherentes y consistentes para la determinación de las cuotas, la adscripción a los grupos y la acreditación de las membresías; considerar las implicaciones de las particularidades socio-demográficas y de la distribución territorial de cada contingente considerado; estudiar las fuentes de su heterogeneidad interna y comprender las dificultades para distinguirlos del resto de la población; e indagar, sobre todo, en los vínculos complejos entre exclusión y discriminación, desigualdad y vulnerabilidad, organización e inclusión, participación y sub/sobre-representación política.

Concluyamos, finalmente, con algunos desafíos transversales para pensar los elementos socio-demográficos como articuladores potenciales de un esquema de medidas basado en cuotas para candidaturas a cargos de representación legislativa.

Sin lugar a duda, los precedentes derivados de las sentencias SUP-RAP-121/2020, SUP-RAP-21/2021, y acumulados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), así como del espíritu de los Acuerdos INE/CG18/2021 e INE/CG160/2021, constituyen avances importantes en la atención e implementación de acciones afirmativas basadas en cuotas para grupos poblacionales considerados en situación de discriminación, sub-representación, marginación, exclusión o vulnerabilidad. Como bien se manifiesta en los acuerdos y sentencias previamente referidos, se trata fundamentalmente de medidas "*necesarias y efectivas tendentes a lograr la inclusión de representantes populares de esos grupos o comunidades, mediante la postulación de candidaturas por los partidos políticos o sus coaliciones*" (INE/CG18/2021, p.8).

No obstante, la incorporación de tales elementos en el diseño normativo, jurídico e institucional en materia electoral supone también retos prácticos para potenciar su implementación operativa. En estricto sentido, las acciones afirmativas fungen como mecanismos temporales y graduales de corrección frente a las negligencias que, por omisión, inercia o mero error de procedimiento, dan lugar a prácticas de discriminación o invisibilización, marginación o sub-representación, exclusión o apartamiento sistemático de grupos poblacionales específicos.

A menudo la especificidad de estos grupos sociales está dada por la diversidad y diferencia que arbitrariamente se traducen, se asumen o se califican como factores potenciales y circunstanciales de desigualdad. En una óptica jurídica, este tipo de situaciones son susceptibles de entenderse como discriminación, toda vez que implican un daño sobre el disfrute de los derechos políticos, económicos, sociales o culturales bajo condiciones esperadas de igualdad entre personas y ante cualquier institución (Greenawalt, 1983).

En concomitancia con los ideales democráticos, las acciones afirmativas y su carácter transitorio de reparación hacia un instrumento de facultación permanente, implican por un lado la restitución de las limitaciones asociadas a la pertenencia a un grupo o comunidad particular, para gradualmente redundar en un régimen de inclusión donde las diferencias –de cualquier tipo– resulten insustanciales al ejercicio pleno de la ciudadanía (Rosenfeld, 2011). Para ponerlo en una gramática

clásicamente democrática, esto supone igualdad ante la ley (*isonomía*); igualdad en la participación (*isegoría*); e igualdad en el poder (*isocracia*) (Córdova, 2015). Dado que la diferencia constituye el motor potencial de la creación arbitraria de desigualdad ciudadana (Urbina, 2020), el diseño e implementación de acciones afirmativas requiere de la problematización de las características asociadas a la distinción o a la diversidad como pretextos o detonantes de la discriminación política.

A lo largo de este informe se analiza y se problematiza cuán compleja pudo resultar la implementación de estas acciones afirmativas para la representación legislativa de los cinco grupos poblacionales que fueron objeto de atención prioritaria durante el PEF 2020-2021. La reflexión desarrollada se conecta con una larga tradición en muy distintos contextos en los que la instrumentación de cuotas ha jugado un papel clave en la transición hacia regímenes de paridad (Piscopo, 2014).

En una perspectiva socio-histórica más amplia, las medidas de acción afirmativa constituyen un recurso temporal que busca promover la incorporación negociada de grupos sociales históricamente discriminados, desventajados o sub-representados, marginados o excluidos de diversos ámbitos de la vida social, económica, política o cultural (Anderson, 2004). Pese a la relativa claridad de esta definición general, su traducción en medidas puntuales, en marcos regulatorios, en políticas públicas o en prácticas sociales instituidas está sujeta a distintas y variadas tensiones que derivan de las consecuencias indeseadas e inesperadas de su implementación, así como de las expectativas de igualdad, justicia o inclusión que éstas propician y sobre las cuales se soporta su promoción y aplicación.

Los mecanismos de asignación, de delimitación de cupos o de selección preferencial, han constituido salidas frecuentemente socorridas para garantizar el acceso a instancias relativamente clausuradas de goce de derechos. Los circuitos de formación educativa, de empleabilidad, de acceso a programas sociales y también a cargos de representación política, constituyen referentes fundamentales toda vez que en todos ellos se conjuga la ecuación de oportunidades finitas frente a necesidades vastas y diferenciadas de sectores relegados (Lippert-Rasmussen, 2020).

Sin embargo, también existen elementos de controversia sobre las acciones afirmativas y prevalecen desacuerdos importantes sobre si se trata de medidas

transitorias o permanentes, de medios o de fines en sí mismos, de herramientas reactivas o proactivas, con pretensiones preferenciales o solo anti-discriminatorias, así como con consecuencias formales o sustantivas (Kellough, 2006). En sentido amplio, las pugnas también pueden obedecer a divergencias morales (Moses, 2016), normativas o políticas, pero en una acepción práctica éstas siempre conllevan a sopesar retos técnicos que son fundamentales para su implementación (Opotow, 1996; Sowell, 2004).

En América Latina, esta vía ha sido ensayada en aras de reducir la brecha política de género, reportando saldos muy positivos en el ámbito de la representación descriptiva y ofreciendo, al mismo tiempo, un conjunto de experiencias prácticas que bien vale la pena retomar para enriquecer la discusión. En efecto, si bien se observa un incremento sostenido de la participación de las mujeres en los procesos de selección de candidaturas y en la integración de los órganos de representación política, la aplicación de mecanismos basados en cuotas también ha dado lugar a efectos colaterales que es preciso no soslayar. Entre las consecuencias no esperadas, recordemos los argumentos señalados por Archenti y Tula (2017):

a) La suposición debatible de que todas las legisladoras [o representantes electas] representarían siempre e ineluctablemente los intereses de "las mujeres".
b) La adopción de mecanismos proporcionales en la integración de candidaturas, sin mandatos vinculantes de asignación a los puestos de elección popular, ni mecanismos de rendición de cuentas.
c) La posible falacia de que las cuotas de género garantizarían mecánicamente, *per se*, el acceso equitativo de las mujeres a la toma de decisiones.
d) El riesgo de reducir las diversas aspiraciones de representación sustantiva a la noción descriptiva de paridad.
e) La violencia política que puede ejercerse en contra de las personas que alcanzaron cargos públicos mediante cuotas otorgadas por esquemas rígidos de selección preferencial que no fueron consensados previamente con todas las partes y actores interesados.

Los esfuerzos desplegados en materia de paridad de género resultan por demás ilustrativos, e invitan a analizar los logros alcanzados mediante estrategias favorecedoras de una mayor equidad en el acceso a recursos y oportunidades para el involucramiento político. Asimismo, el estudio de estas experiencias invita a no trivializar los retos prevalentes en su discusión, diseño y eventual aplicación, en aras de transformar las acciones afirmativas en un medio efectivo para alcanzar mejores circunstancias de igualdad sustantiva, y para no conformarse con arreglos retóricos o asignativos que podrían conducir a la institucionalización de un discurso formalmente igualitario pero cosmético, con impactos más bien accesorios en términos de representación sustantiva y con el riesgo de generar nuevas tensiones o nuevas prácticas discriminatorias hacia las poblaciones que se busca beneficiar.

Como queda claro, todos estos elementos configuran una vasta agenda para la investigación científica pero también obligan a abrir un debate de carácter ciudadano: plantean una tarea colectiva mucho más amplia, para afianzar y potenciar en el futuro los logros obtenidos mediante la implementación de acciones afirmativas en el contexto electoral del 2021. Sin duda, cada uno de estos retos requiere de esfuerzos coordinados entre distintas instituciones, así como de la participación de múltiples personas, actores y organizaciones que permitan sumar los recursos necesarios para enfrentar los desafíos en materia de generación y acopio, sistematización y verificación, análisis e interpretación de la información que se requiere para implementar acciones afirmativas incluyentes, eficientes y eficaces.

Capítulo 10. Experiencias y prácticas subnacionales de implementación de acciones afirmativas para la representación política de grupos en situación de discriminación, e información relevante del ámbito internacional

Introducción

La implementación de cualquier política pública o medida temporal para garantizar derechos político-electorales de la ciudadanía requiere de la revisión de experiencias y prácticas que se han llevado a cabo en otros espacios territoriales. En este Capítulo se analizan 10 casos relevantes de experiencias subnacionales recientes en la implementación de acciones afirmativas para la representación y participación política de grupos en situación de discriminación. Asimismo, se incluyen elementos de información para contrastar las experiencias mexicanas con las de otros países.

Para cumplir con este propósito, se llevó a cabo una investigación documental a través de dos vías. Para empezar, se hizo una revisión sistemática de los acuerdos de los Consejos Generales de los Organismos Públicos Locales (OPL) de cada entidad federativa en los que se implementaron acciones afirmativas durante los procesos electorales locales de 2021. En estos documentos se encontró que en todas las entidades hubo al menos una acción afirmativa que fue implementada por mandato de algún tribunal; por lo tanto, también se revisaron las cadenas impugnativas derivadas de las sentencias de los tribunales locales, las salas regionales y la Sala Superior del TEPJF. Adicionalmente, se entrevistó a consejeras y consejeros electorales, a exconsejeras y exconsejeros, así como a otras personas funcionarias de los OPL, y se organizó un conversatorio que reunió a varios de ellos en El Colegio de México, lo que permitió corroborar e interpretar la información de la documentación revisada y conocer de primera mano algunas experiencias relevantes para su instrumentación.[173]

[173] El Conversatorio "Prácticas, experiencias y retos subnacionales" se organizó el día 7 de septiembre de 2022 en las instalaciones de El Colegio de México y reunió a las siguientes Consejeras y Consejeros electorales locales: Elizabeth Arredondo, Consejera Electoral del Instituto Electoral de Quintana Roo; Oswaldo Chacón, Consejero Presidente del IEPC de Chiapas; Claudia Espino, Ex Consejera Presidenta del Instituto Electoral de Chihuahua; Edmundo Henríquez, Consejero Electoral del IEPC de Chiapas; Mauricio Huesca, Consejero Electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México y Miriam Saray Pacheco, Consejera Electoral del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo.

Por otra parte, se llevó a cabo una revisión bibliográfica de la situación internacional en materia de representación política de grupos vulnerables para identificar información relevante sobre otros países. Cabe señalar que no se encontró un estudio comparado, actualizado, a nivel mundial sobre el tema y los estudios existentes únicamente se pueden encontrar por región o por caso de algún país en específico.[174]

De estas revisiones, se puede constatar que la implementación de este tipo de acciones afirmativas inició en México en el ámbito subnacional hace no más de una década y de ahí surgieron los precedentes para ampliarlas al ámbito federal. Así, encontramos entidades en las que ya se cuenta con experiencia en la instrumentación de medidas para algunos grupos. Además, muestran que la necesidad de garantizar derechos políticos para los grupos y personas en situación de vulnerabilidad o discriminación ya se encontraba prevista en la legislación y normatividad de varias entidades federativas desde antes de 2021.

Del ámbito internacional, se pudo constatar que cada país ha tenido experiencias y necesidades de representación política distintas, pero también que la subrepresentación legislativa de grupos y personas en situación de vulnerabilidad y discriminación es un tema recurrente en todo el mundo, que va a la par con el reconocimiento de las desigualdades como un problema enraizado en todas las sociedades, históricas y contemporáneas[175]. Dada la gran diversidad de experiencias, en este Capítulo únicamente se presentan algunos datos relevantes que permiten situar a México en el contexto mundial.

Los casos analizados tienen sus especificidades y singularidades. En este capítulo no se pretende presentar modelos exitosos de validez universal, ya que lo que ha funcionado en algún lugar o territorio, puede no funcionar en otro. Lo que se

[174] Reynolds (2006) señala que hasta ese año no existía un estudio, encuesta o investigación comparativa que nos dé un número aproximado de representantes de las minorías que hayan logrado acceder a los escaños de las diferentes legislaturas en el mundo, que sirva para conocer el éxito o fracaso de esta búsqueda por la representación de las minorías en las legislaturas nacionales a nivel mundial.

[175] Como ha mostrado el economista francés Thomas Piketty en sus obras "Capital e ideología" (Piketty, 2019) y "Una breve historia de la igualdad" (Piketty, 2021), a lo largo de la historia humana ha existido una gran variedad de *regímenes de desigualdad*, que la han instituido, reproducido y legitimado bajo las más diversas formas.

busca es mostrar la heterogeneidad de situaciones y la forma como se ha tratado de mejorar la representación de grupos y personas que requieren atención prioritaria por parte del Estado para lograr su plena inclusión política, con el fin de que cuando las instancias correspondientes requieran tomar una decisión de implementación de alguna acción afirmativa, se puedan considerar las experiencias de otras entidades federativas y de otros países, considerando siempre los matices y las especificidades correspondientes.

En una óptica transversal, las experiencias analizadas para conocer los ejercicios que se han llevado a cabo a nivel subnacional expresaron, entre otros asuntos, que:

a) En la mayoría de los casos se evidenció la necesidad de contar con diagnósticos previos e información oficial de la población a representar, antes de implementar las cuotas. En algunas entidades los OPL optaron por no implementar acciones afirmativas sin tener información sistemática para sustentarlas. En otras, fueron mandatados por los tribunales para llevar a cabo estudios que les permitieran conseguir dicha información.
b) Entre más grande es el territorio a representar, más se complica la implementación de cuotas y se pueden generar dinámicas de exclusión no deseables. En este sentido, implementar cuotas para elecciones en el ámbito territorial más reducido (el municipal en nuestro país) resultó, para los OPL, un mecanismo efectivo para garantizar la representación política en dos sentidos. En primer lugar, el número de representantes a elegir en un ayuntamiento permite incorporar la diversidad que hay en los municipios. En segundo lugar, la cercanía entre la población y los órganos del Estado es mayor, por lo que es posible mantener un mayor control en el cumplimiento de las medidas que se generen para propiciar una mayor inclusión.
c) Mientras más requisitos se mandatan para el registro de candidaturas, mayores incentivos se generan para esquivarlos o incumplirlos. En este sentido, la autoadscripción calificada ha sido un problema recurrente y un tema de debate en prácticamente todas las entidades. Con todo, como se señaló en

el punto anterior, la verificación de los requisitos se agiliza en el ámbito municipal.

Este capítulo se organiza en cinco secciones. En la primera, se presenta la experiencia de la implementación de acciones afirmativas para personas indígenas en Chiapas. En este caso, destaca el trabajo del órgano local electoral a partir de la información sociodemográfica disponible y las acciones llevadas a cabo por los órganos desconcentrados del OPL a fin de verificar la documentación comprobatoria para acreditar la adscripción indígena.

La segunda sección corresponde a las experiencias de Guerrero y Oaxaca en la implementación de acciones afirmativas para personas afromexicanas. Guerrero resalta por ser la única entidad federativa en el país en contar con un municipio afromexicano: Cuajinicuilapa, que cuenta con el 56% de personas afro en su población; por su parte, Oaxaca incorporó por primera vez en su historia cuotas para la población afromexicana. De ello, es importante destacar que, en los lineamientos para el registro de candidaturas a diputaciones y ayuntamientos, el máximo órgano de dirección del instituto electoral local solicitó la autoadscripción calificada indígena o afromexicana.

La tercera sección corresponde a la experiencia subnacional en la implementación de acciones afirmativas para la postulación de candidaturas de personas con discapacidad. En este segmento sobresale el caso de Hidalgo, como estado pionero en la incorporación de medidas para garantizar la representación política de este grupo. Al respecto, vale señalar que Hidalgo fue la segunda entidad en el país en implementar la acción afirmativa. Adicionalmente, en las Reglas inclusivas de postulación de candidaturas a diputaciones locales para el proceso electoral local 2020-2021 Hidalgo presenta, con un carácter orientativo, la "Clasificación de Tipo de Discapacidad – Histórica" expedido por el INEGI, con la intención de que sirviera como "*apoyo para la identificación y clasificación de los diferentes tipos de discapacidades*" (IEEH, 2020). Asimismo, se prevé la posibilidad de que se presente alguna candidatura de personas con discapacidad mental.

La cuarta sección corresponde a la experiencia en la implementación de acciones afirmativas para personas de la diversidad sexual. Se analizan los casos del

estado de Aguascalientes y de Oaxaca. El primero se dio en el contexto del proceso electoral 2020-2021, a través de dos cadenas impugnativas distintas. La primera cadena está relacionada con el acceso de personas de la diversidad sexual a cargos en los órganos desconcentrados del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes, particularmente en los Consejos Distritales. La segunda cadena impugnativa, con el derecho al voto pasivo a través de las reglas para el registro de candidaturas. En el caso de Oaxaca, se expone la experiencia polémica de simulación que se presentó cuando se hizo posible la postulación de personas transgénero, transexuales, intersexuales o muxes considerando el género al que la persona se autoadscribiera.

Finalmente, en la quinta sección que aborda las medidas implementadas para promover la participación de personas migrantes y residentes en el extranjero, se estudian cuatro casos diferentes que atienden a momentos distintos y que muestran la dificultad de instrumentar el derecho al voto activo y/o pasivo de las personas que se encuentran fuera del territorio nacional: Zacatecas, Ciudad de México, Michoacán y Chiapas. La intención de dar cuenta de estos casos es señalar las experiencias y los desafíos que han representado para las autoridades electorales con base en el marco normativo vigente en cada estado y hacer notar la gama de elementos a considerar en la implementación de este derecho.

A lo largo de las cinco secciones se incluyen elementos comparativos, sintéticos y relevantes, que aportan datos puntuales sobre la situación prevaleciente en materia de representación legislativa en diversos países.

Sobre las experiencias en materia de representación indígena se revisa la situación regional en América Latina, en donde a pesar de contar con un elevado porcentaje de población indígena, existen muchos países en los que no se ha garantizado la representación legislativa de este grupo. Sobre las personas afrodescendientes se da cuenta del tamaño de la población de este grupo en los principales países de América Latina, particularmente, en Brasil. Este país resalta por la subrepresentación legislativa de personas afrobrasileñas, aun cuando éstas representan el 50% de la población total del país.

Los datos obtenidos con respecto a las acciones para la representación política de las personas con discapacidad son escasos y se señala que pocos países

la han garantizado. Destacan, además de México, los casos de Chile y Zimbabwe. Con respecto a las personas de la diversidad sexual se muestran los avances que se han tenido a nivel mundial en la representación política de este grupo. Se hace una mención particular de los casos de Argentina y Uruguay, países pioneros en América Latina en la implementación de políticas públicas y acciones afirmativas para personas de la diversidad sexual. Finalmente, se incluyen algunos datos sobre las medidas para garantizar el voto pasivo de las personas migrantes y residentes en el extranjero.

Para las autoridades electorales será importante valorar estas y otras experiencias de implementación de acciones afirmativas mediante cuotas u otros mecanismos más o menos rígidos o flexibles, tanto a nivel subnacional como en el plano internacional, para que estas experiencias y prácticas puedan ser consideradas en la toma de decisiones, en el diseño y en la implementación de políticas públicas de inclusión que garanticen la representación política en un país tan diverso, plural y heterogéneo como México.

10.1. Experiencias subnacionales en la implementación de acciones afirmativas

La implementación de acciones afirmativas para garantizar la representación política de grupos en situación de vulnerabilidad o históricamente discriminados es un tema prácticamente nuevo en México. Como ya se ha dicho en apartados anteriores, el impulso para avanzar en la representación política de estos grupos tiene como antecedente la reforma constitucional en materia de derechos humanos en 2011 y la trayectoria de decisiones en torno a garantizar, primero, la igualdad de género y, después, la paridad que se materializó con la reforma constitucional de 2019 conocida como "paridad en todo".

Asimismo, en las primeras dos décadas del siglo XXI se avanzó normativamente en garantizar derechos a las personas indígenas con las reformas constitucionales de 2001, 2015 y 2019 y, administrativamente, con las redistritaciones de 2005 y 2017 (Ver Capítulo 1). Estos derechos se concretaron durante el proceso electoral federal de 2017-2018, cuando se implementó, por primera vez, la acción afirmativa indígena en este ámbito legislativo.

Con todo, es posible observar que las medidas para garantizar derechos de representación política en México despuntaron desde el ámbito subnacional, en donde a partir de los primeros años de la década de los dos mil, hubo ensayos en la implementación de acciones afirmativas y de medidas para garantizar la participación ciudadana. Por ejemplo, en el otrora Distrito Federal, Chiapas y Michoacán ya se había trabajado en garantizar el voto extraterritorial en la década de los 2010; también en Zacatecas y en la Ciudad de México se implementó la diputación migrante en 2003 y 2017, respectivamente. En relación con las personas de la diversidad sexual, se pueden documentar avances importantes en Oaxaca y Aguascalientes en 2017 y 2020, respectivamente. En el caso de las personas afromexicanas, hay un impulso para garantizar su representación política a partir de 2018, particularmente en Guerrero y Oaxaca; sin dejar de mencionar los esfuerzos hechos por Coahuila y la Ciudad de México. Finalmente, las personas con discapacidad tuvieron como antecedente los avances registrados en Zacatecas en 2018 y en Hidalgo en 2019.

Como es posible advertir, la implementación de acciones afirmativas para la representación política en México es un asunto que inició no hace más de diez años[176] con algunas entidades pioneras que respondieron a las demandas de los grupos interesados. Posteriormente, se desarrolló en diversas entidades en el contexto de los procesos electorales de 2017-2018 y se expandió a todo el país en el entorno del proceso electoral federal 2020-2021, tal como se muestra en el siguiente cuadro que presenta las acciones afirmativas aprobadas a nivel subnacional en cada entidad federativa durante los procesos electorales de 2020-2021.

[176] Con excepción de las medidas para garantizar el voto pasivo de las mujeres que datan de principios de los años noventa.

Figura 10.1: Acciones afirmativas aprobadas a nivel federal y por entidad



Fuente: Tomado de: https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2022/03/INFOGRAFIA_ACCIONES_AFIRMATIVAS_EN_POSTULACIONES_DE_CANDIDATURAS_PROCESO_ELECTORAL_20202021_Correc9_08.pdf

En este apartado nos referiremos a las experiencias que se han tenido a raíz de los primeros ensayos de instrumentación tanto en los procesos electorales de 2020-2021, como en procesos electorales anteriores. Se trata de ejemplos concretos que muestran algunos casos relevantes para cada grupo de personas que fueron objeto de las medidas o acciones afirmativas.

De la revisión de dichos casos, podemos encontrar rasgos comunes que impactaron en el contexto general de la implementación, en la actuación de los grupos interesados, en las acciones llevadas a cabo por los partidos políticos y por las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, tal como se detalla a continuación:

a) Las acciones afirmativas en el contexto general de la implementación:

- En todos los casos, el antecedente inmediato fue la implementación de acciones afirmativas para garantizar la representación política de las mujeres y, posteriormente, la regulación en materia de paridad de género.

- La implementación de acciones afirmativas tiene como precedente la interposición de recursos de impugnación ante los tribunales electorales locales y federales y su resolución en favor de las personas o grupos en situación de discriminación. (Véanse, por ejemplo, los casos de: Aguascalientes[177], Baja California,[178] Chihuahua,[179] Coahuila,[180] Guanajuato,[181] Michoacán,[182] Morelos,[183] Quintana Roo,[184] Tlaxcala[185]).

- En algunos casos, las autoridades electorales administrativas dieron a conocer que no se contaba con datos precisos sobre el tamaño de las poblaciones a representar, o bien, advirtieron la necesidad de contar con mayor información sobre las poblaciones o grupos a representar a través de las instancias gubernamentales competentes en cada entidad federativa o bien a instituciones académicas. Por ejemplo, en Coahuila,[186] Hidalgo[187]Quintana

[177] Resoluciones SM-JDC-59-2021 y SM-JDC-121-2021 y acumulado, emitidas por la Sala Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

[178] Resolución identificada con el número RI-27/2018 emitida por el Tribunal de Justicia Electoral del estado de Baja California; sentencia de la Sala Regional Guadalajara del Poder Judicial de la Federación, identificada con el número SG-JDC-11/2019 y Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificada con el número SUP-REC-28-2019.

[179] Resolución JDC-02-2020, dictada por el Tribunal Electoral de Chihuahua.

[180] El Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza emitió la Sentencia Electoral 08/2019, mediante la cual se declaró procedente el recurso de queja en materia electoral y de participación ciudadana, al resultar acreditada la denuncia de una omisión legislativa para incorporar en la legislación electoral local el derecho a la representación política de grupos indígenas y afromexicanos. Posteriormente, mediante sentencias TECZ-RQ-2/2021 y TECZ-RQ-3/2021 se ordenó al Instituto Electoral de Coahuila que diseñara e instrumentara de manera gradual y progresiva acciones afirmativas, para posibilitar la participación de las personas integrantes de la comunidad LGBTTTIQ+ en los cargos de elección popular en el estado.

[181] Ver la resolución TEEG-JPDC-211/2021 emitida por el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato.

[182] Sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, en el expediente TEEM-JDC-028/2021.

[183] Sentencias identificadas con número de expediente: SM-JDC-403-2018 y SCM-JDC-88/2020.

[184] Sentencia identificada con número de expediente: SX-JRC-13/2019 y sus acumulados.

[185] Sentencia identificada con número de expediente: SCM-JDC-421/2021.

[186] Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila identificado con el número: IEC/CG/008/2021

[187] Acuerdo que propone la Comisión permanente de equidad de género y participación ciudadana al pleno del Consejo General, por el que se establece la acción afirmativa que deben observar los partidos

Roo[188] las autoridades electorales locales reconocieron la falta de información estadística sobre los grupos en situación de discriminación

b) La actuación de los grupos en situación de vulnerabilidad a quienes van dirigidas las acciones afirmativas:

- Los distintos grupos vieron un área de oportunidad en el ámbito subnacional para abrir el camino a las acciones afirmativas para el logro de sus objetivos de representación política a través del litigio estratégico.[189] Esto implicó que la cronología de la implementación estuviera determinada por las decisiones de las autoridades electorales y sus posteriores respuestas a las demandas planteadas por cada grupo. En consecuencia, las acciones afirmativas se aprobaron en momentos distintos o bien, no fueron aprobadas por falta de tiempo. Así, en algunos casos, primero se aprobaron acciones afirmativas para personas indígenas y, posteriormente, acciones afirmativas para otros grupos.

c) El impacto de las acciones afirmativas en los partidos políticos:

- La implementación de las acciones afirmativas fue un proceso complejo para los partidos políticos, toda vez que en algunos casos ya habían llevado a cabo procesos de selección de candidaturas y tuvieron que modificar sus decisiones internas para cumplir con el registro de candidaturas por acción afirmativa. Por lo tanto, algunos de sus precandidatos fueron sustituidos y quedaron excluidos, generando conflictos al interior de ellos.

d) Sobre las autoridades electorales:

- En algunos casos, las autoridades electorales administrativas o jurisdiccionales negaron la implementación de acciones afirmativas porque los procesos

---

políticos y las coaliciones a fin de garantizar la inclusión de personas de la diversidad sexual en la renovación del H. Congreso del estado de Hidalgo en el proceso electoral local 2020-2021, identificado con el número IEEH/CG/018/2021 de fecha 13 de marzo de 2021.

[188] Mediante la sentencia con número SX-JRC-13/2019 la Sala Regional Xalapa vinculó al Instituto Electoral de Quintana Roo a realizar, "con la debida oportunidad, los estudios concernientes e implementar las acciones afirmativas que sean aplicables en el siguiente proceso electoral ordinario".

[189] Ejemplos de ello son las organizaciones Fuerza Migrante, A.C. e Iniciativa Migrante, A.C., en el caso de las personas migrantes y residentes en el extranjero y la asociación Juntos por el Camino de la Diversidad, en el caso de las personas de la diversidad sexual.

electorales ya estaban en marcha -no había tiempo para diseñarlas e implementarlas e implicaba modificar decisiones intrapartidistas-; porque la legislación local no las contemplaba o incluso, por omisión. (Véanse, por ejemplo, los casos de Baja California,[190] Baja California Sur[191], Chihuahua,[192] Coahuila,[193] Guanajuato,[194] Guerrero[195]).

- Los tribunales locales fueron abiertos a las demandas de los grupos, pero cautelosos en la forma de implementar las acciones afirmativas en los procesos electorales y esta situación condujo a resoluciones poco específicas que, posteriormente, tuvieron que precisarse en el TEPJF, como última instancia (Por ejemplo: Aguascalientes[196]).
- Las salas regionales y superior del TEPJF fueron quienes ordenaron y determinaron sustantivamente la forma de implementar las cuotas, incluso en número o en grupo a representar (Ver, por ejemplo, el caso de la Ciudad de México en 2016[197]).

La trayectoria que siguió la implementación de acciones afirmativas a nivel subnacional permite dar cuenta de que el tema inició a través de litigios por parte de grupos interesados en las entidades federativas[198] y, posteriormente, se trasladó al ámbito federal, donde hubo un momento en que el itinerario de ambos procesos -

[190] Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con número de expediente SUP-REC-28/2019.

[191] Ver sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con número de expediente SUP-REC-343/2020.

[192] Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Chihuahua con número de identificación IEE-CE29-2021.

[193] Sentencia con número de expedientes sentencias TECZ-RQ-2/2021 y TECZ-RQ-3/2021 y acumulados

[194] TEEG-JPDC-211/2021 por el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato

[195] ACUERDO del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero identificado con el número 094/SO/24-03-2021.

[196] Sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes con número de expediente TEEA-JDC-007/2021 y acumulado, emitida el 11 de febrero de 2021.

[197] SUP-RAP-71-2016 y acumulados

[198] Por ejemplo, en entidades como Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, la implementación de acciones afirmativas comenzó antes del inicio del proceso electoral federal 2020-2021.

federal y local- se articuló, de manera que fueron avanzando de manera paralela a la implementación de acciones afirmativas a nivel federal.

Asimismo, los avances en materia de paridad de género que se consolidaron con la reforma constitucional de 2019, así como los avances para garantizar la representación de personas indígenas en el proceso electoral de 2017-2018 fueron un referente en la implementación de acciones afirmativas para el resto de los grupos, que fue avanzando a lo largo del trienio 2018-2021. En todos los casos el objetivo era el mismo: "alcanzar la igualdad real, material o estructural a partir del reconocimiento de que ciertos y determinados sectores de la población requieren la adopción de medidas especiales o afirmativas de equiparación" (TEPJF, 2016) para garantizar su representación política a través del voto pasivo.

Con todo, las acciones y actividades llevadas a cabo en cada entidad federativa muestran problemáticas distintas y, en consecuencia, soluciones distintas por parte de los institutos electorales locales, lo que muestra la heterogeneidad en la manera de garantizar el derecho a la representación política. Por lo tanto, para describir y explicar la experiencia subnacional en la implementación de acciones afirmativas no es posible generalizar, sino que es necesario conocer casos específicos que muestran la diversidad de las circunstancias que se viven en cada demarcación territorial.

El contenido del apartado está dividido en cinco secciones. En cada una, se presentan estudios de caso para cada grupo, con base en los acuerdos del Consejo General de los organismos electorales locales y las cadenas impugnativas que llevaron a la modificación o implementación de las acciones afirmativas. En aquellos casos, en los que fue posible conocer de primera mano las experiencias contadas por los actores a través de entrevistas a profundidad, se incorporaron al estudio.

A. Personas indígenas

En 2021, en el ámbito local, prácticamente en todo el país se implementaron de manera obligatoria, para los partidos políticos, acciones afirmativas para personas

indígenas, con excepción de los estados de Aguascalientes, Colima, México[199] y Tamaulipas[200].

Figura 10.2: Entidades donde se aprobaron acciones afirmativas para personas indígenas en 2021



Fuente: Elaboración propia.

De las 28 entidades en las que sí se implementaron acciones para la postulación de candidaturas indígenas, vale la pena señalar el caso de Chiapas.

---

[199] En el Estado de México, el Consejo General del Instituto Electoral de esa entidad emitió el *Reglamento para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular ante el IEEM* identificado con el número IEEM/CG/27/2021, en el que el artículo 5 señala:

"Artículo 5. Los partidos políticos por sí mismos, en coalición o candidatura común, procurarán promover la participación de pueblos y comunidades indígenas; facilitarles el acceso al ejercicio del poder público, reconociendo sus tradiciones y formas propias de gobierno interno y previendo la inclusión de ambos géneros en condiciones de igualdad y equidad."

[200] En Tamaulipas, mediante acuerdo número IETAM-A/CG-35/2020, de fecha 30 de septiembre de 2020, el Instituto Electoral de Tamaulipas aprobó el *Reglamento de Paridad, Igualdad y No Discriminación para la postulación e integración del Congreso del Estado y ayuntamientos de Tamaulipas*, en el que se estableció, en su artículo 23 que: "Para la elección de diputaciones y ayuntamientos, los partidos políticos procurarán incorporar en sus postulaciones a personas que pertenezcan a grupos de atención prioritaria como las personas jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad, personas migrantes, personas de identidad indígena y personas afromexicanas, personas de la comunidad LGBTTTIQ, entre otros."

La regulación de la representación política indígena en Chiapas

Junto con Oaxaca, que ha implementado medidas específicas para la participación política indígena local desde mediados de la década de 1990, Chiapas cuenta con una experiencia relevante en la implementación de medidas para garantizar la representación política de las personas indígenas. En 2020 se llevó a cabo una reforma a la Constitución local[201] que garantiza el derecho a solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular debiendo respetar la representación indígena. La ley electoral local también prevé el derecho de estas personas para acceder a cargos de elección popular, por lo que la entidad cuenta un marco normativo que sustenta las cuotas de postulación indígena.

Sobre esta base, en 2020 y 2021, el Instituto de Elecciones y de Participación Ciudadana de Chiapas (IEPC Chiapas) emitió dos instrumentos: el *Reglamento para la postulación y registro de candidaturas para los cargos de diputaciones locales y miembros de ayuntamiento para el proceso electoral local 2021 y, en su caso extraordinario 2021* (IEPC/CG-A/085/2020)[202] y los *Lineamientos en materia de paridad de género*[203], en los que también se incorporaron acciones afirmativas de diversidad sexual.

Por lo que toca a las medidas para la representación política de las personas indígenas en 2021 en Chiapas, es importante señalar que la primera característica

[201] El artículo 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas establece que: "Los partidos políticos nacionales o locales, con acreditación o registro ante el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, tendrán el derecho a solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, debiendo respetar en todos los casos los principios de paridad de género, representación indígena, acceso a los jóvenes y participación política de las mujeres, como lo establecen la Constitución federal, esta constitución, las leyes generales y demás normativa aplicable.

En los Distritos Uninominales con mayor presencia indígena de acuerdo al Instituto Nacional Electoral y en los Municipios con población de mayoría indígena, los Partidos Políticos postularán al menos al cincuenta por ciento de sus Candidatos a Diputados y a Presidentes Municipales, y deberán cumplir con la paridad entre los géneros establecidos en la Constitución; asimismo, deberán cumplir con la obligación de fortalecer y hacer efectiva la capacitación y participación política de las mujeres."

[202] En este instrumento se regulan las cuotas indígenas y de jóvenes.

[203] La versión final de estos lineamientos está en el acuerdo número IEPC/CG-A/049/2021 y fue elaborada en acatamiento a la sentencia con número de expediente TEECH/RAP/012/2021. La versión original fue impugnada porque había una antinomia relacionada con la integración de los ayuntamientos, entre el Código de Elecciones y de Participación Ciudadana en el estado de Chiapas y la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal en el estado de Chiapas.

que les brindó eficacia fue el contar con datos confiables sobre el tamaño de la población, tanto a nivel estatal como a nivel distrital y municipal.

Según el Censo 2020, el 36.15% de la población en la entidad es indígena. De acuerdo con el INE[204], hay nueve distritos considerados indígenas y de acuerdo con el IEPC de Chiapas[205], hay 44 municipios con más del 50% de población indígena; de estos últimos, 24 tienen más de 90% de personas indígenas; seis, más de 80%; cinco, más de 70%; cinco, más de 60% y tres, más de 50%.

Con base en esta información, las cuotas para la postulación de personas indígenas en 2021 quedaron de la siguiente manera:

- Diputaciones MR:
    - Cinco fórmulas integradas por personas indígenas en alguno de los nueve distritos considerados como indígenas para el INE.
- Diputaciones de RP:
    - Cinco fórmulas integradas por personas indígenas. De ellas, al menos una, deberá estar dentro de las primeras tres fórmulas de la lista.
- Ayuntamientos:
    - La presidencia deberá estar encabezada por personas indígenas en los municipios catalogados.
    - Para la integración de los ayuntamientos: Se considera el número de cargos para personas indígenas en función del tamaño de la población indígena en cada ayuntamiento, de la siguiente manera:
        - 90% de población indígena – 90% de cargos.
        - 80% de población indígena - 80% de cargos.
        - 70% de población indígena -70% de cargos.
        - 60% de población indígena - 60% de cargos.
        - 50% de población indígena - 50% de cargos.

[204] Acuerdo del Consejo General del INE identificado con el número INE/CG863/2016.

[205] Acuerdo del Consejo General del IEPC Chiapas identificado con el número IEPC-CG-A-085-2021

En todos los casos, también se debía cumplir con el principio de paridad de género.

Así, al contar con datos sobre el tamaño de la población indígena en los distintos ámbitos territoriales y al contar con reglas que permiten establecer las cuotas en función del tamaño de esta población, el vínculo de representatividad descriptiva entre el número de habitantes y el número de representantes de la población indígena se estrechó.

La segunda característica fundamental para garantizar la eficacia en la postulación de candidaturas indígenas fue evitar los intentos de simulación por parte de los partidos políticos. De acuerdo con el presidente del Consejo General, Oswaldo Chacón, el IEPC-Chiapas detectó intentos de usurpación de candidaturas indígenas y logró contenerlos. Es decir, encontró que algunos partidos políticos presentaron postulaciones de candidaturas que presumiblemente no tenían vínculos comunitarios ni eran personas indígenas, pero que se asumían como tales. Por lo tanto, el Consejo General decidió no solo ir a las comunidades y verificar si las candidaturas postuladas tenían un vínculo comunitario, tal como lo hizo el INE en 2021; sino que también llevó a cabo un ejercicio de "ponderación" donde se examinaba con hechos públicos y notorios si la persona efectivamente tenía ese vínculo comunitario. Este ejercicio se logró a través de los órganos desconcentrados a nivel municipal que, en este caso contaban con la participación de consejeros locales indígenas. De esta manera, el Consejo General negó la postulación de tres candidaturas que se presentaban para cumplir la cuota indígena y se evitó la simulación por parte de los partidos políticos[206].

De acuerdo con otro Consejero del IEPC-Chiapas, Edmundo Henríquez Arellano, en términos numéricos, sí funcionaron las acciones afirmativas para la población indígena[207]. Sin embargo, desde su perspectiva también quedan

[206] Participación del Consejero presidente del IEPC-Chiapas, Oswaldo Chacón Rojas, en el "*Foro de fomento a la cultura participativa*" llevado a cabo el 12 de julio de 2022 y en el Foro "*Experiencias y retos en la implementación de acciones afirmativas para la representación legislativa de grupos y personas con discapacidades, migrantes y residentes en el exterior, afromexicanas, indígenas y de la diversidad sexual*" llevado a cabo en El Colegio de México el 7 de septiembre de 2022.

[207] En el periodo 2021-2024 hay nueve diputaciones locales indígenas, de las cuales siete son mujeres y 445 personas indígenas que integran los ayuntamientos.

asignaturas pendientes.[208] La primera, es que se tiene que revisar si las personas electas por acción afirmativa han impulsado acciones o avanzado en la creación de leyes que efectivamente representen los intereses de los pueblos indígenas. Al respecto, sugiere que se pudiera hacer un estudio sobre el tipo de iniciativas legislativas que las y los diputados electos han presentado, así como del tipo de decisiones que han tomado los integrantes de los ayuntamientos para revisar si estas funcionarias y funcionarios trabajaron en favor de los grupos objeto de atención prioritaria, es decir, si representan sustantivamente al grupo de población por la que fueron electos.

En segundo lugar, la participación y la representación políticas se organizan en este caso geográficamente, dependiendo de las demarcaciones territoriales a nivel distrital local y municipal en cada entidad; pero este tipo de organización también las limita. Al respecto, vale preguntarse, si en un distrito con una mayoría étnica particular, se puede registrar una candidatura de otra etnia indígena.[209]

Entre las fortalezas del OPL de Chiapas está el hecho de que sí cuenta con la capacidad de verificar de manera directa los requisitos en materia de adscripción calificada de las personas que se postulen a un cargo por acción afirmativa indígena, toda vez que tiene órganos desconcentrados integrados por ciudadanos oriundos de los municipios quienes, a diferencia del INE, les permiten estar cerca de las poblaciones locales.[210]

Con todo, como ya se comentó, existe el riesgo de que en la implementación de acciones afirmativas para la postulación de personas indígenas pueda haber simulación, cuando se aparenta que las candidaturas cumplen con la adscripción al grupo, pero en realidad están al servicio de las cúpulas de los partidos políticos. Un riesgo adicional es la exclusión, al no permitir la participación de algunas personas por incluir a otras, ya sea de grupos étnicos distintos o de poblaciones mestizas. Su

[208] Entrevista con el Consejero Electoral del IEPC Chiapas, Edmundo Henríquez, llevada a cabo el 24 de mayo de 2022.

[209] En entrevista, el Consejero Electoral del IEPC Chiapas, Edmundo Henríquez ejemplificó al señalar si era válido que en un municipio con una mayoría de población tzeltal se postulara una candidatura de una persona de la etnia zoque.

[210] *Idem*.

exclusión puede derivar en ingobernabilidad, toda vez que los pueblos indígenas están muy segmentados.[211]

Información internacional relevante:
Representación legislativa de las minorías étnicas en el mundo

En la siguiente tabla se registran algunos países del mundo que cuentan con escaños reservados para la representación de sus minorías, ya sean comunidades indígenas, minorías étnicas o minorías religiosas.

Figura 10.3: Países que tienen escaños reservados o cuotas para la representación legislativa de comunidades indígenas o minorías étnicas

País	Curules reservadas	%	Especificaciones
India	41	7.5	La Cámara baja está compuesta por 543 escaños elegidos en distritos uninominales; los primeros 70 escaños están reservados a castas, 39 a tribus y 2 para la comunidad anglo-india.
Jordania	9	7.5	Cuentan con un Senado de 65 personas representantes elegidas por el Rey; pero en la Cámara de Representantes, que cuenta con 120 integrantes, se reservan 9 curules para la minoría cristiana.
Etiopía	22	4	El Parlamento está compuesto de 547 curules, elegidas por mayoría simple, de esos 22 están reservadas para representantes de nacionalidades y pueblos minoritarios.
Níger	8	7	La Asamblea Nacional de Níger tiene 113 integrantes, de los cuales ocho son elegidos en circunscripciones únicas para la representación de minorías.
Pakistán	1	0.7	La curul reservada es para las minorías religiosas.
Bolivia	7	5	En las elecciones para la Cámara de Diputados se cuenta con circunscripciones especiales. De los nueve departamentos del territorio, siete cuentan con circunscripciones especiales para personas indígenas. Las candidaturas a estas siete circunscripciones se eligen a través de organizaciones de naciones o pueblos indígenas, originarios, campesinos o por organizaciones políticas registradas ante el Órgano Electoral Plurinacional.
Nueva Zelanda	7	5	Cuenta con siete escaños reservados para la comunidad maorí. Dichos escaños pueden variar, ya que esta cifra se calcula con la cantidad de electores maoríes en el padrón electoral. Para poder ser candidato a estos escaños solamente se debe autoidentificar como maorís.
Rumania	19	4	La Cámara Baja cuenta con 330 escaños, de los cuales se reservan escaños para los partidos políticos que representan a las minorías étnicas nacionales.

[211] *Idem*.

País	Curules reservadas	%	Especificaciones
Samoa	2	4	Su Parlamento se conforma de 49 diputaciones, las dos reservadas deben ser ocupados por personas "no samoanas" que representan a las minorías.
Taiwán	8	3	Estos escaños son para miembros elegidos por voto único no transferible en dos distritos electorales que cuentan con minorías étnicas.
Irán	5	2	Son para las minorías religiosas asignados para: una persona zoroastriana, una judía, una cristiana armenia del norte, una cristiana armenia del sur y el último, para las personas cristianas sirias y caldeas.
Kiribati	1	2	De los 45 escaños, uno es asignado (no electo) para representar a la comunidad de Banaba en la Isla Rabi de Fiyi.
Venezuela	3	2	En la Asamblea Nacional se reservan tres curules para la representación de los pueblos indígenas, elegidos por votación universal, directa por medio de la Representación Proporcional.
Colombia	2 en el senado; 1 en la Cámara de Represen-tantes	2	Este país reserva escaños tanto para el Senado como para la Cámara de Representantes. El Senado está compuesto de 100 escaños y dos circunscripciones nacionales especiales para comunidades indígenas. Quienes serán elegidas para estos escaños son únicamente las personas que hayan ejercido un cargo de autoridad tradicional en su comunidad o hayan fungido como líder de una organización indígena, de ambas maneras se debe acreditar mediante certificados emitidos por las respectivas organizaciones y refrendado por el ministro de Gobierno. La Cámara de Representantes cuenta con 172 escaños, uno asignado a las comunidades indígenas.
México	30	6	En 2021, el INE estableció cuotas para garantizar la postulación de personas indígenas a través de 21 fórmulas (propietario y suplente) de Mayoría Relativa y 9 fórmulas (propietario y suplente) de Representación Proporcional.
Fiyi	46	64.7	Probablemente es de los países con mayor antigüedad en contar con escaños reservados para las minorías étnicas. Esta práctica data de la época colonial. Su Cámara de Representantes está compuesta por 71 curules; 46 de ellos reservados para las minorías (23 para personas indígenas fiyianas, 19 personas indias fiyianas, tres para etnias en general, una para personas rotumanas. En total, existen cinco circunscripciones electorales, de las cuales cuatro son reservadas en función de su etnia.
Chile	17	11	Siete escaños para su pueblo originario más numeroso, la comunidad Mapuche; dos escaños para la comunidad Aymara y un escaño por etnia al resto: Atacameños, Colla, Rapa Nui, Yámana, Kawashkar, Diaguita, Quechua, Chango.

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Fuentes y Sánchez (2018) y Hernández (2019).

Figura 10.4: Escaños reservados para la representación legislativa de los pueblos indígenas en América Latina

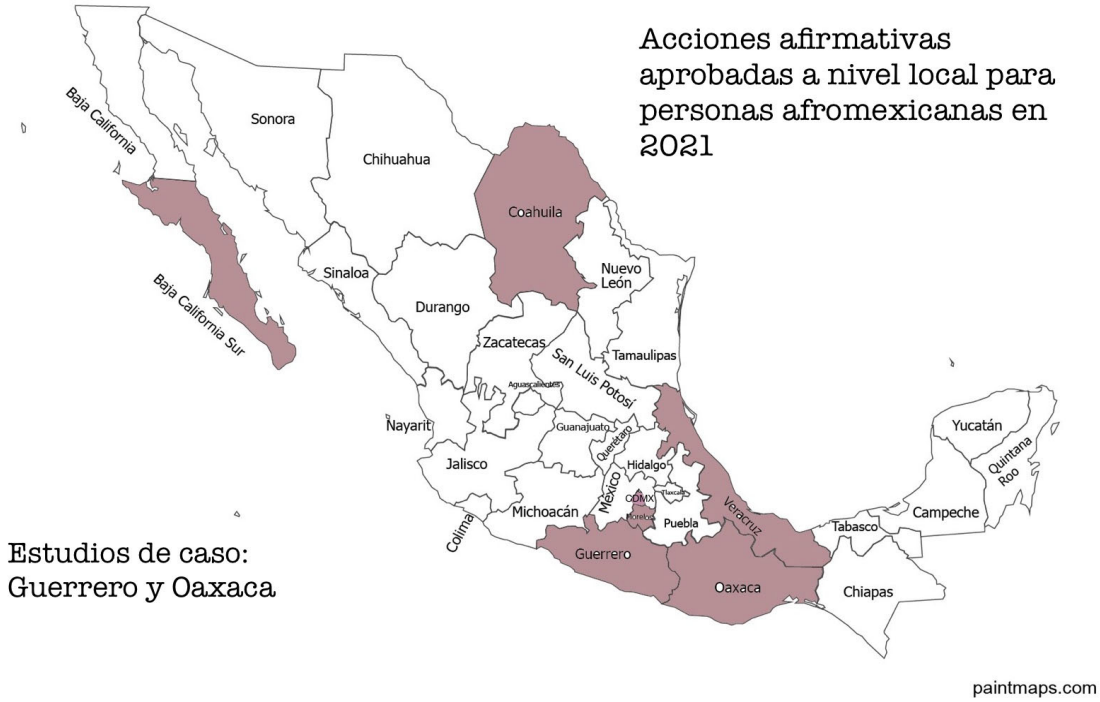


Fuente: Elaboración propia con datos de Fuentes y Sánchez (2018) y Hernández (2019).

B. Personas afromexicanas

En el Proceso Electoral 2021 se implementaron medidas afirmativas para la representación política de personas afromexicanas, en el ámbito local, en siete entidades: Baja California Sur, Ciudad de México, Coahuila, Guerrero, Morelos, Oaxaca y Veracruz.

Figura 10.5: Entidades donde se aprobaron acciones afirmativas para personas afromexicanas en 2021



Fuente: Elaboración propia con datos del INE

De estas entidades, resaltan dos casos por la concentración de su población afromexicana: Guerrero y Oaxaca.

Guerrero: único estado con un municipio afro

En Guerrero, los derechos de las comunidades afromexicanas se reconocen en la normatividad estatal. La Constitución Política del estado las considera desde 2014.[212] Desde 2020, la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado establece las cuotas que deberán observarse en la postulación de candidaturas afro a nivel municipal y a nivel distrital.[213] Finalmente, el artículo 53 de los Lineamientos para el registro de candidaturas aprobado por el Consejo General

[212] La reforma constitucional en Guerrero de 2014 reconoció por primera vez a las comunidades indígenas y afromexicanas como sujetos de Derecho y, por lo tanto, establece una Sección dedicada a ellas que comprende los artículos 8 a 14 del texto constitucional.

[213] Artículos 13 bis y 272 bis de la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado de Guerrero.

del Instituto Electoral del Estado para el proceso electoral de 2020-2021, estableció reglas específicas para la postulación de candidaturas en el municipio de Cuajinicuilapa, que concentra un 56% de población afromexicana en el Estado y, por lo tanto, es considerado el único municipio afromexicano en la entidad.

Llegar a esta situación de reconocimiento para las comunidades afromexicanas implicó un camino largo de lucha colectiva en el que confluyeron principalmente dos factores: la participación de organizaciones que encabezaron el movimiento de Pueblos Negros por el reconocimiento jurídico de estas comunidades que han trabajado desde principios de los años 70 hasta la fecha (Tabares, 2022) y las acciones afirmativas en materia de igualdad y paridad de género y para garantizar la representación de personas indígenas ordenadas por los tribunales e implementadas por el Instituto de Elecciones y de Participación Ciudadana de Guerrero (IEPC Guerrero). Es decir, en el caso de Guerrero, la implementación de acciones afirmativas para garantizar la representación política de las comunidades afromexicanas tuvo como precedente inmediato la implementación de acciones afirmativas para las mujeres y para las personas indígenas, tanto a nivel local como federal.

Al respecto, hay que mencionar como antecedente que en 2018 el ciudadano Hipólito Arriaga Pote, "*ostentándose como Gobernador Indígena Nacional y representante de sesenta y dos lenguas maternas, presentó ante el Instituto local una petición de registro de candidaturas para Diputaciones federales, locales y regidurías.*" Ante la negativa del instituto local, el ciudadano impugnó la respuesta ante el Tribunal Electoral del Estado. Este órgano confirmó el acto del IEPC Guerrero.

Con todo, el ciudadano Hipólito Arriaga impugnó la resolución negativa del tribunal del estado ante la Sala Regional Ciudad de México del TEPJF, que mediante la resolución SCM-JDC-402/2018, emitió diversas resoluciones con el fin de "*revertir en el ámbito electoral local la desigualdad en la representación indígena*" (p. 52). De esta manera, se vinculó, al Congreso del Estado, a los partidos políticos y al instituto local a llevar a cabo medidas preparatorias para implementar acciones afirmativas en materia indígena.

En otro caso, en septiembre de 2018, dos ciudadanas controvirtieron la asignación de regidurías de Representación Proporcional en el ayuntamiento del municipio de Coyuca de Benítez debido a que no se cumplía el principio de paridad de género. Al final de la cadena impugnativa, la Sala Superior del TEPJF ordenó al IEPC-Guerrero, mediante sentencia número SUP-REC-1386-2018, iniciar "*1. un análisis sobre la efectividad de las medidas afirmativas adoptadas hasta este momento, para garantizar el derecho de las mujeres al acceso a los distintos cargos de elección popular en condiciones de igualdad y 2. emitir antes del inicio del siguiente proceso electoral el acuerdo en el que se establezcan los lineamientos y medidas que estime idóneos y necesarios para garantizar una conformación paritaria de los órganos de elección popular*" (p.43).

Estas sentencias llevaron al IEPC Guerrero a iniciar, entre 2019 y 2020, las actividades para el fortalecimiento de la participación política y ciudadana de las mujeres indígenas y afromexicanas. Durante 2019 se organizaron conversatorios, conferencias y talleres de capacitación que promovían la democracia incluyente (Tabares, 2022) y en agosto de 2020 se aprobaron los Lineamientos para el registro de candidaturas para el Proceso Electoral Ordinario de Gubernatura del Estado, Diputaciones Locales y Ayuntamientos 2020-2021[214] referidos al inicio de este apartado.

De acuerdo con estos lineamientos, son considerados municipios afromexicanos, aquellos que concentran 40% o más de población afromexicana en el Estado de Guerrero.

Asimismo, los partidos políticos, coaliciones y candidaturas comunes, debieron registrar en el municipio de Cuajinicuilapa, al menos el 50% de candidatas o candidatos de origen afromexicano, y debieron registrar candidaturas afromexicanas a los cargos de presidencia, sindicatura y en la primera fórmula de regidurías.

[214] Estos lineamientos fueron modificados en marzo de 2021, por mandato del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero a través de la resolución TEE/JEC/020/2021 Y TEE/JEC/021/2021 acumulados, para incorporar acciones afirmativas para personas de la diversidad sexual (ACUERDO 094/SO/24-03-2021).

Cabe señalar que no se encontraron resultados de la implementación de la acción afirmativa en la documentación oficial del Instituto Electoral del Estado de Guerrero publicada en su página de internet.

Oaxaca, integración de la acción afirmativa indígena y afromexicana

El antecedente inmediato de la implementación de acciones afirmativas para la postulación de candidaturas para personas afromexicanas fue la emisión de los *Lineamientos en Materia de Paridad de Género que deberán observar los Partidos Políticos, Coaliciones, Candidaturas Comunes e Independientes en el registro de sus candidaturas ante el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca* (IEEPCO) aprobados por el Consejo General de ese organismo mediante acuerdo IEEPCO-CG-76/2017. Cabe señalar que en estos lineamientos únicamente se aprobaron medidas afirmativas en materia de paridad de género que estarían vigentes durante el proceso electoral local 2017-2018.

Uno de los cambios más relevantes instrumentados por el OPL de Oaxaca para el proceso electoral local 2020-2021 fue la implementación, por primera vez, de acciones afirmativas para garantizar la postulación a cargos de elección popular, a través de partidos políticos y coaliciones, de población afromexicana.[215] Así, el 4 de enero de 2021 el Consejo General del IEEPCO presentó el *Acuerdo por el que se aprueban los lineamientos en materia de paridad de género que deberán observar los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes e independientes en el registro de sus candidaturas ante el instituto estatal electoral y de participación ciudadana de Oaxaca* identificado con el número IEEPCO-CG-04/2021.

En los lineamientos aprobados por dicho acuerdo se estableció, como una acción afirmativa la obligación de los partidos políticos y coaliciones de que, en el registro de fórmulas para diputaciones por el principio de Mayoría Relativa, "*deberán de registrar cinco fórmulas de candidatas y candidatos compuestas cada una por*

[215] Además, también se implementaron acciones afirmativas para personas indígenas, con discapacidad, jóvenes, adultas mayores y de la diversidad sexual (Acuerdo aprobado por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca identificado con el número IEEPCO-CG-36/2021.

un propietario o propietaria y una persona suplente, con autoadscripción indígena o afromexicana calificadas" (Artículo 8 de los Lineamientos) (el subrayado es nuestro).

En el caso del registro de candidaturas a los ayuntamientos, el artículo 10 de los Lineamientos dispone que:

> *Los partidos políticos y coaliciones en el registro de planillas a los Ayuntamientos, por cada segmento de competitividad que corresponda, deberá postular candidaturas Indígenas y/o afromexicanas, con discapacidad, mayor de 60 años, y joven, en los términos siguientes:*
>
> *a. En cada segmento de competitividad deberán postular el treinta y cinco por ciento de candidaturas, con autoadscripción indígena y/o afromexicana calificadas. Para el registro de candidaturas de personas indígenas y/o afromexicanas, el partido político o coalición deberá presentar constancias que demuestren su calidad de indígena y/o afromexicana, las cuales, serán las mismas que se precisan en el artículo 9 de estos Lineamientos.*

Con respecto a las cuotas y su forma de implementarlas, vale destacar lo siguiente:

1. La cuota de la población afromexicana está integrada a la acción afirmativa indígena. Es decir, hay un tratamiento equivalente por parte del OPL para los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos.
2. A diferencia de los requisitos establecidos por el INE para el registro de candidaturas de personas afromexicanas a nivel federal, el OPL de Oaxaca sí puso como requisito acreditar la autoadscripción calificada en el caso del registro de candidaturas a cargos de diputaciones locales y ayuntamientos. No se tiene evidencia de los desafíos que implicó la revisión de la acreditación de dicha autoadscripción.
3. Otro tema que destaca en el texto del acuerdo por el que se aprueba la acción afirmativa, fue el hecho de que no se presentó ningún dato cuantitativo sobre el tamaño de la población afromexicana a representar en las demarcaciones territoriales del estado. Situación que muestra la falta de información sobre la distribución de ese sector de la población que había al momento de implementar la acción afirmativa.

Después de la jornada electoral, resultó electa una fórmula de diputaciones locales de Mayoría Relativa integrada por personas afromexicanas.

Información internacional relevante:
Representación política de personas afrodescendientes

Estados Unidos

Estados Unidos es pionero en la inclusión de las minorías afro. No obstante, desde 1966 y hasta 2022 solo habían llegado al Senado 11 personas afroamericanas[216] (cabe resaltar que la población afroamericana en aquel país representa entre 13% y 16% de la población [Statista, 2022]).

a) El primer senador afroamericano en representar a Mississippi durante la era de la Reconstrucción, después de la Guerra Civil estadounidense, fue Hiram Rhodes Revels, electo por la Legislatura del Estado de Mississippi en 1870.
b) Blanche Bruce, también por Mississippi, asumió su cargo en el senado en 1875.
c) De 1967 a 1979, Edward Brooke de Massachusetts, del Partido Republicano, se convirtió en el primer senador afro en llegar por elección popular, antes de su llegada al senado fue el primer afroamericano en ser Fiscal General de un estado en todo el país (Pereda 2015).
d) Hasta 1993 llegó al senado otro político afroamericano que, además, era mujer: Carol Elizabeth Moseley Braun, quien legisló de 1993 a 1999. La Senadora pertenecía al Partido Demócrata.
e) Barack Obama fue Senador local del Estado de Illinois entre 1997 y 2003, antes de ser electo Senador federal por el mismo estado en 2004.
f) Roland Burris entró como suplente de Obama tras su salida temprana, al asumir la Presidencia en 2009.

[216] De los 11 senadores, siete fueron elegidos popularmente, dos fueron elegidos por la legislatura estatal y dos fueron nombrados por un gobernador estatal.

g) En 2013, Tim Scott de Carolina del Sur, fue designado por el gobernador para suceder a Jim De Mint, quien renunció a su cargo. Retuvo su escaño hasta 2016.
h) Mo Cowan de Massachusetts fue designado por el gobernador para suceder a John Kerry, quien renunció a su cargo. Al igual que Scott estuvo en la legislatura del 2013, y ésta fue la primera vez que hubo dos senadores afroamericanos en el Senado de EUA.
i) En 2014 inició funciones Cory Booker, tras una elección especial a finales de 2013 en Nueva Jersey, para cubrir el puesto del Senador Frank Lautenberg, quien falleció.
j) En 2016, es elegida la segunda mujer afroamericana al Senado, Kamala Harris de California.
k) EN 2021 Raphael Warnock de Georgia fue elegido como el primer demócrata afroamericano en representar a un ex estado confederado en el Senado de los Estados Unidos (Hmong, 2022).

América Latina

Se estima que en América latina existen alrededor de 134 millones de personas afrodescendientes (21% de la población) (CEPAL 2020:11). Sin embargo, como se muestra en el siguiente mapa solo tres países cuentan actualmente con escaños reservados para la representación legislativa de personas afrodescendientes: México[217], Bolivia[218] y Colombia[219]. Esto contrasta con países que tienen mayor porcentaje de población afrodescendiente, pero no cuentan con escaños

[217] Se ordenó a los partidos políticos para las elecciones de 2021 incluir cuatro fórmulas de candidaturas afromexicanas, tres de ellas debían ubicarse en alguno de los 300 distritos y una más por vía de Representación Proporcional en cualquier circunscripción, que deberá estar entre los diez primeros lugares de la lista (INE, 2021).

[218] En 2010 se aprobó la Ley N° 026 del Régimen Electoral, donde se consolidan siete circunscripciones especiales para la población indígena, campesina y afroboliviana, en este último caso se creó una circunscripción especial en el departamento de La Paz. Para postular a una candidatura a esta circunscripción espacial debe hacerse a través de las organizaciones de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos u organizaciones políticas que estén registradas en el Órgano Electoral Plurinacional (CEJIS, 2020, p. 17).

[219] En la Constitución Política de 1991, se establecieron dos curules reservadas en la Cámara de Representantes para los afrocolombianos con la creación de una circunscripción especial para la representación de estás minorías (CRC, 2022).

reservados como Panamá, Perú, Ecuador y, particularmente, Brasil, en donde se estima que la mitad de su población es afrodescendiente.

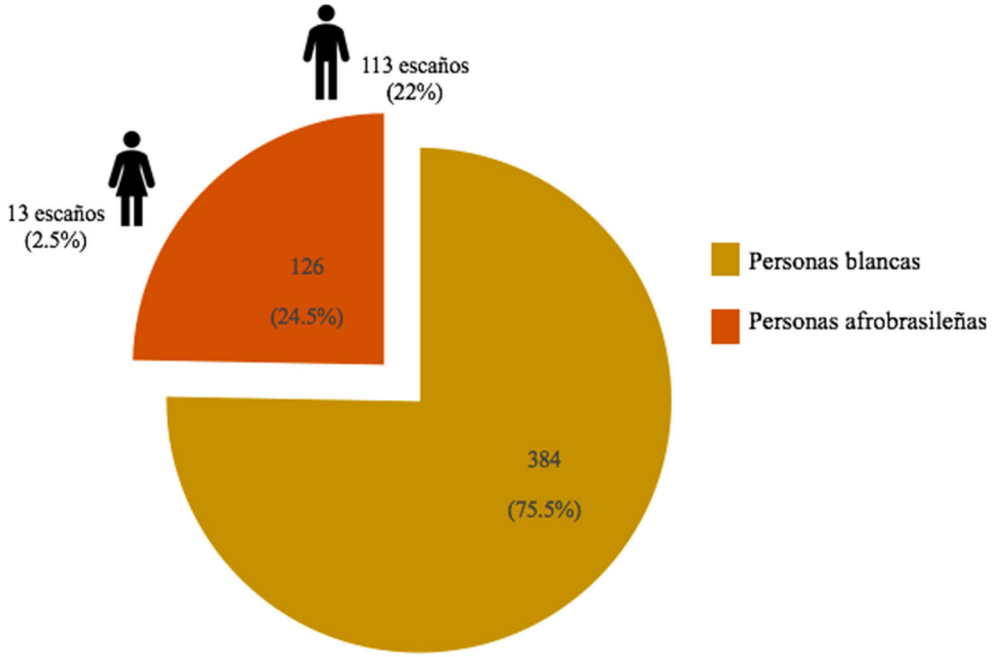
Figura 10.6: Número y porcentaje de escaños parlamentarios obtenidos para la representación de la población afrodescendiente en América Latina



* En Bolivia, son siete los escaños reservados para comunidades indígenas y afrobolivianas. En las últimas elecciones de 2020, seis escaños fueron para comunidades indígenas y uno para una representante afro en el departamento de La Paz, Verónica Challco Tapia, originaria de la Nación Kallawaya, quien representa a la población Afroboliviana, Mosetén, Leco, Kallawaya, Tacana y Araona.

Fuente: Elaboración propia con datos de Cedillo, (2020); CEPAL, (2020); Ahora, (2020).

Figura 10.7: Curules obtenidas en el parlamento de Brasil por la comunidad afrobrasileña, 2018*



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL (2020, p.63).

***** En la elección del 2 de octubre de 2022 se eligieron por primera vez en Brasil tres diputadas trans. Además, se eligieron cuatro diputadas indígenas, 27 diputaciones afro y 107 mestizas.

C. Personas con discapacidad

En la mitad del país (16 entidades federativas) se implementaron cuotas para personas con discapacidad.

Figura 10.8: Entidades donde se aprobaron acciones afirmativas para personas con discapacidad en 2021



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

El caso de Hidalgo

En 2019, Hidalgo fue la segunda entidad, después de Zacatecas[220], en donde el TEPJF ordenó a distintas autoridades llevar a cabo medidas para garantizar la participación de personas con discapacidad en cargos públicos.

En este caso, el ciudadano recurrente presentó una demanda ante el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo (TEEH) señalando que el Congreso del Estado había incurrido en la omisión legislativa de "*establecer en las diversas legislaciones que contemplan la elección de cargos públicos, ya sea por voto popular, designación directa, concurso o demás, de las acciones afirmativas o medidas compensatorias que garanticen que las personas con discapacidad podamos ser postulados como*

[220] Para Zacatecas, en 2018, la Sala Superior del TEPJF emitió la sentencia SUP-REC-1150/2018, en la que determinó modificar la sentencia SM-JDC-707/2018, y sus acumulados, impugnada por un ciudadano ante la Sala Monterrey del TEPJF, "únicamente en cuanto a la designación de candidaturas por cuestión de postulación de personas con discapacidad y paridad de género. Por lo que en plenitud de jurisdicción realizará los ajustes pertinentes para la restitución de los derechos del recurrente."

candidatos, o bien, designados a un cargo público, bajo el sistema de cuotas, garantizando de esta forma el derecho de representación y participación política en igualdad de condiciones" (TEEH, 2019, p. 2.).

El TEEH, en la sentencia identificada con el número TEEH-JDC-114-2019, determinó, entre otras consideraciones, que el Congreso del Estado

> *no ha incurrido en una omisión legislativa por la cual no se haya atendido a lo ordenado en la Constitución, en la Convención de la ONU y en la Convención Interamericana, y que ello haya tenido como consecuencia que no se haya garantizado que las personas con discapacidad del estado de Hidalgo puedan ejercer sus derechos de participación y representación política en igualdad de condiciones, aunado el hecho de que no se ha establecido prohibición alguna para que las personas con discapacidad puedan ejercer libremente las prerrogativas consagradas para las ciudadanas y ciudadanos mexicanos contenidos en el artículo 35 de la Constitución…*"

El TEEH determinó la inexistencia de la omisión legislativa toda vez que hay una

> *Ley para las personas con discapacidad que, en su artículo 2, fracción II, señala como uno de sus objetivos, 'fomentar la integración comunitaria de las personas con discapacidad, a través del ejercicio directo de sus derechos civiles y políticos', para lo cual incluye además, un capítulo (XI) denominado "DE LOS DERECHOS POLÍTICOS", en el que se hace evidente la obligación de garantizar los derechos de votar y ser votado y de participación política de las personas con discapacidad" (TEEH, 2019, párrafo 69, p. 20).*

El ciudadano recurrente, inconforme con la resolución del tribunal del estado, impugnó esta sentencia ante la Sala Superior del TEPJF. El 14 de noviembre de 2019, esta autoridad jurisdiccional dio la razón al recurrente y determinó, en su sentencia con número SUP-JDC-1282-2019, en el punto 2 del resolutivo CUARTO, que:

> *el Congreso del Estado de Hidalgo, debe llevar a cabo las medidas necesarias a fin de contemplar en la ley acciones afirmativas que garanticen a las personas con discapacidad la postulación a cargos de elección popular y en cargos públicos, aplicables a partir del proceso electoral ordinario posterior al que inicia en diciembre del año en curso (p.8).*

Asimismo, determinó que:

En caso de que el Congreso no lo hiciera, a fin de garantizar la inclusión de las personas con discapacidad en ese proceso electoral ordinario, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo diseñará oportunamente los lineamientos respectivos, a partir del proceso de consulta correspondiente (p.8).

En su momento, el Congreso local determinó que en primera instancia llevaría a cabo una consulta para garantizar la postulación de personas con discapacidad a cargos de elección popular en los diferentes procesos electorales. Sin embargo, no la llevó a cabo por la pandemia por el virus SARS-COV2. A la fecha de la elaboración del presente informe, no se encontró información sobre los avances en la ejecución de dicha consulta.

El 31 de diciembre de 2020, el IEEH modificó las "Reglas inclusivas de postulación de candidaturas a diputaciones locales para el proceso electoral local 2020-2021"[221], en las que se destaca lo siguiente:

1. Se establecen las cuotas para las personas con discapacidad:

a. Diputaciones: al menos una fórmula de personas con discapacidad en los primeros dos lugares de la lista de RP. Y además se podrán postular en distritos de MR.

b. Se establecen reglas para la determinación de la discapacidad, que incluyen la presentación de un certificado médico de institución pública o privada donde se especifique el tipo de discapacidad. Opcionalmente se podrán presentar otros documentos como recetas, constancias o credenciales de pertenencia a alguna organización.

2. En el acuerdo se anexó el documento denominado "Clasificación de Tipo de Discapacidad – Histórica" expedido por el INEGI, el cual contiene información clasificando tanto deficiencias como discapacidades sin la pretensión de diferenciarla entre sí, buscando clasificarlas según el órgano función o área del cuerpo afectada o donde se manifiesta la limitación, además de que contiene información sobre las discapacidades moderadas a severas de carácter permanente o de larga duración, por lo que el mismo que se acompaña como anexo a las presentes Reglas, el cual es importante mencionar que será de carácter

[221] Acuerdo número IEEH/CG/371/2020 que propone la Secretaría Ejecutiva al pleno del Consejo General, por el que se da cumplimiento a la resolución recaída al expediente TEEH-RAP-PESH-064/2020 dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo y por el que se modifican las reglas inclusivas de postulación de candidaturas a diputaciones locales para el proceso electoral local 2020-2021.

orientativo. La institución médica será la que determine la existencia de la discapacidad permanente.

a. Se prevé la posibilidad de postular candidaturas de personas con discapacidad mental, en cuyo caso, el dictamen deberá acompañarse de algún documento en el que exista una valoración de un experto quien pueda emitir una opinión sobre el grado de discapacidad intelectual de la persona, donde exprese que se encuentra en posibilidades para el ejercicio del cargo, esto es que pueda tomar decisiones por sí misma y ejercer su vida con autonomía.

En seguimiento a las acciones llevadas a cabo para el proceso electoral 2020-2021, en el año 2022, el IEEH emitió la "*acción afirmativa relativa a las recomendaciones para garantizar la participación de personas con discapacidad dentro de las actividades de campaña del proceso electoral local 2021-2022 para la renovación de la gubernatura del estado de Hidalgo*", en donde se estableció la obligación a los partidos políticos de reportar las acciones que llevaron a cabo para garantizar la participación de las personas con discapacidad en las actividades de campaña en el proceso electoral local 2021-2022.

Información internacional relevante:
Representación política de personas con discapacidad

Datos de la OMS estiman que aproximadamente el 15% de la población mundial (mil millones de personas) vive con discapacidad; en América Latina el porcentaje es similar. Se estima que 85 millones de personas latinas (14.7%) tienen alguna discapacidad (OMS, 2021). Con cifras tan altas de la población mundial que vive con alguna discapacidad, destaca que solo tres países en la región leguslen respecto de la inclusión de dichas personas en la actividad política.

En todo el mundo se han implementado acciones afirmativas a favor de las personas con alguna discapacidad, pero estas se han orientado, principalmente, al acceso al trabajo en igualdad de condiciones. Hay un consenso generalizado sobre la subrepresentación política de las personas con discapacidad.

Figura 10.9: Casos de inclusión política para personas con alguna discapacidad

País	Caso
Chile	En diciembre de 2020 este país aprobó la inclusión de 5% de personas con alguna discapacidad en las listas para la elección de convencionales (Ley N° 21.298). Actualmente se encuentra en discusión un proyecto que plantea 3 escaños reservados en la Cámara Baja y un escaño reservado en el Consejo Regional, de ser aceptado dicho proyecto serían aplicables para los ejercicios electorales de 2024 en adelante.
México	Derivado de una sentencia del TEPJF en materia de discapacidad, partidos y coaliciones deberán postular fórmulas de candidaturas integradas por personas con discapacidad en seis de los 300 distritos que conforman el país. Asimismo, en las listas de candidaturas a diputaciones por el principio de Representación Proporcional, los partidos políticos nacionales deberán postular dos fórmulas integradas por personas con discapacidad. Dichas fórmulas podrán postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones electorales y deberán ubicarse en los primeros 10 lugares de la lista respectiva (INE 2021).
Zimbawe	Reserva 2 escaños de 80 de su Cámara Alta para miembros con discapacidades. En su Cámara baja no reserva ningún escaño.

Fuente: Elaboración propia con datos de Contexto, 2021.

D. Personas de la diversidad sexual

En 2021, 21 entidades implementaron acciones afirmativas para la postulación de candidaturas de personas de la diversidad sexual.

Figura 10.10: Entidades donde se aprobaron acciones afirmativas para personas de la diversidad sexual en 2021



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Dos experiencias subnacionales relevantes en la implementación de acciones afirmativas para las personas de la diversidad sexual, se encontraron en Aguascalientes y Oaxaca. En la primera entidad se detectaron dos cadenas impugnativas relacionadas con el proceso electoral local 2020-2021. Una de ellas, relacionada con el acceso a cargos en los órganos desconcentrados del Instituto Estatal Electoral. La segunda, relacionada con el derecho al voto pasivo. Aunque la primera no tiene relación directa con la segunda, sí es un buen referente de lo que podría llevarse a cabo no solo en el ámbito del derecho a ser votado o votada, sino también en el ámbito del acceso a los cargos en los órganos desconcentrados de los OPL en las entidades federativas. Oaxaca, por su parte, destaca por ser la primera entidad en el país, en 2017, en emitir lineamientos para que personas transgénero, transexuales, intersexuales o muxes pudieran postularse como candidatas con el género con el que se identificaran. No obstante, hubo un ejercicio indebido de este

derecho, al registrarse personas que simularon identificarse como mujeres trans y no lo eran. A continuación, se describe cada una de estas experiencias.

Aguascalientes, dos cadenas impugnativas.

i. Cadena impugnativa relacionada con el acceso a los cargos de los Consejos Distritales y Municipales.

Antes del inicio del proceso electoral local 2020-2021, en el que se renovaron el Congreso del Estado y los once ayuntamientos que conforman la entidad, la hoy diputada Salma Luévano, en su carácter de presidenta del colectivo "Juntos por el camino de la diversidad", hizo una petición al Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes mediante la que solicitó, entre otras cosas, "la inclusión de acciones afirmativas en beneficio de la comunidad LGBTI+, para que puedan acceder de forma efectiva a los cargos que conforman los Consejos Distritales y Municipales del próximo PEL 2020-2021" (TEEA, 2020, p. 3).

Esta solicitud no obtuvo respuesta por parte de la autoridad electoral administrativa, por lo que se impugnó la omisión ante el Tribunal Electoral de la entidad. El 29 de septiembre de 2020, esta autoridad jurisdiccional ordenó al Instituto Electoral de Aguascalientes a que en un plazo de cinco días hábiles diera respuesta a la consulta realizada.

El Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes, mediante el acuerdo CG-R-13/2020 de fecha 6 de octubre de 2020, señaló lo siguiente:

1. Que reconocía que las personas de la comunidad LGBTI+ tienen derecho a que el Estado adopte acciones afirmativas o medidas de nivelación, que tengan por objeto erradicar la discriminación contra ellos, así como facilitar el acceso efectivo a oportunidades en relación con el resto de la población; siempre que dichas medidas sean objetivas y razonables.

2. Que estableció un nuevo criterio orientador en el que se englobarían las personas trans (transgénero, transexuales y travestis), con la finalidad de eliminar las prácticas discriminatorias por razones de identidad y/o expresiones de género. Y que la auto adscripción es el único elemento para determinar la identidad de género de las

personas trans, a efecto de compatibilizarse con el principio de paridad de género que se debe observar en la designación de las y los integrantes de los consejos.

3. Que reconocía los derechos político-electorales de toda la ciudadanía, sin distinción alguna y en condiciones de igualdad, por lo que ha realizado diversos talleres, conferencias, conversatorios y paneles con integrantes de la comunidad LGBTI+ y especialistas en el tema.

4. Negó la posibilidad de establecer una medida afirmativa, a través de cuotas para personas no binarias, en la integración de los Consejos Distritales y Municipales, bajo el argumento de que la paridad y las acciones afirmativas de género no son compatibles con su petición, puesto que son medidas preferenciales a favor de las mujeres por mandato constitucional.

Únicamente dijo que, de acuerdo con los criterios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, medidas como la consultada, mantendrá un proceso comunicativo en el que intervengan dichas personas, en donde resultará fundamental analizar aquellas medidas que sirvan para atender las necesidades y características propias de las personas LGBTI+.

5. Que no se utilizan casilleros que incluyan el término no binario, como una identidad de género; que la auto adscripción es el único elemento para determinar la identidad de las personas trans, a efecto de compatibilizarse con el principio de paridad de género que el instituto debe aplicar en la designación de las y los integrantes de dichos órganos electorales." (TEEA, 2020, p. 13).

Al no obtener una respuesta en sentido positivo para sus demandas, Salma Luévano impugnó la determinación del Instituto Electoral del Estado señalando:

La falta de implementación de acciones afirmativas en beneficio de los grupos históricamente vulnerados, con el fin de conformar autoridades electorales, en específico, Consejos Distritales y Municipales para el próximo PEL 2020-2021; contradicciones en la resolución CG-R-13/2020; que el Instituto Electoral no ha cumplido con su obligación de incorporar acciones, crear condiciones jurídicas y materiales, que redunden en crear condiciones necesarias para evitar cualquier forma de exclusión o marginación por parte de la sociedad hacia la comunidad LGBTI+, y que tampoco ha

adaptado las acciones públicas y políticas que otorguen los insumos necesarios para atender la demanda de este grupo históricamente vulnerado, en el goce y disfrute de sus derechos político-electorales, como el derecho de formar parte de autoridades electorales; y, que se limita la libre auto adscripción de las personas, con la negativa del IEE de modificar y adaptar la documentación que utiliza en la prestación de sus servicios, para que en el apartado relativo a la identificación sexo-genérica, además de los casilleros de hombre/mujer, se establezca otro apartado para el término "no binario" (TEEA,2020, p. 10 y 11).

El Tribunal Electoral dio la razón a la promovente y argumentó que el Instituto Electoral no estableció ninguna medida afirmativa, mecanismo o procedimiento para revertir la situación en la que se encuentran las personas de la diversidad sexual ante la falta de oportunidades frente al resto de la población.

Con respecto al casillero en los formatos que incluyeran el género no binario, el Tribunal Electoral manifestó que el Instituto Electoral "*solo refirió su interés en construir alternativas en conjunto con las personas de la diversidad sexual y de género para garantizar que la identidad de género, la orientación sexual y la multiplicidad de expresiones que existen fuera del género binario*" (TEEA, 2020, p. 13); por lo tanto, ordenó a la autoridad electoral administrativa local, entre otros asuntos, lo siguiente:

a) Establecer una medida afirmativa en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad[222], para su acceso efectivo en la conformación de los órganos administrativos electorales[223].

[222] De acuerdo con el Tribunal Estatal Electoral de Aguascalientes, "se entenderá por personas en situación de vulnerabilidad aquéllas pertenecientes a la comunidad LGBTI+, personas con alguna discapacidad, mayores de sesenta años y personas indígenas" (TEEA, 2020 p. 62).

[223] "3. Esta medida se materializa en el establecimiento de una cuota del 10% de la totalidad de los cargos (propietarios y suplentes) para los consejos municipales y del 10% de la totalidad de los cargos que designará para los consejos distritales, en el entendido de que los consejos (municipales y distritales) se conforman tanto por personas que fungirán en las consejerías como en las secretarías técnicas, y que en estos cargos serán nombradas personas en situación de vulnerabilidad, en el entendido que en ningún caso más del 50% de las personas designadas para esta cuota, serán suplentes.

Es entonces que, para la armonización o convivencia o coexistencia de las medidas afirmativas a favor de las mujeres y las ordenadas por esta sentencia a favor de grupos en situación de vulnerabilidad, es que el CG, deberá distribuir el 90% de los cargos de los consejos distritales y el 90 % de los consejos municipales bajo el mandato paritario, y el 10 % restante de cada uno de ellos, atendiendo a la medida afirmativa expresada en el párrafo anterior.

4. Realizará tres listas: mujeres, hombres y personas en situación de vulnerabilidad, esto a efecto de contar con los elementos necesarios para realizar de manera adecuada la asignación de los cargos

b) Dejar sin efectos la convocatoria para participar en el procedimiento de selección y designación de las personas, propietarias y suplentes que integrarían los Consejos Distritales Electorales y los Consejos Municipales Electorales para el PEL 2020-2021.
c) Emitir una nueva convocatoria dentro de un plazo de veinticuatro horas a partir de la notificación de la sentencia, guiada bajo ciertas directrices para efecto de respetar el libre desarrollo de la personalidad[224] y cumplir con el mandato paritario y de igualdad.
d) Elaborar un manual de buenas prácticas para la atención a personas con discapacidad y en situación de vulnerabilidad, entre otras disposiciones.

Posteriormente, la cadena impugnativa siguió y tanto la Sala Regional Monterrey[225] como la Sala Superior del TEPJF[226], confirmaron la resolución del Tribunal Electoral de Aguascalientes.

Tres días después de que el TEEA resolvió los cuatro puntos señalados anteriormente, el 6 de noviembre, el Instituto Electoral del Estado, aprobó el acuerdo CG-A-36/2020, por el que se emitieron las "*Reglas para Garantizar la Paridad de Género en el Proceso Electoral Concurrente Ordinario 2020-2021*."[227]

para los Consejos Distritales y Municipales, en atención al principio de paridad de género y a la medida afirmativa establecida en el presente fallo, a favor de los grupos en situación de vulnerabilidad" (TEEA, 2020, p. 62).

[224] El Tribunal estableció que, para efectos de respetar el libre desarrollo de la personalidad, "En los formatos empleados para la inscripción al procedimiento de conformación de autoridades electorales locales, en cuanto a los datos de identificación de la ciudadanía, en lo que respecta a su identificación sexo genérica, se deberán incluir TRES casilleros uno para "hombres", otro para "mujeres" y uno que corresponda al "no binario" (estas últimas en el entendido que son parte de grupos vulnerables)" (TEEA, 2020, p. 63).

[225] Mediante sentencia número SM-JDC-349/2020.

[226] Mediante sentencia número SUP-REC-277/2020.

[227] Es importante recordar que entre noviembre de 2020 y enero de 2021 el INE emitió los criterios para el registro de candidaturas para el proceso electoral de 2020-2021, los cuales fueron impugnados ante el TEPJF, quien ordenó al INE implementar acciones afirmativas para postular candidaturas de personas en situación de vulnerabilidad.

ii. Cadena impugnativa relacionada con las reglas para el registro de candidaturas.

El veintidós de enero de 2021, la C. Salma Luevano Luna promovió un juicio ciudadano en contra de la omisión del IEE de implementar acciones afirmativas en beneficio de grupos en situación de vulnerabilidad como la comunidad LGBTIQ+ así como de las personas con discapacidad para acceder a candidaturas para la renovación del Congreso y los once Ayuntamientos que conforman el Estado de Aguascalientes.

En la sentencia dictada el 11 de febrero de 2021, el Tribunal Electoral reconoció los agravios de la promovente en cuanto a la facultad del Consejo General del Instituto Local para emitir acciones afirmativas y en cuanto a la omisión de este órgano en "la producción de reglamento alguno que formulara medidas afirmativas en favor de grupos en situación de vulnerabilidad" (TEEA, 2021, p. 23).

Sin embargo, de acuerdo con la agenda del proceso electoral en el estado de Aguascalientes, para la fecha de la resolución de la sentencia (11 de febrero de 2021), ya habían concluido las precampañas; por lo que el TEEA determinó como inoperantes una parte de los agravios relacionados con la emisión de acciones afirmativas porque:

> *"…en cuanto a los alcances plenos de su implementación para este proceso, ya que ésta se encuentra comprometida y sujeta a las etapas que ya han transcurrido del proceso electoral actual y a los derechos de postulación de los partidos políticos y los derechos de los militantes y ciudadanos aspirantes a una candidatura bajo cualquier principio. En ese sentido, implementar acciones afirmativas que modifiquen radicalmente las etapas de registro de los partidos políticos, trastocaría la certeza de los procesos comiciales, así como las esferas de derechos político-electorales, en cuanto a la seguridad jurídica de tantos otros ciudadanos que ya han cumplido con las etapas internas de sus partidos, amén de que no tenemos la certeza de si, resultado de los procesos internos de selección o del apoyo ciudadano, se registrarán candidatos -de partido, de coaliciones o independientes que pertenezcan a un grupo en situación de vulnerabilidad" (TEEA, 2021, p. 29).*

A pesar del reconocimiento del curso de las etapas del proceso electoral para ese momento, el Tribunal ordenó al Instituto la creación de un lineamiento para emitir una acción afirmativa en beneficio de grupos en situación de vulnerabilidad, en el que, se valorara la etapa en la que se encontraba el proceso electoral y los derechos de todos los involucrados, considerando por lo menos los siguientes tópicos:

"a) Que, en los formatos para el registro de candidaturas, se incluya, en cuanto a los datos de identificación de la ciudadanía, en lo que respecta a su identificación sexo genérica, TRES casilleros uno para "hombres", otro para "mujeres" y uno que corresponda al "no binario" (estas últimas, en el entendido que son parte de grupos vulnerables).

b) En los mismos formatos, deberá habilitar un apartado para que los aspirantes, que así lo decidan, señalen la pertenencia a uno o más grupos en situación de vulnerabilidad.

c) Deberá emitir unos lineamientos donde se reglamenten buenas prácticas que permitan proporcionar atención especial y preferente a aquellas personas que por consecuencia de su discapacidad necesiten y soliciten un acompañamiento efectivo a efecto de facilitar el registro y remover obstáculos que pudieran entorpecer el procedimiento.

d) Las personas con discapacidad que presenten su registro como candidatos, deberán exhibir el documento que avale su discapacidad, emitido por médicos certificados o autoridades legalmente facultadas para ello atendiendo a las medidas sanitarias de la autoridad que lo expida.

e) En el caso de personas integrantes de la comunidad LGBTIQ+, que se auto adscriban con cualquiera identidad de género distinta a la plasmada en su documento de identificación, bastará con la sola manifestación, bajo protesta de decir verdad, sin que se le condicione a documentación comprobatoria.

f) En cuanto a las asignaciones de candidaturas por Representación Proporcional, cuya identidad sexo-genérica se clasifique como no binario, deberá realizarlas estableciendo el porcentaje que garantice la no afectación al principio de paridad, al momento de la conformación del Congreso y de la integración de los Gobiernos Municipales. Por ejemplo; si un partido político postula nueve candidaturas de las cuales una corresponderá a una persona no binaria, la paridad se ajustará a las ocho candidaturas

restantes, es decir, por lo menos cuatro asignaciones para mujeres y el resto para hombres.

g) De resultar menester realizar ajustes en las listas de Representación Proporcional, en atención a lo ordenado por el artículo 143 A, fracción II, inciso b) del Código Electoral, para alcanzar la integración paritaria del Congreso del Estado, no se aplicará la regla relativa a la modificación de la prelación de la lista de Representación Proporcional de los partidos políticos, cuando se trate de personas pertenecientes a un grupo vulnerable, por lo que el CG saltará al siguiente aspirante de igual género a efecto de realizar los ajustes para lograr la paridad" (TEEA, 2021, p. 39).

En la misma sentencia, se vinculó al Congreso del Estado para que,

"en el ámbito de sus facultades, y en atención a la situación social actual del Estado, diseñen la o las acciones afirmativas en favor de grupos en situación de vulnerabilidad que consideren necesarias en la medida e intensidad que consideren atendiendo a su Soberanía, pudiendo generar cuotas tanto en el principio de Mayoría Relativa como proporcional- que faciliten su inclusión en la representación pública bajo los principios de igualdad y no discriminación" (TEEA, 2021, p. 40).

Esta sentencia fue impugnada nuevamente por Salma Luévano y Juan Carlos Soto y, el 20 de febrero de 2021, la Sala Regional Monterrey del TEPJF, mediante la sentencia SM-JDC-59/2021, modificó la sentencia del Tribunal Electoral de Aguascalientes, porque consideró que este Tribunal debió vincular al instituto electoral local para que implementara una cuota específica a favor de las personas con discapacidad y de la comunidad LGBTIQ+.[228]

El 27 de febrero, en cumplimiento a la sentencia emitida por la Sala Monterrey, el Consejo General del Instituto Local emitió un nuevo acuerdo en el que determinó como cuota a favor de la comunidad LGBTIQ+ y las que presentan alguna discapacidad, que los partidos políticos debían postular a alguno de sus integrantes en dos fórmulas de diputaciones locales y en tres cargos de al menos dos ayuntamientos, sobre la base de los datos existentes sobre personas con discapacidad, (y no de la población de otros grupos en situación de vulnerabilidad,

[228] Esta resolución fue confirmada por la Sala Superior del TEPJF mediante sentencia SUP-REC-117/2021.

como LGBTIQ+), y dispuso que las fórmulas podrían ser conformadas indistintamente por personas LGBTIQ+ o con alguna discapacidad.[229]

Sin embargo, este acuerdo fue impugnado nuevamente el 28 de febrero y el 2 de marzo por Salma Luévano y Néstor Camacho, respectivamente, porque, desde su perspectiva, "i. las cuotas fijadas por el Instituto Electoral son incorrectas, porque en la postulación de diputaciones debió considerar 2 para LGBTIQ+ y 2 para personas con discapacidad, y en el caso de ayuntamientos, cuando menos 2 fórmulas en cada uno de los 11 municipios, ya que no debió equiparar a la población que corresponde a las personas con discapacidad con la de la comunidad LGBTIQ+, y ii. la composición de las fórmulas de diputaciones o integrantes de ayuntamientos, no debió validar la posibilidad de que el propietario fuera de un grupo en situación de vulnerabilidad (por ejemplo, LGBTIQ+) y la suplente perteneciera a un grupo diverso (por ejemplo, persona con discapacidad o viceversa).

La Sala Regional Monterrey, en su sentencia SM-JDC-121/2021, de fecha 20 de marzo, ordenó emitir un acuerdo con los lineamientos en los que se garantizara que las fórmulas de personas postuladas de la comunidad LGBTQ+ y con discapacidad, se integraran con un propietario y un suplente pertenecientes al mismo grupo vulnerable (SM, 2021). El resto de los asuntos fue confirmado.

El 21 de marzo siguiente, el Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes aprobó la modificación a los lineamientos que contienen las cuotas que integran la comunidad LGBTIQ+ y las que presentan alguna discapacidad para el proceso electoral 2020-2021 identificado con el número CG-A-30-21.

Las cuotas quedaron de la siguiente manera:

- Dos fórmulas de diputaciones locales y en tres cargos de al menos dos ayuntamientos, integradas con un propietario y un suplente pertenecientes al mismo grupo vulnerable.
- En caso de que la persona propietaria de la fórmula se encuentre auto adscrita como no binaria, podrá postularse con una persona suplente de cualquier

[229] https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SM-JDC-0121-2021-.

género (masculino, femenino o no binario), siempre que también pertenezca al mismo grupo vulnerable, a saber, a la comunidad LGBTIQ.

Una cuestión que vale la pena resaltar es que no se encontraron resultados oficiales relacionados con el número de cargos electos por acción afirmativa, ni de diputaciones ni de ayuntamientos.

Oaxaca. Muxes y simulación

Oaxaca fue la primera entidad del país en materializar a nivel local el derecho de las personas trans a ser votadas. Para ello, en diciembre de 2017 el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) emitió los *Lineamientos en materia de paridad de género que deberán observar los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas independientes en el registro de sus candidaturas ante el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca*, cuyo artículo 16 contempló lo siguiente:

"En caso de postulación de personas transgénero, transexuales, intersexuales o muxes, la postulación de la candidatura corresponderá al género al que la persona se auto adscriba y dicha candidatura será tomada en cuenta para el cumplimiento del principio de paridad de género. De la cual el partido político postulante deberá informar en el registro correspondiente a la fórmula o planilla de que se trate."[230]Este lineamiento estuvo vigente a partir del proceso electoral local de 2017-2018, en el que se registraron 19 personas como candidatas por esta vía. Al existir indicios de posibles simulaciones por parte de diversos partidos políticos[231] en el registro de sus candidaturas, cuatro organizaciones de la sociedad civil[232] y nueve personas a título personal denunciaron un posible fraude a la ley derivado del registro de 17 de las 19

[230] Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación de Oaxaca por el que se aprueban los *Lineamientos en materia de paridad de género que deberán observar los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas independientes en el registro de sus candidaturas ante el instituto estatal electoral y de participación ciudadana de Oaxaca,* identificado con el número IEEPCO-CG-76/2017, de fecha 18 de diciembre de 2017.

[231] Los partidos denunciados fueron el PAN, PRD, MC, Nueva Alianza y PVEM.

[232] Las organizaciones denunciantes fueron Ladxido Muxe, representada por Naomy Méndez Romero; Organización Auténticas Intrépidas Buscadoras del Peligro, representada por Felina Santiago Valdivieso; Colectivo Binni Laanu, A.C., representada por Amaranta Gómez Regalado y la Asamblea Oaxaqueña de la Diversidad Sexual, representada por Eduardo Maximino Raymundo López. Nueve personas más también denunciaron el posible fraude a la ley en el registro de candidaturas (IEEPCO, 2018).

candidaturas en diez ayuntamientos que se ostentaron como personas transgénero, transexuales, intersexuales o muxes.

El IEEPCO inició una investigación sobre los hechos denunciados y acreditó la falta consistente en que los partidos denunciados registraron "personas que de manera ilegítima se beneficiaron de una medida afirmativa prevista en los lineamientos en materia de género, simulando bajo la literalidad de la norma que eran personas transgénero, transexuales, intersexuales y muxes cuando en realidad no se encontraban en la hipótesis prevista por la norma, lo cual atenta al principio de paridad de género que deben de regir en la postulación de candidaturas en las elecciones municipales" (IEEPCO, 2018).

Derivado de ello, el OPL de Oaxaca determinó cancelar de forma definitiva el registro de los denunciados para acceder a alguna candidatura; a los partidos políticos Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza se les impuso una multa consistente en la supresión de dieciocho meses de prerrogativas relativas a su gasto ordinario y a los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Verde Ecologista de México se les impuso como sanción una amonestación pública.[233]

Dos partidos políticos y siete de las 17 personas sancionadas impugnaron ante el TEPJF la resolución del Consejo General del IEEPCO y negaron la usurpación de la identidad trans. En su sentencia con número de expediente SUP-JDC-304/2018 y acumulados, de fecha 21 de junio de 2018, la Sala Superior del TEPJF consideró que "la manifestación de pertenencia a un género es suficiente para justificar la autoadscripción de una persona. Por lo que, bajo un principio de buena fe y presunción de la condición, la autoridad electoral debe llevar a cabo el registro conforme a la autoadscripción manifiesta" (TEPJF, 2018, párrafo 303). Así, entre sus resoluciones determinó 1) revocar la determinación del Consejo General del IEEPCO en lo relativo a la cancelación definitiva de las 17 candidaturas a Concejalías de los Ayuntamientos y 2) confirmar el registro de dos ciudadanas como candidatas a

[233] En estos casos el IEEPCO determinó que, los partidos no tenían conocimiento previo del actuar de sus candidatos. No obstante, no llevaron a cabo "acciones contundentes para deslindarse de la conducta de la que eran originalmente responsables, es decir, del mandato constitucional de cumplir con la paridad de género en la postulación de sus candidaturas" (IEEPCO, 2018, p. 131).

primer concejal en los ayuntamientos de Cuilapam de Guerrero y Chalcatongo de Hidalgo, Oaxaca.

Con relación a la primera resolución, el TEPJF ordenó que en los casos en los que se hubiera presentado la renuncia a la candidatura de las personas registradas, se solicitaría al partido político o coalición la sustitución de la candidatura que cumpliera con el principio de paridad de género. En los supuestos en que las personas antes referidas no hubieran presentado la renuncia a la candidatura, debían quedar registradas en la segunda posición de la lista, con sus respectivos suplentes, a efecto de que la primera posición la ocupara la primera mujer de la lista de candidatos (TEPJF, 2018).

En el segundo caso, el TEPJF argumentó que dentro de las constancias que integraron el expediente se advirtieron "las manifestaciones originales a través de las que esas personas informaron a la autoridad administrativa electoral su autoadscripción al género mujer, y con base en el artículo 16 de los lineamientos de paridad antes referidos, solicitaron, desde la solicitud de registro primigenio de candidaturas, su inclusión dentro del segmento correspondiente" (TEPJF, 2018, párrafo 362). Lo anterior, toda vez que no se advirtió algún elemento que "implicara alguna duda, incongruencia o falta de certeza sobre la autenticidad de esas autoadscripciones" (TEPJF, 2018, párrafo 363). De acuerdo con el TEPJF, los registros de las quince candidaturas a las primeras concejalías de los distintos ayuntamientos de Oaxaca restantes resultaron viciados por haberse sustentado en documentales inválidas.

Finalmente, este es un ejemplo de cómo las autoridades electorales operacionalizaron el reconocimiento del derecho de las y los ciudadanos a ser votados en función del género con el cual se identifican, garantizando el principio de paridad de género.

Información internacional relevante:
Representación política de personas de la diversidad sexual

Figura 10.11: El avance de la comunidad LGBTTTIQ+ en la esfera política mundial

Nombre	País	Año	Detalles del caso
Harvey Bernard Milk	EUA	1978	Activista y político, fue el primer hombre abiertamente gay en ser elegido para un cargo público en EUA, como miembro de la Junta de Supervisores de San Francisco.
Patricia Jiménez Case	México	1997	Fue la primera mujer de la diversidad sexual en ser Diputada Federal y para el año 2000 se convirtió en Senadora.
Carlos Bruce	Perú	2006	Fue el primer político de su país en ser reconocido de la comunidad LGBT, fue diputado en Lima.
Clodovil Hernandes	Brasil	2007	Diputado Federal abiertamente gay
Johanna Siguroadóttir		2009	Primera ministra de Islandia. Primera mujer de la diversidad sexual en ocupar el primer cargo de un país a nivel mundial.
Jean Wyllys	Brasil	2011	Diputado Federal abiertamente gay, fue relecto para su cargo, pero dimitió por amenazas de muerte, exiliándose en Alemania.
Tamara Adrián	Venezuela	2015	Primera diputada trans de América Latina electa como suplente de la lista del político Tomás Guanipa.
Audrey Tang	Taiwán	2016	Primera mujer trans electa como Ministra de Tecnología
Geraldine Roman	Filipinas	2016	La candidata del Partido Liberal se convierte en la primera diputada trans, venciendo con el 62% de las votaciones para el distrito de Bataan
Ana Brnabic	Serbia	2017	Primera mujer abiertamente de la diversidad sexual en ser presidenta en el país
Danica Roem	EUA	2017	Fue la primera mujer trans en ocupar un escaño en la Asamblea General de Virginia. También se convirtió en la

			primera persona trans en una asamblea local en ese país
Sara McBride	EUA	2020	Fue la primera mujer trans en llegar al Senado Estatal de este país, McBride ocupa la silla del Distrito de Delaware.
Petra de Sutter	Bélgica	2020	Como mujer trans, se convirtió en la primera belga abiertamente transgénero en estar en una lista electoral de un partido. Posteriormente fue nombrada una de las siete viceprimeras ministras de Bélgica.
Lori Lightfoot	EUA	2020	Primera mujer afroamericana y lesbiana en ser alcaldesa de Chicago.
Claudia López	Colombia	2020	Primera alcaldesa lesbiana de Bogotá.
Rachel Levine	EUA	2021	Fue la primera persona trans en ser confirmada por el Senado como Sub Secretaria de Salud.
Jamie Wallis	Reino Unido	2022	Es Diputado desde 2019, pero este año tras las declaraciones de Boris Johnson burlándose de la población trans, publico en su cuenta de Twitter: "Soy trans. O para ser más preciso, quiero serlo. He sido diagnosticado con disforia de género, y me he sentido de este modo desde que era niño. No tenía ninguna intención de compartir esto con vosotros. Siempre imaginé que abandonaría la política antes de decidirme a proclamarlo en voz alta" (@JamieWallisMP 29 de marzo de 2022)

Fuente: Elaboración propia con datos de Lakes, 2016; BBC, 2020; Escobar, 2022; Ministerio de las mujeres, géneros y diversidad de la nación/ Ministerio del interior 2022.

Uruguay y Argentina líderes en inclusión de la comunidad LGBTTTIQ+

Son recientes las reformas en el mundo que buscan garantizar los derechos políticos de la comunidad LGBTTTIQ+, pero en la región de América Latina es aún más reciente

la búsqueda para otorgar dichos derechos políticos. Por el momento México[234] y Colombia[235] son los únicos países de la región que cuentan con protocolos que buscan garantizar el derecho al voto e igualdad de condiciones a dicha comunidad. Por su parte, Uruguay ha reconocido y garantizado otros derechos al grupo y Argentina, además de México, ha garantizado la representación política de este grupo de personas.

Uruguay

El país del cono sur es pionero en reconocer e implementar leyes que protegen y reconocen los derechos de la comunidad LGBTTTIQ+. Para 2004 se aprueba la Ley contra el racismo, xenofobia y toda discriminación; en enero de 2008 reconocieron legalmente el concubinato; 2009 se otorga el derecho a la adopción de menores; 2013 se aprueba la Ley de Matrimonio igualitario y para el 2018 se aprueba la Ley Integral para personas trans[236].

Políticos de la comunidad LGBTTTIQ+ en Uruguay

Andrés Scagliola, politólogo del Frente Amplio, fue el primer político en declararse abiertamente gay en aquel país en noviembre de 2011, cuando era Director Nacional de Política Social del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay.

Martín Couto, sociólogo y politólogo integrante del Grupo Ir del Frente Amplio, fue diputado suplente en la Cámara de Representantes de Uruguay. Fue el primer parlamentario en declararse abiertamente gay en 2018.

---

234 Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana

235 Protocolo para promover medidas que garanticen el derecho al voto de las personas trans (transgénero, transexuales y travestis) en igualdad de condiciones y libre de discriminación.

236 Art. 1: (Derecho a la identidad de género). - Toda persona tiene derecho al libre desarrollo de su personalidad conforme a su propia identidad de género, con independencia de su sexo biológico, genético, anatómico, morfológico, hormonal, de asignación u otro.

Art. 2: (Declaración de interés general). - Declárase de interés general el diseño, promoción e implementación de políticas públicas y de acciones afirmativas en los ámbitos público y privado, dirigidas a las personas trans que residen en el territorio de la República reconociéndose que han sido históricamente víctimas de discriminación y estigmatización por su condición de tales.

Uruguay se convirtió en el primer país de Sudamérica en tener una legisladora trans, en 2017. La abogada trans Michell Suárez[237] se convirtió en legisladora ocupando un escaño en el Parlamento, tras entrar como suplente tras la renuncia del senador Marcos Carámbula, la senadora Suárez legisló de octubre a diciembre del mismo año.

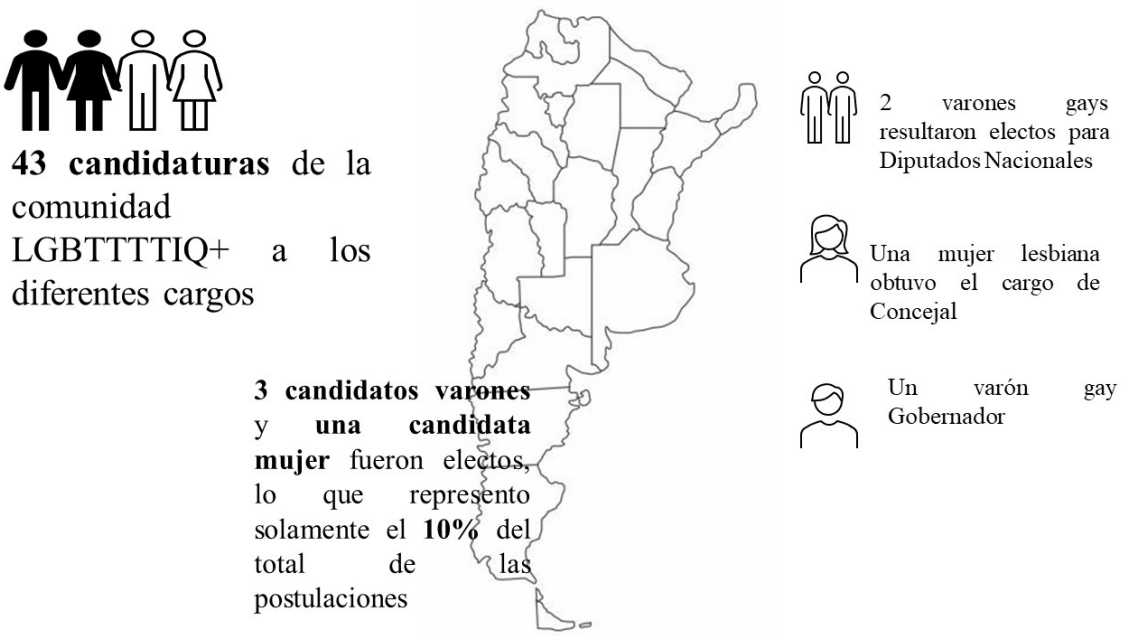
Argentina

En Argentina se han promulgado varias leyes que buscan reconocer los derechos de las personas de la comunidad LGBTTTIQ+: i) La Ley N° 26.618 –socialmente conocida como "ley de matrimonio igualitario"; ii) Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N° 1006/2012; iii) La Ley 26.743 de Identidad de Género; iv) Ley 26.862 de Reproducción Asistida y la reciente reforma y unificación del Código Civil y Comercial (INADI S/A:5)

En las elecciones de 2019 se presentaron varios casos de postulaciones de candidatas/os de la comunidad LGBTTTIQ+, dando como resultado 43 candidaturas de personas de la diversidad sexual (Ministerio de las mujeres, géneros y diversidad de la nación/ Ministerio del interior 2022, p. 22). 17 personas se postularon para concejalías; diez para legisladores y legisladoras provinciales; cuatro para diputados y diputadas nacionales; cinco intendentes e intendentas, tres para legisladores y legisladoras de Ciudad de Buenos Aires; dos para comuneros también en la Ciudad de Buenos Aires; uno para gobernador y una para comisionada comunal de la localidad La Florida y Luisiana en Tucumán (Ministerio de las mujeres, géneros y diversidad de la nación/ Ministerio del interior 2022, p. 23)

[237] Fue la primera mujer trans en recibir un título universitario en Uruguay, fue activista de la comunidad LGBTTTIQ+, participó en el proyecto de Ley del Matrimonio igualitario. Tras dos meses como legisladora, tuvo que renunciar al cargo tras la denuncia de falsificación de una firma, estafa y falso testimonio, por lo que fue inhabilitada para ejercer como abogada y se retiró de la política. Fue condenada a dos años de prisión en 2019, finalmente falleció a los 38 años de un problema cardiaco el 24 de abril de 2022 (EFE 2022).

Figura 10.12: Resultados elecciones 2019, Argentina.



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Ministerio de las mujeres, géneros y diversidad de la nación/ Ministerio del interior 2022, p. 24.

E. Personas migrantes y residentes en el extranjero

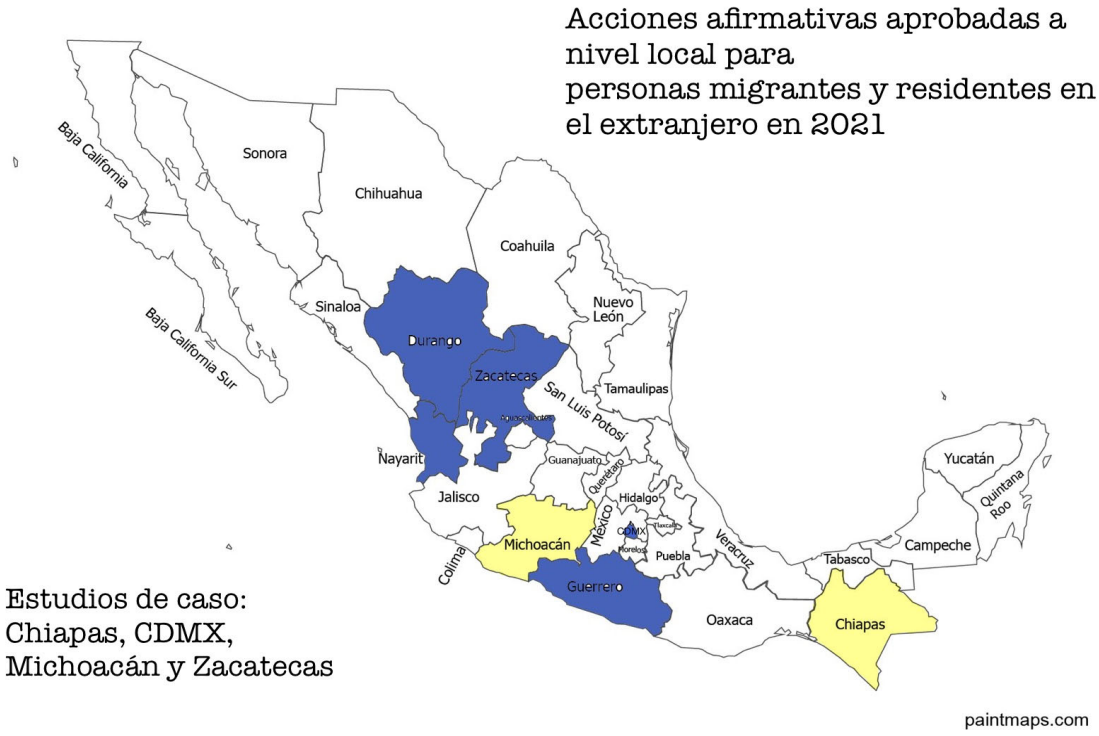
Todas las acciones afirmativas para la representación política implican retos y problemáticas en su implementación; sin embargo, la acción afirmativa para las personas migrantes y residentes en el extranjero, presenta desafíos particulares por su contexto normativo y por su propia naturaleza, que implica la atención de necesidades diversas y, en consecuencia, acciones y medidas para garantizar el voto activo y el voto pasivo de estas personas. Aunado a la problemática que entraña su ausencia en el territorio nacional.

Las medidas para garantizar los derechos político-electorales de las y los mexicanos residentes en el extranjero están relacionadas con el ejercicio del voto en el exterior, con el derecho a ser votado o votada y con la posibilidad de votar por una diputación migrante que les garantice una representación en el Congreso de su entidad de nacimiento.

Los estudios de caso que se presentan a continuación no describen experiencias positivas para todas las entidades. Los casos de la Ciudad de México y Zacatecas refieren ensayos que, en un principio, incluso llegaron a ser regresivos en

su ejecución. Esta situación muestra la dificultad de hacer valer los derechos políticos de las personas que se encuentran fuera del territorio nacional con legalidad y certeza. El caso de Michoacán refiere a una de las entidades más expulsoras y, paradójicamente, una de las que no ha implementado alguna medida para garantizar el derecho a ser votado. Finalmente, Chiapas representa un caso extremo relacionado con el uso indebido del sistema de voto electrónico de los chiapanecos residentes en el extranjero y la eliminación de la figura de la diputación migrante en la entidad en 2015.

Figura 10.13: Entidades donde se aprobaron acciones afirmativas para personas migrantes y residentes en el extranjero en 2021



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Nota: las entidades marcadas con amarillo refieren a casos en los que se ha intentado implementar alguna medida para garantizar el voto pasivo de las y los ciudadanos, pero no se ha materializado (Michoacán) o bien, se eliminó (Chiapas).

Ciudad de México, la reviviscencia de la Diputación Migrante.

La Ciudad de México fue la última del país en contar con una Constitución Política[238] y la primera en garantizar la atención prioritaria para el pleno ejercicio de los derechos de las personas que pertenecen a 14 grupos en situación de vulnerabilidad, exclusión o discriminación,[239] entre los que se encuentran las personas migrantes y sujetas de protección internacional.

Desde su creación, la propia Constitución local contempla el derecho a votar y ser votadas de las personas originarias de la Ciudad de México que residen en el exterior. Asimismo, en la legislación electoral local vigente en 2017 fue considerada la figura de la diputación migrante para implementarla por primera vez en el proceso electoral local 2020-2021. Sin embargo, a finales del 2019, el Congreso de la Ciudad de México la suprimió mediante el decreto de la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México publicado en la Gaceta Oficial de esta entidad[240], aduciendo que "*su implementación significaba una complicación y limitación a la representatividad del electorado capitalino, pues esta corresponde a una lógica de territorialidad; que tiene un alto costo económico y que la Constitución local sólo expresa el reconocimiento al derecho de votar y ser votado a los migrantes de la Ciudad de México, pero que no existe una regulación expresa respecto a la Diputación Migrante*"[241] (IECM, 2020).

Una ciudadana y un ciudadano impugnaron la derogación de la diputación migrante ante el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, el cual, acordó su

[238] La publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México se llevó a cabo el 5 de febrero de 2017.

[239] Los grupos de atención prioritaria para el pleno ejercicio de sus derechos en la Ciudad de México son: 1) mujeres, 2) jóvenes, 3) niños, niñas y adolescentes, 4) personas mayores, 5) personas con discapacidad, 6) personas LGBTTTIQ+, 7) personas migrantes y sujetas de protección internacional, 8) víctimas, 9) personas en situación de calle, 10) personas privadas de su libertad, 11) personas que residen en instituciones de asistencia social, 12) personas afrodescendientes, 13) personas de identidad indígena, y 14) minorías religiosas.

[240] Decreto por el que reforman el artículo 6, fracción I, artículo 13, párrafo primero, Artículo 76, fracción VII; y se derogan el artículo 4, apartado b, fracción III, Artículo 13, párrafo tercero, artículo 76, fracción V, y artículo vigésimo quinto transitorio, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 9 de enero de 2020.

[241] Instituto Electoral de la Ciudad de México (2020a, 10 enero). *Derogación de la figura de la diputación migrante*. Recuperado de: http://www.votochilango.mx/index.php/2020/01/10/derogacion-de-la-figura-de-la-diputacion-migrante/

incompetencia para resolver el caso. En virtud de lo anterior, los mismos ciudadanos impugnaron la decisión ante la Sala Regional Ciudad de México del TEPJF, que declaró la inconstitucionalidad del decreto derogatorio y ordenó al OPL reactivar el procedimiento de implementación de la diputación migrante para el proceso electoral federal 2020-2021. Para cumplir con este mandato, el Instituto Electoral de la Ciudad de México aprobó la realización de actividades institucionales[242] para instrumentar la elección de la Diputación Migrante en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020- 2021.[243]

Con todo, el partido político MORENA impugnó la decisión de reactivar la implementación de este derecho ante la Sala Superior del TEPJF, que confirmó la decisión de la Sala Regional Ciudad de México.[244]

En su sentencia, la Sala Superior analizó la situación de regresividad que conllevaba la supresión o modificación de preceptos legales que se relacionan con derechos humanos fundamentales y argumentó que es jurídicamente procedente que se controle jurisdiccionalmente la derogación de la figura de la diputación migrante del Código Electoral de la Ciudad de México y pueda determinar si los actos derogatorios son o no válidos (TEPJF, 2020). Con base en esta idea, la Sala Superior del TEPJF determinó que "*la supresión de la figura de diputación migrante vulneró de manera importante el reconocimiento de este derecho y, a su vez, el principio de progresividad porque implicó un retroceso en el ánimo de la Ciudad de México de reconocer a la diáspora mexicana como parte del proyecto estatal*"[245]. Por lo tanto, ordenó lo siguiente:

[242] Entre las actividades se contemplaba adecuar lo relativo a la postulación y asignación de la diputación migrante a partir de la ocupación de un escaño de los 33 asignados a la Representación Proporcional. La postulación y asignación de la candidatura migrante se llevaría a cabo por el principio de Mayoría Relativa.

[243] Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el que se aprueba la realización de actividades institucionales para instrumentar la elección de la Diputación Migrante en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, en cumplimiento de la sentencia dictada por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave SCM-JDC-27/2020, de fecha 19 de junio de 2020, identificado con la clave IECM/ACU-CG-035/2020.

[244] Sentencia con número de expediente SUP-REC-88-2020 de fecha 14 de agosto de 2020.

[245] Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2020). Sentencia con número de expediente SUP-REC-88/2020, de fecha 14 de agosto de 2020, punto 5.4.1 del Estudio de Fondo, p. 64.

1. Inaplicar el decreto legislativo que derogó la figura de la diputación migrante, por considerarlo inconstitucional.
2. Disponer la reviviscencia de los artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México que se refieren a la diputación migrante, únicamente para el proceso electoral 2020-2021.
3. Ordenar al OPL de la Ciudad de México continuar con los trabajos que estime pertinentes, necesarios y suficientes a fin de implementar esta figura.

Por su parte, el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) aprobó los *Lineamientos para el registro de la Diputación Migrante electa por el principio de Representación Proporcional, para el Proceso Electoral Local 2020-2021,* en los que se señalaban los requisitos para postularse para una diputación migrante.[246]

Es importante señalar que el propio IECM ha reconocido que la diputación migrante no está considerada como una acción afirmativa, de carácter temporal, sino que, al implicar una diputación exclusiva para que una persona migrante acceda a este puesto y garantizar de forma permanente su acceso y representación, es considerada un derecho diferenciado en función de una población (IECM, 2022). Adicionalmente, es importante mencionar que, a diferencia del resto de las entidades en el país que la implementan, la diputación migrante llegó a la curul solo por votos de ciudadanos residentes en el extranjero, siendo este el único ejemplo a nivel nacional en el que los ciudadanos que residen en el exterior votan por una candidatura a diputación migrante[247].

Con todo, todavía hay dos retos en la instrumentación de este derecho: las actividades de campaña y la erogación del financiamiento para gastos de campaña al que tienen derecho las personas postuladas en las candidaturas a diputación migrante, toda vez que las personas candidatas y los partidos políticos en

[246] Para ser postuladas a la Diputación Migrante, las personas candidatas debían ser originarias de la Ciudad de México con pleno ejercicio de sus derechos; tener dieciocho años cumplidos al día de la elección; comprobar por lo menos dos años de residencia efectiva en el extranjero anteriores al día de la jornada electoral; presentar a la autoridad electoral comprobante de domicilio en el extranjero; estar inscritas en el Registro Federal de Electores y presentar credencial para votar con fotografía vigente (IECM, 2020).

[247] Entrevista con el Consejero Electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México, Mauricio Huesca.

ningún momento podrán hacer campaña en el extranjero dirigida a influir en las preferencias electorales, así como contratar o adquirir tiempos en radio y televisión ni a favor ni en contra de partidos políticos ni de personas candidatas a cargos de elección popular, aun cuando, gozan de la obtención de financiamiento público para llevar actividades de campaña, al igual que las personas postuladas a una diputación del territorio de la Ciudad de México.

Al respecto, destaca la posibilidad de llevar a cabo algunas actividades para la promoción de las candidaturas a una diputación migrante tales como: la realización de reuniones virtuales, la compra de propaganda utilitaria con la restricción de enviarse al extranjero, así como la compra de espacios propagandísticos en internet, siempre y cuando, se cumplan los requisitos establecidos en el Reglamento de Fiscalización para la comprobación de los gastos en el territorio nacional.

Zacatecas

Zacatecas es el estado pionero del voto pasivo en México a través de una diputación migrante. Las discusiones para el ejercicio del derecho a ser votado de las personas residentes en el extranjero en la entidad iniciaron en el 2001. En este año, el ciudadano Andrés Bermúdez, conocido como "El Rey del Tomate", fue electo presidente municipal de Jerez pero, por no cumplir con la residencia mínima de un año en territorio nacional requerida para postularse como candidato, la Sala Superior del TEPJF le revocó la constancia de mayoría que el Consejo Municipal Electoral de ese municipio le había otorgado[248].

Los elementos que la Sala Superior consideró para determinar que, en el año previo al de la elección, Andrés Bermúdez residió en Estados Unidos en lugar de residir en Jerez, Zacatecas fueron los siguientes:

> "a) Andrés Bermúdez Viramontes declaró, por su libre voluntad y bajo protesta de decir verdad, tener su domicilio y, con ello, su residencia, en Winters, California, Estados Unidos de América, el veintiuno de noviembre de dos mil, ante una autoridad.

[248] Por medio de la sentencia SUP-JRC-170/2001 de la Sala Superior del TEPJF, de fecha 6 de septiembre de 2001.

b) Tal declaración concuerda con su actitud de acudir ante una autoridad consular mexicana residente en Sacramento, California, Estados Unidos de América a realizar el trámite correspondiente a recuperar su nacionalidad mexicana, porque lo ordinario es que las personas acudan a realizar sus trámites personales ante autoridades más cercanas a su domicilio, en virtud de la comodidad y economía que ello implica.

c) También concuerda con el hecho de haber obtenido carta de naturalización del gobierno de los Estados Unidos de América, a través del Servicio de Inmigración y Naturalización de Sacramento, California, el treinta de junio de mil novecientos noventa y tres.

d) Y con la circunstancia de tener una licencia de conducir en la que se indica el mencionado domicilio, que expira hasta el año de dos mil tres.

e) Así como con las notas periodísticas en que se difundió la información de que Andrés Bermúdez lleva treinta años de residencia en los Estados Unidos, donde tiene importantes negocios de producción agrícola, principalmente de tomate" (TEPJF, 2001).

Con base en estas consideraciones, el TEPJF determinó que Andrés Bermúdez no satisfizo el requisito de elegibilidad consistente en ser vecino de Jerez, Zacatecas, con residencia efectiva e ininterrumpida durante el año inmediato anterior a la elección.

Con el apoyo de la sociedad civil organizada se realizó una iniciativa de reforma a la Constitución local que proponía legalizar la participación de candidatos migrantes para los cargos de elección popular[249], misma que fue aprobada en 2003[250]. A partir de 2004, en el Congreso de Zacatecas se han elegido dos fórmulas

[249] La iniciativa establecía que se admitía la residencia binacional simultánea. Si la persona migrante demostraba tener residencia en el estado seis meses antes de la elección podría ser votada a cargos municipales o de diputados locales, e incluso sus hijos, pues ya no se requería ser mexicano por nacimiento; los que tuvieran nacionalidad norteamericana debían recobrar la ciudadanía mexicana vía la ley de doble nacionalidad para ser candidatos; se asignaron dos diputaciones locales a los migrantes, por lo que los partidos y el gobierno estatal debían organizar consultas y convenciones de los zacatecanos en Estados Unidos (Mestries, 2016).

[250] El decreto de reforma publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas el 1° de octubre de 2003, estableció la modificación al artículo 51 de la Constitución local, en el que se determinó que, de los 12 diputados de las listas de Representación Proporcional, dos deberán tener, al momento de la elección, la calidad de migrantes o binacionales, en los términos que establezca la ley.

de diputados migrantes por legislatura, dando un total de catorce fórmulas de carácter binacional en la historia del Legislativo zacatecano.

La Constitución local vigente en 2021 preveía lo siguiente:

> *"La Legislatura del Estado se integra con dieciocho diputadas y diputados electos por el principio de votación de Mayoría Relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por doce diputados electos según el principio de Representación Proporcional, conforme al sistema de lista plurinominal votada en una sola circunscripción electoral, conformada de acuerdo con el principio de paridad, y encabezada alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. De estos últimos, dos deberán tener al momento de la elección, la calidad de migrantes o binacionales, en los términos que establezca la ley..."* [251]

La ley electoral del estado de Zacatecas prevé que la residencia binacional es la condición que asume una persona para poseer simultáneamente domicilio propio en el extranjero; y al mismo tiempo, domicilio y vecindad en el territorio del estado, manteniendo en él, casa, familia e intereses. Asimismo, el artículo 24 de la ley vigente durante el proceso electoral local de 2021 señalaba las reglas para la asignación de las diputaciones migrantes[252]:

> *"La asignación de diputados con carácter migrante corresponderá a los dos partidos políticos que logren en su favor, respectivamente, los mayores porcentajes de votación estatal emitida. En caso de que un partido político obtenga por el principio de Mayoría Relativa el triunfo en los 18 distritos electorales uninominales, los diputados que tengan el carácter de migrantes o binacionales se asignarán a la primera y segunda minorías."*

[251] Constitución Política del Estado de Zacatecas publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas el 23 de mayo de 2020.

[252] El decreto de reforma a la Ley Electoral del Estado de Zacatecas fue publicado en el periódico oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas el 12 de diciembre de 2020. El artículo transitorio primero de dicha ley estableció que estaría vigente a partir del 16 de septiembre de 2021. A partir de esa fecha, el artículo 24 señala lo siguiente: "La asignación de diputaciones con carácter migrante corresponderá a los dos partidos políticos con el mayor porcentaje de votación estatal emitida, respectivamente, y serán otorgadas conforme al género de la última fórmula de asignación. En caso de que un partido político obtenga por el principio de Mayoría Relativa el triunfo en los 18 distritos electorales uninominales, los diputados que tengan el carácter de migrantes o binacionales se asignarán a la primera y segunda minorías." Esta normatividad será aplicable para el proceso electoral 2023-2024.

En virtud de que la asignación de diputados plurinominales implica el cumplimiento de diversos requisitos[253] para garantizar los principios de representación, pluralismo y paridad de género, la ley electoral local prevé diversas etapas que deberán desarrollarse de manera ordenada y sucesiva:

I. Fase previa;

II. Fase de determinación de porcentajes de votación estatal emitida;

III. Fase de subrepresentación;

IV. Fase de cociente natural;

V. Fase de resto mayor;

VI. Fase de sobrerrepresentación;

VII. Fase para la integración paritaria de género;

VIII. Fase de determinación de candidaturas migrantes; y

IX. Fase de expedición de constancias de asignación.

De acuerdo con el artículo 19 de los *Lineamientos para el registro de candidaturas a cargos de elección popular de los partidos políticos y coaliciones* aprobados por el Consejo General del Instituto Electoral de Zacatecas mediante Acuerdo ACG-IEEZ-063/VI/2017 y modificados mediante Acuerdos ACG-IEEZ-065/VII/2020 y ACG-IEEZ-019/VIII/2021, el 10 de febrero de 2021, "se entenderá que la ciudadanía zacatecana tiene residencia binacional y simultánea en el extranjero y en territorio del estado, cuando sin perjuicio de que tengan residencia en otro país, acrediten que por lo menos seis meses antes del día de la elección, poseen:

I. Domicilio propio, no convencional, en territorio del Estado, mediante constancia de residencia expedida por la persona titular de la Secretaría de Gobierno Municipal;
II. Clave Única de Registro de Población (CURP), y
III. Credencial para votar.

[253] El porcentaje de votación, las reglas para evitar la sobre y subrepresentación, para garantizar la paridad de género y la determinación de las diputaciones migrantes.

De esta manera, es posible garantizar la representación legislativa de las personas migrantes y residentes en el extranjero en el Congreso Zacatecano.

Michoacán, entidad pionera en garantizar el voto en el extranjero, sin voto pasivo.

Michoacán es una entidad que cuenta con más de cuatro millones de personas radicando en el extranjero (IEM, 2020). Si se toma en cuenta que esta entidad federativa tiene 4.7 millones de habitantes[254], la población radicada en el extranjero representa una cantidad equivalente a la cantidad de habitantes en territorio michoacano y, en consecuencia, esto representa un compromiso de atención importante por parte del Estado, por su peso demográfico, económico y social. En este ámbito, el compromiso por garantizar los derechos políticos de los michoacanos no es la excepción.

En 2007, se publicó en el periódico oficial del gobierno de Michoacán, la adición del libro noveno en el Código Electoral del estado, denominado "Del Voto de los Michoacanos en el Extranjero". Con ello, Michoacán se convirtió en la primera entidad del país en implementar el voto de los michoacanos en el extranjero por la vía postal para elegir a su gobernatura. Las disposiciones que fundamentan este derecho han estado vigentes desde aquel momento hasta 2021.

A continuación, se muestra un cuadro comparativo del número de solicitudes de registro para votar por parte de personas michoacanas residentes en el exterior y el número de votos recibidos en la elección de gobernador en los últimos cuatro procesos electorales.

Figura 10.14: Número de solicitudes de registro para votar en el extranjero y votos recibidos en la elección de gobernador

Año	Solicitudes de registro para votar en el extranjero	Votos recibidos en la elección de gobernador
2007	671	349
2011	602	341
2015	1,577	588
2021	3,980	1,570

[254] Resumen. Michoacán de Ocampo (inegi.org.mx)

Fuente: Tomado de COORDINACIÓN VOTO DE LOS MICHOACANOS EN EL EXTRANJERO INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN (iem.org.mx)

A pesar del importante peso demográfico que tienen las y los michoacanos que viven en el extranjero, hasta el proceso electoral 2020-2021 no había en la entidad ninguna acción afirmativa, ni bases legales, para la representación política de personas migrantes en el Congreso del Estado. En el contexto de este proceso electoral, las organizaciones civiles Fuerza Migrante, A.C., Enlace Nacional de Comunidad Migrante e Iniciativa Migrante, A.C. solicitaron al Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán que emitiera acciones afirmativas en favor de esa comunidad con el fin de contar con representación en el Congreso Local (IEM, 2020).

En respuesta a dicha solicitud, el Consejo General del OPL de Michoacán emitió el acuerdo IEM-CG-79-2020, de fecha 23 de diciembre de 2020, en el que determinó que:

> "la normativa electoral del Estado no contempla la posibilidad de una Diputación Migrante que pueda representarlos genuinamente en el Congreso del Estado, inclusive no cuentan con el derecho a votar por las diputaciones, de ahí que, aun cuando existiera una diputación migrante, no podrían emitir su respaldo a favor de candidatura alguna…"

Independientemente de lo anterior, el máximo órgano de dirección del OPL de Michoacán acordó llevar a cabo diversas acciones de socialización, difusión y creación de espacios ante los diversos actores políticos y la sociedad en general, que abonaran a garantizar la representación de las personas migrantes. Entre las acciones contempladas estaba la de elaborar una propuesta de reforma dirigida al legislativo local en la que se incluyera el análisis de las diputaciones migrantes a nivel local, una vez concluido el proceso electoral 2020-2021.

Desde la primera vez que se instrumentó el voto de las y los michoacanos en el extranjero, en 2007, se han detectado retos desde las autoridades electorales para garantizar el derecho al voto activo y pasivo de las personas migrantes. Entre los desafíos que aún persisten están la baja participación ciudadana en el exterior, la dispersión geográfica de las personas migrantes en el exterior, la dificultad para

difundir información sobre los derechos de la ciudadanía y la localización de los votantes en el extranjero.

Con todo, se prevé que para 2024 el Congreso del Estado de Michoacán ya haya legislado con el fin de garantizar el derecho al voto pasivo de los michoacanos. Para ello, podría haber dos vías: garantizar el espacio en la lista de Representación Proporcional o una circunscripción electoral con quienes están inscritos en la lista nominal de electores residentes en el extranjero.[255]

La diputación migrante en Chiapas: una experiencia negativa

En Chiapas también se instauró una diputación migrante en 2015 y, posteriormente, se eliminó esta figura. Éste es recordado como un caso desafortunado por la forma en que se implementó, lo que llevó a la decisión de prescindir de ella.

El Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Chiapas incurrió en diversas irregularidades en la implementación del voto de las y los chiapanecos en el extranjero y la diputación migrante, que derivaron en la destitución de todos sus integrantes por parte del Consejo General del INE, por mandato de la Sala Superior del TEPJF.

En 2015 Chiapas era la única entidad del país en donde la legislación permitía elegir a una diputación migrante, electa por las personas chiapanecas que residen en el extranjero[256].

---

[255] Entrevista del Lic. David A. Delgado Arroyo, Vocal Ejecutivo de la Junta Local del INE en Michoacán con la agencia Quadratin, publicada el 23 de mayo de 2022 (Quadratin, 2022). en: Advierte INE 2 rutas para tener diputación migrante en Michoacán en 2024 (enportadas.com)

[256] En 2014 se llevó a cabo una reforma al artículo 35 del Código de Elecciones y de Participación Ciudadana de Chiapas que quedó como sigue:

Artículo 35 Bis. Deberá garantizarse la representación de los chiapanecos residentes en el extranjero, quienes podrán votar por los candidatos que postulen los partidos políticos y coaliciones en las elecciones de Gobernador del Estado y de la fórmula de Diputados migrantes.

Artículo 35 Ter.-Los ciudadanos chiapanecos que se encuentren en el extranjero podrán ejercer su derecho al sufragio en las elecciones de Gobernador del Estado y de la fórmula de Diputados migrantes, de conformidad con lo que dispone el Código y los lineamientos que al efecto emita el propio Instituto, quien tendrá bajo su responsabilidad la organización de esos comicios; para ello podrá emitir acuerdos y suscribir convenios con el INE, dependencias de competencia federal y estatal, así como con instituciones de carácter social y privado, debiendo su Consejo General determinar las modalidades que se habrán de emplear para la recepción de esos sufragios, debiendo apoyarse para ello en un Comité especial y en un área técnica prevista en el reglamento interno del Instituto, que le auxilien a valorar los

Sin embargo, en ese mismo año, el INE acreditó el indebido seguimiento, control y vigilancia por parte de la autoridad electoral estatal respecto al funcionamiento, implementación y desarrollo del sistema "*Voto electrónico de los chiapanecos residentes en el extranjero para la elección de la fórmula especial de diputados en el proceso electoral 2015*". **257**

De este hallazgo se detectaron diversas irregularidades[258]:

a. Ciudadanas y ciudadanos estuvieron impedidos de emitir su voto porque fueron excluidos de la Lista Nominal de Electores y fueron incluidos indebidamente en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero.

b. La indebida adjudicación directa a favor de la persona moral DSI, Elecciones, S.A. de C.V., la cual estuvo encargada de la implementación del sistema del voto electrónico, tomando en consideración el presunto vínculo familiar entre el director general de la empresa en comento y el otrora candidato a Diputado Migrante que a la postre resultó ganador.

c. El crecimiento atípico de solicitudes de registro en el referido sistema, ya que al treinta de abril de dos mil quince, se informó que existían 487

---

diversos mecanismos empleados para ese efecto por otros organismos electorales y/o proponer elementos innovadores para su instrumentación.

Para ejercer el derecho al voto, los ciudadanos chiapanecos en el extranjero deberán contar con credencial para votar con fotografía expedida por el organismo electoral federal cuyo registro corresponda al Estado de Chiapas, lo que permitirá acreditar la residencia en esta entidad federativa, aún sin radicar en ella.

Los chiapanecos que cumplan dicho requisito para votar podrán ejercer su derecho de voto de manera libre, secreta y directa en la elección de Gobernador del Estado y de la fórmula de Diputados migrantes.

257 Resolución del Consejo General del INE respecto del procedimiento de remoción de consejeros electorales identificado con el número de expediente UT/SCG/PRCE/CG/17/2015 y sus acumulados UT/SCG/PRCE/MORENA/CG/18/2015, UT/SCG/PRCE/FEPADE/CG/21/2015 y UT/SCG/PRCE/MORENA/CG/24/2015, incoado en contra de la consejera presidenta y las y los consejeros electorales del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del estado de Chiapas, por la presunta comisión de hechos que podrían configurar una de las causales de remoción, previstas en el artículo 102, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales identificada con el número INE/CG080/2016, aprobada el 16 de febrero de 2016 (INE, 2016).

258 También se determinó que se había incumplido la paridad de género prevista en el acuerdo IEPC/CG/A-067/2015.

solicitudes, siendo que para el treinta y uno de mayo de dos mil quince se tenían 17,573 solicitudes realizadas.

Al acreditar estas irregularidades, el Consejo General del INE determinó que los consejeros electorales incurrieron en:

a. Negligencia grave y descuido en el desempeño sus funciones, respecto del registro de ciudadanos que supuestamente solicitaron votar desde el extranjero en el pasado proceso electoral del estado de Chiapas, lo que derivó en una vulneración grave al derecho político-electoral de, por lo menos, 377 personas.
b. Indebido seguimiento, control y vigilancia en la implementación y desarrollo del sistema del voto de ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero.

Por lo tanto, en un primer momento, el INE aprobó la remoción de dos consejeras y un consejero electoral del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. No obstante, la resolución del INE fue impugnada ante la Sala Superior del TEPJF que vinculó al Consejo General del INE para que emitiera una nueva resolución en la que se removiera al resto de los consejeros electorales (TEPJF, 2016).

Adicionalmente, en la reforma a la Constitución Política del estado, publicada en el periódico oficial del estado de Chiapas de fecha 29 de diciembre de 2016 se eliminó la figura de diputación migrante.

Este es un ejemplo de una experiencia negativa que muestra la necesidad de que las medidas instrumentadas para garantizar los derechos políticos de la ciudadanía requieren de la participación activa y el compromiso por parte de las y los funcionarios encargados de su implementación, toda vez que no basta con que estén previstas en la legislación y normatividad electoral, sino que requieren de seguimiento, control y vigilancia para su buen desarrollo.

Información internacional relevante:
Representación política de personas migrantes y residentes en el extranjero (escaños reservados)

Los siguientes países, además de permitir el voto de la ciudadanía en el exterior, también les han otorgado el derecho a elegir y tener representantes propios en las legislaturas o parlamentos nacionales.

Figura 10.15: Representación política de las personas residentes en el extranjero en sus legislaturas nacionales (escaños obtenidos y voto pasivo)

Conti-nente	**País**	**Año de imple-mentación**	**Número y % de esca-ños reser-vados**	**Escaños totales de la legislatura**	**Especificidades**
África	Cabo Verde	1992	6(8.3%)	72	Para la integración de la Asamblea Nacional se crearon tres distritos en el extranjero, en cada distrito se eligen dos representantes: a) dos para quienes residen en algún lugar de África; b) dos para quienes residen en América; c) uno para residentes en Europa y d) residentes en cualquier otra parte del mundo.
	Mozam-bique	2004	2 (.8%)	250	Dos escaños de la Asamblea de la República corresponden a distritos en el exterior a) uno en África y b) uno en el resto del mundo
América	Colombia	2002	1 (.6%)	166	Desde la constitución de 1991, se dispuso la creación de escaños reservados para las minorías: pero hasta las elecciones legislativas de 2002 se crearon cinco escaños reservados y uno es ocupado para la representación de los colombianos residentes en el extranjero. Los residentes en el exterior pueden ser candidatos al Senado por la circunscripción única y a la Cámara de Representantes por circunscripción especial (Constitución de Colombiana art.171)
	Ecuador	2007	6 (4.6%)	130	Se estableció en la Ley electoral en el Art. 118/3 seis curules para representantes del exterior, dos por cada una de las circunscripciones. Además, sus residentes en el exterior podrán ser elegidos para cualquier cargo.
	México	2021	11(2.2 %)	500	En su último ejercicio electoral se lograron 11 curules para los mexicanos en el extranjero.

	Perú	2021	2 (1.5%)	130	En las elecciones de abril de 2021, fue la primera vez que que los peruanos residentes en el exterior pudieron elegir a dos representantes al congreso, gracias a la creación de una circunscripción especial. Los residentes en el exterior pueden acceder a las candidaturas del Congreso.
	Rep. Domi-nicana	2000	7 (3.7%)	190	Se crearon tres distritos electorales especiales en el extranjero para los dominicanos en el exterior a los que se asignaron siete curules. También los dominicanos residentes en el exterior pueden acceder a las candidaturas de la Cámara Alta en general.
	Paraguay		N/A		Son elegibles para cualquier función electiva los ciudadanos paraguayos residentes en el extranjero (Art. 120)
Europa	Croacia	1995	6 (3.9%)	152	La ley croata establece un máximo de seis escaños reservados para la representación de estos en el extranjero; el número exacto de escaños varía según cada elección ya que se calcula con el total de votos emitidos desde el extranjero y el promedio de votos requeridos para ganar un escaño en el país.
	Francia	1983	12 (3.6%)	331	Desde 1983 se implementaron 12 escaños reservados para el Senado. Sin embargo, dichos senadores no son elegidos por los franceses en el extranjero, si no por un Colegio conformado por 150 miembros del Consejo Superior de franceses en el Extranjero (los 150 miembros del Colegio si son elegidos por los ciudadanos en el exterior).
	Italia	2000	12 (1.9%)	630	En este país los residentes en el extranjero cuentan con representación en ambas cámaras: 12 en la Diputados y seis en la de Senadores. Para ello se crearon cuatro circunscripciones al exterior del país: a) una en América del Norte; b) dos en América Central y Sur; c) tres en Europa y d) cuatro para el resto del mundo. Cada una de las circunscripciones cuenta con por lo menos un escaño a diputado y uno a senador, el resto se distribuye por el número de electores.
	Portugal	1976	4 (1.7%)	230	Para la representación en la Cámara de Diputados de los residentes en el extranjero se dispusieron dos distritos, uno en Europa y Uno para el resto del mundo, en ambos distritos se eligen dos diputados.

	España	1992	N/A	350	La reforma de ese año fue para adaptarse a las exigencias de la ciudadanía europea. En el art. 13.2 CE fue modificado para reconocer el sufragio activo y el pasivo para elecciones locales y europeas, tanto para los españoles en el extranjero como para los extranjeros europeos residentes en este país.
	Mace-donia	2016	3(2.4%)	123	Macedonia cuenta con seis distritos electorales en los que se reparten 120 curules por Representación Proporcional de lista cerrada y tres para la representación de residentes en el exterior.
	Continente				Todos los ciudadanos europeos, sin importar el país de residencia, tienen garantizado el sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las municipales en el Estado que residan. (arts. 20.2.b y 22 TFUE).

Fuente: Elaboración propia con datos de IDEA 2007; Palop 2017:25; Arce 2019; Tamayo y Méreles 2020.

Conclusión

Existen distintas formas de garantizar la representación política legislativa de minorías. La mayoría de las entidades federativas en México e, incluso otros países, a nivel internacional, han optado por la implementación de cuotas o escaños reservados para los distintos grupos en situación de discriminación. No obstante, es necesario llevar a cabo análisis sobre la situación demográfica prevaleciente en cada territorio, para implementar medidas cuyo objetivo sea la representación sustantiva en el ámbito legislativo.

Hay que abrir las posibilidades más allá de las cuotas a otro tipo de medidas de participación ciudadana que gradualmente vayan incorporando a los grupos que requieren atención prioritaria.

De la revisión de casos y la información que se obtuvo con el estudio, se puede concluir que México es un país que avanzó mucho en 2021. Es importante que este avance siga y esté complementado con estudios sociodemográficos y una revisión más a fondo de las experiencias tanto a nivel subnacional como internacional a fin de garantizar que la representación política se lleva a cabo sin excluir a otros grupos y personas. Ello llevaría a considerar, también, que la representación se puede instrumentar en distintos órdenes de gobierno y no solo en el ámbito legislativo.

Capítulo 11. Propuestas de las y los actores implicados en la implementación de las acciones afirmativas en el PEF 2020-2021

Introducción

Tal como hemos visto a lo largo de los Capítulos que componen este estudio, la implementación de las acciones afirmativas durante el PEF 2020-2021 no estuvo exenta de desafíos, retos y controversias y, pese a que éstas arrojaron resultados positivos en términos de representación descriptiva, distintos sectores implicados en su implementación han identificado áreas de oportunidad para mejorarlas a través de numerosas propuestas de cara a un próximo proceso electoral.

Por lo anterior, en las páginas siguientes se ofrece una sistematización de las propuestas que se lograron recabar en las entrevistas realizadas y en diversas fuentes consultadas a lo largo de esta investigación. Los orígenes de estas iniciativas se organizan en función de los distintos sectores (actores que emitieron la información) y fuentes (foros públicos y medios de información) que las formularon, y pueden agruparse en cinco conjuntos:

1. En primer lugar, se recabaron las propuestas realizadas durante el foro "*Evaluación y prospectiva de las acciones afirmativas en los procesos electorales federales*", que organizó la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPPP) del INE durante el 9 y 19 de agosto del 2021, y donde se reunieron diputaciones electas por acción afirmativa, representantes de los partidos políticos nacionales, Consejeras y Consejeros Electorales del INE, académicos/as y activistas, con la finalidad de realizar una evaluación de la implementación de estas medidas una vez concluido el PEF 2020-2021.

   En este mismo orden de fuentes, numerosas propuestas fueron obtenidas del foro académico "*Experiencias y retos en la implementación de acciones afirmativas para la representación legislativa de grupos y personas con discapacidades, migrantes y residentes en el exterior, afromexicanas, indígenas y de la diversidad sexual*", que organizamos en el marco de esta investigación los días 6 y 7 de septiembre de 2022 en las instalaciones de El Colegio de México. Este evento contó con la participación de diputaciones

electas por acciones afirmativas, integrantes del Consejo General del INE, Consejeros y Consejeras ciudadanas de distintos Órganos Públicos Locales, especialistas del INEGI, así como también de académicos y académicas. Esta diversidad de sectores y el diseño del foro permitieron construir un espacio privilegiado para conocer las inquietudes y propuestas en torno a las acciones afirmativas y la representación legislativa de estos grupos a nivel federal y estatal, dado que metodológicamente se motivó la interacción y el intercambio de ideas entre sectores distintos en cada una de las mesas de trabajo.

La última fuente de este conjunto corresponde al conversatorio "*La representación política de las personas migrantes: Propuestas, iniciativas legislativas, avances, retos y buenas prácticas*", también organizado por el equipo de investigación. Éste se desarrolló en las instalaciones de El Colegio de México el día 5 de julio de 2022 con la participación de cinco diputaciones migrantes de diferentes partidos políticos y de especialistas académicos en la materia, y constituyó un espacio interactivo de diálogo, análisis y debate sobre la agenda pendiente en materia de representación legislativa de las personas migrantes.

2. En segundo lugar, se incluyen las propuestas que fueron realizadas por nuestros informantes e interlocutores durante las numerosas entrevistas, formales e informales, que realizamos a lo largo de esta investigación. Éstas nos permitieron acceder a las voces de diputaciones electas por acciones afirmativas, de los representantes de los partidos políticos nacionales, de las y los Consejeros Electorales del INE, Consejeros y Consejeras de los Organismos Públicos Locales, así como de distintos académicos/as y especialistas en la materia.[259]

[259] En las entrevistas, siempre procuramos indagar en las propuestas de nuestros interlocutores, formulando para ello la pregunta explícita "¿Qué propuestas específicas puede hacer para la implementación de acciones afirmativas en futuros procesos electorales?" y concluyendo, por lo general, estos procedían a compartirnos propuestas, ideas o sugerencias adicionales, de forma escrita o mediante otras comunicaciones telefónicas o virtuales. Véase al respecto el cuestionario que se incluye en el anexo del estudio.

3. En tercer lugar, diversas diputaciones electas por acciones afirmativas nos hicieron llegar propuestas escritas complementarias o adicionales, a través de una serie de documentos de uso interno y otras vías electrónicas. Estas propuestas atienden, por lo general, las necesidades concretas de los grupos a los cuales se adscriben estas diputaciones.
4. En cuarto lugar, se extrajeron propuestas de los documentos de trabajo elaborados por los académicos/as que fueron invitados a los foros organizados por el INE durante agosto del 2021.
5. Una quinta fuente de propuestas proviene de la realización de un sondeo con preguntas cerradas y abiertas (véase anexos) a través de la plataforma *Google Forms*, que buscó recabar las opiniones e iniciativas sobre las acciones afirmativas de las 500 diputaciones que integran la Cámara de Diputados. El sondeo fue enviado, en tres ocasiones, a través de los correos institucionales de las diputadas y diputados el 10 de junio de 2022, el 30 de junio de 2022, así como el 8 de agosto de 2022.
6. La última fuente de propuestas la constituyen dos oficios que nos fueron enviados por dos partidos políticos nacionales (véase anexos), en los cuales se puede observar el interés y las preocupaciones de cada uno en dimensiones concretas de las acciones afirmativas.

En la siguiente figura se sintetiza la relación entre los sectores y las fuentes de origen de las propuestas que se incluyen en este capítulo (figura 11.1).

Figura 11.1: Relación de propuestas por sector y fuente

SECTORES	FUENTES						
	Foros INE	Foro COLMEX	Entrevistas	Entrevistas Informales	Documentos de Trabajo	Sondeo	Oficios
Diputaciones	X	X	X			X	
Partidos Políticos	X		X				X
Consejo General INE	X		X	X			
Consejerías Locales		X	X	X			
Académicos/as y activistas	X	X	X	X	X		

Fuente: Elaboración propia

En términos de contenido, las propuestas de los distintos actores estuvieron dirigidas a niveles y ámbitos diversos de las acciones afirmativas o a dimensiones relativas a éstas, lo cual implicó un reto para organización de la información. Por lo

anterior, decidimos sistematizar las propuestas en dos grandes bloques: un primer bloque (I) que recoge las propuestas enfocadas en alguno de los cinco grupos objeto de las acciones afirmativas y, un segundo bloque (II), donde se incluyen las propuestas referidas a aspectos transversales de estas medidas.

Tal como lo muestra el listado que presentamos a continuación, y debido a la gran cantidad de insumos que recabamos y a su alto grado de heterogeneidad, en el segundo bloque (II) las propuestas se sistematizan en siete dimensione analíticas, ordenadas desde la más general a la más particular y concreta. De esta manera, las propuestas se organizan bajo el siguiente esquema:

11.1. Bloque I: Propuestas para los grupos objeto de acciones afirmativas

A. Grupo de personas con discapacidad
B. Grupo de personas indígenas
C. Grupo de personas afromexicanas
D. Grupo de personas de la diversidad sexual
E. Grupo de personas migrantes y residentes en el extranjero

11.2. Bloque II: Propuestas transversales

A. Temporalidad, diseño e implementación
B. Participación, representación y visibilización de los grupos y las acciones afirmativas
C. Reformas, ajustes y dinámicas en el campo legislativo
D. Ajustes en normatividad electoral y cambios intrapartidarios
E. Formación de cuadros y perfiles
F. Selección de perfiles, criterios y requisitos para el registro de candidaturas
G. Transparencia y rendición de cuentas

Para estructurar las propuestas, al interior de cada bloque y de cada dimensión analítica, éstas se agrupan por sectores y se presentan siempre en el mismo orden, empezando con aquellas realizadas por: (1) Diputaciones; (2) Partidos políticos nacionales; (3) Consejeros y Consejeras Electorales del INE; (4) Consejeros y Consejeras de los OPL y, por último; (5) las elaboradas por académicos/as y activistas.

Este orden obedece a que los actores centrales para mejorar la representación legislativa son las y los diputados quienes, además de haber sido electos y de haberse beneficiado en muchos casos por estas acciones afirmativas, tienen el mandato popular para debatir sobre estas propuestas y poseen las facultades para legislar en la materia. Prosiguen los partidos políticos, instituciones que claves para la organización de la vida política del país, sobre los cuales impactaron directamente las acciones afirmativas. Luego, siguen las propuestas de los y las integrantes de la autoridad administrativa electoral, quienes fueron los encargados de implementar estas medidas a nivel federal y, en el caso de los OPL, a nivel local. Por último, se sistematizan las propuestas de los y las académicos/as, quiénes brindaron valiosos insumos para el análisis de las acciones afirmativas, así como aquellas provenientes de las y los activistas que han participado en el debate.

Las propuestas se transcriben de forma sintética y fiel a lo expuesto por las fuentes consultadas y las personas entrevistadas, retomando los conceptos y las premisas, las palabras y las fórmulas utilizadas por las personas que las elaboraron.

Por último, es importante subrayar que estas propuestas no reflejan las posiciones académicas del equipo de investigación integrado por El Colegio de México, ni deben confundirse con nuestras recomendaciones, las cuales se encuentran en la parte final de las conclusiones del presente estudio. Las propuestas recogidas en este Capítulo fueron elaboradas por un conjunto diverso de personas y son la expresión plural de estos sectores que participaron en la implementación de las acciones afirmativas, con múltiples intereses, perspectivas y preocupaciones heterogéneas sobre las mismas.

11.1. PROPUESTAS ENFOCADAS EN LOS CINCO GRUPOS

A. GRUPO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Las propuestas para este grupo se concentran en temas como: garantizar el acceso de sus integrantes a la vida política nacional; los dilemas en la definición de la condición de discapacidad y las instituciones para determinarla; la diversidad interna del grupo y los retos que cada uno de sus segmentos enfrenta en la

representación política; así como las dificultades concretas que tuvieron sus candidaturas a la hora de realizar campañas electorales.

Propuestas de diputaciones

- Constituiría un avance importante que los partidos políticos adoptaran el enfoque de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en su vida interna.
- Para mejorar la visibilización y participación de este grupo, es necesario que en todos los estados de la República exista al menos una persona con discapacidad como representante legislativo.
- Es importante que se designe un presupuesto para la formación y capacitación política de las personas con discapacidad.
- En el contexto electoral, y particularmente en el periodo de campañas, es importante que se proporcionen recursos y herramientas específicas para que las personas con discapacidad que sean candidatas o candidatos puedan competir en igualdad de condiciones frente a otras candidaturas.
- Los partidos políticos y el INE deben prever y regular que los actos de campaña cumplan con las condiciones de accesibilidad correspondientes a los distintos tipos de discapacidad.
- Que se genere un estudio integral sobre los problemas de accesibilidad de las personas con discapacidad en los procesos electorales.
- Contar con una base o banco de datos desde el INE que permita identificar zonas geográficas en las que prevalecen mayor número de personas con discapacidad (desagregado por tipo de discapacidad). Esto ayudaría a contar con información certera para generar medidas que garanticen la información, movilidad y accesibilidad de las personas con discapacidad en el contexto electoral, particularmente, para asegurar el ejercicio efectivo del voto.
- Se deben impulsar estudios académicos y técnicos sobre la realidad social y demográfica de las personas con discapacidad a nivel nacional, así como de los retos que enfrenta su representación legislativa.

Propuestas de partidos políticos

- En el diseño de las acciones afirmativas es importante considerar que al interior del grupo de personas con discapacidad existen subcategorías de condiciones físicas, sensoriales, intelectuales y no es lo mismo tener una discapacidad permanente de un tipo que de otro, lo cual implica distintos desafíos en materia electoral.
- Se debería difundir con claridad si las consideraciones de los órganos jurisdiccionales sobre la definición de una discapacidad deben girar en torno al carácter permanente o temporal de la misma, o, más bien, sobre el porcentaje que se detecte de la discapacidad en la persona, más allá de su duración.
- Es importante evaluar si los criterios implementados en el PEF 2020-2021 logran captar los diversos segmentos que componen a este grupo.

Propuestas de Consejeros y Consejeras del INE

- Se deben generar mesas de trabajo para unificar criterios en relación a lo que se considera una discapacidad, una incapacidad o una limitante, ya que todas comprenden retos distintos en la representación política.
- No se deben crear nuevas instituciones para determinar la condición de discapacidad de una persona, ya que esto les corresponde a sectores concretos del sistema de salud nacional. Estas instituciones son las capacitadas para determinar dicha condición.

Propuestas de Consejeros y Consejeras de los OPL

- Resulta importante generar instancias de diálogo y debate entre los distintos sectores implicados en la implementación de las acciones afirmativas con el fin de deconstruir una definición operativa de discapacidad a la luz de un proceso electoral, la cual debería ser compartida por todas las instituciones relacionadas.
- Se deben impulsar estudios sobre la realidad social de este grupo y los avances y desafíos que enfrenta en la representación legislativa a nivel estatal y nacional.

Propuestas de académicos/as y activistas

- Es indispensable que en el diseño de la acción afirmativa para personas con discapacidad se reconozca la diversidad interna de este grupo. Así, se recomienda poner especial énfasis en distinguir con rigurosidad la discapacidad de nacimiento o a causa de algún un accidente o enfermedad.
- Ante la dificultad de identificar a las personas con discapacidad y sus necesidades, se debe acudir a las organizaciones donde se reúnen los integrantes de este grupo con el fin de incluirlos en el proceso de diseño de las acciones afirmativas.
- Como una variación a los mecanismos establecidos en el proceso de registro y validación, se propone aceptar el autorreconocimiento de la discapacidad y, en caso de dudas fundadas, utilizar medios de prueba.
- Se deben impulsar medidas de nivelación que faciliten el acceso de las personas con discapacidad a resolver sus necesidades básicas y a ejercer sus derechos ciudadanos.
- Es importante impulsar medidas de inclusión, primero, en sus entornos inmediatos y, en paralelo, en los escenarios ampliados donde desarrollan su vida como las escuelas y los recintos laborales. Asimismo, resulta urgente articular mecanismos de información adaptados a los distintos tipos de discapacidad.
- Resulta necesario reimpulsar las acciones afirmativas o, en su debido caso, otro modelo de representación legislativa idóneo para el grupo de personas con discapacidad, así como también fomentar la participación política en otros espacios políticos.

B. GRUPO DE PERSONAS INDÍGENAS

Al tiempo de establecerse en ley la paridad de género, se ha venido trabajando en aras de incentivar la ampliación de derechos político-electorales de personas, pueblos y comunidades indígenas. Esta acción afirmativa representa diversos desafíos en su implementación y dejó abiertas eventuales áreas de oportunidad de cara a futuros procesos electorales. Ante dicho escenario, se han recabado distintas propuestas para su instrumentación.

Propuestas de diputaciones

- No debería necesitarse de la autoadscripción calificada para poder participar como candidato indígena, ya que se estaría coartando el derecho que tienen todas las mexicanas y mexicanos de votar y ser votados en relación a una identidad, no a un trabajo político.
- Evidenciar durante el periodo legislativo las acciones de apoyo y trabajo comunitario hacia la población que le otorgó la constancia que acreditaba su adscripción indígena.
- En el caso de un migrante indígena, resultaría importante que esta persona pueda ser candidato de un distrito indígena, aunque no tenga la residencia en el distrito electoral.
- Las diputaciones electas por esta acción afirmativa deberían integrar, entre otras, la Comisión de Pueblos Indígenas y Afroamericanos de la Cámara de Diputados.
- Permitir que los partidos políticos con reconocimiento indígena mantengan sus derechos y prerrogativas cuando obtengan el dos por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión.
- Resultaría fundamental comenzar a impulsar mesas de trabajo con expertos en diversos ámbitos relacionados a la realidad del grupo de personas indígenas, principalmente en materia electoral.
- Al constituir, por definición, medidas temporales, se debería definir claramente el periodo en que se implementarán las acciones en los procesos electorales.
- Verificar que las acciones en favor de los pueblos indígenas de quienes se inscriben por esta acción afirmativa tengan una antigüedad de por lo menos tres años. Es decir, que puedan comprobar que el trabajo a favor del grupo de personas indígenas no sea reciente, cuestión que podría evitar la presentación de candidaturas sólo por cumplir con el requisito de la calificación.
- Para verificar el vínculo comunitario se podría: consultar a las organizaciones indígenas sobre la trayectoria de la persona que quiera postularse; demostrar a través de fotografías y resultados el trabajo a favor de la población indígena;

comprobar a través de las autoridades locales de las comunidades indígenas que la candidatura ha realizado trabajo con ellos; entre otras.

- El vínculo al grupo de personas indígenas también podría demostrarse mediante el trabajo que realice una persona en torno al fortalecimiento de la lengua, el impulso de la cultura o las artes, así como la puesta en valor de las costumbres de estos pueblos.
- Para la acción afirmativa indígena resultaría importante que no se les cerraran las puertas a aquellas personas que su origen étnico es distinto.

Propuestas de partidos políticos

- Evaluar si el número de distritos indígenas representa con exactitud a la distribución sociodemográfica de esta población en el país.
- Es importante tomar en consideración las preocupaciones de las militancias y dirigencias indígenas que forman parte de los partidos políticos y que, con base en su experiencia, realicen recomendaciones y propuestas para mejorar la acción afirmativa.
- La militancia considera que es importante nuestra identidad originaria, más no considera propicio que pueda ser clasificada por raza o procedencia étnica, esto resulta discriminatorio y difícil de acreditar.
- Definir y validar a través de autoridades administrativas y electorales a las instituciones que expiden la documentación para validar las candidaturas de personas indígenas.
- No cerrar la representación política en segmentos poblacionales donde únicamente se reserva para candidatos indígenas, dado que otros sectores poblacionales que ahí viven y hacen política, ven coartado su derecho a participar en la designación de cargos de elección popular; lo cual ha ocasionado impugnaciones y controversias en contra de las dirigencias partidistas.

Propuestas de Consejeros y Consejeras electorales del INE

- Se deben realizar mesas de trabajo con los resultados de la consulta indígena para consensar los criterios con que se calificará la autoadscripción de las candidaturas de este grupo.

- El INE podría registrar en el Padrón Electoral a aquellas personas que se adscriban como indígenas, con la finalidad de contar con un registro nacional en torno a este criterio.
- Se deben impulsar de manera urgente diversos estudios académicos que den cuenta del funcionamiento electoral de los distritos indígenas.
- Se debe impulsar una investigación académica específica sobre las virtudes, retos y deficiencias de la autoadscripción calificada en procesos electorales de este tipo.

Propuestas de académicos/as y activistas

- Se considera pertinente, con el fin de tener un panorama general, desplegar un proceso de consulta de carácter nacional en cada uno de los 28 distritos electorales, para que desde su propia particularidad se determine cuáles serían los procedimientos pertinentes de validación de una candidatura que logren un mayor consenso y, a la vez, clarificar que lo que se buscaría es contar con un aval de pertenencia y no con un respaldo a una candidatura.
- Es recomendable que la consulta federal se realice de forma paralela a procesos de consulta de los distritos indígenas en cada una de las entidades federativas en donde se sitúan los 28 distritos federales, de tal forma que los consensos obtenidos puedan también ser útiles y representativos para las elecciones de las y los diputados locales.
- Para garantizar que pueblos indígenas cuenten con una representación en el Congreso de la Unión, se propone una reforma a la Constitución en el artículo 14, y a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que los reconozca de manera definitiva. Es conveniente que la acción afirmativa indígena transite hacia un reconocimiento legal, incorporando un capítulo en materia de derechos y cultura indígena en la Ley Electoral nacional.
- Existe un núcleo duro de población indígena que se puede reconocer, pero esas personas no tienen el perfil idóneo para ocupar una diputación federal.

C. GRUPO DE PERSONAS AFROMEXICANAS

Las propuestas recogidas para este grupo versan en torno a: analizar los requisitos de validación de las candidaturas; fomentar la visibilización y participación

política de sus integrantes; estudiar los mecanismos de ingeniería electoral a la luz de los datos sociodemográficos actualizados; así como diversas preocupaciones en el ámbito legislativo sobre la representación sustantiva de los intereses del grupo.

Propuestas de diputaciones

- Es indispensable que en un esfuerzo público de largo plazo se asegure la promoción de políticas públicas, programas y presupuestos para garantizar el acceso a educación, salud, alimentación y servicios básicos a la población afromexicana.
- Los partidos políticos deberían implementar acciones concretas para asegurar la inclusión de personas afromexicanas en la vida interna de estas instituciones, así como también en la formación de cuadros y liderazgos que estos promuevan. A su vez, en complemento con dichas acciones, resulta necesario dotar de herramientas teóricas y prácticas a los cuadros de este grupo que les permitan una incursión exitosa en el ámbito político.
- Es importante generar campañas de visibilización de la historia de la población afromexicana, así como de su realidad actual.
- En el ámbito legislativo, se propone separar la Comisión de Pueblos Indígenas y Afromexicanos para que las diputaciones de estas acciones afirmativas realicen trabajo legislativo encaminado a representar específicamente los intereses del sector de la población por la cual fueron electas.
- En términos de materia electoral, se debería estudiar la posibilidad de generar distritos afromexicanos.
- Sería fundamental contar con información especializada sobre los efectos de la acción afirmativa en la representación política legislativa de este grupo, para lo que se deben impulsar estudios académicos al respecto.

Propuestas de partidos políticos

- Es importante contar con información certera, rigurosa y consensuada sobre la realidad sociodemográfica de las personas afromexicanas.
- Formular mecanismos que permitan a los electores garantizar que sus representantes están desarrollando una legislación sustantiva de sus intereses.

- Para el caso de esta acción afirmativa que en la lista de Representación Proporcional se equipare lo que se hizo con la acción afirmativa indígena: que en la circunscripción 3 y en la 4 se concentre el número de fórmulas dado que ahí está concentrada esa población.

Propuestas de Consejeros y Consejeras del INE

- Es importante cuidar que, ante la implementación de criterios muy rigurosos, como aquellos basados en el color de la piel, se estén reforzando estereotipos y estigmas sociales sobre esta población.
- Se deben realizar estudios, a la luz de la experiencia internacional, sobre los mecanismos idóneos para reforzar la representación política de la población afromexicana.

Propuestas de académicos/as y activistas

- Es necesario tomar en consideración datos estadísticos actualizados para calcular el número correcto de candidaturas que los partidos políticos deben postular en los distritos y circunscripciones electorales.
- Todas las candidaturas afromexicanas que se adscriban a una acción afirmativa deberían hacerlo públicamente, ya que las acciones afirmativas son de interés nacional y no una medida secreta.
- Los partidos políticos deberían implementar una garantía de verificación en la postulación de sus candidaturas con base en dos elementos: la autoadscripción calificada y el vínculo comunitario
- Se debe difundir la participación de las personas afromexicanas en medios de comunicación y en las diversas plataformas de difusión de los órganos electorales.
- Las instituciones electorales deberán realizar mesas de trabajo en las comunidades afromexicanas para conocer la realidad sociopolítica, económica y cultural.
- Resulta necesario estudiar a profundidad la experiencia colombiana en materia de representación política de la población afromexicana, ya que en aquel país tienen por lo menos 30 años de experiencia.

- Es importante reconocer la desigualdad a costa de la pigmentocracia, no obstante, resulta necesario estudiarla a fondo para comprender sus dimensiones y consecuencias a nivel local y nacional.

D. GRUPO DE PERSONAS DE LA DIVERSIDAD SEXUAL

La mayor cantidad de propuestas recabadas para este grupo giran en relación a: el reconocimiento de los derechos político-electorales de sus integrantes; garantizar su participación en la vida interna de los partidos políticos; avanzar en la prevención de toda violencia política hacia las personas adscritas a alguno de los segmentos de la diversidad sexual. Otro conjunto de propuestas estuvo dirigida a lograr cambios en materia legislativa a favor del grupo. Por último, los mecanismos de validación de las candidaturas adscritas a la diversidad sexual también fueron objeto de propuestas.

Propuestas de partidos políticos

- Los partidos políticos deben preocuparse por formar cuadros de este grupo, ya que siempre han existido personas de la diversidad sexual entre sus militancias, aunque no hayan asumido una agenda.
- Es importante impulsar o reforzar los protocolos que tienen los partidos políticos para erradicar la violencia hacia las personas adscritas a la diversidad sexual.
- Que las personas consideradas como no binarias, sean contempladas en la lista de hombres, para que no afecten las acciones afirmativas de mujeres y para que, en el cumplimiento de paridad, no sean consideradas en las posiciones de mujeres.
- Esta acción afirmativa resulta excesiva, puesto que es importante que todas nuestras candidaturas tengan una afinidad y convicción con nuestros principios de doctrina y plataforma legislativa; consideramos que las preferencias sexuales de cada individuo resultan irrelevantes o no determinantes para la actividad política, pues cada quien es libre de decidir sobre su sexualidad, ya que cada militante o precandidato tiene el mismo peso y valor, más allá de cualquier situación específica.

Propuestas de Consejeros y Consejeras del INE

- Es un grupo poblacional difícil de medir, por lo que es mejor mantener la adscripción al grupo como el criterio para acreditar el registro por la acción afirmativa, teniendo presente que la información de candidatura debería ser pública.
- Es necesario realizar más estudios e investigaciones que den cuenta de la heterogeneidad del grupo.

Propuestas de Consejeros y Consejeras de los OPL

- Es importante que se establezca con antelación que todas las candidaturas adscritas a este grupo, y a todos los grupos objeto de acciones afirmativas, hagan pública su información en el proceso electoral.
- Se necesita incorporar la información obtenida en los últimos instrumentos estadísticos al diseño de esta acción afirmativa.
- En los estados donde se implementó la acción afirmativa, los OPL deberían impulsar mesas de diálogo entre autoridades electorales, especialistas e integrantes de la comunidad de la diversidad sexual para analizar y reflexionar sobre los desafíos en la representación legislativa de este grupo.

Propuestas de académicos/as y activistas

- A nivel transversal, se podría establecer una agenda enfocada en los derechos humanos y en un compromiso real de los diferentes sectores políticos en contra de la discriminación hacia las personas de la diversidad sexual.
- Al interior de los partidos políticos se podrían destinar recursos para formar cuadros políticos de personas adscritas a la comunidad LGBTTTIQ+ y para sensibilizar a las militancias.
- Asignar un presupuesto para capacitar a la militancia y simpatizantes de la comunidad LGBTTTIQ+ en torno a la situación de desigualdad, precariedad y violencia que enfrentan algunos segmentos de este grupo poblacional.
- Se debe generar un protocolo que sancione la violencia de las personas de la diversidad sexual, el cual sea adoptado por los diferentes sectores relacionados a las acciones afirmativas.

- Es importante que los contenidos elaborados por la autoridad electoral y los partidos políticos se desarrollen con lenguaje incluyente.
- Desarrollar foros con personas de la comunidad de la diversidad sexual para recoger sus opiniones en relación a los criterios establecidos para validar una candidatura adscrita a este grupo.

E. GRUPO DE PERSONAS MIGRANTES Y RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

Las propuestas recabadas para este grupo están relacionadas a: impulsar estudios para conocer la realidad social, demográfica y política de sus integrantes; evaluar si la definición sobre el "grupo de personas migrantes" utilizada para el diseño de la acción afirmativa durante el PEF 2020-2021 logra captar la diversidad interna del grupo; revisar los criterios utilizados para validar una candidatura de este grupo; así como a diversos dilemas que enfrentaron sus candidaturas durante el proceso electoral.

Propuestas de diputaciones

- Una propuesta para avanzar en la representación real de la población migrante podría recaer en la generación de una "circunscripción migrante", donde las personas triunfadoras se incorporen al Congreso de la Unión vía Representación Proporcional.
- Se debe intensificar el esfuerzo para que un mayor número de personas migrantes adquiera la credencial de voto en el extranjero.
- Es necesario evaluar los diferentes mecanismos de sufragio que se pueden implementar con la población migrante, particularmente en EEUU.

Propuestas de partidos políticos

- Se deben realizar estudios académicos sobre la diversidad de la comunidad migrante en tiempos actuales, toda vez que la acción afirmativa estuvo dirigida sólo a un sector de esta comunidad.
- Los partidos políticos deben actualizar sus padrones con la militancia y simpatizantes a nivel extraterritorial, lo cual facilitaría la implementación de estas medidas en futuros procesos electorales.

- Es importante que los partidos políticos procuren representar a los sectores más vulnerables de la población migrante.

Propuestas de Consejeros y Consejeras electorales del INE

- Resulta necesario seguir trabajando los criterios de validación para una candidatura de personas migrantes.
- Para el caso de estas candidaturas, se deben generar criterios amplios y laxos, que logren captar la diversidad de la comunidad migrante, y dejar a los partidos políticos la libertad de elegir a los perfiles que los representarán en las elecciones y a nivel parlamentario.
- El impedimento de realizar campañas en países como EEUU, debe ser un tema a evaluar y analizar para un próximo PEF.
- Es urgente contar con estudios académicos actualizados sobre los diversos sectores que componen a la población migrante en la actualidad, así como de sus agendas, organizaciones y vida política en general.
- El diseño de un modelo integral de acciones afirmativas requiere que se tomen medidas para evitar que las acciones implementadas lleven a resultados irrazonables o desproporcionados, ya sea porque no atiendan realmente las necesidades de representación diagnosticadas, o porque se excedan en su alcance. No debe perderse de vista lo sucedido con la acción afirmativa para personas migrantes ordenada por el TEPJF, en la que se instruyó al INE la postulación de personas migrantes en las listas de Representación Proporcional, sin considerar que la legislación no permite el voto de las mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero para dichos cargos de elección popular.

Propuestas de académicos/as y activistas

- Es importante estudiar no solo "la eficacia de las acciones afirmativas" aceptando la definición actual de los grupos, sino reconsiderar si la definición actual no podría estar generando sesgos. Se sugiere que se reconsidere que quienes han sido migrantes puedan ser elegibles. Esto podría aumentar la

correspondencia entre la representación formal y la sustantiva, pues la acción afirmativa lograría captar mejor a la diversidad de la comunidad migrante.

- Respecto a los medios de prueba y su verificación, se recomienda revisar la propuesta original del INE en el PEF 2020-2021, toda vez que esta recoge elementos más adecuados a la realidad de la comunidad migrante (la existencia de un vínculo con la comunidad migrante vía membresía en organizaciones que luchan por el reconocimiento de algún colectivo migrante).
- Si no es posible rectificar tal definición, se propone emplear términos exactos para referirse a la acción afirmativa emprendida en 2021: por tanto, no debería emplearse el término "comunidad migrante", sino "mexicanos residentes en el exterior" ya que la acción afirmativa actual no cubre a la comunidad migrante en su complejidad y diversidad.
- Reconsiderar los requisitos de oriundez o residencia para que lo central en el caso de personas migrantes sea mostrar un vínculo vivo y continuo con alguna de las entidades federativas por las que sean postuladas (no necesariamente de nacimiento).
- Es importante que se realicen estudios de tipo a) etnográfico, con personas retornadas recientes y retornadas hace más de 5 años, b) político-comparativo, para conocer a detalle modelos de representación político-electoral de personas migrantes en otros países, c) legal-constitucional para reconsiderar las posibilidades de abrir vías de participación y representación tales que nuestra cuantiosa comunidad de emigrantes pueda votar directamente por las y los diputados federales que buscan representarles.

11.2. PROPUESTAS TRANSVERSALES

A. TEMPORALIDAD, DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN

Los tiempos en los que se implementaron las acciones afirmativas, ya iniciado el proceso electoral, generaron un amplio consenso entre los distintos sectores implicados sobre la necesidad de anticipar oportunamente la implementación de estas medidas en futuros procesos electorales. A su vez, contar con información rigurosa sobre los grupos objeto de las acciones afirmativas, así como diversos dilemas operativos relacionados a su diseño y ejecución, fueron objeto de las propuestas que se exponen a continuación.

Propuestas de diputaciones

- Resulta importante que todas las cuotas para los grupos objeto de acciones afirmativas se definan en relación con los datos sociodemográficos proporcionados por el INEGI.
- Establecer reglas claras antes de que inicie el proceso electoral, lo cual ayudaría a cumplir el principio de certeza toda vez que el conjunto de partes dispondría de información precisa sobre la aplicación de las acciones afirmativas.
- En relación con la temporalidad, sería importante conocer con anticipación los requisitos para el registro de candidaturas por acciones afirmativas y los mecanismos de acreditación de las mismas.
- Establecer cuotas de representación más flexibles que permitan trascender la dimensión cuantitativa y descriptiva de la representatividad.
- Resulta importante proyectar y definir la periodicidad en que se seguirán instrumentando las acciones afirmativas, toda vez que por naturaleza son medidas temporales.

Propuestas de partidos políticos

- Se planteó la necesidad de contar con información sociodemográfica actualizada y precisa sobre cada grupo de población objeto de las acciones afirmativas, con el fin de conocer sus especificidades y ajustar el diseño de estas medidas.

- Para los grupos que lo requieran, se recomendó hacer consultas, peritajes antropológicos y estudios de corte etnográfico, con el fin de avanzar anticipadamente en la generación de información útil de cara a una futura implementación de acciones afirmativas u otros mecanismos electorales.
- De manera transversal, resultaría importante conocer la visión de los grupos objeto de acciones afirmativas, particularmente en torno a la elaboración de los criterios que sirven para acreditar la pertenencia efectiva a alguno de ellos.
- Destinar tiempos en radio, televisión y otros medios de información para difundir oportunamente la implementación de acciones afirmativas en los futuros procesos electorales.
- Que los acuerdos de la autoridad administrativa electoral se emitan con anticipación para que los partidos políticos tengan tiempo suficiente de buscar o preparar los perfiles adecuados y así garantizar que exista un vínculo entre lo requerido por la acción afirmativa y las candidaturas.
- Resulta necesario definir con antelación al desarrollo del proceso electoral a los grupos que serán objeto de las acciones afirmativas, así como el número de candidaturas que se destinarán a cada uno y la metodología usada para ello.
- Es importante que el INE haga pública una definición clara sobre la "acción afirmativa", la cual sea conocida por todos los sectores implicados en el desarrollo de estas medidas.
- Se necesitan estudios académicos rigurosos sobre el funcionamiento técnico de las acciones afirmativas, con el fin de garantizar equidad en la contienda electoral y una verdadera representatividad de los grupos minoritarios.
- Realizar un análisis de objetividad, constitucionalidad, racionalidad y proporcionalidad que permita a la autoridad electoral no sólo garantizar la correcta implementación de las acciones afirmativas u otras medidas, sino el acceso de las personas a las que realmente están dirigidas.
- Generar espacios de diálogo y trabajo de carácter permanente, donde participen partidos políticos, expertos, integrantes de los grupos a representar, organizaciones de la sociedad civil y autoridades electorales, con el fin de discutir la implementación de las acciones afirmativas.

- Las acciones afirmativas deberían circunscribirse a zonas territoriales donde realmente se encuentran concentradas las personas que son objeto de estas medidas, con el cuidado de no generar dinámicas de exclusión sobre el resto de la población.
- En las listas plurinominales sería prudente considerar que los espacios, para los grupos objeto de acciones afirmativas, sean dentro de los primeros cinco lugares y no dentro de los primeros diez.

Propuestas de Consejeros y Consejeras del INE

- Una de las más importantes cuestiones que deben tenerse en cuenta es la delimitación clara de la situación sociodemográfica de los grupos a los que pertenecen las personas que se beneficiarán de las acciones afirmativas. Cualquier medida positiva que se adopte a título de acción afirmativa debe contar con un diagnóstico claro, objetivo y completo de las necesidades reales del grupo y sus integrantes, así como respecto de la participación y representación política.
- Es necesario contar con una definición operativa y consensuada entre los distintos sectores involucrados, sobre lo que se entiende por una acción afirmativa.
- Un diagnóstico claro y completo permite conocer las dimensiones de la falta de garantía efectiva de los derechos políticos de grupos históricamente discriminados, sin embargo, al momento de establecer dichas medidas, es fundamental que fueran delimitadas y definidas a partir de un diálogo abierto y transparente con los partidos políticos, privilegiando el consenso con y entre éstos, ya que serán los principales garantes de las medidas.
- Antes de un próximo proceso electoral, se deben impulsar más estudios sistemáticos sobre la implementación de las acciones afirmativas en el PEF 2020-2021 y en la legislatura actual, con la finalidad de contar con información útil, rigurosa y confiable del desarrollo de estas medidas.
- Se debe reconsiderar la opción de que las candidaturas pueden no hacer públicos sus datos, toda vez que la representación política mediante acciones afirmativas trata de visibilizar a estos grupos.

- Es necesario establecer un trabajo conjunto de carácter permanente entre el INE y otras instituciones del Estado mexicano, con el fin de que la autoridad electoral cuente con información clara, precisa y relevante sobre los grupos sociales que se buscan favorecer al momento de implementar las acciones afirmativas.
- Articular mesas de trabajo regulares integradas por consejos consultivos y grupos de asesores multidisciplinarios.
- Es necesario aclarar la "temporalidad" de las acciones afirmativas para evitar que se conviertan en procesos sin límites temporales.
- Se debería dejar a criterio de cada partido, a la luz de su propuesta política e ideológica, instrumentar las acciones afirmativas que decidan.
- Evitar imponer a los partidos políticos los grupos que deberían ser objeto de acciones afirmativas.
- Los procesos electorales deben tener en su foco el derecho de la ciudadanía, no de quien es electo. Las acciones afirmativas para quienes son electos deben establecerse en función de las necesidades de quien elige, no de los políticos pertenecientes a esas categorías.
- Es necesario estudiar la posibilidad de instrumentar acciones afirmativas a nivel municipal y contrastar sus resultados con el nivel estatal y federal.
- Para un próximo proceso electoral, resulta fundamental que los sectores implicados en la materia dejen de pensar en "cuotas" y, más bien, la discusión se centre en los avances sobre la representación sustantiva de estos grupos.

Propuestas de Consejeros y Consejeras de los OPL

- La evaluación sobre la temporalidad en que se implementarán estas medidas en futuros procesos electorales debería estar relacionada con la evaluación de los resultados de las mismas.
- Las acciones afirmativas se deben diseñar mediante un trabajo conjunto entre las autoridades electorales, los partidos políticos y los grupos que se buscan beneficiar.
- En el plano subnacional, las autoridades electorales y los partidos políticos deberían adoptar un enfoque contextual en la implementación de las

acciones afirmativas, con la finalidad de privilegiar la realidad estatal en el diseño de estas medidas.

- Promover las candidaturas independientes para acciones afirmativas.
- En la instrumentación de las acciones afirmativas es importante tener en consideración las realidades sociales, demográficas y culturales de cada estado.

B. PARTICIPACIÓN, REPRESENTACIÓN Y VISIBILIZACIÓN DE LOS GRUPOS

Una preocupación general de los distintos sectores fue promover la participación política de las personas adscritas a estos grupos, tanto al interior de las estructuras partidarias como en diferentes espacios de la vida política nacional, teniendo presente ampliar la visibilización en primera instancia, pero también con el objetivo de traducir la participación en representación legislativa.

Propuestas de diputaciones

- Los representantes de los partidos políticos ante el INE deberían reforzar la importancia de mantener y mejorar las acciones afirmativas en futuros procesos electorales, así como de generar incentivos para la participación de los grupos objeto de acciones afirmativas en la vida política nacional.
- Establecer los mecanismos electorales mayormente libres, competitivos e igualitarios de selección, que permitan fortalecer la participación del grupo dentro del proceso electoral para elegir un representante que no solo cumpla con la representación descriptiva, es decir, que no sólo cumpla con "identidades", sino que estos sean elegidos al interior de estos grupos, en el seno de cada uno de ellos, mediante un proceso en los que verdaderamente se sientan representados con el fin de contar con el respaldo y el apoyo del mismo para poder actuar.
- Las diputaciones elegidas por estas medidas deberían impulsar, desde el nivel legislativo, instancias de participación política que involucren a los grupos y personas objeto de acciones afirmativas.

- Las autoridades electorales y los partidos políticos deberían promover la generación de espacios de reflexión, diálogo y participación política de los integrantes de los grupos objeto de acciones afirmativas y sus representantes.

  Los partidos políticos deberían establecer mecanismos de seguimiento de la labor legislativa de las diputaciones electas por estas medidas.

- Dar mayor promoción y divulgación a las acciones afirmativas, para que la población las conozca y sepa de esos derechos.
- Incentivar, a través de distintos mecanismos públicos de información, la participación de las personas adscritas a grupos subrepresentados en distintas contiendas electorales y espacios políticos.
- Enfocar las campañas de difusión en los distritos donde se concentre la población objeto de alguna acción afirmativa.
- Iniciar una difusión estratégica sobre estas medidas en las entidades federativas donde se concentre la población de estos grupos, con el fin de informar a estos ciudadanos sobre sus derechos de manera amplia y detallada.
- Al interior del Congreso de la Unión, debe mejorarse la difusión de la importancia de las acciones afirmativas en la representación política legislativa de los grupos en situación de discriminación.
- Se deberían emprender campañas regulares de información tanto a los partidos políticos como a nivel poblacional, para que diversos grupos sociales conozcan que existen estas medidas de participación política, y sepan cómo funcionan.

Propuestas de partidos políticos

- Las acciones afirmativas deben tener armonía con los proyectos políticos e ideológicos de los partidos políticos, toda vez que estos representan a la diversidad de la sociedad mexicana.
- Los partidos políticos deberían impulsar instancias de participación política con la ciudadanía que se interese por los temas que competen a las acciones afirmativas.

- Los partidos políticos deben mirar hacia el interior de su militancia y darles voz a las agendas de los grupos objeto de acciones afirmativas que existen históricamente entre sus cuadros.
- Al interior de los partidos políticos deben articular espacios de diálogo entre las poblaciones de estos grupos y sus representantes, con el fin de analizar cómo sus agendas se representan en la Cámara de Diputados.
- Realizar ejercicios de sensibilización con las bases partidarias y con la propia sociedad sobre la importancia de visibilizar a estos grupos que tradicionalmente han sido relegados y excluidos.
- Desarrollar campañas de visibilización al interior de los partidos políticos para garantizar que la inclusión de candidaturas provenientes de estos grupos no sea únicamente por cumplir con lineamientos de postulación.
- Ajustar la aplicación virtual para los padrones de cada partido, así como la plataforma ¡Candidatas y Candidatos, Conóceles!, con el fin de incluir un reactivo que sirva para distinguir y visibilizar dentro de sus militancias a los perfiles que se adscriban a un grupo objeto de acciones afirmativas.
- El INE podría establecer un procedimiento regulador que comprometa a los partidos políticos a cumplir con la difusión y visibilización de los grupos objeto de las acciones afirmativas a través de foros, capacitaciones, seminarios y otras instancias similares.

Propuestas de Consejeros y Consejeras del INE

- Las acciones afirmativas en materia de representación política son para grupos excluidos y subrepresentados a partir de una cualidad que los excluya de esa representación política, lo cual implica, en primer lugar, tener un diagnóstico objetivo que demuestre que por esa particularidad grupal se les ha excluido de la representación política.
- Es importante establecer las diferencias conceptuales entre los problemas en la representación política y los distintos problemas sociales que enfrentan estos grupos.
- Resulta importante, en primer lugar, tener un diagnóstico académico sobre la visibilización de los grupos de atención prioritaria.

- El INE debe intensificar las iniciativas de difusión hacia la sociedad con el fin de visibilizar la existencia de las acciones afirmativas.
- Se debe articular un trabajo interinstitucional de difusión sobre los avances y mecanismos implementados en la representación de estos grupos durante la última década.
- Realizar instancias de difusión sobre los grupos considerados dentro de las acciones afirmativas, para conocer sus realidades, necesidades y promover la participación de sus integrantes.

Propuestas de Consejeros y Consejeras de los OPL

- En términos técnicos y académicos, la representación sustantiva de las diputaciones electas por acciones debe evaluarse de forma integral, con metodologías que permitan captar la complejidad del problema y no sólo una dimensión del mismo. Desde los OPL se deben promover la participación política de las personas adscritas a estos grupos con el fin de reforzar el voto informado en la ciudadanía y que sean los electores quiénes evalúen a sus representantes.
- Las instituciones académicas deben ser las encargadas de construir metodologías para analizar los avances o desafíos de la representación política de los grupos subrepresentados.

C. REFORMAS, AJUSTES Y DINÁMICAS EN EL CAMPO LEGISLATIVO

Los caminos jurídico-políticos que seguirán las acciones afirmativas como medidas para la representación de grupos históricamente subrepresentados a nivel parlamentario, son una preocupación de muchos sectores en materia electoral, sobre la cual se recibieron distintas propuestas.

Propuestas de diputaciones

- Incidir en las reformas político-electorales a fin de facilitar la participación de las personas pertenecientes a los grupos vulnerables en los procesos electorales, como candidatos, servidores públicos, observadores y votantes.
- El Congreso de la Unión debe contar con una oficina especializada en asesoría científica que pueda captar información de Centros Públicos, Universidades y

demás miembros del sistema de ciencia y tecnología en México, con el fin de poder entregar insumos y evidencia a los grupos parlamentarios o diputados y que estos puedan hacerse de esta información.

- Incluir en las reformas político-electorales un mayor número de medidas para que las personas que pertenezcan a grupos vulnerables puedan tener garantizada su representación en los órganos legislativos.
- Resulta importante un trabajo conjunto entre todos los grupos parlamentarios del Congreso de la Unión para lograr la aprobación, en tiempo y forma, de las iniciativas legislativas dirigidas a reformar el marco jurídico vigente en materia de acciones afirmativas.
- Es necesario que se adopte en el Congreso de la Unión un acuerdo transversal para legislar con el fin de revertir la subrepresentación política de estos grupos a nivel nacional.

Propuestas de partidos políticos

- Legislar sobre las medidas afirmativas para generar pisos electorales parejos, un diseño claro y un estándar de equidad.
- Es necesario que las acciones afirmativas estén plasmadas en la Ley o sean determinadas con tiempo por la autoridad electoral para que los partidos políticos y los ciudadanos estén en condiciones de saber cuáles son las reglas con las que podrán participar, tener una amplia difusión en todo el país, establecer comunicación con las autoridades estatales y municipales, a efecto de que se puedan agilizar y expedir los medios idóneos para el ciudadano que desee participar en algún cargo de elección popular.
- Legislar las leyes secundarias de las acciones afirmativas.
- Para garantizar que las personas que pertenecen a grupos vulnerables accedan a los cargos de representación popular, mediante una reforma electoral, podría considerarse que el candidato o candidata de acción afirmativa más votado de mayoría, pero que no resulte electa, en automático acceda por vía de RP, eso sí, respetando innegablemente la primera posición que determine el partido político en su lista.

- Incluir a las acciones afirmativas en un próximo planteamiento de reforma político-electoral.

Propuestas de Consejeros y Consejeras electorales del INE

- Si bien, diversos tramos de la implementación de las acciones afirmativas estarían en el ámbito de las competencias de la autoridad electoral, lo cierto es que el diseño de un modelo integral de acciones afirmativas es una función de Estado que, entre otras cuestiones, permite cumplir con la obligación jurídica de garantizar el derecho humano a la participación política sin discriminación, y el Poder Legislativo tiene una función articuladora fundamental. En ese sentido, si bien la autoridad electoral actúa dentro de sus atribuciones de garantizar el ejercicio de derechos políticos de la ciudadanía y ello puede implicar, inclusive, analizar la viabilidad de implementación de medidas, es el poder legislativo quien cuenta con la legitimidad democrática más amplia para valorar la incorporación de las medidas a fin de hacer efectiva y permanente una representación integral.
- Desde el Congreso de la Unión se deberían generar instancias de debate público multisectoriales en torno a los avances y desafíos que enfrentan estos grupos en la representación política.
- Generar estudios que otorguen un panorama general de la actividad legislativa de estas diputaciones y, a la vez, analicen el contenido de sus agendas parlamentarias.

Propuestas de Consejeros y Consejeras de los OPL

- Que los partidos políticos procuren que sus diputaciones electas por acciones afirmativas estén legislando para revertir la situación de vulnerabilidad que enfrentan estos grupos.
- Antes de cualquier ajuste o cambios en materia electoral hacia los grupos objeto de acciones afirmativas, se deben contar con estudios rigurosos sobre el funcionamiento de estas medidas a nivel estatal.

D. AJUSTES EN NORMATIVIDAD ELECTORAL Y CAMBIOS INTRAPARTIDARIOS

Entre las propuestas sistematizadas, se encuentran aquellas encaminadas a realizar adecuaciones en las instituciones relacionadas con la implementación de las acciones afirmativas, en particular a los partidos políticos, con el fin de reforzar la participación y representación legislativa de los diversos grupos objeto de estas medidas.

Propuestas de diputaciones

- Promover que aquellas candidaturas que compitan por acciones afirmativas reciban un mayor apoyo partidario, el cual se puede materializar, entre otros, en incentivos de carácter económico.
- Sería importante que los partidos políticos evaluaran los contenidos de su plataforma electoral a la luz de los cambios suscitados por la implementación de las acciones afirmativas.
- Se requieren leyes en materia electoral con los elementos que deberían observar, de forma obligatoria, los partidos políticos para atender las necesidades de todas las personas que desean participar, y en el caso específico de aquellos sectores de la población que por su situación de vulnerabilidad requieren acciones afirmativas, para asegurar el efectivo ejercicio de sus derechos político-electorales. Para ello es necesario incluir a estas personas en los espacios de formación de cuadros y en trabajo intenso que se traduzca en liderazgos.
- Se recomendó que los partidos políticos con registro nacional y local, destinen un porcentaje de su financiamiento público a estudios en materia de acciones legislativas.
- Avanzar en el ajuste de la normatividad interna de los partidos políticos que aún no han adoptado una perspectiva de género y un enfoque de derechos humanos.

Propuestas de partidos políticos

- Revisar la normatividad electoral para que se puedan generar las reformas legislativas que den claridad y certeza a la actuación de la autoridad electoral

y de los partidos políticos a favor de los grupos objeto de las acciones afirmativas.

- Hacer una gran reforma estatutaria partidista, para que sean los partidos políticos quienes propongan el porcentaje de participación de estas acciones afirmativas y presentar una propuesta al INE, a partir de la militancia y del porcentaje de afiliación enunciar cómo incrementar el porcentaje de participación en estas acciones.
- Tanto el INE como los partidos políticos deberían impulsar una comisión ordinaria que atienda la implementación y el desarrollo de las acciones afirmativas con el objetivo de vincular, tanto al gobierno Federal y el Poder Judicial, para dar seguimiento a las normas y políticas públicas relacionadas a los grupos objeto de estas medidas. Dicha comisión puede integrarse también por representantes de otras instituciones públicas y académicas.
- A nivel partidario, resulta necesario adoptar una visión incluyente respecto de los grupos en situación de discriminación e incorporarlos de forma efectiva en la vida partidista.
- Implementar programas y acciones al interior de los partidos políticos para garantizar la inclusión, la participación y el acceso a los derechos políticos en igualdad de circunstancias y, en paralelo, fortalecer a los cuadros que potencialmente podrán seguir representándolos a nivel legislativo.
- Detallar y ampliar el registro de militancia de cara a futuros procesos de afiliación, para que los partidos políticos, y el INE, cuenten con la información necesaria referida a la adscripción de sus integrantes a alguno de los grupos objeto de las acciones afirmativas.

Propuestas de Consejeros y Consejeras electorales del INE

- Es importante que las adecuaciones partidarias a causa de las acciones afirmativas no terminen por desdibujar las diferencias programáticas entre los partidos.
- Se debe evaluar si la opción de legislar en torno a las acciones afirmativas es el mejor camino, o más bien, si es utilizar y reforzar la normatividad

establecida dentro y fuera de los partidos políticos para representar los intereses de los grupos objeto de estas medidas.

Propuestas de Consejeros y Consejeras de los OPL

- Los OPL deben seguir trabajando en conjunto con los partidos políticos para diseñar e implementar acciones afirmativas de acuerdo a las realidades estatales.
- Los partidos políticos podrían implementar mecanismos y readecuar su normatividad interna para seleccionar candidaturas por acciones afirmativas en convocatorias abiertas.
- En las próximas modificaciones que establezcan los partidos a causa de las acciones afirmativas se deben tomar en consideración las realidades locales, con el fin de representar los intereses reales de los distritos electorales.

E. FORMACIÓN DE CUADROS Y PERFILES

Una preocupación que encontró eco entre los distintos sectores involucrados, fue el hecho de que no basta con cumplir la obligación de postular candidaturas adscritas a los grupos objeto de acciones afirmativas, sino que es necesario trabajar al interior de los partidos políticos para formar perfiles y construir candidaturas que generen vínculos de representación y traduzcan los intereses de estos grupos en agendas parlamentarias.

Propuestas de diputaciones

- Los diputados y diputadas electas por acciones afirmativas deberían reforzar la formación de cuadros al interior de los partidos políticos a través de escuelas, seminarios y espacios de discusión política.
- En la convocatoria de las acciones afirmativas se debería establecer con claridad los requisitos o requerimientos de los perfiles a seleccionar, para posibilitar la inclusión plural de candidaturas. Un ejemplo concreto para esta propuesta es que, en Portugal, quienes contienden a las circunscripciones en el exterior no necesariamente deben vivir o haber vivido en el extranjero y la consideración en torno a la trayectoria de los candidatos se reserva a juicio de los partidos políticos que postulan.

- Los partidos políticos deberían formar y seleccionar a los perfiles idóneos para representar adecuadamente a nivel legislativo a los grupos objeto de las acciones afirmativas, y no solo inscribir a candidaturas por cumplir las cuotas establecidas por las autoridades.
- Verificar los perfiles que se eligen con base en su trayectoria y nivel académico, para garantizar la representación del grupo de acción afirmativa por el cual fueron registrados.

Propuestas de partidos políticos

- Resulta importante que los partidos políticos construyan candidaturas competitivas, las cuales participen en la contienda electoral no sólo para cumplir con los requisitos de las acciones afirmativas, sino como representantes de los grupos a los cuales se adscriben.
- Los partidos políticos deberían reconocer entre su militancia a los liderazgos que ya han construido una agenda por estos grupos en su carrera política y, junto con ellos, formar perfiles para futuras elecciones.
- Las cuotas no deberían comprenderse simbólicamente, sino como un incentivo para motivar la formación de cuadros al interior de los partidos políticos. De esta forma, se debería naturalizar la participación política de los distintos sectores objeto de acciones afirmativas, para no tener la necesidad de contar con este tipo de medidas en un futuro.

Propuestas de Consejeros y Consejeras del INE

- Resulta importante subrayar la idea de que muchos de estos grupos ya han contado con representación legislativa y son estas diputaciones las idóneas para formar a las futuras generaciones de representantes.
- Es necesario trabajar junto a los partidos políticos en espacios de formación de cuadros enfocados en las agendas de los grupos objeto de acciones afirmativas.

F. CRITERIOS Y REQUISITOS PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS

En el conjunto de propuestas recabadas subyacen preocupaciones relativas a balancear y revisar los criterios establecidos por las autoridades electorales para evitar la sobrerregulación de requisitos sobre las candidaturas seleccionadas para competir por una acción afirmativa. A su vez, existen preocupaciones enfocadas en subrayar la forma en que estas medidas impactan en los proyectos ideológicos y programáticos de los partidos políticos o cómo derivan en casos de simulación o suplantación de candidaturas.

Propuestas de diputaciones

- Resulta urgente estudiar y evaluar la implementación de mecanismos efectivos para evitar la usurpación de identidad, sin que estos tengan un resultado de sobre-regulación de los requisitos que debe cumplir una candidatura por acción afirmativa.
- Proponer en las reformas político-electorales medidas de sanción para aquellas personas que vulneren los derechos políticos de las personas provenientes de grupos vulnerables o que se hagan pasar por una de ellas para acceder a un cargo público.
- En el proceso de registro de las candidaturas por acciones afirmativas, se podrían incluir entrevistas personalizadas a estos perfiles como un mecanismo complementario de verificación.
- Resulta importante revisar los criterios implementados para cada una de las acciones afirmativas ya que, mientras más estrictos sean, pueden producir efectos no deseados en materia electoral.

Propuestas de partidos políticos

- Evaluar los costos de la sobrerregulación en el registro y validación de candidaturas inscritas por acciones afirmativas.
- Como una medida para ampliar la participación política, sería importante disminuir los requisitos y evitar una carga de obstáculos para el registro de las candidaturas por acción afirmativa, esto, sin desconocer la necesidad de establecer criterios atendibles.

- Sería importante establecer sistemas de verificación de las adscripciones de las candidaturas que fueran espontáneos e inmediatos.
- Para los grupos que lo requieran, es importante regular las entidades que están encargadas de emitir las constancias que respaldan la adscripción a alguno de los grupos objeto de acciones afirmativas.
- Es necesario reforzar y estandarizar los mecanismos de revisión de la documentación que entregan las candidaturas, con el fin de evitar suplantaciones.
- Para tener claridad sobre las sanciones que se deben ejercitar sobre los partidos políticos ante una simulación, es necesario realizar estudios de los casos donde fue comprobada una dinámica como esta.

Propuestas de Consejeros y Consejeras del INE

- En las acciones afirmativas que requieran algún tipo de acreditación, esta se debe procesar como cualquier otro proceso civil.
- Se deberían repensar los criterios de pertenencia que se solicitan a una candidatura para competir por una acción afirmativa y, más bien, entre otras posibilidades, avanzar en solicitar vínculos políticos con la población a representar.
- Se debe estudiar si mediante la aplicación de criterios rígidos se están vulnerando los derechos políticos electorales de segmentos de los mismos grupos que se buscan beneficiar, en el entendido de que son sectores poblaciones diversos que no tienen las mismas características internas.
- Es importante estudiar el origen y las causas que pueden provocar la suplantación y la simulación en los procesos electorales de acción afirmativa.
- Se deben realizar estudios sobre los casos donde se tiene evidencia que existieron estos fenómenos, los cuáles nos informarán académicamente sobre las distintas dimensiones de los mismos.

Propuestas de Consejeros y Consejeras de los OPL

- Resulta fundamental implementar mecanismos de verificación más flexibles y de buena fe sobre las candidaturas registradas por acciones afirmativas, y, sólo

ante alguna irregularidad o a propósito de una denuncia, solicitar la documentación necesaria o iniciar una investigación para esclarecer las controversias.

- No es necesario generar un alto estándar de cumplimiento de requisitos para las candidaturas de acciones afirmativas, sino, más bien darle la libertad a los partidos políticos de elegir y registrar a los perfiles que cumplan las condiciones.
- Se deben establecer sanciones para los partidos políticos que intenten hacer fraude o incumplir la ley en materia electoral.

  Es importante generar esquemas de transparencia y retroalimentación de la propia ciudadanía y grupos políticos para denunciar abusos y fraudes en el proceso de registro de candidaturas por acciones afirmativas.

G. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Una tarea importante de la representación política pasa por la rendición de cuentas que las diputaciones deben realizar ante la ciudadanía, particularmente ante el electorado, y en esta dimensión se recibieron distintas propuestas destinadas a fomentar mecanismos que permitan dar seguimiento a su actividad legislativa, así como para reforzar la transparencia en las dinámicas de representación de los intereses de estos grupos.

Propuestas de diputaciones

- Fortalecer mecanismos de rendición de cuentas entre un representante y su electorado, para que realmente se encuentre encaminado a garantizar las funciones y responsabilidades que les fueron confiadas.
- Sobre las diputaciones de acciones afirmativas, instaurar un proceso de remoción o posibilidad de alternancia en momentos determinados y por causas que lo acrediten para que el grupo por el que fue electa pueda hacer uso de ello, en situaciones en las que haya dejado de garantizar los intereses del mismo.

Propuestas de partidos políticos

- Se propone que el primer acto de transparencia que debe tener una candidatura por acción afirmativa es hacer públicos sus datos.

- Los partidos políticos deben instrumentar mecanismos regulares de seguimiento a la agenda legislativa de una diputación electa por acción afirmativa, como de toda la bancada partidaria.

Propuestas de Consejeros y Consejeras del INE

- Las autoridades electorales deberían impulsar una serie de estudios para analizar la actividad y el desempeño legislativo de las personas que accedieron a una curul por acciones afirmativas.
- Establecer foros, seminarios y mesas de trabajo entre autoridades electorales, diputaciones electas por estas medidas y académicos, donde se analicen las agendas que se están impulsando en favor de los grupos objeto de acciones de afirmativas.
- Establecer, en conjunto con los partidos políticos, diversos mecanismos de rendición de cuentas entre las diputaciones electas por estas medidas y las personas representadas.

Propuestas de Consejeros y Consejeras de los OPL

- Es importante seguir fomentando espacios donde se refuerce la participación y la formación ciudadana en materia electoral, ya que son los electores y electoras quiénes, a través del voto, pueden evaluar la actividad legislativa de sus representantes.
- Evaluar la posibilidad de implementar un observatorio técnico y ciudadano, no vinculante, que tenga por objetivo analizar el desempeño de las diputaciones electas por acciones afirmativas.

Conclusiones

La gran diversidad de propuestas sistematizadas en este capítulo constituye una muestra de las distintas preocupaciones, perspectivas e intereses de los sectores implicados en la implementación de las acciones afirmativas. Como se podrá evidenciar, la articulación de estas medidas ha suscitado un importante debate de interés público, el cual resulta importante conocer para comprender y ubicar el carácter y la pluralidad de las propuestas recogidas en este capítulo.

Para tener una inmersión en estos debates, contamos con valiosos registros audiovisuales y documentales derivados de distintas instancias donde se reunieron los sectores interesados a discutir sobre estas medidas. En primer lugar, se encuentran las "Mesas de diálogo sobre las Acciones Afirmativas para grupos en situación de discriminación en el proceso electoral 2020-2021" organizadas por la Unidad de Igualdad de Género y No Discriminación del INE entre los meses de marzo y mayo del 2021[260]. En este espacio participaron Consejeras y Consejeros Electorales del INE, una Senadora, una Diputada local, representantes de los partidos políticos nacionales, académicos/as y activistas, y sus intervenciones fueron recogidas en un informe disponible de manera digital[261].

En segundo lugar, contamos con el foro de "Evaluación y prospectiva de las Acciones Afirmativas en los Procesos Electorales Federales" realizado en dos sesiones durante agosto del 2021, el cual fue coordinado por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. En este espacio, llevado a cabo después del PEF 2020-2021, participaron diputaciones electas por las acciones afirmativas, representantes de los partidos políticos nacionales, Consejeras y Consejeros Electorales del INE, académicos/as y activistas, quienes realizaron un primer balance sobre la implementación de las acciones afirmativas[262]. El análisis de este foro y los documentos entregados por los académicos/as invitados, se encuentran en un informe que también es de acceso público[263].

Asimismo, sobre la base analítica construida en los documentos previos, realizamos una sistematización transversal y complementaria de ambas instancias que ponemos a la disposición de las personas interesadas en el Anexo del presente estudio, titulado "Retos y desafíos: un balance de la implementación de las acciones afirmativas desde la perspectiva de las y los actores". El valor agregado de este

---

[260] Para conocer estas mesas de diálogo, acceder al siguiente link: https://www.youtube.com/watch?v=mTOPdru_14I&ab_channel=INETV

[261] Al informe se puede acceder en el siguiente enlace: https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/07/P12_MesasDialogoAccionesAfirmativas.pdf

[262] La sesión del 9 de agosto se puede visitar en: https://www.youtube.com/watch?v=Pfs0j9oTZEQ; y la del 19 de agosto en https://www.youtube.com/watch?v=9m0-GuA5NWM&t=15s

[263] Se puede acceder a este informe en el siguiente enlace: https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/124686/CGor202108-27-ip-28.pdf

documento radica en que la información se encuentra organizada por grupo y en torno a aspectos que resultaron de interés en los foros, mesas y documentos derivados de estos espacios, brindando un panorama general de los debates relacionados a la implementación de las acciones afirmativas.

Por último, se cuenta con el registro audiovisual del foro académico "Experiencias y retos en la implementación de acciones afirmativas para la representación legislativa de grupos y personas con discapacidades, migrantes y residentes en el exterior, afromexicanas, indígenas y de la diversidad sexual", organizado en el marco del presente estudio los días 6 y 7 de septiembre de 2022 en las instalaciones de El Colegio de México. En este evento participaron e interactuaron diputaciones electas por acciones afirmativas, integrantes del Consejo General del INE, Consejeros y Consejeras ciudadanas de distintos Órganos Públicos Locales, especialistas del INEGI, así como también especialistas académicos en la materia[264].

Las ricas discusiones suscitadas en todos estos espacios de diálogo y reflexión, las distintas mesas de trabajo y las contribuciones técnicos y académicas de las personas que participaron en estos foros, refuerzan la idea de que las acciones afirmativas son y seguirán siendo objeto de importantes debates públicos, en el marco de una preocupación ciudadana más amplia por seguir mejorando la inclusión política y la representación legislativa en el país.

[264] El programa de este foro se puede consultar en el Anexo de este informe y su registro audiovisual está disponible en el canal de YouTube de El Colegio de México bajo el título "Experiencias y retos en la implementación de acciones afirmativas para la representación legislativa de grupos y personas con discapacidades, migrantes y residentes en el exterior, afromexicanas, indígenas y de la diversidad sexual".

CONCLUSIONES GENERALES DEL ESTUDIO

Implementar acciones afirmativas para mejorar la representación legislativa tuvo, en el PEF 2020-2021, implicaciones relevantes y retos importantes para el funcionamiento operativo del sistema electoral y para el desempeño de la democracia mexicana. Por un lado, se buscó ampliar la inclusión, la participación y la representación política de grupos y personas en situación de discriminación o desventaja. Este objetivo se logró al resultar electas 65 diputaciones por esta vía, propiciando la representación descriptiva en la Cámara de Diputados de los grupos y las personas indígenas, afromexicanas, con discapacidad, de la diversidad sexual, y migrantes y residentes en el extranjero.

Por otro lado, las acciones afirmativas también implicaron forzar a los partidos políticos a postular candidaturas más allá de lo previsto en sus estatutos y, en algunos casos, de sus principios ideológicos. Todo ello, en un periodo posterior a las decisiones que internamente habían tomado como parte de sus procesos internos de selección de candidaturas. En otras ocasiones, sentencias del TEPJF ya habían incidido en las características de los documentos básicos de los partidos políticos, particularmente para establecer mecanismos democráticos para elegir a sus dirigentes. Con todo, en este caso, los tiempos en los que se tuvieron que tomar las decisiones, diseñar las acciones afirmativas e implementar las cuotas fueron muy cortos, lo que propició el surgimiento de numerosas controversias que complejizaron el proceso. Aun así, éste arrojó importantes resultados que sentaron precedentes significativos para futuras elecciones.

Un factor relevante que igualmente incidió en la implementación de las acciones afirmativas en el PEF 2020-2021, fue la imposibilidad temporal de realizar estudios de fondo por parte del INE para cada uno de los cinco grupos a representar. Como consecuencia de esta situación, los acuerdos tomados por el Consejo General privilegiaron criterios fundamentalmente cuantitativos que, por definición, tienden a fortalecer la representación descriptiva de las diferentes poblaciones, sin que se pudiera garantizar que las candidaturas propuestas por los partidos políticos

estuvieran en condiciones o en el ánimo de representar efectivamente a los grupos bajo cuyo nombre serían electos. En otras palabras, se avanzó significativamente en la representación descriptiva más que en la representación sustantiva, en el entendido de que una candidatura no solamente puede pertenecer a estos grupos, sino que, debería buscar legislar y desarrollar una agenda a favor de éstos, así como rendirles cuentas. Ello implicaría que las acciones afirmativas propicien las candidaturas de personas con compromisos y con vínculos de representatividad efectivos con los grupos de adscripción y que éstos tengan, a su vez, expectativas de representación, intereses colectivos o identidades compartidas. Por ejemplo, la representación sustantiva se podría confirmar en caso de que dichas diputaciones fueran reelectas en 2024, como ocurrió con algunas diputaciones indígenas que fueron electas en 2018 y reelectas en 2021. Esta situación aún no se presenta en el caso de los demás grupos objeto de acciones afirmativas.

Ahora bien, el avance en la representación descriptiva de cada uno de los grupos también implicó retos importantes que resulta imprescindible considerar hacia el futuro. En primer lugar, la definición de las cuotas no partió de un diagnóstico previo que permitiera establecer cuántos y cuáles de los grupos, tenían antes de la actual legislatura, alguna representación en la Cámara de Diputados. Por ejemplo, después de la elección de 2021 sabemos que la Cámara de Diputados incluye 36 personas indígenas, seis personas afromexicanas, ocho personas con discapacidad, cuatro personas de la diversidad sexual y once personas migrantes. Sin embargo, a pesar de que se asume que estos grupos estaban subrepresentados, con excepción de las personas indígenas, no se tiene registro de cuántas personas pertenecientes a los demás grupos habían formado parte de otras legislaturas.[265]

Por otra parte, muchas candidaturas registradas por acciones afirmativas fueron cuestionadas por su identidad y pertenencia al grupo de su adscripción. Los

[265] El INE tiene registros de cinco legislaturas, a partir de 2006, en las que se da cuenta de la presencia de personas indígenas que alcanza el 2.8% del total de curules en la Cámara de Diputados; por otra parte, un estudio académico publicado en 2012 estima que desde 1988 hubo alrededor de cuatro diputaciones federales electas que se consideraban como indígenas, incrementando su número puntualmente a 18 diputaciones en 2006 (3.6% del total) y a 17 diputaciones en 2009 (3.4% del total) (Sonnleitner, 2012); finalmente, una acción afirmativa implementada en el proceso electoral de 2017-2018 obligó a la postulación de personas indígenas en 13 distritos de Mayoría Relativa que contaban con el 60% o más de población indígena en el país (INE, 2020).

cuestionamientos implicaron situaciones más o menos complejas que requirieron una calificación, un reconocimiento por parte de las comunidades u otro tipo de acreditación frente a las autoridades electorales, lo que suscitó controversias e impugnaciones formales que llegaron en ocasiones hasta la última instancia jurisdiccional. Entonces, la cuestión es: ¿cuánto se avanzó?

Otro reto fue la colisión de derechos que se advirtió cuando el TEPJF abrió la posibilidad de que una persona registrada como candidata, pudiera solicitar la reserva de sus datos personales respecto de la acción afirmativa por la que participaba. En este sentido, el INAI determinó modificar la negativa de la autoridad electoral de proporcionar información en torno a dos solicitudes sobre los nombres y datos de las personas postuladas por acciones afirmativas. En consecuencia, el INAI señaló que existía "*una causa de interés público que permitía dar a conocer la pertenencia a determinado grupo vulnerable aún sin el consentimiento de los titulares*" (INAI, 2021, p. 133).

Cómo lo describimos y analizamos en los Capítulos 1, 4 y 6 de este informe, esta situación no solamente plantea una disyuntiva de tipo jurídico, sino que se relaciona con la definición conceptual de lo que se entiende por representación política en una democracia. En efecto, para que una persona pueda representar a otras personas o a cualquier grupo poblacional, se requiere inevitablemente que las personas representadas tengan conocimiento de la identidad de su representante político, para poder contactarlo, transmitir sus preocupaciones, evaluar su desempeño legislativo y exigirle rendición de cuentas. En futuros procesos electorales, deberá considerarse que el acceso a la información con la que se postulan las candidaturas por acción afirmativa está relacionado con el interés superior de la sociedad y de la ciudadanía por conocer de la información de sus futuros representantes populares (INAI, 2021).

En tercer lugar, al no contar con estudios sociodemográficos previos, la identificación y el registro de las candidaturas que fueron beneficiadas por las acciones afirmativas, enfrentaron retos complejos relacionados con la definición y caracterización de cada grupo, sus características socio-demográficas y sus formas de auto-, hetero- y exo-adscripción, su heterogeneidad interna y sus formas de

organización e identificación, así como con su proporción relativa y su dispersión geográfica en el territorio nacional. Estas limitaciones obligaron a las autoridades electorales a tomar, en un corto tiempo, decisiones pragmáticas y preliminares que tendrán que ser revisadas con mayor detenimiento en el futuro.

A continuación, se sintetizan los principales hallazgos del estudio.

La adscripción a un grupo objeto de una acción afirmativa

Dada la dificultad de calificar las adscripciones de los cinco grupos objeto de acciones afirmativas, uno de los principales problemas que debieron resolver las autoridades electorales para implementar estas acciones, fue la definición de los criterios que debían cumplir las personas para acceder a las candidaturas reservadas para cada uno de estos grupos. Por un lado, existen criterios basados en rasgos relativamente estables y objetivos, externos y fácilmente observables como el sexo biológico o el color de la piel; por otro lado, es factible utilizar criterios inter-subjetivos, relacionados con condiciones diversas y cambiantes de pertenencia a una comunidad, ligadas a construcciones identitarias, legados ancestrales, experiencias compartidas, procesos de movilidad o de cambio, preferencias, creencias u orientaciones personales, religiosas o culturales, entre muchas otras más. Este segundo tipo de criterios, que suelen ser situacionales y contextuales, son mucho más difíciles de captar y de utilizar. Esta gran complejidad no advertida por la autoridad electoral. Por otra parte, evidentemente, los criterios operativos son muy diferentes para cada grupo, lo que complica la adscripción y la calificación durante el registro de las candidaturas.

La variedad de situaciones para acreditar una candidatura

Tomando como primer ejemplo al grupo de **personas indígenas**, cabe subrayar que existen criterios alternativos fuertemente contrastantes que van desde el conocimiento y uso de una lengua indígena, pasando por la residencia y la pertenencia a una comunidad campesino-indígena, hasta la denominada auto adscripción simple, que corresponde a una auto identificación subjetiva, ya sea por razones históricas, culturales, familiares o sencillamente personales. La utilización de

este último tipo de criterios resulta simple para la adscripción, pero se vuelve muy problemática para la acreditación del registro de una candidatura indígena. Estadísticamente, a través de la consulta a la población mediante preguntas censales o encuestas, existen al menos tres maneras recurrentes de estimar a la población indígena en México, principalmente enfocadas en: a) habilidades lingüísticas; b) la residencia en hogares con algún hablante; y c) la auto adscripción subjetiva.

Sin embargo, estas formas usuales de medición han presentado desfases importantes en los últimos veinte años. Mientras que el criterio de adscripción relacionado con la lengua indígena ha arrojado estimaciones estables de entre el 7.3% y el 6.1% de la población de este grupo en el país, la auto adscripción indígena pasó de 6.1% en el Censo del año 2000, a 14.9% en el Censo de 2010, a 19.4% en el último Censo de 2020, tras haber alcanzado 21.5% en la Encuesta Intercensal del INEGI en 2015. Asimismo, diversas encuestas académicas han podido medir hasta 45.7% de personas que se consideran indígenas al experimentar con distintos fraseos (LAPOP, 2017). Incluso la Encuesta Nacional de Cultura Cívica que fue realizada conjuntamente por el INE y el mismo INEGI en 2020 –y utilizó un fraseo más amplio al incluir la pregunta contextual: ***"¿Por sus antepasados o de acuerdo a sus costumbres y tradiciones***, *usted se considera indígena*?" – arrojó una estimación de 43.1% a pocos meses del levantamiento del Censo (ENCUCI, 2020).[266]

Si a estos desfases se suma la forma como las distintas instituciones oficiales interpretan la adscripción al grupo, se genera una fuerte disyuntiva entre la metodología utilizada para delimitar los distritos electorales y para fijar las cuotas de las candidaturas indígenas basada en la auto adscripción simple, y los requisitos que posteriormente se implementan para calificar y verificar dicha adscripción centrados en la comprobación de vínculos comunitarios acreditados por constancias.

Para ser precisos, las autoridades electorales determinaron que los partidos y coaliciones postulantes:

> "deberán acreditar el vínculo de la persona candidata con la comunidad del Distrito por el que se postula o la entidad a la que pertenece (…) Este vínculo

[266] Estos datos se analizan con mayor profundidad y precisión en el Capítulo 9 del presente informe.

efectivo puede tener lugar a partir de la pertenencia y conocimiento de la persona ciudadana indígena que pretenda ser postulada por los partidos políticos o coaliciones, con las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas de la comunidad a la que pertenece, la cual, como ya se dijo se deberá acreditar por los partidos políticos o coaliciones al momento del registro de las candidaturas, con las constancias que, de manera ejemplificativa y enunciativa, mas no limitativa, se apuntan enseguida:

✓ Haber prestado en algún momento servicios comunitarios o, desempeñado cargos tradicionales en el pueblo originario o comunidad indígena al que pertenezca la persona dentro de la población o Distrito indígena por el que pretenda ser postulada.

✓ Participar en reuniones de trabajo tendentes a mejorar las instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno de la vida comunal en el pueblo originario o comunidad indígena al que pertenezca la persona dentro de la población o Distrito indígena por el que pretenda ser postulada.

✓ Ser representante o miembro de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones dentro de la población o Distrito indígena por el que presenta ser postulada la persona. Lo anterior, a fin de garantizar que las personas ciudadanas en dichas circunscripciones votarán efectivamente por candidaturas indígenas, garantizando que las personas electas representarán los intereses reales de los grupos en cuestión, tendiendo con ello a evitar la desnaturalización de esta acción afirmativa.

Por último, cabe precisar que para acreditar el vínculo con la comunidad en los términos antes señalados, se deberá asumir una perspectiva intercultural, esto es, que los medios para acreditar la pertenencia apuntada, resulten de las constancias expedidas por las autoridades comunales existentes en la comunidad o población indígena, como pueden ser, las autoridades elegidas de conformidad con las disposiciones de sus sistemas normativos internos; la asamblea general comunitaria o cualquier otra con representación conforme al sistema normativo vigente en la comunidad, de acuerdo a lo establecido en la Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena, Capítulo V, denominado: Directrices de actuación para resolver casos relativos al Derecho Electoral Indígena" (INE, 2020).

Sin embargo, como lo hemos visto se observa una discrepancia importante entre el número de personas que se auto adscriben como indígenas y el número de personas indígenas que pueden cumplir con la auto adscripción calificada. De acuerdo con el Censo de Población de 2020, más de 23 millones de personas se auto adscribieron entonces como indígenas, por lo que potencialmente pudieran representar a esa población. Empero, los criterios de auto adscripción calificada reducen el número de personas indígenas que pueden cumplir con esos criterios para inscribirse como candidatas a aproximadamente 5 millones de personas campesinas que viven en comunidades rurales o cuentan con derechos agrarios (ENDISEG, 2021).

Al respecto, el criterio de auto adscripción que sirvió de referencia para definir las cuotas, con el cual prácticamente cualquier persona que se auto adscriba como tal puede representar a las comunidades indígenas, contrasta con los criterios mucho más restrictivos de verificación del vínculo comunitario que solo puede cumplir, con pruebas documentales, un porcentaje mucho menor de población.

A esta problemática, es necesario sumar las características de distribución territorial de estas distintas variables. Para el caso de personas indígenas, está relativamente bien delimitado, puesto que alrededor de la mitad de esta población reside efectivamente en municipios mayoritariamente indígenas. Sin embargo, para el resto de los grupos la situación es más compleja, porque las personas con discapacidad, de la diversidad sexual y, en menor medida, las poblaciones migrantes, están dispersas a lo largo y ancho del país. Incluso en el caso de las personas afromexicanas, que tienen cierto nivel de concentración en 27 municipios de Veracruz y de la Costa Chica de Guerrero y Oaxaca, el 88.5% de ellas residen en 2 mil 406 municipios dispersos en todo el territorio nacional, en los que representan menos del 10% de la población local.

En consecuencia, el hecho de aplicar criterios distintos y encontrados (uno para el diseño y el número de las cuotas mediante la adscripción simple, personal y subjetiva; y otro diferente para la acreditación externa y objetiva de los requisitos para poder registrarse a una candidatura), puede tener resultados inesperados e indeseables, como la exclusión o vulneración de los derechos de miles de personas del grupo que se busca representar. Al respecto, cabe recordar que, al reservar 21 distritos uninominales para candidaturas exclusivamente indígenas, se está privando a varios millones de personas mestizas que residen en los mismos distritos del derecho al voto pasivo, y al conjunto de ellas del derecho de votar por candidaturas no indígenas.[267]

[267] Como lo hemos visto en el Capítulo 9, si se toma como base el listado nominal de las 5 millones 992 mil 664 personas mayores de 18 años que residían en alguno de estos 21 distritos indígenas en 2021, y este número se multiplica por el porcentaje promedio de hogares indígenas (62.5%) y de personas hablantes de lenguas indígenas (45%) que residían en 2020 en estos mismos distritos, se puede estimar que entre 2.2 y 3.2 millones de ciudadanas y ciudadanos mestizos no tuvieron el derecho de registrarse como candidatos a diputaciones federales ese mismo año, y que el conjunto de ellas/ellos tampoco tuvo el derecho de votar por candidaturas no indígenas (si así lo hubiesen deseado y decidido mediante su sufragio).

Esta diferencia en las características de los criterios aplicables deviene de la falta de precisión en el marco normativo vigente, aunado a las diferentes interpretaciones que las distintas instituciones públicas (el TEPJF, el INE, el INPI, el INEGI, etc.) aplicaron durante el PEF 2020-2021. Por lo anterior, es recomendable contar con pautas comunes para definir los criterios que se utilizarán para delimitar los distritos electorales, determinar las cuotas, reconocer las identidades y auto adscripciones de las personas, y para establecer requisitos consistentes que permitan verificar su adscripción grupal de una forma coherente.

Como se desarrolla con mayor detenimiento en el Capítulo 9, la contradicción existente entre los criterios retenidos para la definición de las cuotas y aquellos usados para los términos de acreditación y verificación de la adscripción, que acabamos de ilustrar con el caso del grupo de las personas indígenas, se reproduce en mayor o menor medida para los otros cuatro grupos, aunque las disyuntivas concretas varían en función de las características específicas y de la problemática particular de cada grupo.

En el caso de las **personas con discapacidad,** la principal disyuntiva radica en las distintas perspectivas que se tienen sobre la concepción, la definición y el reconocimiento de las discapacidades relevantes para la acción afirmativa. Un punto de vista acotado tiende a preponderar condiciones particulares que restringen estructuralmente las actividades cotidianas de las personas de forma permanente. Por otra parte, una mirada más amplia reconoce otras condiciones adicionales relacionadas con limitaciones mentales, psicosociales e intelectuales, así como con limitaciones motrices o sensoriales que afectan a las personas de manera menos intensiva, durante trayectos específicos del curso vital. Existe, asimismo, una tercera óptica que plantea el carácter ambiental y del entorno social que genera barreras para la participación y puede excluir a las personas con discapacidades.

Estas diferencias en las perspectivas impactan en la forma de medir a la población con discapacidades y en la manera como las autoridades reconocen la adscripción de ciertas personas a estos grupos. Para ilustrar la amplitud de las disyuntivas, recordemos que pasar de una noción de discapacidad basada en restricciones totales y permanentes a otra de limitación amplia, implica un salto

cuantitativo de 1.15 millones de personas que no pueden realizar actividades esenciales de la vida cotidiana a 21.7 millones de personas con alguna limitación, discapacidad, problema o condición mental.

Ciertamente, permanece abierto el debate sobre cuál es la población que debe ser objeto de atención prioritaria, pero una vez que se decide implementar alguna cuota o medida compensatoria, es menester que la autoridad competente establezca un mismo criterio para su acceso, con el objetivo de no excluir a personas que se pretende beneficiar. Se trata, pues, de cuestiones fundamentales de conceptualización y de definición, que implican debates y decisiones de naturaleza política y no pueden resolverse mediante el requisito de proporcionar comprobantes médicos, o de algún consultorio de farmacia, para acreditar uno u otro tipo de discapacidad.

El caso de las **personas afromexicanas** presenta una problemática distinta. Se trata de un grupo que cuenta con un nivel significativo de concentración geográfica en algunos municipios de Veracruz, Guerrero y Oaxaca, pero cuya gran mayoría se encuentra de forma altamente dispersa a lo largo y ancho del país, lo que impide la delimitación de distritos especiales para representar específicamente a esta población, en contraste con lo que sucede con muchas comunidades indígenas. A ello se suma el hecho de que el criterio externo observable de una parte de esta población, como pudiera serlo el color de la piel, no define ni capta adecuadamente a este segmento de la población mexicana, lo que se refleja con claridad en los datos contradictorios que arroja su medición estadística (Capítulo 9).

Al respecto, cabe destacar que la ENCUCI permite contrastar la auto clasificación de una muestra representativa de 21 mil 519 personas mexicanas con respecto a una paleta cromática con 11 tonalidades, con la clasificación que se le solicita hacer a los entrevistadores de los informantes con respecto a la misma paleta de colores, resultando en desviaciones para el 38% de los casos. Pero, sobre todo, las personas que se auto adscriben como afromexicanas, negras o afrodescendientes, al responder a una pregunta que contiene estos tres fraseos, se dispersan ampliamente entre todas las combinaciones cromáticas, es decir que no son

clasificadas ni se auto clasifican con ninguna de las cuatro tonalidades más oscuras de la paleta de colores.

En el caso de las **personas de la diversidad sexual**, para el PEF 2020-2021 las autoridades electorales solamente contaron con estimaciones derivadas de la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) de 2017, que establecían que este grupo ascendía al 3.2% de la población total del país. Sin embargo, dicha encuesta no había sido diseñada para medir el tamaño, la distribución y las características socio-demográficas de la población LGBTI+, además de los sesgos que contenía por los temores vinculados con la estigmatización y discriminación que pueden experimentar las personas de este grupo al responder preguntas de esta naturaleza.

En junio de 2022, el INEGI dio a conocer los resultados de la Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (ENDISEG) que, a través de una amplia muestra representativa de 44 mil 189 entrevistas, permitieron identificar a la población de 15 años y más que se reconoce a sí misma con alguna orientación sexual y/o identidad de género no normativa o no convencional (también denominada LGBTI+). Por medio de una batería de preguntas, de esta medición se obtuvo que el 5.1% de la población total del país se considera parte de algún segmento de la diversidad sexual. Estos datos y este instrumento innovador de medición serán, en adelante, insumos y herramientas fundamentales para el diseño de políticas públicas en favor de las personas de la diversidad sexual.

Con todo, cuando se trata de cuestiones de representación política, existen desafíos que rebasan los retos relacionados con los criterios de delimitación de las adscripciones, y se relacionan con la enorme pluralidad que caracteriza a las personas de la diversidad sexual. En la medida en que se busque incorporar a otras categorías de la propia diversidad sexo-genérica (por ejemplo: asexual, bisexual, no binarie, intersexual, fluido, demisexual, pansexual, entre otras más), mayores serán las exigencias para contar con levantamientos de encuestas todavía más extensos y focalizados sobre la propia comunidad. Por ende, tratar de captar en forma representativa a cada una de estas categorías, conlleva un riesgo inherente de discrepar entre las fuentes de información, de excluir o de sobre-representar a algunos de los subconjuntos demográficos.

Finalmente, la estimación del grupo de **las personas migrantes y residentes en el extranjero** resulta desafiante por dos asuntos particulares: su dimensión extraterritorial y la movilidad de las personas, que deben ser captadas en sus lugares de origen, de expulsión y de recepción. Estas dimensiones obligan a clasificar a las personas migrantes en distintas categorías: emigrantes, retornados, deportados, circulares, inmigrantes, entre otras más. Esta situación conduce a preguntarnos sobre cuál es el elemento unificador de todas las personas que denominamos genéricamente como migrantes y, sobre todo, quiénes podrían representarlas legítimamente. Las respuestas a estas preguntas se tornaron más complejas cuando el TEPJF estableció como criterio restrictivo el lugar de residencia efectiva en el extranjero, generando aún más desafíos para su representación y para su acreditación como candidaturas por parte de los partidos políticos. Así, volvemos al problema del desfase entre la adscripción al grupo y la verificación de los requisitos retenidos por parte de las autoridades electorales que, en el caso de las personas migrantes y/o residentes en el extranjero, representa un reto mayor por su ubicación fuera del territorio nacional.

En general, y a manera de conclusión, resulta evidente que la implementación de acciones afirmativas basadas en cuotas requiere de análisis específicos más profundos sobre las características demográficas particulares de cada grupo para poder estimar, no solo el número de personas, sino también su distribución geográfica en el territorio nacional, toda vez que la proporción de cada grupo puede variar en las distintas regiones del país. Cada grupo presenta desafíos distintos que requieren de instrumentos de medición confiables, con definiciones conceptuales y categóricas claras que permitan, a su vez, establecer criterios de adscripción acordes con el diseño de las acciones afirmativas y con los requisitos de verificación que decidan establecer las autoridades electorales.

Esta tarea se vuelve más compleja si se considera que cada grupo es heterogéneo y que sus niveles de vulnerabilidad y de discriminación varían considerablemente, tanto al interior como entre ellos. Adicionalmente, cada grupo presenta niveles diferenciados de organización y de asociación colectiva, de participación y de representación política que requieren de mayor estudio y análisis

para definir el tipo de mecanismos que vinculan estas variables, y las medidas que se requieren para ampliar su inclusión y garantizar sus derechos políticos.

En efecto, lograr una representación política más sustantiva supone no solo considerar los aspectos socio-demográficos, la distribución territorial de los grupos a representar y la forma como se verifican los requisitos de adscripción de cada grupo. Implica analizar en retrospectiva las trayectorias políticas de las personas que compiten y que resultan electas, su desempeño como representantes, así como mirar prospectivamente para examinar su trabajo y sus agendas legislativas en favor de los grupos. En otras palabras, se trata de transitar desde las cuotas descriptivas hacia los requisitos de la representación sustantiva[268].

Hacia una representación política sustantiva

Una de las preguntas más complejas que se planteó este estudio tuvo que ver con dimensionar los efectos de las acciones afirmativas aplicadas en 2021 en la construcción de la representación sustantiva en un marco institucional democrático. La complejidad radica en las grandes desemejanzas entre los cinco grupos beneficiados, las diferencias en los criterios aplicados para adscribir y registrar las candidaturas, tanto por los partidos como por las autoridades electorales, y el análisis de los avances logrados en la representación descriptiva analizada anteriormente. Pero, sobre todo, en la multiplicidad de formas de comprender a los sujetos de la representación, relacionarse con los y las representadas e interpretar la agenda prioritaria. Para abordar este análisis es necesario tomar en cuenta las siguientes dimensiones:

a. Las formas como comunican y se relacionan, se representan y se conectan en el espacio público;

b. Las trayectorias políticas previas de las diputaciones electas, haciendo énfasis en tres momentos distintos: la selección de candidaturas, las campañas electorales y la agenda legislativa que se impulsa después de la elección; y,

[268] Entendiendo la representación sustantiva como la manera en que los representantes logran servir a los intereses de sus representados de una manera responsable hacia estos (Pitkin, 1967).

c. Los resultados que han tenido estas diputaciones en el trabajo legislativo y la forma en que se expresa la comprensión de la representación en dicho trabajo.[269]

Las acciones afirmativas en el espacio público

Para analizar el efecto de las acciones afirmativas en el espacio público, se revisó cómo los diputados y diputadas electas se comunicaron, a través de la red social *Twitter*, durante sus respectivas campañas y después de tomar posesión del cargo. El análisis partió de averiguar si las diputaciones visibilizaron o se dirigieron directamente a las poblaciones que buscaban representar. Se revisó el contenido de los *tweets* enviados por cada uno de las candidaturas ganadoras y su vinculación con los grupos que representaban. Al mismo tiempo se midió si la campaña y el inicio de la legislatura tuvieron efectos en el contenido asociado a los grupos objetivo de las acciones afirmativas.

Fue relevante encontrar que 52 de los 65 diputados y diputadas presentaron actividad en *Twitter*, aunque se encontró una amplia variación en su nivel de actividad y tiempo dedicado a la red social. Con todo, se detectó un crecimiento exponencial en el número promedio de *tweets* por cuenta a partir de su ingreso a la legislatura y se constató también un incremento en la presencia de la acción afirmativa en el discurso de las diputadas y diputados electos por esta vía, que tienen una cuenta activa en *Twitter*.

Adicionalmente, se estudió la interacción entre los actuales legisladores y legisladoras, para observar si se conformaban redes de activación temática[270] que permitan posicionar mejor los mensajes enviados y lograr mayor injerencia en la opinión pública. A través de un algoritmo de inferencia estadística para la detección de comunidades emergentes, se encontró que las diputaciones electas por cada acción afirmativa no se integraron en una colectividad común, es decir, no se

[269] Es importante considerar que únicamente se evaluaron dos periodos ordinarios de la legislatura, entre el 1° de septiembre de 2021 y el 30 de junio de 2022.

[270] Una red de activación temática se refiere a la activación de contenidos comunes (*retweets, likes,* etc.) conformados por comunidades que comparten una visión (*frame*) de los problemas que lo estructuran (Aruguete, 2021; Aruguete *et. al.,* 2021).

comunican entre sí, al menos a través de las redes sociales. Sin embargo, al realizar el análisis relativo a la pertenencia partidista de las candidaturas ganadoras, se observó que las comunidades se conformaron siguiendo el patrón de la coalición electoral-parlamentaria de pertenencia. Así, se identificaron comunidades por partido o coalición, más que por acción afirmativa.

Las acciones afirmativas en las trayectorias políticas de las diputaciones

El estudio de las trayectorias políticas de las diputaciones requería analizar, (1) los perfiles de las candidaturas postuladas en el marco de la implementación de las acciones afirmativas en el PEF 2020-2021; (2) la agenda política que impulsaron en sus campañas; y (3) la agenda legislativa que promueven actualmente en la Cámara de Diputados. Para ello se diseñó una estrategia metodológica cualitativa, en la que la trayectoria constituyó el instrumento principal para organizar y estructurar los itinerarios políticos de las diputaciones electas por esta vía.

Como técnica de recolección de información, elaboramos un cuestionario temático y semi-directivo orientado a captar la interrelación entre la implementación de las acciones afirmativas y las trayectorias políticas de estas diputaciones. Con este instrumental, se llevaron a cabo entrevistas semi-estructuradas a profundidad, con el objetivo de detectar los efectos de las acciones afirmativas en las trayectorias políticas de cada candidatura, principalmente atendiendo al contexto de su registro, el desarrollo de la campaña electoral, la definición y el desarrollo de su agenda legislativa.

Como parte esencial de la estrategia metodológica, se elaboró una muestra analítica, intencional y estratégica que atendiera a los principios de heterogeneidad y variabilidad tomando en cuenta los siguientes criterios: perspectiva transversal de género; distribución dentro de las cinco acciones afirmativas: máxima varianza de partidos políticos; principio de elección; y reelección por primera vez. Con base en estos criterios teóricos y analíticos, se realizaron 26 entrevistas con diputaciones electas por acciones afirmativas, número que constituyó el punto de saturación de acuerdo con el cumplimiento de nuestros criterios de selección muestral.

Para arribar a resultados más confiables, la información obtenida a través de las entrevistas se trianguló con otras fuentes de información, resultando en una

tipología de efectos transversales de las acciones afirmativas en las trayectorias políticas de las diputaciones electas en el PEF 2020-2021. A través de esta tipología, se da cuenta de los diversos perfiles, tipos de candidaturas y diputaciones interrelacionadas con las agendas políticas en campaña, así como de las agendas legislativas impulsadas en la actual Cámara de Diputados.

En cuanto a la selección de candidaturas encontramos:

a. Candidaturas con trayectoria partidaria y una agenda política en favor del grupo de personas a representar. Los efectos sobre este tipo fueron posicionar perfiles con una intensa actividad partidaria y agenda en favor del grupo y reubicar candidaturas en un lugar competitivo al interior de la lista plurinominal.

b. Candidaturas con una trayectoria partidaria sin una agenda política en favor del grupo de personas a representar. El efecto fue posicionar perfiles con una intensa actividad partidaria en el PEF.

c. Candidaturas sin trayectoria en el partido promovente y sin agenda política en favor del grupo de personas a representar. En este tipo detectamos dos efectos: incluir perfiles que cumplieran con los criterios de registro del INE y reclutar perfiles con una trayectoria política a las filas del partido promovente.

d. Candidaturas postuladas por reelección que cuentan con una trayectoria partidaria sin una agenda política en favor del grupo de personas a representar. En la que no se ubicó ningún efecto aparente.

En referencia a las agendas políticas en las campañas electorales ubicamos:

a. Candidaturas en las que la agenda política a favor del grupo a representar fue central en sus campañas. El efecto fue canalizar y potenciar una agenda en favor del grupo a representar.

b. Candidaturas que incorporaron en su campaña la agenda política a favor del grupo de personas a representar. El efecto fue incluir en las campañas demandas en favor del grupo, entre otras.

c. Candidaturas que no incorporaron en su campaña la agenda política temas sobre el grupo de personas a representar. En la que no se encontró ningún efecto aparente.

d. Candidaturas postuladas por reelección que no incorporaron en su campaña la agenda política temas sobre el grupo de personas a representar. En la que no se encontró ningún efecto aparente.

En relación con la agenda legislativa encontramos:

a. Diputaciones que mantuvieron una agenda en favor del grupo de personas a representar. Con el efecto de escalar una agenda en favor del grupo a representar a nivel legislativo.

b. Diputaciones que activaron a nivel legislativo una agenda en favor del grupo de personas a representar. Con dos efectos: 1) incorporar demandas en la agenda legislativa a favor del grupo a representar; 2) activar una agenda legislativa a favor del grupo a representar.

c. Diputaciones electas que no activaron una agenda legislativa en favor del grupo de personas a representar. En la que no se encontró ningún efecto aparente.

d. Diputaciones reelectas que no activaron una agenda legislativa en favor del grupo de personas a representar. En la que no se encontró ningún efecto aparente.

Finalmente, en cuanto a la legislación como grupo en situación de discriminación encontramos dos tipos relevantes:

a. Diputaciones que sólo legislan en bancada partidaria. En las que las acciones afirmativas no surtieron ningún efecto aparente.

b. Diputaciones que legislan en bancada partidaria pero que activan redes de colaboración con otras diputaciones del grupo. En las que las acciones afirmativas no surtieron ningún efecto aparente.

Por último, con respecto a la agenda legislativa, la forma en que las diputaciones avanzan hacia una representación sustantiva de los grupos por los que fueron electos, se profundizó en el Capítulo 8 que esté dedicado al análisis exploratorio, cuantitativo y cualitativo de la producción legislativa.

¿Cómo legislan las diputaciones por acción afirmativa?

Para complementar la tipología se investigó sobre la labor que han realizado las diputaciones a lo largo de los dos primeros periodos de la LXV Legislatura. Las preguntas que guiaron la investigación buscaron determinar si los diputados y las diputadas electas por acción afirmativa están legislando con referencia a la población vulnerable por la que fueron elegidos, qué mecanismos están aplicando y con qué efectividad.

Para realizar el análisis se examinaron dos niveles de la representación sustantiva:

a. La incorporación en sus propuestas o iniciativas de ley, de problemáticas o enfoques explícitamente centrados en los grupos por los que fueron electos, con qué proporción y con qué efectividad;

b. Las agendas –en términos de poblaciones y temáticas– que integran las diputaciones electas por acción afirmativa al legislar sobre las poblaciones sujetos de dicha acción, para entender qué comprenden las diputaciones sobre los grupos que representan y qué temáticas priorizan.[271]

En términos de la productividad legislativa, se encontraron 300 iniciativas promovidas por diputaciones electas por acciones afirmativas. Cada una de ellas ha impulsado, en promedio, 4.61 iniciativas; cifra muy similar al promedio del conjunto total de la Cámara, en la que cada diputación promueve en promedio 4.62 iniciativas. El estudio reveló que 19 diputaciones electas por acción afirmativa (29% del total), hasta el 30 de junio de 2022, no habían presentado ninguna iniciativa legislativa, ni de reformas legales, ni de propuestas de nuevas leyes. Esto no significa una falta de presencia o de trabajo como representante, sino que sus actividades

[271] Para una mayor referencia sobre la metodología empleada para el análisis de la forma como legislan las diputaciones electas por acción afirmativa, se sugiere revisar el Capítulo 3 del estudio.

pueden concentrarse en otros elementos que no se visibilizan a través de iniciativas, tales como el trabajo en sus oficinas distritales, la gestión de recursos para sus distritos, la presentación de puntos de acuerdo o participar en tribuna.

El análisis cuantitativo de la relación entre el número de iniciativas referidas al grupo de acción afirmativa de las y los legisladores y la proporción que estas representan permitió identificar cuatro tipos de diputaciones:

a. Diputaciones sin iniciativas. Diputaciones que no han presentado iniciativas legislativas (19 diputaciones).

b. Diputaciones sin referencia a la acción afirmativa. Diputaciones que han presentado iniciativas; pero en ninguna de ellas han incluido a la población objetivo de la acción afirmativa (13 diputaciones).

c. Diputaciones multi-temáticas. Diputaciones que en alguna medida han incluido en su trabajo legislativo a la población de referencia, pero estas iniciativas no rebasan la mitad de su trabajo legislativo (18 diputaciones).

d. Diputaciones enfocadas en la acción afirmativa. Diputaciones que en su trabajo legislativo están enfocadas en representar a la población de referencia, es decir, aquellos cuyas iniciativas referentes a su acción afirmativa es más del 50% de su trabajo legislativo (15 diputaciones).

La efectividad del trabajo legislativo no puede analizarse sin considerar tres elementos: el trabajo conjunto, la participación en comisiones y el avance aprobatorio en el proceso parlamentario. Con respecto al trabajo conjunto, solo nueve de las 300 iniciativas fueron presentadas por dos o más diputaciones; de ellas, apenas tres se presentaron por diputaciones electas por la misma acción afirmativa. Sobre la participación en comisiones, las diputaciones migrantes y con discapacidad concentran más su participación en comisiones relacionadas con la acción afirmativa; mientras que las diputaciones indígenas participan hasta en 39 comisiones distintas y conforman la mayoría dentro de una de ellas.

Sobre el avance aprobatorio en el proceso parlamentario, de las 300 iniciativas presentadas por diputaciones electas por acciones afirmativas, nueve han avanzado de manera aprobatoria en el trámite parlamentario y se encuentran en la Cámara

revisora (el 3% de las iniciativas presentadas); tres más han sido votadas y desechadas, y el resto se encuentran pendientes de revisión en la comisión correspondiente. Esto representa una efectividad apenas un poco menor que la de las diputaciones en general, ya que las 435 diputaciones restantes han presentado 1,979 iniciativas de las cuales se han aprobado 74 (14 publicadas y 59 pendientes en la Cámara revisora), es decir, un 3.7%.

Por otra parte, se revisaron los contenidos de las iniciativas presentadas para identificar las agendas, los públicos-objetivos y las temáticas legislativas.

Sobre los primeros, se identificó que las diputaciones perciben a los grupos por los que fueron electas de maneras múltiples. Algunos grupos, como el de las personas de la diversidad sexual o con discapacidad, son entendidos en la agenda de las diputaciones, como grupos articulados. Es decir, sus iniciativas son presentadas para atender a la totalidad del grupo. Mientras que en otros grupos, como el de las personas migrantes, las iniciativas se presentan en segmentos no articulados entre sí. Es decir, cada iniciativa atiende solo a uno de los sectores de la experiencia migrante.

Las temáticas sobre las que versan las iniciativas presentadas por las diputaciones electas por acción afirmativa se agruparon en cinco rubros: derechos civiles, derechos políticos, derechos económicos y sociales, derechos culturales y ambientales y un rubro transversal relacionado con inclusión institucional. Este análisis cualitativo permitió observar que no existe una agenda univoca de cada acción afirmativa, sino una pluralidad de formas de comprensión del sujeto de la representación y las prioridades temáticas.

El estudio muestra que hay diputaciones electas por acción afirmativa que están trabajando con referencia al grupo por el que fueron elegidos, con agendas diversas, pero aislados y de manera poco efectiva. Con todo, para poder evaluar el impacto de las acciones afirmativas es necesario contar con datos de un mayor número de periodos legislativos y llevar a cabo estudios comparados con legislaturas previas.

La experiencia sub-nacional

El estudio no podía estar completo sin una mirada a lo que sucede en el ámbito sub-nacional. Por ello, se llevó a cabo una revisión documental de las acciones afirmativas que han sido implementadas por los Órganos Públicos Locales Electorales (OPLES) en las entidades federativas. Fue relevante encontrar experiencias positivas que iniciaron hace casi una década y han dado resultados en algunos distritos locales y, sobre todo, en algunos municipios, donde el número de cargos a elegir y la cercanía con la ciudadanía estrecha la representación política. Para procesos electorales posteriores, sería adecuado tomar en cuenta estas experiencias y profundizar en su estudio, puesto que, permiten fijar la mirada de la representación en el ámbito subnacional, cuestión que contribuiría a acotar o ampliar, para asuntos y casos particulares, la representación a nivel federal.

Las experiencias son muy diversas en relación con el trato que se ha dado a cada uno de los grupos en situación de vulnerabilidad. En el estudio se presentaron casos en los que, por la dimensión de una entidad es más fácil medir el peso de ciertas comunidades, como las indígenas, para definir los criterios de su incorporación a las candidaturas. En otros casos, los tribunales locales y federal ordenaron la definición de distritos de mayoría relativa en los que el 50% o más de la población es indígena. En otros, las acciones afirmativas implicaron que las y los candidatos que llegarían por estas fórmulas estuvieran incluidos en los primeros lugares de las listas de los partidos en la elección por representación proporcional. En todo caso, lo cierto es que no existe ni una metodología única para aplicar este tipo de políticas a nivel local, menos aún, todos los grupos son atendidos de la misma manera y, mucho menos, con el mismo énfasis en todas las entidades.

Reflexiones finales

El aporte fundamental de este estudio reside en el diseño y el desarrollo de una metodología rigurosa de carácter mixto, que combinó métodos cuantitativos y cualitativos para investigar de una forma sistemática las especificidades demográficas y socio-territoriales de los cinco grupos objeto de atención prioritaria, los retos y las disyuntivas asociadas a la adscripción a los mismos, así como los efectos

diversos y multiformes de las acciones afirmativas implementadas sobre las candidaturas registradas, las campañas electorales, la elección, las agendas legislativas y el trabajo de representación –formal y descriptiva, simbólica y sustantiva– impulsado por las 65 legisladores y legisladoras electas por este concepto, controlando por sus trayectorias y por sus experiencias previas, por el tipo de sus perfiles y de sus carreras políticas.

La riqueza y la diversidad de los resultados generados se expone a lo largo de este informe. Sin embargo, también cabe señalar las limitaciones de este estudio. Por lo pronto no es factible evaluar de una forma concluyente la efectividad en la aplicación de las acciones afirmativas, con base en una sola experiencia y a la luz de los datos disponibles sobre los primeros dos periodos legislativos de una sola legislatura, máxime si se considera que ésta surgió de elecciones intermedias en un contexto de elevada fragmentación partidista y de polarización inusual, elementos que agravan considerablemente la crisis estructural de la representación política e impactan fuertemente el trabajo legislativo.

La situación de los cinco grupos que fueron objeto de las acciones afirmativas también merece ser situada en una perspectiva de mayor alcance histórico, sociológico, cultural y político, ya que sus condiciones de desventaja y sub-representación, de marginación y de exclusión, de vulnerabilidad y discriminación no pueden ser comprendidas de una forma estática y aislada, sino que forman parte íntegra de procesos mucho más amplios de cambio y de transformación. En contraste con los estereotipos que suelen utilizarse para simplificar –y frecuentemente para caricaturizar, para estigmatizar o para discriminar– a las personas que integran estos grupos, la elaboración de investigaciones sistemáticas, de estudios de caso analíticos, de etnografías comprensivas y de explicaciones rigurosas de los procesos de discriminación, exclusión y reproducción de las desigualdades que las afectan, requiere de un trabajo profundo y de largo aliento.

Se ha generado la percepción de que basta con revisar algunas estadísticas oficiales para transformarlas en cuotas y garantizar la representación. El problema de fondo es que, a diferencia de los rasgos externos y visibles de las personas, su adscripción a los cinco grupos (personas indígenas, afromexicanas, con

discapacidad, de la diversidad sexual y migrantes y residentes en el extranjero) plantea desafíos conceptuales, metodológicos y operativos complejos, toda vez que cada persona cuenta con identidades múltiples que suelen cambiar a lo largo de su vida, y que cada grupo tiene características socio-demográficas propias que pueden resultar difíciles y costosas de observar, de captar y de medir. Al respecto, cabe recordar que la encuesta más reciente realizada por el INEGI para estimar a la población LGBTI+ (es decir, a las personas con orientaciones sexuales y/o identidades de género no normativas o no convencionales) requirió esfuerzos concertados con varias instituciones y asociaciones, que tardaron siete años en desarrollarse e implicaron la inversión de 2.5 millones de dólares.[272]

Adicionalmente, se requiere de una reflexión rigurosa sobre las distintas pautas que pueden utilizarse para medir el tamaño de las poblaciones, ya que éstas deben ser coherentes y congruentes con los criterios que se establezcan en las medidas que se implementen para cada grupo. Como lo hemos visto, las disyuntivas y los dilemas son distintos para cada grupo. Mientras que en el caso de las personas indígenas, habrá que ponderar las ventajas y los inconvenientes respectivos de los criterios lingüísticos, residenciales, de la auto adscripción subjetiva o de los vínculos comunitarios inter-personales, en el caso de las personas con discapacidades habrá que discernir qué tipo de limitaciones, de carácter físico, fisiológico y/o mental, temporal o permanente, relacionadas con el entorno personal o social, habrá que considerar para contribuir a eliminar las barreras que enfrentan estas personas en el ejercicio de sus derechos políticos y cívicos, sociales, económicos y culturales. La elección de cada uno de estos criterios alternativos para el diseño de acciones afirmativas tendrá efectos importantes para su implementación, que pueden propiciar una mayor inclusión o contribuir a la exclusión de un volumen más o menos extenso de personas. En suma, se trata de decisiones muy importantes de carácter político y no solamente de una mera cuestión de carácter técnico.

También queda mucho por investigar para conocer los impactos durables de las acciones afirmativas en la representación legislativa sustantiva. Este estudio solo

[272] Conferencia de Edgar Vielma Director General de Estadísticas Sociodemográficas, INEGI, en el marco del foro organizado en El Colegio de México, 6 de septiembre 2022.

pudo incluir el primer año de la LXV Legislatura en la Cámara de Diputados. Si se desea abordar el problema de una manera más integral, habrá que darle seguimiento al resto de la legislatura y contrastar las trayectorias partidistas de las diputaciones electas por acción afirmativa con las de las otras diputaciones, así como con otras legislaturas. Es claro que la sociedad mexicana se está transformando y que el órgano legislativo también lo está haciendo. Antes de extraer conclusiones apresuradas es importante analizar los efectos de las acciones afirmativas sobre las trayectorias partidistas, sobre el trabajo y las agendas legislativas de las y los diputados que representan a la ciudadanía. Y este ejercicio probablemente también impactará en la forma de representar, de visibilizar y de rendir cuentas a sus representados, es decir, en la representación sustantiva.

Una última reflexión de tipo más general: en aras de propiciar la representación sustantiva de los grupos en situación de discriminación, resultaría útil revisar la pertinencia del criterio de cuotas como el mecanismo principal o único para mejorar la representación política. Al analizar el desempeño de las diputaciones electas para la actual legislatura y al tratar de establecer sus efectos en la cooperación para la promoción o la defensa de los intereses de los grupos representados, se puede concluir que no solamente cuenta el número de representantes para avanzar en la solución de los problemas, sino su capacidad de generar sinergias y propuestas concertadas para influir en la toma de decisiones de la Cámara legislativa.

RECOMENDACIONES DEL EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Después de un año de profundizar en el análisis y estudio empírico de la implementación de las acciones afirmativas durante el PEF 2020-2021, el equipo de investigación de El Colegio de México emite las siguientes recomendaciones sintéticas organizadas en cuatro áreas temáticas para que, con base en el Acuerdo INE/CG160/2021[273] y por conducto del INE, se pongan a consideración del Congreso de la Unión y de las personas interesadas en el tema.

A. Generar mayor claridad conceptual

a) Sobre el concepto de acción afirmativa.

Es fundamental generar mayor claridad conceptual sobre qué se entiende precisamente por *acción afirmativa*: su definición y sus objetivos sustantivos, las poblaciones a las que están destinadas, sus metas operativas, sus alcances y limitaciones, así como las formas de operacionalizarlas.

No solo se trata de calcular los porcentajes que representa cada grupo tomando algún dato estadístico disponible para transformarlos luego en cuotas y en un número semejante de curules. Se trata de entender qué genera los mecanismos de exclusión, marginación, discriminación y subrepresentación legislativa, para poder actuar sobre esas barreras y para propiciar que estos grupos puedan competir libre y democráticamente, en condiciones equitativas, por el voto ciudadano. De esta forma, se podrá seguir avanzando en la representación descriptiva.

---

273 El punto Tercero del *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-21/2021 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021, aprobados mediante acuerdos INE/CG572/2020 e INE/CG18/2021*, aprobado el 4 de marzo de 2021, señala lo siguiente:

> "TERCERO. La Unidad Técnica de Igualdad de Género y no Discriminación, en colaboración con la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos,deberá llevar a cabo un estudio respecto de la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en este PEF, a fin de determinar si es necesario realizar ajustes en próximos procesos, mismo que deberá presentarse a este órgano máximo de dirección dentro de los 18 meses siguientes a la conclusióndel presente PEF a efecto de ponerlo a disposición del Congreso de la Unión paralos efectos conducentes."

Asimismo, sería deseable generar incentivos para que las personas que acceden a las candidaturas y eventualmente a las diputaciones tengan motivos para *representar* a estas poblaciones a través de un trabajo de defensa y promoción de sus intereses, de agendas e iniciativas legislativas, de actividades de visibilización y rendición de cuentas. Este es el reto crucial de la representación sustantiva.

b) Sobre la temporalidad inherente al concepto de acción afirmativa.

Por definición, las acciones afirmativas tienen un carácter *temporal y transitorio* que tiende a modificarse cuando los grupos beneficiarios de ella alcanzan una representación importante en los órganos públicos. Por ello, es necesario definir el alcance de la temporalidad de cada acción afirmativa y precisar el momento en el que la acción afirmativa cumple su finalidad como medida transitoria, debiendo trasladarse hacia la construcción de una política pública institucional consensada en el ámbito legislativo. En este sentido, sería recomendable que la normatividad y, en su caso, la legislación que se emita eventualmente al respecto, considere diversos escenarios y temporalidades para su aplicación, con objetivos delimitados y metas claras.

Estamos en un momento clave, muy propicio para abrir un amplio debate ciudadano, informado y plural, que permita legislar sobre la inclusión política, la participación y la representación política de las poblaciones en situación de discriminación, de vulnerabilidad o de exclusión, a un año del inicio del próximo proceso electoral federal. En efecto, esta cuestión no solamente está siendo discutida en el espacio público, sino que forma parte de las agendas legislativas de un número considerable de diputaciones que fueron electas por acciones afirmativas e integran actualmente la LXV Legislatura, por lo que proporcionarán elementos valiosos para este debate público que le compete, en primera instancia, a la Cámara legislativa.

Al respecto, también cabe recordar las dos resoluciones recientes que emitió el TEPJF, en las que éste declaró existente la omisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión en materia de derechos político-electorales de las personas con discapacidad y de la diversidad sexual. En ambas sentencias se

insta al Congreso a legislar sobre derechos político-electorales para los grupos de personas de la diversidad sexual y de personas con discapacidad. Asimismo, las sentencias reconocen la libertad y la soberanía del Congreso de la Unión para establecer las medidas legislativas necesarias para garantizar los derechos político-electorales de estas personas en el próximo proceso electoral 2023-2024, tomando en consideración este estudio[274].

Con base en lo anterior, se invita a consultar el presente estudio completo. En él se encontrará rica información sistematizada, así como datos, reflexiones y análisis elaborados a partir de metodologías rigurosas, que pueden resultar relevantes para alimentar un debate ciudadano informado sobre la implementación de medidas especiales y de acciones afirmativas para la representación legislativa.

c) Sobre la equidad y la concertación con los partidos políticos.

Es importante determinar el alcance de las acciones afirmativas en relación con el derecho de autodeterminación de los partidos políticos para definir sus prioridades y elegir sus candidaturas. Por lo pronto, las acciones afirmativas se establecen de forma idéntica para todos los partidos, sin que necesariamente exista una vinculación explícita, ideológica o programática con sus

[274] Véase las sentencias de la Sala Superior del TEPJF con números SUP-JDC-92/2022 y SUP-JDC-951/2022, de fechas 27 de julio y 16 de septiembre de 2022, respectivamente. En ambas sentencias el TEPJF exhorta al Congreso de la Unión a "*diseñar e implementar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos de las personas con discapacidad [LGBTTTIQ+] a votar y ser votados, desempeñar cualquier función pública en todos los niveles de gobierno; participar en la dirección de los asuntos públicos, ser designadas o elegidas para cualquier órgano representativo*" [el texto es idéntico en ambas sentencias, y únicamente cambia la población de referencia que en este caso se marca entre corchetes].

En nuestra comprehensión, esta encomienda contiene distintos niveles operativos. Por una parte, el que pertenece al ámbito propiamente político-electoral, en el que, como analizamos a lo largo del estudio, es pertinente tomar en consideración las características sociodemográficas específicas de estas dos poblaciones para diseñar las medidas futuras. Por otra parte, está el exhorto a garantizar el desempeño de la función pública en todos los niveles de gobierno, lo que, desde una perspectiva más general, atiende a perfiles y trayectorias profesionales idóneas para ocupar estos puestos que no son parte del ámbito electoral. Al legislar sobre estos asuntos, sería conveniente tener en cuenta que se trata de niveles distintos y que ambas problemáticas se encuentran en diferentes planos de los derechos ciudadanos.

En esta óptica, el presente estudio puede servir como insumo sustantivo para entender las diferentes formas en las que se puede definir y conceptualizar, delimitar y medir a estas poblaciones, así como las disyuntivas que plantean las distintas alternativas para seleccionar los criterios respectivos de adscripción a estos grupos (véase en particular el Capítulo 9).

documentos básicos, intereses de representación o prioridades políticas respectivas. Si bien las acciones afirmativas pueden ser dirigidas a todos los partidos y establecer cuotas de inclusión política, pueden buscarse alternativas flexibles que consideren la posibilidad de que los partidos tengan opciones para escoger en qué grupos se quieren enfocar, acorde a sus principios ideológicos y de acción, a sus estatutos y a sus plataformas electorales. Corresponderá entonces al elector decidir si un partido u otro representa mejor sus intereses. Esta fue, por cierto, la lógica de algunas acciones afirmativas que implementó el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM).[275]

En efecto, el carácter democrático de una elección plural presupone que ésta proporcione opciones efectivas y claramente diferenciadas a la ciudadanía, y que sin la existencia de opciones alternativas se desvanece la posibilidad de elegir de una forma libre y autónoma. De esta manera se generaría una concordancia entre los documentos y plataformas partidistas, las promesas y compromisos de campaña, y el trabajo legislativo. Esto permitiría, también, establecer mecanismos de rendición de cuentas entre las personas representantes y los ciudadanos y ciudadanas representadas.

Por otra parte, resulta relevante considerar que el costo de implementar una acción afirmativa no es el mismo para todos los partidos políticos, ya que depende del nivel de consolidación y de presencia territorial de cada partido, del porcentaje de votación que obtenga a nivel local, regional y nacional, de los recursos materiales, del número y del tipo de cuadros y militantes con los que cuenta, de los mecanismos de selección interna de candidaturas que implementa, entre otras variables más. Asignar cuotas idénticas a todos los partidos por igual desestima la diversidad política y desdibuja el mosaico programático e ideológico que supone la pluralidad democrática.

[275] Véase al respecto la interesante participación del Consejero Electoral Mauricio Huesca en el Conversatorio "Prácticas, experiencias y retos sub-nacionales", que organizamos en El Colegio de México el 7 de septiembre de 2022 y puede ser visualizada en el canal de *Youtube* del Colegio.

d) Propiciar la participación ciudadana y la rendición de cuentas a través del sufragio universal.

Por lo pronto, las acciones afirmativas se han pensado, sobre todo, desde la óptica de las personas que desean competir y acceder a cargos de representación popular, sin considerar suficientemente a la ciudadanía en su integralidad, ni a todas las personas que integran las poblaciones objeto de atención prioritaria, que también tienen el derecho de ejercer libremente su voto. La representación legislativa democrática no solamente implica el derecho al voto pasivo, sino que se fundamenta sobre todo en el ejercicio libre y autónomo del sufragio universal.

Para poder elegir libremente, es indispensable que la ciudadanía cuente con opciones efectivas y claramente diferenciadas, para poder evaluar las distintas alternativas propuestas y seleccionar a la candidatura de su preferencia. Ello implica, inevitablemente, que las electoras y los electores puedan saber quiénes son las personas que desean representarlas, lo que exige, a su vez, que la adscripción de las personas que desean competir por una candidatura reservada para algún grupo sea de conocimiento público.

Por ende, ello invita a revisar la prescripción actual sobre la privacidad y la secrecía de este tipo de datos personales para futuras candidaturas por acciones afirmativas. De esta forma, mediante su voto, la ciudadanía también podrá sancionar democráticamente eventuales actos de simulación o usurpación, en las urnas. Las acciones afirmativas buscan eliminar barreras de acceso a las candidaturas para grupos en desventaja o en situación de discriminación, razón por la cual no deben de generar nuevas barreras para el ejercicio libre del voto pasivo y del sufragio universal.

e) Sobre el principio de parsimonia.

Menos, de buena calidad, puede ser más. No solo se requiere un número determinado de cuotas para incorporar a personas de cada grupo. Lo que se busca es que todos quienes desean competir democráticamente por cargos de elección popular puedan hacerlo sin enfrentar barreras discriminatorias

para que, de ser electos por la voluntad soberana mediante el sufragio universal, puedan trabajar en los espacios de representación en beneficio de sus grupos y de la ciudadanía. En este sentido, lo que cuenta es establecer mecanismos de participación que eliminen barreras a la participación y propicien la ***representación sustantiva*** de estos grupos, más allá de su ***representación descriptiva***.

B. Prevenir problemas técnicos de implementación

a) Sobre la temporalidad y la certeza en la implementación de acciones afirmativas.

Es imperativo evitar diseñar o modificar estas medidas durante el proceso electoral. En aras de tener certeza sobre la aplicación de este tipo de medidas, tanto los partidos como las candidaturas deben conocer de antemano las condiciones de la contienda. Una vez que inicia el proceso electoral, los partidos políticos inician sus protocolos de selección interna de candidaturas, de acuerdo con las reglas previstas en sus estatutos. Si se desea que éstos se apropien las acciones afirmativas y las incluyan dentro de sus políticas y estrategias internas, es fundamental no vulnerar sus condiciones de auto-organización y auto-determinación para salvaguardar los principios democráticos que rigen el sistema electoral mexicano.

b) Sobre la *auto adscripción calificada*.

Resulta fundamental entender las implicaciones contradictorias de lo que se denomina actualmente como la "*auto adscripción calificada*". Como ya se señaló a lo largo de todo este estudio, cualquier adscripción social puede fundamentarse en criterios relacionados con rasgos objetivos o subjetivos, personales o colectivos, visibles o no observables –es decir en criterios alternativos de auto-, hetero, o exo-adscripción–. Como lo mostramos de forma amplia y detallada en el Capítulo 9, dichos criterios alternativos implican lógicas diferentes de adscripción que no necesariamente son compatibles y pueden resultar, incluso, opuestas o contradictorias.

Lo que resulta esencial e indispensable es que, una vez que se selecciona algún criterio particular (de auto-, hetero o exo-adscripción), ese mismo criterio debe usarse tanto para el diseño de la acción afirmativa (definición de las cuotas, delimitación de los distritos, etc.) como para su implementación (comprobación, verificación y calificación de los requisitos de adscripción a cada grupo), para que ambos procedimientos sean congruentes y consistentes con el tipo seleccionado de adscripción.

c) Sobre el proceso de implementación de acciones afirmativas.

Se recomienda cuidar que, a lo largo del proceso de implementación de las acciones afirmativas, se generen mecanismos de inclusión y se evite generar nuevas dinámicas de discriminación o exclusión. Para ello, no solo es primordial la congruencia entre los criterios de adscripción y los requisitos de verificación, sino que es fundamental que todas las partes involucradas –y la ciudadanía– estén informadas y tengan claridad sobre los mismos.

De esta manera, la ciudadanía también contará con mejor información para evaluar el desempeño respectivo de cada partido en materia de inclusión política, y podrá integrar dicha evaluación en su propia decisión electoral.

C. Considerar los desafíos más generales de la implementación

a) Sobre los mecanismos alternativos de representación.

Para potenciar las acciones afirmativas, se pueden implementar gradualmente otras medidas de inclusión y otras acciones de acompañamiento que preparen el terreno y complementen las cuotas para los escaños legislativos (financiamiento e incentivos para la formación de cuadros, presupuesto para políticas públicas de inclusión, etc.).

Existen muchas experiencias interesantes en el ámbito sub-nacional e internacional de implementación de medidas de diversa índole para ampliar la representación política, más allá de las cuotas para las candidaturas partidistas (circunscripciones extra-territoriales o listas especiales,

"*malaporcionamiento" [malapportionment]* afirmativo, etcétera). Para dar un ejemplo simple, se podrían instrumentar estrategias como la obligación que hoy tienen los partidos políticos de destinar parte de su financiamiento público para el desarrollo político de las mujeres.

b) Sobre los incentivos para reducir *gradualmente* las barreras de acceso.

Es importante generar incentivos flexibles, diversos y plurales, para que los partidos reduzcan gradualmente las barreras internas de acceso de su militancia en desventaja a responsabilidades de carácter interno, y a candidaturas a cargos públicos. En efecto, es fundamental que, ante la obligación de postular determinado número de candidaturas, los partidos cuenten con programas de formación de cuadros para preparar a sus futuros representantes en cada grupo (véase al respecto las numerosas propuestas que se hacen al respecto en el Capítulo 11).

c) Sobre el ámbito y el nivel de la implementación.

Una acción afirmativa puede implementarse en distintos ámbitos o niveles de gobierno. A nivel federal los retos se amplían y tienen, también, especificidades; en contraste con ellos, a nivel local, municipal y estatal también se pueden utilizar espacios distintos como los cabildos de los ayuntamientos, para ampliar la representación política en niveles de gobierno complementarios al ámbito federal. Esta estrategia implica estudiar y comprender mejor los retos que plantea la representación de los grupos en desventaja de manera integral y no solo por las especificidades de su distribución geográfica.

d) Pensar en estrategias integrales para la implementación de las acciones afirmativas.

Sería deseable que las autoridades electorales generaran estrategias concertadas y consensadas, claras e integrales, para implementar gradualmente las acciones afirmativas. Una estrategia completa requiere medir los plazos para diseñarla e instrumentarla, construir acuerdos con los partidos políticos, con las personas y con los grupos interesados, así como

con otros actores interesados de la sociedad civil, antes de generar las disposiciones normativas a ser aplicadas. Esta dinámica no existió en el PEF 2020-2021. Se esperaría que, en futuros procesos electorales, funcionara de manera más articulada.

e) Considerar los riesgos de la politización de las diferencias.

La construcción gradual de un amplio acuerdo social en torno a la legitimidad de las acciones afirmativas rebasa la necesidad de consensar los criterios técnicos que serán retenidos para la adscripción.

A falta de ello, se corre el riesgo de que las disputas y los cuestionamientos en los medios masivos de comunicación, los conflictos, las impugnaciones y los litigios estratégicos solapen la percepción favorable y la aceptación pública de las medidas implementadas.

Asimismo, no se puede soslayar el riesgo de activar estereotipos, resentimientos, prejuicios y actos discriminatorios en contra de los mismos grupos, al politizar y al subrayar diferencias socio-demográficas que no han formado necesariamente parte del debate público.

f) Sobre el trabajo legislativo conjunto.

En el estudio se detectó que las diputaciones federales electas por acción afirmativa trabajan por lo general de manera aislada, o bien, trabajan de manera conjunta en escasas ocasiones y siempre con diputados y diputadas de su mismo partido político. Esta situación genera que el trabajo legislativo se disperse dentro del conjunto de iniciativas legislativas, favoreciendo lógicas de interacción en las que se privilegian posiciones basadas en la tensión o en la división entre intereses inter-partidistas, en lugar de formar agendas o redes de trabajo para favorecer los intereses de los grupos que requieren atención prioritaria.

En este sentido, se recomienda que las diputaciones electas por acción afirmativa trabajen de manera integrativa, es decir, que promuevan al interior de la Cámara actividades colegiadas y colectivas que permitan la creación de iniciativas compartidas por las diputaciones del grupo. De esta

manera, se pudiera robustecer la representación sustantiva en beneficio de todas las personas que integran estos grupos, conforme a la finalidad de las medidas afirmativas.

D. Allegarse de mejor información, antes de la toma de decisiones

a) Sobre los estudios sociodemográficos.

Es fundamental allegarse de información sólida y confiable proveniente de estudios rigurosos a profundidad sobre las especificidades de cada grupo objeto de atención prioritaria. Se trata de conocer sus características demográficas y socio-territoriales específicas para entender cómo operan concretamente las distintas barreras de acceso para cada grupo, y para generar mecanismos que permitan su representación descriptiva e incentiven su representación sustantiva, sin caer en la estigmatización o en la estereotipación de los mismos.

Para ello, será crucial seguir investigando con rigor en qué medida estos rasgos específicos de cada grupo se vinculan empíricamente con diversas prácticas sociales de exclusión o marginación, segregación o discriminación, así como con distintos tipos de vulnerabilidades: económicas y laborales, en los ámbitos de la educación y de la salud, de la participación y de la representación social, cultural, electoral y política.

b) Analizar experiencias en otros ámbitos sub- e inter-nacionales.

Se recomienda analizar otras experiencias dentro y fuera del ámbito nacional, particularmente a nivel sub-nacional (medidas implementadas por los Organismos Públicos Electorales Locales en las 32 entidades del país) e internacional (considerando casos comparables de éxito que pudieran imitarse, pero también casos de fracaso que no deberían de reproducirse).

Ello permitirá entender mejor las buenas y las malas prácticas que se han llevado a cabo en otros tiempos y espacios territoriales, en aras de identificar los distintos modelos y tipos de medidas que se han utilizado para ampliar la inclusión y mejorar la representación política de grupos vulnerables en desventaja o en situación de discriminación, con el fin de contar con un marco referencial más amplio y plural para la toma de decisiones.

c) Sobre la colaboración con otras instituciones del Estado Mexicano.

Se recomienda construir alianzas estratégicas para cooperar con otras instituciones del Estado Mexicano con el fin de allegarse de información relevante que permita fundamentar la toma de decisiones públicas y propicie la concertación con base en parámetros comunes y en criterios compartidos para la implementación de las acciones afirmativas.

d) Sobre la evaluación de la implementación de las acciones afirmativas.

En este estudio solo se tuvo la oportunidad de evaluar los dos primeros periodos legislativos de un solo año de actividad, de la primera Legislatura en la que se implementaron acciones afirmativas para cinco grupos objeto de atención prioritaria. Es indispensable dar seguimiento a las actividades de la LXV Legislatura y continuar con el análisis para poder considerar el periodo legislativo completo.

La evaluación rigurosa de la efectividad de las acciones afirmativas solamente puede hacerse en el marco de una reflexión más amplia sobre la evolución actual de la inclusión, la participación y la representación política, que en toda sociedad democrática requiere de un trabajo permanente y de largo aliento, para conseguir resultados graduales y durables, eficientes y eficaces.

FUENTES CITADAS Y ELEMENTOS DE BIBLIOGRAFÍA

Introducción. Referencias bibliográficas y documentales

Referencias bibliográficas

- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000). La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. México, Cal y Arena.
- Dahl, Robert (1993). *La poliarquía, participación y oposición*. México, Rei.
- Dovi, Suzanne (2018). Political Representation. In Zalta, Edward (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Recuperado de: https://plato.stanford.edu/archives/fall2018/entries/political-representation/.
- Pitkin, Hanna (1967). *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California.
- Reyes Heroles, Jesús (1977). Discurso pronunciado por Jesús Reyes Heroles en 1977 con motivo de la reforma política mexicana, el 1° de abril de 1977. Chilpancingo, Guerrero.

Referencias documentales

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (2008).
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2016). *DECRETO por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México*, publicado el 29 de enero de 2016.
- DOF (2008). *DECRETO por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, publicado el 14 de enero de 2008.
- DOF (1996). *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;*

de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado el 22 de noviembre de 1996.

- Instituto Nacional Electoral (2020). *Acuerdo del Consejo General del INE por el que se aprueban los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021*, identificado con el número INE/CG572/2020, de fecha 18 de noviembre de 2020.
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2021). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-21/2021 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, aprobados mediante acuerdos INE/CG572/2020 E INE/CG18/2021*, identificado con el número INE/CG160/2021, de fecha 4 de marzo de 2021.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2009). *Recomendación General No. 32 sobre el Significado y alcance de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial*. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Recuperado de: Recomendación General Nº 32. CERD/C/GC/32 (acnur.org)
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2021a) *Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con número de expediente SUP-RAP-21/2021 y acumulados,* de fecha 24 de febrero de 2021.

- TEPJF (2021b) *Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con número de expediente SUP-REC-1410/2021,* de fecha 28 de agosto de 2021.
- TEPJF (2020). *Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con número de expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados,* de fecha 29 de diciembre de 2020.
- TEPJF (2014). *Jurisprudencia 30/2014. Acciones afirmativas. Naturaleza, características y objetivo de su implementación*. Aprobada el 29 de septiembre de 2014.

Capítulo 1. Referencias bibliográficas y documentales

Referencias bibliográficas

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2008). *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Recuperado de: https://www.cndh.org.mx/doctr/2016/jur/a70/01/jur-20170331-ii37.pdf
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) (S.F.). *Ficha temática Pueblos y comunidades afrodescendientes*. Recuperado de: FichaTematicaAfrodescendientes (1).pdf (conapred.org.mx)

Referencias documentales

- CONAPRED (2016). *Firman CONAPRED e INE convenio de colaboración*. Secretaría de Gobernación. Recuperado de: CONAPRED - Boletï¿½n:2016 - 017. Firman CONAPRED e INE Convenio de Colaboración
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2021a). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021,*

aprobados mediante acuerdo INE/CG572/2020 con número de expediente INE/CG18/2021.

- INE (2021b). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-21/2021 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021*, aprobados mediante acuerdos INE/CG572/2020 e INE/CG18/2021 con número de expediente INE/CG160/2021.
- INE (2017). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2017-2018*, con número de expediente INE/CG508/2017, aprobado el 8 de noviembre de 2017.
- INE (2018). *Informe sobre la Implementación de medidas incluyentes para personas con discapacidad en el Proceso Electoral Federal 2017-2018*, de fecha 30 de octubre de 2018. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/481063/INFORME_FINAL_PcD.pdf
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) (2021). *Resoluciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, con números de expediente RRA 10703/21 y RRA 11955/21*, de fecha 24 de noviembre de 2021.
- INAI (2021) *Resolución con número de expediente RRA 10703/21*, de fecha 24 de noviembre de 2021.

- MC (2020). Estatutos de Movimiento Ciudadano. Recuperado de: https://archivo.movimientociudadano.mx/sites/default/archivos/estatutos_1.pdf
- MORENA (2014) Estatutos de Morena. DOF. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/2019/INE/estatuto_morena.pdf
- PAN (2002). *Proyección de Principio de Doctrina*. Recuperado de: https://almacenamientopan.blob.core.windows.net/pdfs/documentos/toqfeHtQI8xfmvAAiJNc5U6xqTHiSO.pdf
- PAN (s.f.). *Estatutos Generales* del PAN aprobados por la XVIII Asamblea Nacional Extraordinaria. Recuperado de: https://almacenamientopan.blob.core.windows.net/pdfs/documentos/R6ApolyiiRLOot6EiZiBwviC76TpYV.pdf
- PRD (2019) *Estatutos aprobados por el Consejo General del INE,* el 6 de noviembre de 2019.
- PRI (2020). *Estatutos aprobados en la LI Sesión Extraordinaria del Consejo Político Nacional,* celebrada el 3 de agosto de 2020.
- PT (2020). *Estatutos aprobados en la sesión extraordinaria del Consejo General del INE,* el 28 de octubre de 2020.
- PVEM (2014) Estatutos del Partido Verde Ecologista de México. Recuperado de: https://www.partidoverde.org.mx/transparencia/II/Estatutos.pdf
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2017). SUP-RAP-726/2017 *Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por medio de la cual se determinan 13 distritos y la autoadscripción calificada para la acción afirmativa para personas indígenas*.

Capítulo 2. Referencias documentales

Referencias documentales

- CONAPRED (2016). *Firman CONAPRED e INE convenio de colaboración*. Secretaría de Gobernación. Recuperado de: CONAPRED - Boleï¿½n:2016 - 017. Firman CONAPRED e INE Convenio de Colaboración

- Instituto Nacional Electoral (INE) (2021a). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021*, aprobados mediante acuerdo INE/CG572/2020 con número de expediente INE/CG18/2021.
- INE (2021b). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-21/2021 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021*, aprobados mediante acuerdos INE/CG572/2020 e INE/CG18/2021 con número de expediente INE/CG160/2021.
- INE (2017). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2017-2018*, con número de expediente INE/CG508/2017, aprobado el 8 de noviembre de 2017.
- INE (2018). *Informe sobre la Implementación de medidas incluyentes para personas con discapacidad en el Proceso Electoral Federal 2017-2018*, de fecha 30 de octubre de 2018. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/481063/INFORME_FINAL_PcD.pdf
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) (2021). *Resoluciones del Instituto Nacional de*

Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, con números de expediente RRA 10703/21 y RRA 11955/21, de fecha 24 de noviembre de 2021.

- INAI (2021) *Resolución con número de expediente RRA 10703/21,* de fecha 24 de noviembre de 2021.
- MC (2020). Estatutos de Movimiento Ciudadano. Recuperado de: https://archivo.movimientociudadano.mx/sites/default/archivos/estatutos_1.pdf
- MORENA (2014) Estatutos de Morena. DOF. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/2019/INE/estatuto_morena.pdf
- PAN (2002). *Proyección de Principio de Doctrina*. Recuperado de: https://almacenamientopan.blob.core.windows.net/pdfs/documentos/toqfeHtQI8xfmvAAiJNc5U6xqTHiSO.pdf
- PAN (s.f.). *Estatutos Generales* del PAN aprobados por la XVIII Asamblea Nacional Extraordinaria. Recuperado de: https://almacenamientopan.blob.core.windows.net/pdfs/documentos/R6ApolyiiRLOot6EiZiBwviC76TpYV.pdf
- PRD (2019) *Estatutos aprobados por el Consejo General del INE,* el 6 de noviembre de 2019.
- PRI (2020). *Estatutos aprobados en la LI Sesión Extraordinaria del Consejo Político Nacional,* celebrada el 3 de agosto de 2020.
- PT (2020). *Estatutos aprobados en la sesión extraordinaria del Consejo General del INE,* el 28 de octubre de 2020.
- PVEM (2014) Estatutos del Partido Verde Ecologista de México. Recuperado de: https://www.partidoverde.org.mx/transparencia/II/Estatutos.pdf
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2017). SUP-RAP-726/2017 *Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por medio de la cual se determinan 13 distritos y la autoadscripción calificada para la acción afirmativa para personas indígenas*.

PARTE II Introducción. Referencias bibliográficas

- Hevia, Teresa (coord.) (2019). *Impacto de las medidas afirmativas de género y de personas indígenas en el registro de candidaturas*. Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral.
- Alarcón, Victor (2009). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México, Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- Arzuaga, Javier (2012). *Consideraciones sobre la democracia interna de los partidos políticos. Modelos de partidos y debates en torno a su vida interna en México*. México, Fontamara.
- Martínez, María y Antonio Garrido (2013). Representación descriptiva y sustantiva: la doble brecha de género en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología,* 75, 3, 407-438. Recuperado de: https://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v75n3/v75n3a3.pdf
- Pitkin, Hanna (1985). *El concepto de representación política.* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Rodríguez, Elizabeth (2016). *Análisis de la selección de candidatos para la conformación de la Cámara de Diputados en las legislaturas LXII y LXIII conforme a la justicia electoral*. Tesis de licenciatura. Ciudad de México, UACM.

Capítulo 3. Referencias bibliográficas y documentales

Referencias bibliográficas

- Hevia, Teresa (coord.) (2019). *Impacto de las medidas afirmativas de género y de personas indígenas en el registro de candidaturas*. México, Instituto Nacional Electoral.

Referencias documentales

- Instituto Nacional Electoral (INE) (2021a). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en*

el expediente SUP-RAP-121/2020 Y ACUMULADOS, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacional y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, aprobados mediante Acuerdo INE/CG572/2020, con número de expediente INE/CG18/202, aprobado el 15 de enero de 2021.

- INE (2021b). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-21/2021 y Acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021*, aprobados mediante acuerdos INE/CG572/2020 e INE/CG18/2021, con número de expediente INE/CG160/2021, aprobado el 04 de marzo de 2021.
- INE (2021c). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en ejercicio de la facultad supletoria, se registran las candidaturas a diputaciones al Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, presentadas por los partidos políticos nacionales y coaliciones con registro vigente, así como las candidaturas a diputadas y diputados por el principio de representación proporcional, con el fin de participar en el Proceso Electoral Federal 2020-2021*, con número de expediente INE/CG337/2021, aprobado el 3 de abril de 2021.
- INE (2020). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, con número de expediente INE/CG572/2020*, aprobado el 18 de noviembre de 2020.

- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación(TEPJF) (2020a). SUP-RAP-121/2020 y Acumulados *Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, aprobada el 29 de diciembre de 2020.
- TEPJF (2021b). SUP-RAP-21/2021 y Acumulados *Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,* aprobada el 24 de febrero de 2021.

Capítulo 4. Referencias bibliográficas y documentales

Referencias bibliográficas

- Valladares, Laura (2021). *Una mirada antropológica a la usurpación de la identidad indígena en las elecciones de 2018 y 2021 en México*. *Virtual Brazilian Anthropology,* 18, 1-21.

Referencias documentales

- Instituto Nacional Electoral (INE)(2021a). *Versión estenográfica de la sesión especial del CG del 3 de abril*.
- INE (2021b). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en ejercicio de la facultad supletoria, se registran las candidaturas a diputaciones al Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, presentadas por los partidos políticos nacionales y coaliciones con registro vigente, así como las candidaturas a diputadas y diputados por el principio de representación proporcional, con el fin de participar en el Proceso Electoral Federal 2020-2021*, aprobados mediante Acuerdo INE/CG337/2021, aprobado el 3 de abril de 2021.
- INE (2021c). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano identificado con el número de expediente SUP-JDC-559/2021 así como en el Juicio Ciudadano y Recurso de Apelación Identificados como SUP-JDC-815/2021 y SUP-RAP-119/2021*

Acumulados, con número de expediente INE/CG463/2021, Sustitución de Jorge Alberto Nordhausen por Cathya Nordhausen.

- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2021a). SUP-JDC-559/2021 *Sentencia que revoca el registro de Jorge Alberto Nordhausen Carrizales como candidato a una diputación federal*.
- TEPJF (2021b). SUP-JDC-559/2021 *Sentencia que revoca el registro de Karla Karina Osuna Carranco como candidata a una diputación federal*.
- TEPJF (2021c). SM-JIN-003/2021 *Sentencia que resuelve la confirmación de la elección de Andrés Pintos*.
- TEPJF (2021d). SUP-REC-1025/2021 *Sentencia que resuelve la confirmación de la elección de Andrés Pintos*.
- TEPJF (2021e). SUP-JDC-285/2021 *Sentencia que revoca la determinación de la Comisión de Nacional de Justicia Partidaria del PRI de confirmar la aprobación del registro de Yolanda de la Torre como candidata a una diputación federal*.
- TEPJF (2021f). SUP-JDC-951/2021 *Sentencia que revoca la resolución emitida por la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de Morena*, en el expediente CNHJ-CM-1124/2021.
- TEPJF (2021g). SUP-JDC-1143/2021 *Sentencia que confirma el Acuerdo INE/CG1433/2021 mediante el cual el Consejo General del INE dio respuesta a la consulta de los ciudadanos Juan Mendoza Reyes y Hugo Venancio Castillo que solicitaron modificar el orden de las listas de diputaciones federales de representación proporcional del PAN e incorporar medidas afirmativas que no fueron diseñadas en la etapa de preparación de la elección*.
- TEPJF (2021h). SX-JDC-590/2021, SX-JDC-596/2021 Y SX-JDC-600/2021, ACUMULADOS *Sentencia que confirma el registro de Manuela del Carmen Obrador Narváez y revoca el registro de Dalila Rosas Medel*.
- TEPJF (2021i). SX-JDC-601/2021 *Sentencia que revoca el registro de Alpha Alejandra Tavera Escalante*.
- TEPJF (2021j). SX-JDC-602/2021 *Sentencia que revoca el registro de Jorge Enrique Canul Rubio*.

- TEPJF (2021k). SX-JDC-603/2021 *Sentencia aue confirma el registro de Sansón Israel Palma Santos*.
- TEPJF (2021l). SCM-JDC-728/2021 Y SUS ACUMULADOS SCM-JDC-795/2021 Y SCM-JDC-864/2021 *Sentencia que se declararon inoperantes los agravios del actor relacionados con la falta de certeza del proceso interno intrapartidario para la selección de la candidatura de Victoriano Wences Real*.
- TEPJF (2021m). SUP-REC-1410/2021 Y ACUMULADOS *Sentencia en la que se revoca la constancia de asignación otorgada a la fórmula de Oscar Daniel Martínez Terrazas y Raymundo Bolaños Azocarde*.
- TEPJF (2021n). SX-JDC-579/2021 Y ACUMULADOS *Sentencia en la que se revoca el registro de Liborio Vidal Aguilar*.
- TEPJF (2021o). SX-JDC-819/*2021Sentencia en la que se confirma el registro de la fórmula integrada por Roberto Antonio Rubio Montejo y Rogelio Rayo Martínez*.

Capítulo 5. Referencias bibliográficas y documentales

Referencias bibliográficas

- Campbell, Angus; Philip Converse; Warren Miller and Donald Stokes (1960). The American Voter. Survey Research Center of the University of Michigan, John Wiley & Sons.
- Egaña, Camilo (2021). Diputada trans de México revela los devastadores datos de la comunidad LGBTQ. *Latinoamérica, CNN*, 21 septiembre, Recuperado de: https://cnnespanol.cnn.com/video/datos-devastadores-trans-diputada-mexico-maria-clemente-garcia-moreno-entrevista-camilo-egana-cnne/
- INE (2021d). *¡Candidatas y candidatos Conóceles*!. Recuperado de: https://candidaturas.ine.mx/
- INE (2021e). *Cómputos Distritales 2021. Elecciones Federales*. Recuperado de: https://computos2021.ine.mx/votos-distrito/mapa
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) e Instituto Nacional Electoral (INE) (2020). *Encuesta Nacional de Cultura Cívica*. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/programas/encuci/2020/

- Moreno, Alejandro (2003). *El votante mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica.
- LAPOP (2017). *Barómetro de las Américas 2017. México*, Nashville, Vanderbilt University.
- LAPOP (2019). *Barómetro de las Américas 2019. México,* Nashville, Vanderbilt University.
- Pitkin, Hanna (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley, University of California Press.
- Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (2015). *Encuesta Nacional de Indígenas*. México, IIJ-UNAM.

Referencias documentales

- Instituto Nacional Electoral (INE) (2021a). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-121/2020 Y ACUMULADOS, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacional y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto para el Proceso Electoral Federal 2020-2021,* aprobados mediante Acuerdo INE/CG572/2020, con número de expediente INE/CG18/202, aprobado el 15 de enero de 2021.
- INE (2021b). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-21/2021 y Acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021*, aprobados mediante acuerdos INE/CG572/2020 e INE/CG18/2021, con número de expediente INE/CG160/2021, aprobado el 04 de marzo de 2021.

- INE (2021c). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Morena, las diputaciones que les corresponden para el periodo 2021-2024*, con número de expediente INE/CG1443/2021, aprobado el 23 de agosto de 2021.
- INE (2020). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021,* con número de expediente INE/CG572/2020, aprobado el 18 de noviembre de 2020.
- Secretaría de Gobernación (2022). *Sistema de Información Legislativa*. Recuperado de: http://sil.gobernacion.gob.mx/portal
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2021). *SUP-RAP-21/2021 y Acumulados, Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, aprobada el 24 de febrero de 2021.
- TEPJF (2020). *SUP-RAP-121/2020 y Acumulados*, *Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, aprobada el 29 de diciembre de 2020.

Capítulo 6. Referencias bibliográficas

- Aruguete, Natalia (2021). Activación de encuadres en red. Un modelo para repensar la circulación de sentidos en el nuevo entorno mediático. *El profesional de la información*, 30,2, 1-18.
- Aruguete, Natalia; Ernesto Calvo and Tiago Ventura (2021). News Sharing, Gatekeeping, and Polarization: A Study of the #Bolsonaro Election. *Digital*

Journalism, 9,1, 1-23. Recuperado de: https://doi.org/10.1080/21670811.2020.1852094

- Boyd, Danah; Scott Golder and Gilad Lotan (2010). Tweet, Tweet, Retweet: Conversational Aspects of Retweeting on Twitter. *2010 43rd Hawaii International Conference on System Sciences*, 1-10. Recuperado de: https://doi.org/10.1109/HICSS.2010.412
- Broersma, Marcel and Todd Graham (2012). Social Media as Beat. *Journalism Practice*, 6,3, 403-419. Recuperado de: https://doi.org/10.1080/17512786.2012.663626
- Caminotti, Mariana (2012). Dos décadas de leyes de cuota: Avances y retos para la participación política de las mujeres. En *Lidera: Participación en democracia. Experiencias de mujeres en el ámbito social y político en la Argentina* Buenos Aires, ELA, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género. pp. 95-114.
- Conover, Michel et al. (2011). Political Polarization on Twitter. *Proceedings of the International AAAI Conference on Web and Social Media*, *5*,1, 89-96. Recuperdo de: https://ojs.aaai.org/index.php/ICWSM/article/view/14126
- Favela, Adrian; Dania Ravel y Claudia Zavala (2017). Introducción. En Freidenberg, Flavia (Ed.) *La representación política de las mujeres en México*. México, Instituto Nacional Electoral/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Peixoto, Tiago (2017). *The graph-tool python library*. Recuperado de: https://doi.org/10.6084/M9.FIGSHARE.1164194.V14
- Skovsgaard, Morten and Arjen Van Dalen (2013). Dodging the Gatekeepers? *Information, Communication & Society*, *16*,5, 737-756. Recuperado de: https://doi.org/10.1080/1369118X.2013.783876
- Takikawa, Hiroki and Kikuko Nagayoshi (2017). Political polarization in social media: Analysis of the "Twitter political field." In Japan. *IEEE International Conference on Big Data (Big Data)*, 3143-3150. Recuperado de: https://doi.org/10.1109/BigData.2017.8258291

- Welp, Yanina and Ruth Saskia (2017). Presidentas Twitteras: The Social Media Use of Cristina Fernández de Kirchner and Dilma Rousseff. In Došek, Tomás; Flavia Freidenberg and Betilde Muñoz-Pogossian (Eds.) *Women, Politics, and Democracy in Latin America, US,* Palgrave Macmillan, 131-149. Recuperado de: https://doi.org/10.1057/978-1-349-95009-6_8

Capítulo 7. Referencias bibliográficas

- Bertaux, Daniel (2005). *Los relatos de vida: perspectiva etnosociológica*. Barcelona, Bellaterra.
- Botero, Carolina; Andrea Sánchez y María Soto (2013). *Libertad de expresión y derecho de autor en campañas políticas en internet*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Cortés, Fernando (2008). Selección no aleatoria y validez. En Cortés Fernando; Agustín Escobar y Mercedes González de la Rocha (coords.) *Método Científico y Política Social: A propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*. México, El Colegio de México, 59-96.
- Creswell, Jhon and Dana Miller (2000). Determining validity in qualitative inquiry. *Theory into practice*, *39*,3, 124-130.
- Freidenberg, Flavia (2005). Selección de candidatos, partidos y democracia en los países andinos. En Sample, Kristen y Daniel Zovatto (eds.) *Democracia en la región andina, los telones de fondo*. Perú, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 61-91.
- Levita, Gabriel (2015). La política como profesión: perfiles y tipos de trayectorias de los senadores argentinos. *Telos, Revista de estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales,* 17,1, 38-57.
- Martínez-Salgado, Carolina (2012). El muestreo en investigación cualitativa. Principios básicos y algunas controversias. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17,3, 613-619. Recuperado de: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=63023334008
- McKinney, John (1968). *Tipología constructiva y teoría social*. Amorrortu Editores.
- Pitkin, Hanna (1985). *El Concepto de representación*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

- Rivera Sánchez, Liliana (2012). Las trayectorias en los estudios de migración: una herramienta para el análisis longitudinal cualitativo. En Ariza, Mariana y Laura Veasco (coord.) *Métodos cualitativos y su aplicación empírica: por los caminos de la investigación sobre migración internacional*. México, IIS-UNAM, COLEF, DGAPA, 455-494.
- Sánchez Macías, Juan (2014). *Selección de candidatos en los partidos políticos: comparativo de mecanismos y órganos de justicia interna*. México, TEPJF.
- Velasco, Laura (2001). Un acercamiento al método tipológico en sociología. En Tarrés, María Luisa (coord.) *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social.* México, El Colegio de México, Flacso, Porrúa.
- Yuste, Raquel Pastor (2010). La dimensión sustantiva de la representación política de la mujer: delimitación conceptual y factores explicativos. *Revista de las Cortes Generales*, 41-72.

Sitios web

- Instituto Nacional Electoral (INE) (2022) *Candidatas y candidatos, Conóceles*. Recuperado de: https://candidaturas.ine.mx/
- Sistema de Información Legislativa (2022). Legisladores. Recuperado de: Secretaría de Gobernación. Recuperado de: http://sil.gobernacion.gob.mx/portal

Capítulo 8. Referencias bibliográficas

- Cerna, Sara (2019). *La representación sustantiva de las mujeres: Un análisis de la legislación sensible al género en México y Paraguay*. Nuevo León, Comisión Estatal Electoral Nuevo León.
- Crisp, Brian; Maria C. Escobar-Lemmon; Bradford S. Jones; Mark P. Jones and Michelle M. Taylor-Robinson (2004). Vote-Seeking Incentives and Legislative Representation in Six Presidential Democracies. *The Journal of Politics*, 66,3, 823-846. Recuperado de: https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2004.00278.x

- Di Palma, Giuseppe (1976). Institutional Rules and Legislative Outcomes in the Italian Parliament. *Legislative Studies Quarterly*, *1*,2, 147. Recuperado de: https://doi.org/10.2307/43951
- Heath, Roseanna Michelle; Leslie A. Schwindt-Bayer and Michelle M. Taylor-Robinson (2005). Women on the Sidelines: Women's Representation on Committees in Latin American Legislatures. *American Journal of Political Science*, *49*,2, 420-436. Recuperado de: https://doi.org/10.2307/3647686
- Mansbridge, Jane (1999). Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent «Yes». *The Journal of Politics*, *61*,3, 628-657. Recueperado de: https://doi.org/10.2307/2647821
- Martínez, Antonia y Antonio Garrido (2013). Representación de género y calidad de la democracia: La doble brecha en América Latina. *Revista Debates*, *7*,1, 151. Recuperado de: https://doi.org/10.22456/1982-5269.29777
- Mattson, Ingvar (1995). Private Members' Initiatives and Amendments. In Döring, Herbert (ed.), *Parliaments and majority rule in western Europe*. Campus, St. Martin's Press, 448-487.
- Phillips, Anne (2003). *The politics of presence: The political representation of gender, ethnicity, and race*. Oxford University Press.
- Piscopo, Jennifer and Gwynn Thomas (2017). Challenging Gender Inequality Within the State: Policy Agencies and Quota Laws in Latin America. In Tomás Došek; Flavia Freidenberg; Mariana Caminotti and Betilde Muñoz-Pogossian (eds.) *Women, Politics, and Democracy in Latin America*. US, Palgrave Macmillan, 69-87. Recuperado de: https://doi.org/10.1057/978-1-349-95009-6_5
- Pitkin, Hanna (1985). *El Concepto de representación*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Puente, Khemvirg (2009). De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano. En Béjar Luisa (ed.) *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*. México, UNAM-M.A.Porrúa, 99-127.

- Rodríguez Gustá, Ana (2013). Las políticas sensibles al género: Variedades conceptuales y desafíos de intervención. *Temas y Debates*, *16*, 109-129. Recuperado de: https://doi.org/10.35305/tyd.v0i16.75
- Schwindt-Bayer, Leslie (2014). Women's representation in Latin american legislatures: Current challenges and new directions. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, *23*,2, 15-35. Recuperado de: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297338131002
- Zaremberg, Gisela (2010). ¿Cuánto y para qué?: Los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva. En Ansolabehere, Karina y Daniela Cerva Cerna (eds.) *Género y derechos políticos: La protección jurisdiccional de los derechos políticos-electorales de las mujeres en México*. D.F., TEPJF, 75-122.

Capítulo 9. Referencias bibliográficas y documentales

Referencias bibliográficas

- Anderson, Terry (2004). *The Pursuit of Fairness. A History of Affirmative Action.* Nueva York, Oxford University Press.
- Barrow, Lisa, Lauren Sartain and Marisa de la Torre (2020). Increasing access to selective high schools through place-based affirmative action: Unintended consequences. *American Economic Journal: Applied Economics*, *12*,4, 135-63.
- Bowker, Geoffrey and Susan Star (2000). *Sorting Things Out: Classification and its Consequences.* Boston, MIT Press.
- Bureau of Labor Statistics (BLS) (2020). *Current Population Survey*. United States Census Bureau. Recuperado de: https://www.census.gov/programs-surveys/cps/data.html
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2021). *Índice de Intensidad Migratoria.* México, CONAPO. Recuperado de: https://www.gob.mx/conapo/documentos/indice-de-intensidad-migratoria-mexico-estados-unidos

- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) (2020). *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017*. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/programas/enadis/2017/
- CONAPRED (2018). *Encuesta Nacional sobre Discriminación por motivos de Orientación Sexual e Identidad de Género 2018*. Recuperado de: http://sindis.conapred.org.mx/estadisticas/endosig/
- Córdova, Diego (2015). *Repensar la igualdad democrática: isonomía, isegoría, isotimia*. Buenos Aires, Universidad Católica Argentina. Recuperado de: https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/7204/1/repensar-igualdad-democratica-isonomia.pdf
- Cruz, Jenny; María Susana Zamora y Rubén Chávez (2018). *Panorama Migratorio. Migración internacional: tendencias mundiales y dimensiones del fenómeno en México*. México, SEGOB. Recuperado de: https://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Investigacion/PM01.pdf
- Davis, Kingsley y Wilpert Moore (1945). Some Principles of Stratification, *American Sociological Review,* 10, 242-249.
- Davis, Kingsley (1950). *Human Society*. Nueva York, MacMillan.
- DiPrete, Thomas and Gregory Eirich (2006). Cumulative advantage as a mechanism for inequality: A review of theoretical and empirical developments. *Annual review of sociology*, 271-297.
- Dworkin, Ronald (1977). *Taking Rights Seriously*. Nueva York, Bloomsbury.
- Dworkin, Ronald (2009). Affirmative Action: Is it Fair? *Journal of Blacks in Higher Education,* 28, 79-88.
- Ferraro, Kenneth; Tetyana Pylypiv Shippee, and Markus H. Schafer (2009). Cumulative inequality theory for research on aging and the life course. In Bengston,Vern and Richard Settersten (Eds.) *Handbook of theories of aging*, Springer Publishing Company, 413-433.
- Fiske, Susan and Taylor Shelley (1991). *Social Cognition*. Nueva York, McGraw-Hill.
- Freeman, Samuel (2007). *Rawls.* Londres, Routledge.

- Greenawalt, Kent (1983). *Discrimination and Reverse Discrimination*. Nueva York, Alfred Knopf, Borzoi Books.
- Harris, G. L. A. (2010). The Unintended Consequences of the Stigmatization of Affirmative Action for Beneficiaries: A Review of the Literature. *Journal of Public Management & Social Policy* 16,1, 75-95.
- Heilman, Madeline (1996). Affirmative action's contradictory consequences. *Journal of Social,* Issues 52,4, 105-109.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) e Instituto Federal Electoral (IFE) (2012). *Sistema de Estadísticas Censales a Escalas Geoelectorales, datos del Censo de Población y Vivienda 2010 a nivel de Distrito y Sección electoral*. México, INE-INEGI. Recuperado de: http://gaia.inegi.org.mx/geoelectoral/viewer.html
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2022). *Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (ENDISEG) 2021*. México. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/investigacion/endiseg/2022/#Tabulados
- INEGI (2021). *Censo de Población y Vivienda 2020*. México. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Tabulados
- Kellough, J. Edward (2007). *Understanding Affirmative Action. Politics, Discrimination, and the Search for Justice*. Washington, Georgetown University Press.
- LaNoue, George (1993). The demographic premises of affirmative action. *Population and Environment* 14,5, 421-440.
- Lenski, Gerhard (1966). *Power and Privilege: a Theory of Stratification*. New York, McGraw-Hill.
- Linton, Ralph (1936). *The Study of Man*. Nueva York, D. Appleton-Century.
- Lippert-Rasmussen, Kasper (2020). *Making Sense of Affirmative Action*. Nueva York, Oxford University Press.
- Massey, Douglas (2007). *Categorically Unequal: The American Stratification System*. Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Mayhew, Leon (1968). Ascription in Modern Societies, *Sociological Inquiry,* 38, 105-120.

- Moses, Michele (2016). *Living with Moral Disagreement. The Enduring Controversy about Affirmative Action.* Chicago, The University of Chicago Press.
- Nagel, Thomas (2003). John Rawls and Affirmative Action, *Journal of Blacks in Higher Education,* 39, 82-84.
- Opotow, Susan (1996). Affirmative Action, Fairness, and the Scope of Justice, *Journal of Social Issues,* 52,4, 19-24. Recuperado de: https://doi.org/10.1111/j.1540-4560.1996.tb01845.x
- O'Rand, Angela (2009). Cumulative processes in the life course. In Elder, Glen Jr. and Janet Giele (Eds.), *The craft of life course research*. Los Angeles, Guilford Press,. 121-140.
- Park, Robert y Ernest Burgess (1969). Personal Competition, Social Selection, and Status. In Lewis Coser and Bernard Rosenberg (eds.) *Sociological Theory,* New York, MacMillan.
- Parsons, Talcott (1954). An Analytical Approach to the Theory of Social Stratification. In *Essays in Sociological Theory*. Glencoe, Free Press.
- Pedroza, Luicy (2021). Reflexiones y recomendaciones hacia el diseño e implementación de acciones afirmativas en favor de personas migrantes en el Proceso Electoral Federal 2023-2024. Documento de trabajo presentado el 12 de Agosto de 2021 en el marco del Foro de *evaluación de las acciones afirmativas*, organizado por el INE, en la Ciudad de México.
- Pedroza, Luicy (2022). Los retos para la implementación de acciones afirmativas para las personas migrantes en México. Documento de trabajo presentado en el marco del Foro Académico *Experiencias y retos en la implementación de acciones afirmativas para la representación legislativa de grupos y personas con discapacidades, migrantes y residents en el exterior, afromexicanas, indígenas y de la diversidad sexual*, organizado por el equipo de investigación que realizó este estudio, el día martes 6 de Septiembre de 2022, en El Colegio de México.
- Portocarrero, Sandra and Carter, James (2022). Diversity initiatives in the US workplace: A brief history, their intended and unintended consequences. *Sociology Compass*, *16*,7, e13001.

- Rawls, John (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, Harvard University Press.
- Reskin, Barbara (2003). Including Mechanisms in our Models of Ascriptive Inequality. In Nielsen, Laura and Robert Nelson (eds.) *Handbook of Employment Discrimination Research*. Nueva York, Springer.
- Rosenfeld, Michael (2011). Conceptos clave y delimitación del ámbito de análisis de las acciones afirmativas. En Santiago, Mario. (coord.) *Acciones afirmativas.* México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Recuperado de: http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/AA_MSJ.pdf
- Scott, John (1972). Ascription and Mobility. In Gerald W. Theilbar y Saul Feldman. (eds.) *Issues in Social Inequality.* Boston, Little Brown.
- Sonnleitner, Willibald (2020). Participación, representación e inclusion política: ¿Existe un voto indígena en México? *Política & Gobierno*, XXVII, 2, II SEMESTER.
- Sonnleitner, Willibald (2013). *La representación legislativa de los indígenas en México: De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Sonnleitner, Willibald (2012). *Elecciones chiapanecas. Del régimen posrevolucionario al desorden democrático*. México, El Colegio de México.
- Sonnleitner, Willibald (2001). *Los indígenas y la democratización electoral: Una década de cambio político entre los tzotziles y tzeltales de Los Altos de Chiapas (1988-2000)*. México, El Colegio de México, Instituto Federal Electoral.
- Sowell, Thomas (2004). *Affirmative Action Around the World. An Empirical Study.* New Haven, Yale University Press.
- Taylor, Robert (2009). Rawlsian Affirmative Action, *Ethics,* 119,3, 476-506.
- Telles, Edward (2014). *Pigmentocracies. Ethnicity, Race and Color in Latin America*. The University of North Carolina Press.
- Thorlakson, Lori (2020). Territorial and Multilevel Representation. En Cotta, Maurizio y Federico Russo (eds.) *Research Handbook on Political Representation.* Cheltenham, Elgaronline.
- Tilly, Charles (1999). *Durable Inequality.* Berkeley, University of California Press.

- Timmermans, Stefan and Steven Epstein (2010). A World of Standards but not a Standard World: Toward a Sociology of Standards and Standardization. *Annual Review of Sociology*, 36,1, 69-89.
- Urbina, Gustavo (2020). *Ficciones Democráticas. Un estudio sobre desigualdades sociales tornadas asimetrías políticas.* México, El Colegio de México.
- Viqueira, Juan Pedro y Willibald Sonnleitner (coords.) (2000). *Democracia en tierras indígenas. Las elecciones en Los Altos de Chiapas (1991-1998)*. México, El Colegio de México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Instituto Federal Electoral.
- Wilson, Robin (2003). The Unintended Consequences of Affirmative Action. *Chronicle of Higher Education*, *49*,21.

Referencias documentales

- Instituto Nacional Electoral (INE/CG18/2021). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que representen los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021, aprobados mediante acuerdo INE/CG572/2020*, Recuperado de: https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf

Capítulo 10. Referencias bibliográficas y documentales

Referencias bibliográficas

- Ahora. El Pueblo (2020). *MAS consiguió los siete escaños de representación indígena.* Recuperado de: https://www.ahoraelpueblo.bo/mas-consiguio-los-siete-escanos-de-representacion-indigena/

- Arce, Carlos (2019). Análisis de los tratados internacionales para el reconocimiento del derecho de sufragio local a personas extranjeras residentes en España que no ostentan la ciudadanía europea. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 11, 139-155. Recuperado de: https://www.redalyc.org/journal/5764/576462582008/html/
- BBC (2020). *Sarah McBride: Estados Unidos elige por primera vez a una persona transgénero para un senado estatal*. Recuperado de: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-54804799
- Cedillo, Rafael (2020). *Representación política de indígenas y afrodescendientes en América Latina. Los casos de México, Perú y Costa Rica*. Serie de investigaciones Jurídicas y político- Electorales. Toluca, Instituto Electoral del Estado de México. Recuperado de: https://www.ieem.org.mx/cefode/descargas/investigaciones/Afrodescendientes.pdf
- Centro de Información Oficial(2018). *Ley Nº 19684. Ley Integral para las Personas Trans*. Normativa y Avisos Legales Uruguay. Recuperado de: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19684-2018
- Chacón, Oswaldo (2022). *Foro "Fomento a la participación política" llevado a cabo en el IEPC Chiapas el 12 de julio de 2022*. Recuperado de: (64) Foro de fomento a la cultura participativa - YouTube
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020). *Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión*. Documentos de Proyectos (LC/PUB.2020/14), Santiago. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46191/4/S2000226_es.pdf
- Consejo Nacional Electoral (2020). *Protocolo para promover medidas que garanticen el derecho al voto de las personas trans (transgénero, transexuales y travestis) en igualdad de condiciones y libre de discriminación*. MOE, GAAT, Caribe afirmativo. Recuperado de: https://caribeafirmativo.lgbt/wp-content/uploads/2020/12/Protocolo-para-voto-trans.pdf

- Escobar, Mayra (2022). Conozca a los lìderes trans de la política a nivel mundial. *El Espectador*. Recuperado de: https://www.elespectador.com/mundo/america/conozca-a-los-lideres-trans-de-la-politica-a-nivel-mundial-noticias-hoy/
- EFE (2022). Fallece Michelle Suárez, la primera senadora trans de Uruguay. Recuperado de: https://www.efe.com/efe/america/politica/fallece-michelle-suarez-la-primera-senadora-trans-de-uruguay/20000035-4790201
- Fuenteas, Claudio y Macarena Sánchez (2018). Asientos reservados para pueblos indígenas. Experiencia comparada, *Serie Policy Papers*, 1, 1-23.
- Hernández, Rafael (2019). Escaños reservados para minorías étnicas. Experiencia extranjera. *Asesoría Técnica Parlamentaria*, 1-9. Recuperado de: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26928/1/SUP119118EscanosReservados.pdf
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2018). *Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana*. Recuperado de: https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/06/DECEyEC-Protocolo-Trans.pdf
- Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) (S/A). *Diversidad Sexual y Derechos Humanos. Sexualidades libres de violencia y discriminación*. Argentina: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – Presidencia de la Nación.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) (2007). La representación política de los residentes en el exterior, *Voting from abroad: International IDEA Handbook*. Recuperado de: https://aceproject.org/ace-es/topics/va/vaa/vaa04
- Lakes, Pato (2016). Primera candidate transgénero es históricamente electa en Filipinas, *El Ciudadano*. Recuperado de: https://www.elciudadano.com/politica/primer-candidato-transgenero-es-historicamente-electo-en-filipinasfff/05/10/

- Mestries, Francis (2016). Migrantes binacionales y participación política local: El Rey del Tomate en Jerez, Zacatecas. *Traces*, 69, 34-64.
- Ministerio de las mujeres, géneros y diversidad de la nación/ Ministerio del interior (2022). *Participación política del colectivo LGBTI+*. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/06/mininterior-mmgyd-2021-informe_de_participacion_politica_del_colectivo_lgbti.pdf
- Palop, Pau (2017). Ausentes, pero representados: Mecanismos institucionales de representación de emigrantes en América Latina y el Caribe. *América Latina Hoy*, 76, 15-34.
- Quadratin (2022). Advierte INE 2 rutas para tener diputación migrante en Michoacán en 2024. Recuperado de: https://www.quadratin.com.mx/politica/advierte-ine-2-rutas-para-tener-diputacion-migrante-en-michoacan-en-2024/
- Sowell, Thomas (2004). *Affirmative action around the world: an empirical study*. USA, Yale University Press.
- Statista (2022). Porcentajes de población en los Estados Unidos del 2014 al 2060, por raza y origen hispano. Recuperado de: https://es.statista.com/estadisticas/600570/porcentaje-de-poblacion-de-estados-unidos--2060-por-raza-y-origen-hispano/
- Tabares, Gema (2022). *Derechos político-electorales de las mujeres afrodescendientes en México*. México, TEPJF.
- Tamayo, Belda y Roque Mereles (2020). El voto paraguayo desde el exterior como parte del proceso democrático. *Revista de estudios Paraguayos.* 1. Recuperado de: http://portal.amelica.org/ameli/journal/141/1411381007/html/

Referencias Documentales

- Gobierno de Chiapas (2021). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas*. Periódico Oficial No. 191.
- Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) (2020a). *Derogación de la figura de la diputación migrante*. Recuperado de:

http://www.votochilango.mx/index.php/2020/01/10/derogacion-de-la-figura-de-la-diputacion-migrante/

- IECM (2020b). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el que se aprueban los Lineamientos para el registro de la diputación migrante electa por el principio de representación proporcional, para el proceso electoral local 2020-2021*, de fecha 18 de septiembre de 2020, identificado con el número IECM/ ACU-CG-060/2020.
- IECM (2022). *Cuadernillo de acciones afirmativas en la Ciudad de México. Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021.* Ciudad de México, IECM.
- Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH) (2020). *Acuerdo que propone la Secretaría Ejecutiva al pleno del Consejo General, por el que se da cumplimiento a la resolución recaída al expediente TEEH-RAP-PESH-064/2020 dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo y por el que se modifican las reglas inclusivas de postulación de candidaturas a diputaciones locales para el Proceso Electoral Local 2020-2021*, de fecha 31 de diciembre de 2020, identificado con el número IEEH/CG/371/2020.
- Instituto Electoral de Michoacán (IEM) (2020). *Acuerdo del Consejo General del Estado de Michoacán por medio del cual se emiten las recomendaciones a los partidos políticos para que procuren la participación de personas migrantes y jóvenes en el acceso a cargos de elección y representación popular del proceso electoral local ordinario 2020-2021 y, en su caso, en las elecciones extraordinarias que se deriven,* identificado con el número IEM-CG-79-2020, aprobado el 23 de diciembre de 2020.
- Instituto Electoral de Tamaulipas (IETAM) (2020). *Acuerdo del Instituto Electoral de Tamaulipas por el que se aprueba el Reglamento de Paridad, Igualdad y No Discriminación para la postulación e integración del Congreso del Estado y ayuntamientos de Tamaulipas*, identificado con el número IETAM-A/CG-35/2020, de fecha 30 de septiembre de 2020.
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) (2018). *Resolución IEEPCO-RCG-04/2018, del Consejo General correspondiente*

al procedimiento ordinario sancionador número CQDPCE/POS/005/2018, de fecha 1° de junio de 2018.

- Instituto Nacional Electoral (INE) (2016). *Resolución del Consejo General del INE respecto del procedimiento de remoción de consejeros electorales identificado con el número de expediente UT/SCG/PRCE/CG/17/2015 y sus acumulados UT/SCG/PRCE/MORENA/CG/18/2015, UT/SCG/PRCE/FEPADE/CG/21/2015 y UT/SCG/PRCE/MORENA/CG/24/2015, incoado en contra de la consejera presidenta y las y los consejeros electorales del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del estado de Chiapas, por la presunta comisión de hechos que podrían configurar una de las causales de remoción, previstas en el artículo 102, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* identificada con el número INE/080/2016, aprobada el 16 de febrero de 2016.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2020). *Sentencia con número de expediente SUP-REC-88/2020*, de fecha 14 de agosto de 2020.
- TEPJF (2018). *Sentencia con número de expediente SUP-RAP-304/2018*, de fecha 21 de junio de 2018.
- TEPJF (2016a). *Sentencia con número de expediente SUP-RAP-118/2016*, de fecha 11 de mayo de 2016.
- TEPJF (2016b). *Sentencia con número de expediente SUP-RAP-71 y acumulados*.
- TEPJF (2001). *Sentencia con número de expediente SUP-JRC-170/2001,* de fecha 6 de septiembre de 2001.
- Tribunal Estatal Electoral de Aguascalientes (TEEA) (2021). *Sentencia con número de expediente TEEA-JDC-018/2020,* de fecha 11 de febrero de 2021
- TEEA (2020). *Sentencia con número de expediente TEEA-JDC-018/2020,* de fecha 3de noviembre de 2020.
- Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2021). *Sentencia con número de expediente SM-JDC-121/2021*.

Referencias documentales por órgano que las emite

Tribunales Estatales y Federal

Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes

- Resolución TEEA-JDC-007/2021 y acumulado

Tribunal de Justicia Electoral del estado de Baja California

- Resolución RI-27/2018

Tribunal Electoral de Chihuahua

- Resolución JDC-02-2020

Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza

- Resolución TECZ 08/2019
- Resolución TECZ-RQ-2/2021
- Resolución TECZ-RQ-3/2021

Tribunal Electoral del Estado de Chiapas

- Resolución TEECH/RAP/012/2021

Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato

- Resolución TEEG-JPDC-211/2021

Tribunal Electoral del Estado de Guerrero

- Resolución TEE/JEC/020/2021
- Resolución TEE/JEC/021/2021

Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo

- Resolución TEEH-RAP-PESH-064/2020

Tribunal Electoral del Estado de Michoacán,

- Resolución TEEM-JDC-028/2021

Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

- Resolución SG-JDC-11/2019

Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

- Resolución SM-JDC-707/2018
- Resolución SM-JDC-403-2018
- Resolución SM-JDC-349/2020
- Resolución SM-JDC-59-2021
- Resolución SM-JDC-121-2021 y acumulado,

Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

- Resolución SCM-JDC-88/2020
- Resolución SCM-JDC-421/2021

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

- Resolución SUP-JRC-170/2001
- Resolución SUP-RAP-71-2016 y acumulados
- Resolución SUP-REC-1150/2018
- Resolución SUP-REC-28-2019
- Resolución SUP-REC-88-2020
- Resolución SUP-REC-277/2020.
- Resolución SUP-REC-343/2020.

Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

- SX-JRC-13/2019 y sus acumulados

Organismos Públicos Locales (OPL)

Instituto Electoral de Chihuahua

- Acuerdo del Consejo General con número de identificación IEE-CE29-2021

Instituto Electoral de Coahuila

- Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila identificado con el número: IEC/CG/008/2021

Instituto Electoral de la Ciudad de México

- Acuerdo del Consejo General número IECM/ACU-CG-035/2020

Instituto Electoral del Estado de Hidalgo

- Acuerdo que propone la Secretaría Ejecutiva al pleno del Consejo General número IEEH/CG/371/2020
- Acuerdo que propone la Comisión permanente de equidad de género y participación ciudadana al pleno del Consejo General, número IEEH/CG/018/2021

Instituto Electoral del Estado de México

- Acuerdo del Consejo General número IEEM/CG/27/2021

Instituto Electoral de Tamaulipas

- Acuerdo del Consejo General número IETAM-A/CG-35/2020

Instituto Electoral de Zacatecas

- Acuerdo ACG-IEEZ-063/VI/2017
- Acuerdo ACG-IEEZ-065/VII/2020
- Acuerdo ACG-IEEZ-019/VIII/2021

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas

- Acuerdo del Consejo General número IEPC/CG-A/049/2021
- Acuerdo del Consejo General número IEPC-CG-A-085-2021

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero

- Acuerdo del Consejo General número 094/SO/24-03-2021

Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca

- Acuerdo del Consejo General número IEEPCO-CG-36/2021
- Acuerdo del Consejo General número IEEPCO-CG-76/2017

Conclusión. Referencias bibliográficas y documentales

Referencias bibliográficas

- Aruguete, Natalia (2021). Activación de encuadres en red. Un modelo para repensar la circulación de sentidos en el nuevo entorno mediático. *El profesional de la información*, 30,2, 1-18. Recuperado de: https://doi.org/10.3145/epi.2021.mar.18
- Aruguete, Natalia, Ernesto Calvo y Tiago Ventura (2021). News Sharing, Gatekeeping, and Polarization: A Study of the #Bolsonaro Election. *Digital Journalism*, 9(1), 1-23. Recuperado de: https://doi.org/10.1080/21670811.2020.1852094

Referencias documentales

- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) (2021). *Resoluciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*, con números de expediente RRA 10703/21 y RRA 11955/21 de fecha 24 de noviembre de 2021.
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2020). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021,* identificado con el número INE/CG572/2020, aprobado el 18 de noviembre de 2020.

GLOSARIO

AA: Acción Afirmativa

BBVA: Banco Bilbao Vizcaya Argentaria

CAPEL: Centro de Asesoría y Promoción Electoral

CDI: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

CEJIS: Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CEPIADET: Centro Profesional Indígena de Asesoría, Defensa y Traducción A.C.

CIESAS: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

CGINE: Consejo General del Instituto Nacional Electoral

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

CONAPO: Consejo Nacional de Población

CONAPRED: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

COFIPE: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

CONFE: Confederación Mexicana de Organizaciones en favor de la Persona con Discapacidad Intelectual A.C.

CNDH: Comisión Nacional de Derechos Humanos

CONACyT: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

COA: Coaliciones

CURP: Clave Única de Registro de Población

DEPPP: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos

DNU: Decreto de Necesidad y Urgencia

DOF: Diario Oficial de la Federación

EEUU: Estados Unidos

ENADID: Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica

ENADIS: Encuesta Nacional sobre Discriminación

ENCUCI: Encuesta Nacional de Cultura Cívica

ENDISEG: Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género

ENDOSIG: Encuesta sobre Discriminación por motivos de Orientación Sexual e Identidad de Género

FCE: Fondo de Cultura Económica

FGR: Fiscalía General de la República

FISEL: Fiscalía Especializada en Delitos Electorales

FxM: Fuerza por México

HLI: Hablantes de Lenguas Indígenas

IECM: Instituto Electoral de la Ciudad de México

IIDH: Instituto Interamericano de Derechos Humanos

IEEH: Instituto Estatal Electoral de Hidalgo

IEEPCO: Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca

IEEZ: Instituto Estatal Electoral de Zacatecas

IEPC: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana

IEM: Instituto Electoral de Michoacán

IFE: Instituto Federal Electoral

INADI: Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo

INAH: Instituto Nacional de Antropología e Historia

INAI: Instituto Nacional de Acceso a la Información

INALI: Instituto Nacional de Lenguas Indígenas

INPI: Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas

INE: Instituto Nacional Electoral

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

JHH: Juntos Haremos Historia

JHH: Juntos Hacemos Historia

LAPOP: Latin American Public Opinion Project

LGBT+: Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero, Travesti, Transexuales, Intersexuales, Queer

LGIPE: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

LGPP: Ley General de Partidos Políticos

MC: Movimiento Ciudadano

MR: Mayoría Relativa

OPL: Organismo Público Local

OEA: Organización de Estados Americanos

OMS: Organización Mundial de la Salud

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OS: Orientación Sexual

OSIG: Orientación Sexual e Identidad de Género

PP: Partidos Políticos

PPN: Partido Político Nacional

PAN: Partido Acción Nacional

PEF: Proceso Electoral Federal

PERLA: The Proyect on Ethnicity and Race in Latin America

PES: Partido Encuentro Solidario

PRI: Partido Revolucionario Institucional

PRD: Partido de la Revolución Democrática

PT: Partido del Trabajo

PVEM: Partido Verde Ecologista de México

RP: Representación Proporcional

RSP: Redes Sociales Progresistas

SEGOB: Secretaría de Gobernación

SENTRI: Secure Electronic Network for Travelers Rapid Inspection

SIL: Sistema de Información Legislativa

SNDIF: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

SNR: Sistema Nacional de Registro de Candidaturas

SER: Secretaría de Relaciones Exteriores

TEEA: Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes

TEEH: Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo

TEPJF: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

UACM: Universidad Autónoma de la Ciudad de México

UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México

UTIGyND: Unidad Técnica de Igualdad de Género y no Discriminación