

Acciones afirmativas para garantizar la representación política de grupos históricamente discriminados y subrepresentados

IDEAS CLAVE:

- > El Poder Legislativo como parte del Estado tiene un papel determinante para garantizar el derecho de las personas en situación de discriminación a ser votadas, por medio del reconocimiento legal de acciones afirmativas.
- > Actualmente, en 19 leyes y códigos electorales locales se reconocen acciones afirmativas para ciertos grupos en situación de discriminación, con diferencias en diseño y obligatoriedad.
- > La comparación de las acciones afirmativas reconocidas en las leyes y códigos locales muestran la importancia de los elementos que deben cumplirse para contar con diseños fortalecidos que garanticen la representación política de los grupos en situación de discriminación.

Introducción

El pasado 2 de marzo de 2023, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Como parte de este conjunto de reformas se adicionó a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), entre otras cosas, el reconocimiento de acciones afirmativas para alcanzar la representación política como diputadas y diputados federales de seis grupos de personas históricamente discriminados: indígenas, afro-mexicanas, con discapacidad, de la diversidad sexual, residentes en el extranjero y jóvenes (art. 11, párrafo 4). Asimismo, se establece que el Congreso de la Unión tendrá la facultad exclusiva de emitir las normas que regulen el proceso de postulación de candidaturas.

Esta adición puso en el debate de la agenda pública la revisión de las acciones afirmativas que hasta el momento han sido diseñadas e implementadas por el Estado mexicano para que los grupos históricamente discriminados accedan a cargos de elección popular.

En este contexto, con el fin de aportar elementos a la revisión y comparación de estas medidas, esta nota se limita a hacer una exploración específica de las leyes y códigos electorales de las entidades federativas, con el propósito de conocer el diseño que desde los Congresos locales se ha hecho en este sentido. De la misma manera, se revisan brevemente las medidas especiales implementadas por el Instituto Nacional Electoral (INE) para el Proceso Electoral Federal (PEF) 2020-2021, debido a que tales acciones marcaron un parteaguas en el avance de la representación política legislativa de cinco grupos en situación de discriminación en la Cámara de Diputadas y Diputados a nivel federal.

Para ello la nota se divide en cinco apartados. En el primero se presentan algunos aspectos generales de la población objeto de las acciones afirmativas. En el segundo se enmarcan los criterios claves para el análisis de la fortaleza del diseño de las acciones afirmativas en materia electoral. En el tercero se muestran y comparan los principales criterios y diseños de las acciones afirmativas que se reconocen en las leyes y códigos electorales estatales y las implementadas por el INE en el PEF 2020 - 2021. En el cuarto se enlistan concisamente algunas recomendaciones a partir de la experiencia documentada. Finalmente, se hace una breve reflexión.

1. Aspectos general de los grupos históricamente discriminados

El Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos define la discriminación como:

[...] toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la propiedad, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas (Corte IDH, 2021: 9).

Históricamente existen grupos de poblaciones que, debido a alguna de estas características han sido sistemáticamente discriminados y afectados en el reconocimiento, goce y ejercicio de sus derechos humanos. En México, la Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) identifica los siguientes grupos de personas que viven en situación de discriminación y vulnerabilidad (CONAPRED, s/f):

- a) Adultos mayores.
- b) Personas afrodescendientes.
- c) Pueblos y personas de comunidades indígenas.
- d) Personas migrantes y refugiadas.
- e) Mujeres.
- f) Niñas y niños.
- g) Personas con discapacidad.
- h) Personas que viven con VIH.
- i) Diversidad sexual.
- j) Personas jóvenes.
- k) Trabajadoras del hogar.

En este contexto de desigualdad, los Estados tienen la obligación jurídica de adoptar acciones afirmativas o medidas especiales temporales con el propósito de crear condiciones de igualdad y garantizar el ejercicio de los derechos humanos de estos grupos. Por acciones afirmativas, se entiende como aquellos mecanismos correctivos dirigidos a disminuir las brechas económicas, sociales, políticas y de otra índole, entre integrantes de una sociedad; son temporales, dirigidas a favorecer a determinados grupos de personas, con el propósito de corregir discriminaciones y desigualdades (Torres, 2008).

En este sentido, en el caso específico del ejercicio de los derechos políticos y electorales, los Congresos, tanto a nivel estatal como federal, han legislado para reconocer en las leyes electorales medidas o acciones afirmativas con el propósito de corregir las desigualdades que viven ciertos grupos en situación de discriminación para garantizar su derecho político a la representación política en puestos de elección popular.

En las tablas 1 y 2 se muestran algunos datos demográficos de los principales grupos hacia quienes se han dirigido acciones afirmativas, con el propósito de visualizar su dimensión poblacional. Para ello se tomó como información de referencia el Censo de Población y Vivienda 2020 y la Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (ENDISEG) 2021, ambos elaborados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI).

Tabla 1. Población por grupo en situación de discriminación

GRUPOS EN SITUACIÓN DE DISCRIMINACIÓN Y VULNERABLES	POBLACIÓN POR GRUPO	POBLACIÓN DE REFERENCIA	%	MUJERES	HOMBRES
Personas pertenecientes a una comunidad indígena	7 364 645	119 976 584 (población de 3 años y más)	6.1	3 783 447	3 581 198
Personas afroamericanas	2 576 213	126 014 024 (población total del país)	2	1 278 596	1 297 617
Personas con discapacidad	20 838 108	126 014 024 (población total del país)	16.5	11 111 237	9 726 871
Personas migrantes y residentes en el extranjero	550 085	115 693 273 (población de 15 años y más con lugar de residencia en marzo de 2015)	0.47	197 257	352 828
Personas jóvenes (20 – 34 años)	29 835 923	126 014 024 (población total del país)	23.6	14 555 014	15 280 909

Fuente: Elaboración propia con información del Censo de Población y Vivienda 2020 (INEGI, 2020).

Tabla 2. Población de personas de la diversidad sexual

GRUPO EN SITUACIÓN DE DISCRIMINACIÓN Y VULNERABLES	POBLACIÓN POR GRUPO	POBLACIÓN DE REFERENCIA	%	ORIENTACIÓN SEXUAL (LESBIANA, GAY U HOMOSEXUAL, BISEXUAL, OTRO)	IDENTIDAD DE GÉNERO (TRANSGÉNERO O TRANSEXUAL, OTRA IDENTIDAD)
Personas de la diversidad sexual	4 999 548	97 232 689 (población de 15 años y más)	5.1	4 620 812	908 586

Fuente: Elaboración propia con información de ENDISEG (2021).

2. Aspectos claves para el análisis del diseño de las acciones afirmativas

La experiencia del reconocimiento legal de las cuotas de género como acción afirmativa para garantizar la representación política de las mujeres en México, dio pie al desarrollo de diversas investigaciones en la materia con el objetivo de estudiar su proceso de creación, implementación y resultados (Aparicio, 2011; Cook et al., 2019; Dahlerup, 2021; Freidenberg, 2017; Gris y Ramírez, 2022; Torres, 2013;).

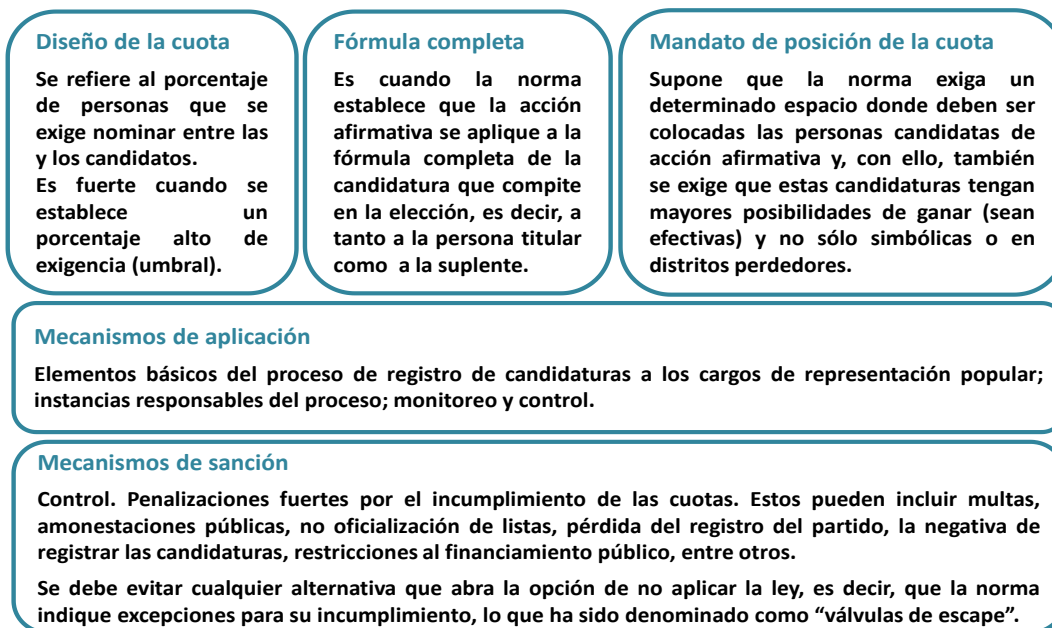
Una aportación relevante de estos estudios fueron los realizados por Flores-Ivich y Freidenberg (2017). Los resultados de su investigación respecto a los factores que inciden en la representación política de las mujeres en las entidades federativas demostraron que entre más fuerte sea el diseño de la norma de acción afirmativa

(cuota) o de las reglas electorales de género mayor será la representación de las mujeres en las legislaturas estatales (2017: 94 y 102). Al respecto señalan:

La debilidad de estas reglas, su cambio constante o la falta de voluntad política de implementarlas ha generado problemas opuestos, disminuyendo las oportunidades de representación de manera significativa. Por el contrario, un buen diseño de cuota mejora sustantivamente la representación política de las mujeres (Flores-Ivich y Freidenberg, 2017: 86).

La fortaleza del diseño de la norma depende del cumplimiento de tres requisitos claves a cumplir: 1) definición de la cuota; 2) contar con mecanismos efectivos de aplicación; y, 3) contar con mecanismos de sanción. En la figura 1 se describen con mayor detalle su contenido.

Figura 1. Elementos de fortaleza en el diseño de una norma electoral de acción afirmativa



Fuente: Elaboración propia con información de Flores-Ivich y Freidenberg (2017: 6, 84, 86, 91 y 94).

Cabe resaltar además que, de acuerdo con lo observado por Flores–Ivich y Freidenberg, los institutos electorales locales tienen un papel determinante en hacer efectivas las sanciones establecidas en la ley, por lo tanto, se requiere otorgarles facultades para ello. Asimismo, destacan que las acciones afirmativas reconocidas en la ley no significan por sí solas obligaciones para los partidos políticos en su adopción, sino que la experiencia en el diseño e implementación de las cuotas de género demostró que se requiere de voluntad política para su implementación y que existan mecanismos para exigir su cumplimiento.

3. Reconocimiento legal de acciones afirmativas para garantizar la representación política de los grupos en situación de discriminación

Los derechos políticos y electorales están reconocidos y garantizados para todas las personas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (artículos 1º y 35), por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, por las leyes generales, así como por las Constituciones Locales y leyes electorales estatales.

Este reconocimiento incluye, por desagregación, el derecho de toda persona a ser elegida o ser votada para todos los cargos de elección popular bajo su calidad de ciudadana o ciudadano cumpliendo ciertos requisitos y condiciones que establezca la ley. De la revisión hecha a las leyes electorales, ningún requisito o condición para ejercer este derecho tiene que ver con el origen étnico, género, edad, discapacidad, condición social, religión, preferencias sexuales, creencias o alguna otra categoría relacionada con la identidad individual o de grupo. Es decir, que los marcos legales actuales en los que se reconoce el derecho político y electoral a ser votada se rigen por el principio de no discriminación.

Cabe destacar, además, el doble sentido jurídico que se establece en las leyes. Por un lado, se reconoce como el derecho de las y los ciudadanos a ser votados y, por otro, como una obligación para los partidos políticos por ser los entes encargados del proceso de elaboración y postulación de candidaturas para tener acceso a los cargos de elección popular. Para ello se establece que se deben regir por el principio de igualdad de oportunidades y de paridad entre mujeres y hombres.

No obstante, este reconocimiento legal no ha sido suficiente para que el Estado garantice el derecho de los grupos en situación de discriminación y vulnerabilidad a ser elegidos para cargos de elección popular en los espacios públicos de toma de decisiones. De tal manera que, el acceso desigual al derecho de ser votado, perpetua la situación de discriminación de ciertos grupos de poblaciones.

De acuerdo con Martínez et al. (2022), la adopción de acciones afirmativas para la representación política de estos grupos es un tema nuevo en México y se enmarca en las dos primeras décadas del siglo XXI. Entre sus antecedentes y motivaciones se encuentran los movimientos feministas por la representación política de las mujeres (cuotas y paridad de género) y los avances en la representación política de personas indígenas en el proceso electoral 2017–2018. Al respecto menciona:

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 (Martínez et al., 2022: 45).

A la par de estos hechos, también se señala que el avance de estas medidas especiales se ha debido al impulso de solicitudes y demandas de los grupos en situación de vulnerabilidad para la protección de su derecho a la representación política ante las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales y su resolución a favor (Martínez et al., 2022: 455 y 457).

Con el propósito de conocer las acciones afirmativas dirigidas a los grupos ya mencionados, en el siguiente apartado se revisan y comparan los criterios y diseños de estas medidas establecidas únicamente en la legislación electoral estatal, sin abordar por el momento, aquellas establecidas mediante acuerdos y lineamientos por los institutos electorales locales. Asimismo, por la relevancia que tuvo la implementación de estas medidas en el recién PEF 2020–2021 para la conformación de la Cámara de Diputadas y Diputados, se revisan los lineamientos del INE que adoptaron acciones afirmativas para garantizar la representación política de estos grupos. En cada caso la revisión se hará a partir de los elementos de fortaleza en el diseño de una norma electoral de acción afirmativa recuperados en el apartado 2 (figura 1).

3.1 Reconocimiento legal de acciones afirmativas

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Recientemente, como parte de la reforma electoral se adicionó en la LGIPE, la siguiente acción afirmativa (Poder Ejecutivo, 02/03/ 2023):

Artículo 11

[...]

4. En observancia al principio de igualdad sustantiva, los partidos políticos nacionales deberán incluir en la postulación de sus candidaturas a diputaciones por ambos principios, al menos **25 postulaciones**:

- a) Personas pertenecientes a una comunidad indígena;
- b) Personas Afromexicanas;
- c) Personas con discapacidad;
- d) Personas de la diversidad sexual;
- e) Personas residentes en el extranjero, y
- f) Personas jóvenes

En las diputaciones de mayoría relativa, las anteriores acciones afirmativas podrán ser postuladas en **cualquier distrito electoral federal**.

En el caso de las diputaciones por el principio de representación proporcional, las referidas acciones afirmativas **se ubicarán en dos bloques ubicados en los primeros veinte lugares**.

De acuerdo a los elementos estudiado por Flores–Ivich y Freidenberg (2017) se observa que el diseño de la acción y su nivel de exigencia son poco claros para cada grupo al establecer como cuota al menos 25 postulaciones sin especificar si será esa cantidad por cada grupo o distribuidos entre el total de personas mencionadas; de igual forma no se menciona la composición de las fórmulas. En el caso del mandato de posición, sólo se incluye para las candidaturas por representación proporcional donde se indica que se localizarán en dos bloques ubicados en los primeros veinte lugares.

En cuanto a los mecanismos de aplicación y de sanción no se hace referencia a ellos, sin embargo, en este mismo artículo se establece que el Congreso de la Unión tendrá la facultad exclusiva de legislar en el tema de postulación de candidaturas.

Es facultad exclusiva del Congreso de la Unión emitir mediante el proceso legislativo establecido en la Constitución, las normas que regulen el proceso de postulación de candidaturas, lo cual constituye la reserva de dicha materia, que no podrá ser regulada, contrariada o modificada por otras de carácter secundario como acuerdos, lineamientos o reglamentos que por jerarquía normativa se encuentren subordinados a la ley (Poder Ejecutivo, 2/03/ 2023; art. 11, párrafo 4).

Es importante precisar que al momento de la publicación de esta nota se encuentra suspendida la aplicación de la reforma hecha a Ley y las demás que integran el Decreto publicado en el DOF del 2 de marzo de 2023 en materia electoral, debido a la demanda de Controversia Constitucional interpuesta por el INE y admitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 24 de marzo de 2023 (SCJN, 24/03/2023).

Legislación estatal

Actualmente, bajo la lógica del federalismo electoral, algunos Congresos locales han legislado para reconocer en sus normas electorales diversas acciones afirmativas

para los grupos en situación de discriminación y subrepresentación política. Del total de las 32 leyes y códigos revisados se identificó que en 19 estados se mencionan o se reconocen a ciertos grupos en situación de vulnerabilidad objeto de acciones afirmativas. Y, por lo contrario, en 13 estados aún no se hace mención en su legislación de algún grupo o medida especial, a saber: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Estado de México, Michoacán, Morelos, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán. No obstante, es necesario precisar que en este tipo de estados las acciones afirmativas se han implementado mediante otro tipo de mecanismos como el cumplimiento de sentencias, acuerdos o lineamientos de los tribunales electorales y de los institutos electorales locales, los cuales no constituyen materia de revisión de este trabajo, pero será importante retomarlos en posteriores estudios.

En lo que respecta a los 19 marcos legales electorales estatales que sí mencionan a los grupos subrepresentados, se observó que no todos cuentan con un diseño detallado y fortalecido de medida especial que sea obligatoria para los partidos políticos, ya que en algunos casos sólo se limitan a señalar que se procurará incluir a alguna persona de cierto grupo en situación de discriminación en las candidaturas de elección popular, sin especificar ningún elemento sobre el tamaño o porcentaje de la cuota, composición de la fórmula, posición, mecanismos de aplicación y sanción. Algunas normas electorales locales con esta característica son las de Baja California Sur, Campeche, Coahuila y Veracruz.

A continuación, a manera de ejemplificar los tipos de acciones afirmativas adoptadas, se hace una revisión concisa de las leyes y códigos electorales de los estados en donde el diseño de la acción incluye de manera más precisa y detallada los elementos de tamaño de la cuota, composición de la fórmula, posición y mecanismos de aplicación y sanción, con el propósito comparar su diseño y conocer su fortaleza.

a) Medidas afirmativas locales para la representación política de personas indígenas

Actualmente, en catorce entidades federativas, los Congresos locales han legislado para reconocer acciones afirmativas para la representación política de personas o comunidades indígenas, a saber: Campeche, Chiapas, Ciudad México, Coahuila, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz.

De este conjunto de estados, sólo las legislaciones de Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Querétaro y San Luis Potosí detallan con mayor precisión los elementos de la medida especial, sin dejar su cumplimiento a la voluntad e interpretación de los partidos políticos.

Por ejemplo, en lo que corresponde al diseño de las cuotas se exige cumplir ciertos porcentajes, fórmulas o candidaturas individuales en proporción a la cantidad o porcentaje rebasado de población indígena que tenga un municipio o distrito electoral (ver tabla 3). Para determinar el número o porcentaje de población indígena en los municipios, las normas establecen como fuentes de referencia al INEGI, a partir del último Censo General de Población y Vivienda; el Padrón de Pueblos y Comunidades Indígenas estatal; y, en el caso de los distritos electorales, al instituto electoral local.

Respecto al criterio de la fórmula completa, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Nuevo León, Querétaro y San Luis Potosí, señalan que, tanto titular como suplente deberán ser personas indígenas.

El mandato de posición se especifica en la Ley de Guanajuato y señala que será en los primeros cuatro lugares de la lista de las planillas para ayuntamientos y, en el Código de Hidalgo, será en los primeros cinco lugares de su lista A para las diputaciones por representación proporcional.

Un requisito recurrente en las normas para los partidos políticos es que se deberá acreditar la autoadscripción de las personas indígenas candidatas de tener vínculos con la comunidad indígena a la que pertenezca. Tal es

el caso de Guanajuato, Guerrero, Nuevo León, Querétaro y San Luis Potosí.

En el caso de los mecanismos de aplicación en Hidalgo, Querétaro y San Luis Potosí lo resuelven otorgando facultad explícita a sus institutos electorales locales para emitir los lineamientos respectivos de la medida afirmativa y hacer efectivo el derecho de las personas indígenas.

En lo que corresponde a las sanciones, Querétaro es el único estado que incorpora sanciones en su ley electoral en caso de que los partidos políticos no cumplan con la cuota. Al respecto señala:

Artículo 168

Apartado B. En caso de incumplimiento en la postulación de las fórmulas indígenas que deberán acompañar la lista primaria y de los ayuntamientos que en su caso tengan la obligación de postular una fórmula indígena en la integración de sus planillas:

- I. Se requerirá al partido o candidatura independiente para que, en el plazo de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas, además de apercibirle de que, en caso de no hacerlo, **se le tendrá como no presentada la solicitud** (LEEQ, 2020).

Tabla 3. Medidas afirmativas locales para la representación política de personas indígenas

Estado	Diputaciones locales por mayoría relativa	Diputaciones locales por representación proporcional	Ayuntamientos
Chiapas	50 % de candidaturas a diputadas y diputados en los Distritos uninominales con mayor presencia indígena (art. 31, CPELSCH).		50% de candidaturas a Presidentas o Presidentes Municipales en los Distritos uninominales con mayor presencia indígena (art. 31, CPELSCH).
Guanajuato			Al menos una fórmula de candidaturas a regidurías integrada por personas indígenas en los primeros cuatro lugares de la lista en las planillas para ayuntamientos en los municipios en que la población indígena originaria registrada por el INEGI exceda el 25%. En los municipios donde la población indígena originaria sea menor al 25% se procurará incluir en la planilla a personas indígenas (art. 184 Bis, LIPEEG).
Guerrero	Fórmulas de candidaturas a diputadas o diputados de origen indígena en, por lo menos, la mitad de los distritos en los que la población indígena sea igual o mayor al 40% del total de la población del distrito conforme INEGI (art. 13 Bis, LIPEEG).		50% de candidatas o candidatos de origen indígena en planilla de Presidente, Síndico o Síndicos, así como en la lista de regidores, para los ayuntamientos de los municipios que conforme al INEGI, cuenten con población indígena igual o mayor al 40% (art. 272 Bis, LIPEEG).
Hidalgo	Se postularán únicamente candidaturas indígenas, propietarios y suplentes, en aquellos distritos electorales que sean calificados como indígenas por el Instituto Estatal Electoral. (art. 295 v, CEEH).	Una fórmula de candidaturas, por lo menos, de propietario y suplente, a diputaciones en los primeros cinco lugares de su lista A, en aquellos distritos electorales que sean calificados como indígenas (art. 295 v, CEEH).	35, 50, 65, 80 % de las planillas deberán tener fórmulas con propietarios y suplentes indígenas en los municipios que cumplan con determinados porcentajes de población indígena (art. 295 o, CEEH).

Jalisco			Las planillas para ayuntamiento deberán incorporar al menos a un representante que pertenezca a las comunidades indígenas del municipio, en aquellos cuya población sea mayoritariamente indígena de acuerdo el INEGI (art. 24, CEEJ).
Nuevo León	Para la integración del Congreso del Estado, se postulará cuando menos una fórmula de candidaturas a diputaciones integrada por personas propietaria y suplente que se autoadscriban como indígenas (art. 144 bis 1, LEENL).	Para la integración del Congreso del Estado, se postulará cuando menos una fórmula de candidaturas a diputaciones integrada por personas propietaria y suplente que se autoadscriban como indígenas (art. 144 bis 1, LEENL).	En los municipios cuya población autoadscrita como indígena represente un porcentaje suficiente en relación con la integración total de la planilla del Ayuntamiento en cuestión, se postulará al menos en un número entero del total de la integración . Por cada entero, corresponderá una fórmula adicional (art. 144 bis 1, LEENL).
Querétaro		Una fórmula de candidatura indígena por cada género (art. 127, LEEQ).	Al menos una fórmula de candidatura integrada por personas indígenas en los municipios donde los pueblos de este origen tengan presencia poblacionalmente mayoritaria (art. 162, LEEQ).
San Luis Potosí	Registrar en por lo menos un distrito electoral con población igual o mayor al 60% de población indígena, una fórmula de candidaturas de personas indígenas (art. 271, LEESLP).	Postular al menos una fórmula de candidaturas de personas indígenas (art. 271, LEESLP).	Una fórmula de candidatas o candidatos propietarios y suplentes por mayoría relativa y una en la lista de regidurías de representación proporcional de personas que pertenezcan a las comunidades indígenas, en los municipios donde la población sea mayoritariamente indígena (art. 269, LEESLP).

Fuente: elaboración propia con información de CPESCH (2022), CEEH (2022), CEEJ (2020), LIPEEG (2022), LIPEEG (2020), LEENL (2022), LEEQ (2020), LEESLP (2022).

b) Medidas afirmativas locales para la representación política de personas afromexicanas

Actualmente, en dos entidades federativas, los Congresos locales han legislado para reconocer acciones afirmativas para la representación política de personas afromexicanas, a saber: Coahuila y Guerrero. Sin embargo, sólo en la última entidad mediante la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero se detallan con mayor precisión los elementos de la medida especial, sin dejar su cumplimiento a la voluntad e interpretación de los partidos políticos.

Por ejemplo, en lo que corresponde al diseño de las cuotas para diputaciones establece que se postularán fórmulas (sin definir su número) en por lo menos la mitad de los distritos en los que la población

afromexicana sea igual o mayor al 40% del total de la población del distrito. Para la conformación de los ayuntamientos se establece que en los municipios donde la población afromexicana sea igual o mayor al 40%, las planillas se conformarán con el 50% de candidaturas de personas de este origen (ver tabla 4). Para ambos casos se reconoce como fuente de información el Censo de población del INEGI.

Se establece además como requisito de registro acreditar la autoadscripción de las personas afromexicanas candidatas de pertenecer o tener vínculos con la comunidad.

La norma no especifica la composición de las fórmulas, el mandato de posición, ni mecanismos de aplicación y sanción.

Tabla 4. Medidas afirmativas locales para la representación política de personas afromexicanas

Estado	Diputaciones locales por mayoría relativa	Ayuntamientos
Guerrero	Fórmulas de candidaturas a diputadas o diputados de personas de origen afromexicana en, por lo menos, la mitad de los distritos en los que la población afromexicana sea igual o mayor al 40% del total de la población del distrito conforme INEGI (art. 13 Bis, LIPEEG).	50% de candidatas o candidatos de origen afromexicana en planilla de Presidente, Síndico o Síndicos, así como en la lista de regidores, para los ayuntamientos de los municipios que, conforme al INEGI, cuenten con población afromexicana igual o mayor al 40% (art. 272 Bis, LIPEEG).

Fuente: elaboración propia con información de LIPEEG (2020).

c) Medidas afirmativas locales para la representación política de personas con discapacidad

Actualmente, en siete entidades federativas, los Congresos locales han legislado para reconocer acciones afirmativas para la representación política de personas con discapacidad a saber: Baja California Sur, Campeche, Ciudad México, Colima, Nuevo León, San Luis Potosí y Veracruz.

De este conjunto de estados, sólo las legislaciones de Nuevo León y San Luis Potosí detallan con mayor precisión los elementos de la medida especial, sin dejar su cumplimiento a la voluntad e interpretación de los partidos políticos.

Por ejemplo, en lo que corresponde al diseño de las cuotas para diputaciones, la legislación de Nuevo León plantea postular al menos una fórmula para cada principio de MR y RP, mientras que San Luis Potosí establece incluir al menos una persona con discapacidad en las listas de candidaturas.

En el caso de los ayuntamientos ambas legislaturas incluyen postular una fórmula de candidatas o

candidatos para regidurías. Para el cargo de la Presidencia Municipal, Nuevo León establece una candidatura (ver tabla 5).

Respecto al criterio de la fórmula completa ambas legislaciones la incluyen en sus acciones afirmativas. No obstante, no se especifica el mandato de posición, es decir, el espacio donde deberán estar colocadas las candidaturas.

Por otro lado, la legislación de Nuevo León establece además como requisito presentar medios de prueba que demuestren que las personas postuladas cuenten con alguna discapacidad conforme a la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad vigente en la entidad (art. 144 bis, LEENL).

En el caso de los mecanismos de aplicación y sanción, San Luis Potosí otorga facultad explícita a su Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana para establecer los lineamientos y medios de verificación de cumplimiento de las medidas y sus condiciones (art. 265, LEESLP).

Tabla 5. Medidas afirmativas locales para la representación política de personas con discapacidad

Estado	Diputaciones locales por mayoría relativa	Diputaciones locales por representación proporcional	Ayuntamientos
Nuevo León	Postular cuando menos una fórmula de candidatas o candidatos propietario y suplente integrada por personas con discapacidad (art. 144 bis, LEENL).	Postular cuando menos una fórmula de candidatas o candidatos propietario y suplente integrada por personas con discapacidad (art. 144 bis, LEENL).	Postular por lo menos una candidatura de persona o personas con alguna discapacidad, en cualquiera de los ayuntamientos del estado, la cual podrá ser aplicable al cargo de la Presidencia Municipal o, en su caso, a la fórmula de candidatas o candidatos a una regiduría o sindicatura (art. 144 bis, LEENL).
San Luis Potosí	Incluir al menos una persona con discapacidad en las listas de candidaturas a diputadas y diputados (art. 265, LEESLP).	Incluir al menos una persona con discapacidad en las listas de candidaturas a diputadas y diputados (art. 265, LEESLP).	Postular dentro de las listas de representación proporcional al menos, una fórmula integrada por personas con discapacidad (art. 268, LEESLP).

Fuente: elaboración propia con información de LEENL (2022) y LEESLP (2022).

d) Medidas afirmativas locales para la representación política de personas de la diversidad sexual

Actualmente, en tres entidades federativas, los Congresos locales han legislado para reconocer acciones afirmativas para la representación política de personas de la diversidad sexual, a saber: Colima, Nuevo León y San Luis Potosí.

De estos estados, sólo las legislaciones de Nuevo León y San Luis Potosí detallan con mayor precisión los elementos de la medida especial, sin dejar su cumplimiento a la voluntad e interpretación de los partidos políticos.

Por ejemplo, en lo que corresponde al diseño de las cuotas para diputaciones, la legislación de Nuevo León plantea postular al menos una fórmula para cada principio de MR y RP, mientras que San Luis Potosí establece incluir al menos una persona de la diversidad sexual en las listas de candidaturas. En el caso de los ayuntamientos, Nuevo León establece postular al menos siete candidaturas de personas integrantes de la comunidad LGBTTTIQ+ para cualquiera de los cargos, y en el caso de San Luis Potosí una fórmula para regiduría (ver tabla 6).

Respecto al criterio de la fórmula completa ambas legislaciones la incluyen en sus acciones afirmativas. No obstante, no se especifica el mandato de posición, es

decir, el espacio donde deberán estar colocadas las candidaturas.

Otro requisito establecido por la legislación de Nuevo León es que las personas candidatas se autoadscriban como integrantes de la comunidad LGBTTTTIQ+.

En el caso de los mecanismos de aplicación y sanción, San Luis Potosí otorga facultad explícita a su Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana para establecer los lineamientos y medios de verificación de cumplimiento de las medidas y sus condiciones (art. 265, LEESLP).

Tabla 6. Medidas afirmativas locales para la representación política de personas de la diversidad sexual

Estado	Diputaciones locales por mayoría relativa	Diputaciones locales por representación proporcional	Ayuntamientos
Nuevo León	Postular cuando menos una fórmula de candidatas o candidatos propietario y suplente integrada por personas que se autoadscriban como integrantes de la comunidad LGBTTTTIQ+ (art. 144 bis 3, LEENL).	Postular cuando menos una fórmula de candidatas o candidatos propietario y suplente integrada por personas que se autoadscriban como integrantes de la comunidad LGBTTTTIQ+ (art. 144 bis 3, LEENL).	Postular por lo menos 7 candidaturas de personas que se autoadscriban como integrantes de la comunidad LGBTTTTIQ+ de entre la totalidad de candidaturas que postule en planillas para la elección de ayuntamientos, que puede ser para el cargo de la Presidencia Municipal o, en su caso, a la fórmula de candidatos a una regiduría o sindicatura (art. 144 bis 3, LEENL).
San Luis Potosí	Incluir al menos una persona de la diversidad sexual en las listas de candidaturas a diputadas y diputados (art. 265, LEESLP).	Incluir al menos una persona de la diversidad sexual en las listas de candidaturas a diputadas y diputados (art. 265, LEESLP).	Postular dentro de las listas de representación proporcional al menos, una fórmula integrada por personas de la diversidad sexual (art. 268, LEESLP).

Fuente: elaboración propia con información de LEENL (2022) y LEESLP (2022).

e) Medidas afirmativas locales para la representación política de personas migrantes y residentes en el extranjero

Actualmente, en seis entidades federativas, los Congresos locales han legislado para reconocer acciones afirmativas para la representación política de personas migrantes y residentes en el extranjero, a saber: Ciudad México, Durango, Guerrero, Nayarit, Oaxaca y Zacatecas. En las legislaciones de las seis entidades se detallan con precisión los elementos de la medida especial, sin dejar su cumplimiento a la voluntad e interpretación de los partidos políticos.

En lo que corresponde al diseño de las cuotas se establecen fórmulas de candidaturas mediante el registro de listas. Nayarit y Zacatecas son más precisas en señalar el número de fórmulas, una y dos, respectivamente. Cabe resaltar que en el caso del Congreso de la Ciudad de México del total de diputaciones se reserva un lugar para la diputación migrante electa mediante el voto de las ciudadanas y ciudadanos originarios de la Ciudad de México residentes en el extranjero (ver tabla 7).

Respecto al criterio de la fórmula completa no queda claramente especificado en sus leyes y códigos. No obstante, un requisito establecido por la legislación de la Ciudad de México, Guerrero, Oaxaca y Zacatecas es que las personas candidatas deberán acreditar su residencia binacional o su condición de migrante.

El criterio de mandato de posición se especifica en las leyes de Nayarit, donde la fórmula deberá estar incorporada en los primeros seis lugares de la lista, y en Zacatecas, donde las fórmulas deberán estar ubicadas en el penúltimo y último lugar de su lista plurinominal.

En el caso de los mecanismos de aplicación, la Ciudad de México y Oaxaca otorgan facultad explícita a sus institutos electorales locales y hacer efectivo el derecho de las personas migrantes y residentes en el extranjero. Cabe precisar que para Oaxaca esta facultad quedó establecida a partir del proceso electoral del año 2024 (Art. Quinto Transitorio, LIPEEO).

En lo que corresponde a las sanciones, Guerrero y Oaxaca incorporan este criterio en sus acciones afirmativas para dar una mayor obligatoriedad a la medida o en caso de que los partidos políticos no cumplan con esta. Las sanciones que pueden ser aplicables son amonestación pública, el no registro de su lista de representación proporcional y reducción del financiamiento público. Al respecto se señala:

Guerrero:

Artículo 18 [...]

En caso de que un partido político no haya registrado las fórmulas de diputado migrante o binacional, el Instituto Electoral, lo requerirá para que en un término de 48 horas, registre las fórmulas respectivas, caso contrario, se le sancionará con amonestación pública y con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones

del financiamiento público por actividades ordinarias que le corresponda por el periodo que señale la resolución” (LIPEEG, 2020).

Oaxaca:

Artículo 186 [...]

h) [...]

VI. En caso de que un partido político no haya registrado las fórmulas de diputado migrante o binacional, el Instituto Electoral, lo requerirá para que, en un término de 48 horas, registre las fórmulas respectivas, caso

contrario, se le sancionará con amonestación pública y con el no registro de su lista de representación proporcional.

En caso de que un partido político no haya registrado las fórmulas de diputado migrante o binacional, el Instituto Electoral, lo requerirá para que, en un término de 48 horas, registre las fórmulas respectivas, caso contrario, se le sancionará con amonestación pública y con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público por actividades ordinarias que le corresponda por el periodo que señale la resolución (LIPEEO, 2022).

Tabla 7. Medidas afirmativas locales para la representación política de personas migrantes y residentes en el extranjero

Estado	Diputaciones locales por mayoría relativa	Diputaciones locales por representación proporcional
Ciudad de México	Del total de las y los diputados locales, se elegirá además una diputación migrante electa mediante el voto de las ciudadanas y ciudadanos originarios de la Ciudad de México residentes en el extranjero (art. 11, CIPECM).	
Guerrero		Cada partido político registrará una lista de candidaturas a diputada o diputado migrante o binacional (art. 18, LIPEEG).
Oaxaca		Los partidos políticos registrarán la lista de candidatas y candidatos para Diputación Migrante o Binacional (art. 186, LIPEEO).
Durango		Los partidos políticos podrán registrar candidaturas a diputaciones migrantes (art. 10, 187, LIPEED).
Nayarit		Los partidos políticos deberán registrar una fórmula de candidaturas a diputada o diputado migrante. Dicha fórmula deberá estar incorporada en los primeros seis lugares de la lista (art. 21, LEEN).
Zacatecas		Las listas de candidaturas a diputaciones deberán integrar dos fórmulas para diputado o diputada migrante , de distinto género, en el penúltimo y último lugar de su lista plurinominal . La asignación de diputaciones con carácter migrante corresponderá a los dos partidos políticos con el mayor porcentaje de votación estatal emitida, respectivamente (art. 5, 17, 24, LEEZ).

Fuente: elaboración propia con información de CIPECM (2022), LIPEEG (2020) LIPEEO (2022), LIPEED (2022), LEEN (2020) y LEEZ (2020).

f) Medidas afirmativas locales para la representación política de personas jóvenes

Actualmente, en once entidades federativas, los Congresos locales han legislado para reconocer acciones afirmativas para la representación política de personas jóvenes, a saber: Chiapas, Ciudad México, Coahuila, Colima, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas.

De este conjunto de estados, sólo las legislaciones de Ciudad de México, Colima, Nuevo León, Quintana Roo San Luis Potosí y Zacatecas detallan con mayor precisión los elementos de la medida especial, sin dejar su cumplimiento a la voluntad e interpretación de los partidos políticos.

Por ejemplo, en lo que corresponde al diseño de las cuotas se establecen fórmulas en la Ciudad de México y Quintana Roo; porcentajes en Colima, Nuevo León, San Luis Potosí y Zacatecas; y, candidaturas individuales en San Luis Potosí. En todas estas cuotas la población joven se delimita al rango de edad que va de los 18 años como mínimo hasta los 35 años como máximo (ver tabla 8).

Respecto a la fórmula completa, los estados de Colima y Nuevo León establecen este criterio, aunque, Nuevo León también permite que sólo un integrante de la fórmula sea joven. El mandato de posición no se incluye en ninguna de las medidas especiales.

En el caso de los mecanismos de aplicación y sanción, San Luis Potosí otorga facultad explícita a su Consejo

Estatut Electoral y de Participación Ciudadana para establecer los lineamientos y medios de verificación de

cumplimiento de las medidas y sus condiciones (art. 265, LEESLP).

Tabla 8. Medidas afirmativas locales para la representación política de personas jóvenes

Estado	Diputaciones locales por mayoría relativa	Diputaciones locales por representación proporcional	Ayuntamientos
Ciudad de México	Al menos siete fórmulas de personas jóvenes entre 18 y 35 años de edad (art. 14, CIPECM).	Cuatro fórmulas de jóvenes de entre 18 y 35 años (art. 14, CIPECM).	
Colima	Por lo menos el 30% de las candidaturas para diputaciones deberán incluir jóvenes entre los 18 y 30 años de edad . Las personas propietarias y suplentes, deberán estar dentro de los rangos de edades antes señaladas (art. 51, fracc. XXI, inciso d, CEEC).	Por lo menos el 30% de las candidaturas para diputaciones deberán incluir jóvenes entre los 18 y 30 años de edad . Las personas propietarias y suplentes, deberán estar dentro de los rangos de edades antes señaladas (art. 51, fracc. XXI, inciso d, CEEC).	Por lo menos el 30% de las candidaturas para integrantes de los ayuntamientos deberán incluir jóvenes entre los 18 y 30 años de edad . Las personas propietarias y suplentes, deberán estar dentro de los rangos de edades antes señaladas (art. 51, fracc. XXI, inciso d, CEEC).
Nuevo León	Al menos el 20% del total de las candidaturas de personas que tengan entre 21 a 35 años . Estas candidaturas podrán realizarse en fórmula o individualmente un integrante de una fórmula en la cual la otra persona no sea considerada joven (art. 144 bis 2, LEENL).	Al menos el 20% del total de las candidaturas de personas que tengan entre 21 a 35 años . Estas candidaturas podrán realizarse en fórmula o individualmente un integrante de una fórmula en la cual la otra persona no sea considerada joven (art. 144 bis 2, LEENL).	Al menos el 20% del total de las candidaturas de personas que tengan entre 21 a 35 años . Estas candidaturas podrán realizarse en fórmula o individualmente un integrante de una fórmula en la cual la otra persona no sea considerada joven (art. 144 bis 2, LEENL).
San Luis Potosí	Incluir al menos una persona joven menor de 30 años en las listas de candidaturas a diputadas y diputados (art. 265, LEESLP).	Incluir al menos una persona joven menor de 30 años en las listas de candidaturas a diputadas y diputados (art. 265, LEESLP).	Registro de por lo menos el 20% de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de 30 años de edad, cumplidos el día de la jornada electoral (art. 278, LEESLP).
Quintana Roo			Postular en las planillas una fórmula de candidaturas jóvenes (art. 275, LIPEEQR)
Zacatecas	20% del total de la lista de candidaturas para diputaciones tendrá calidad de joven, lo cual comprende entre los 18 y 29 años once meses de edad cumplidos al día de la elección) (arts. 5, 18, LEEZ).	20% del total de la lista de candidaturas para diputaciones tendrá calidad de joven, lo cual comprende entre los 18 y 29 años once meses de edad cumplidos al día de la elección) (arts. 5, 24, LEEZ).	20% del total de las planillas tendrá la calidad de joven por el principio de mayoría relativa (art.23, LEEZ).

Fuente: elaboración propia con información de CIPECM (2022), CEEC (2022), LEENL (2022), LEESLP (2022), LIPEEQR (2022) y LEEZ (2020).

3.2 Acciones afirmativas adoptadas por lineamientos del INE para el PEF 2020 - 2021

El PEF 2020–2021 marcó un precedente relevante a nivel federal en la adopción y diseño de acciones afirmativas para cinco grupos en situación de discriminación, los cuales son: personas indígenas, personas afromexicanas, personas con discapacidad, personas de la diversidad sexual y personas migrantes y residentes en el extranjero.

Estas acciones se derivan principalmente del cumplimiento de sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación hacia el INE en respuesta a las demandas de protección de los derechos políticos y electorales de personas integrantes de estos grupos.

La implementación de las acciones afirmativas diseñadas por el INE para el PEF tuvo como resultado la postulación de 442 candidaturas provenientes de estos grupos por el principio de MR y de RP, de las cuales 65 personas fueron electas para ocupar los cargos de legisladoras y legisladores en la Cámara de Diputados, representando el 13% del total de las 500 curules de la LXV Legislatura (Martínez et al., 2022).

Asimismo, 41 son mujeres (4 personas de la diversidad sexual se identificaron como mujeres) y 24 son hombres (Martínez et al., 2022: 205 y 206). En la tabla 9 se detalla la distribución del mínimo de cuotas establecidas por grupo y las diputaciones electas.

En lo que respecta a los criterios de las acciones afirmativas establecidas, por grupo, se muestran de forma sintética en la tabla 10.

Tabla 9. Cuotas y diputaciones electas por grupo objeto de acción afirmativa en el PEF 2020 - 2021

Grupos objeto de acción afirmativa	Cuotas establecidas para candidaturas partidistas			Diputaciones electas			% de diputaciones electas en relación al total de integrantes de la Cámara de Diputadas y Diputados
	MR	RP	TOTAL	MR	RP	TOTAL	
Personas pertenecientes a una comunidad indígena	21	9	30	21	15	36	7.2 %
Personas afromexicanas	3	1	4	4	2	6	1.2 %
Personas con discapacidad	6	2	8	4	4	8	1.6 %
Personas de la diversidad sexual	2	1	3	1	3	4	0.8 %
Personas migrantes y residentes en el extranjero	NA	5	5	NA	11	11	2.2 %
Total general	32	18	50	30	35	65	13 %

Fuente: elaboración propia con información del INE citada en Martínez et al., (2022: 183, 205, 206 y 210).

Tabla 10. Medidas de acción afirmativa para grupos en situación de discriminación y subrepresentados en el PEF 2020 - 2021

Grupo objeto de acción afirmativa	Acción afirmativa	Ordenamiento de establecimiento
Personas Indígenas	<i>Diputaciones de Mayoría Relativa.</i> Postular fórmulas integradas por personas que se autoadscriban como indígenas en los 21 Distritos Electorales federales con población indígena, de los cuales 11 deberán ser mujeres.	Acuerdo número INE/CG572/2020 modificado por la sentencia SUP-RAP-121/2020
	<i>Diputaciones de Representación Proporcional.</i> Postular 9 fórmulas integradas por personas que se autoadscriban como indígenas en las circunscripciones electorales conforme a lo siguiente: primera: 1; segunda: 1, tercera: 4; cuarta: 2; quinta: 1.	Acuerdo de acatamiento número INE/CG18/2021
Personas afromexicanas	<i>Diputaciones de Mayoría Relativa.</i> Postular 3 fórmulas de candidaturas integradas por personas afromexicanas en cualquiera de los 300 Distritos Electorales.	Acuerdo número INE/CG18/2021 para el acatamiento de la sentencia SUP-RAP-121/2020
	<i>Diputaciones de Representación Proporcional.</i> Postular 1 fórmula en cualquiera de las 5 circunscripciones debiendo ubicarla en los primeros 10 lugares de la lista. Es requisito acreditar que la persona candidata sea afromexicana.	
Personas con discapacidad	<i>Diputaciones de Mayoría Relativa.</i> Postular fórmulas de candidaturas integradas por personas con discapacidad en 6 de los 300 Distritos que conforman el país.	Acuerdo número INE/CG18/2021 para el acatamiento de la sentencia SUP-RAP-121/2020
	<i>Diputación de Representación Proporcional.</i> Postular 2 fórmulas integradas por personas con discapacidad. Dichas fórmulas podrían postularse en cualquiera de las 5 circunscripciones electorales y deberán ubicarse en los primeros 10 lugares de cada lista. Es requisito acreditar la discapacidad permanente de las personas candidatas.	
Personas de la diversidad sexual	<i>Diputaciones de Mayoría Relativa.</i> Postular cuando menos 2 fórmulas de candidaturas integradas por personas de la diversidad sexual en cualquiera de los 300 Distritos Electorales federales que conforman el país.	Acuerdo número INE/CG18/2021 para el acatamiento de la sentencia SUP-RAP-121/2020

	<p><i>Diputaciones de Representación Proporcional.</i> Postular 1 fórmula en cualquiera de las 5 circunscripciones, debiendo ubicarse en los primeros 10 lugares de la lista. Las 3 postulaciones deben realizarse de manera paritaria (2/1) con la mínima diferencia por tratarse de un número non.</p> <p>En caso de que se postulen personas trans, la candidatura corresponderá al género al que se identifiquen. En el caso de que se postulen personas no binarias, en reconocimiento de sus derechos humanos como parte de la comunidad LGBTTTIQ+, las mismas no serán consideradas en algunos de los géneros.</p>	
Personas migrantes y residentes en el extranjero	Los partidos políticos deberán registrar 1 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 10 lugares.	Acuerdo número INE/CG160/2021 para el acatamiento de la sentencia SUP-RAP-21/2021

Fuente: elaboración propia con información de Martínez et al., (2022: 80 - 98).

4. Recomendaciones, desafíos y retos de las acciones afirmativas para la representación política de los grupos en situación de discriminación

Derivado del estudio realizado por El Colegio de México sobre la efectividad en la aplicación de las acciones afirmativas para grupos en situación de discriminación en el PEF 2020 – 2021 se formularon, de la mano de los grupos subrepresentados, de los partidos políticos, de los institutos electorales locales y nacional, así como de personas académicas y activistas, un conjunto de propuestas para mejorar las medidas especiales temporales en la organización de próximos procesos electorales y garantizar el derecho a la representación política de los grupos en situación de discriminación. A continuación, se sintetizan algunas de ellas (Martínez et al., 519 – 550):

- Contar con información certera, rigurosa, consensuada y actualizada sobre la realidad sociodemográfica de cada grupo objeto de las acciones afirmativas, con el fin de conocer sus especificidades y ajustar el diseño de estas medidas.
- Las acciones afirmativas deberían circunscribirse a zonas territoriales donde realmente se encuentran concentradas las personas que son objeto de estas medidas.
- 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.
- Tener diagnósticos objetivos y claros que demuestren la particularidad grupal por la que se les ha excluido de la representación política.
- Establecer las diferencias conceptuales entre los problemas en la representación política y los distintos problemas sociales que enfrentan estos grupos.

- Designar presupuesto para la formación y capacitación política de las personas integrantes de grupos subrepresentados.
- Contar con una base o banco de datos desde el INE que permita identificar zonas geográficas en las que prevalecen mayor número de personas integrantes de grupos subrepresentados.
- En el diseño de las acciones afirmativas se debe reconocer la diversidad de las personas dentro de un mismo grupo.
- Coordinación entre autoridades e instituciones para la definición clara de los criterios de las subcategorías de personas dentro de los distintos grupos, por ejemplo, en las personas con discapacidad, en la comunidad migrante o en las personas de la diversidad sexual.
- Revisar el requisito de autoadscripción calificada y criterios de validación para ser candidata o candidato.
- Evaluar los costos de la sobrerregulación en el registro y validación de candidaturas inscritas por acciones afirmativas.
- Conocer la visión de los grupos objeto de acciones afirmativas, mediante consultas, peritajes antropológicos y estudios de corte etnográfico, para la generación de información en el diseño e implementación de acciones afirmativas u otros mecanismos electorales.
- Definir, medidas temporales, se debería definir claramente el periodo en que se implementarán las acciones en los procesos electorales.
- Los partidos políticos deben implementar acciones concretas para asegurar la inclusión de personas pertenecientes a grupos subrepresentados en su vida interna, para la formación de cuadros y liderazgos.
- Revisar los distritos electorales y circunscripciones para la creación de nuevos, a partir de los grupos objeto de acciones afirmativas.

- Formular mecanismos que permitan a las y los electores garantizar que sus representantes estén desarrollando una legislación sustantiva de sus intereses.
- Impulsar estudios académicos y técnicos sobre la realidad social y demográfica de los grupos en situación de discriminación y vulnerabilidad a nivel nacional, así como de los retos que enfrenta su representación legislativa.
- Contar con información especializada sobre los efectos de la acción afirmativa en la representación política legislativa de cada uno de estos grupos.
- Establecer reglas claras antes de que inicie el proceso electoral, para cumplir con el principio de certeza y que todas las partes dispongan de la misma información precisa sobre la aplicación de las acciones afirmativas.
- Dar a conocer con anticipación los requisitos para el registro de candidaturas por acciones afirmativas y los mecanismos de acreditación de las mismas.
- Proyectar y definir la periodicidad en que se seguirán instrumentando las acciones afirmativas.
- Destinar tiempos en radio, televisión y otros medios de información para difundir oportunamente la implementación de acciones afirmativas en los futuros procesos electorales.
- Contar con 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.
- 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.
- Contar con una definición operativa y consensuada entre los distintos sectores involucrados, sobre lo que se entiende por una acción afirmativa.
- En la instrumentación de las acciones afirmativas es importante tener en consideración las realidades sociales, demográficas y culturales de cada estado.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- Los Organismos Públicos Locales (OPL) deben seguir trabajando en conjunto con los partidos políticos para diseñar e implementar acciones afirmativas de acuerdo con las realidades estatales.
- Los partidos políticos podrían implementar mecanismos y readecuar su normatividad interna para seleccionar candidaturas por acciones afirmativas en convocatorias abiertas.
- Estudiar y evaluar la implementación de mecanismos efectivos para evitar la usurpación de identidad.
- Establecer sanciones para los partidos políticos que intenten hacer fraude o incumplir la ley en materia electoral.
- 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.

Las recomendaciones particulares en el ámbito legislativo comprenden algunas de las siguientes (Martínez et al., 2022: 540 – 550):

- Legislar las normas secundarias de las acciones afirmativas, para generar pisos electorales parejos y diseños claro.
- 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.
- 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.

notas estratégicas son investigaciones sintéticas relevantes para el Senado de la República. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Elaboración de este número a cargo de Susana Ramírez Hernández.

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano del Senado de la República especializado en investigaciones legislativas aplicadas

- 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.
- 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.
- 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.
- Proponer en las reformas político-electorales medidas de sanción para aquellas partes que vulneren los derechos políticos de las personas provenientes de grupos discriminados o que se hagan pasar por una de ellas para acceder a un cargo público.

Asimismo, derivado de que actualmente el artículo 329 de la LGIPE establece que las y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero no pueden elegir diputadas o diputados federales, sino únicamente a la persona titular del Ejecutivo Federal, senadurías y gubernaturas de las entidades federativas y de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, en el estudio se sugiere al Congreso de la Unión atender la situación de que las personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero no pueden votar desde el exterior por las diputaciones que los representarán.

Finalmente, en cuanto al trabajo legislativo actual en materia de reconocer y adoptar acciones afirmativas que obliguen a los partidos políticos a postular candidaturas de grupos en situación de discriminación, se observó que durante la LXIV Legislatura se presentaron once iniciativas en materia de acciones afirmativas a favor de cuatro grupos de personas que son: indígenas, afro-mexicanas, jóvenes y migrantes y residentes en el extranjero. En lo que corresponde a la LXV legislatura las iniciativas presentadas en la misma materia fueron veinticuatro en las que se amplió a seis el número de grupos objeto: indígenas, afro-mexicanas, con discapacidad, de la diversidad sexual, jóvenes y migrantes y residentes en el extranjero. Cabe mencionar que para la elaboración de la recién reforma a la LGIPE no se incluyeron los diseños de acción afirmativa propuestos por alguna de estas iniciativas.

5. Reflexiones finales

La adopción de acciones afirmativas o medidas especiales temporales en el ámbito electoral son una obligación jurídica del Estado en contextos de discriminación, cuyo objetivo final es acelerar la igualdad entre personas y garantizar el disfrute y ejercicio de los derechos políticos y electorales. En este sentido, los Congresos han desempeñado un papel importante en el reconocimiento de acciones afirmativas para garantizar el derecho de los grupos en situación de discriminación a ser votados, así como para establecer una mayor obligatoriedad a los partidos políticos en su implementación.

De la revisión de las leyes y códigos electorales locales se pudo observar que los diseños de las medidas especiales comprenden básicamente porcentajes de candidaturas, fórmulas y candidaturas individuales. En la mayoría de las acciones se incorpora el criterio de fórmula completa, donde titular y suplente deben formar parte del mismo grupo de personas beneficiadas, asegurando la representación del grupo bajo cualquier cambio del candidato elegido. En el caso del mandato de posición, es menos frecuente su inclusión en las medidas y en los casos en donde se incorpora se establece en los primeros cuatro, cinco, seis y penúltimo y último lugar.

Se observó además que algunas legislaciones electorales reconocen la facultad de los institutos electorales locales para emitir lineamientos de aplicación e incluso de verificación de las acciones. Por ejemplo, es el caso de Hidalgo, Querétaro, San Luis Potosí, Ciudad de México y Oaxaca. En lo que corresponde a las sanciones sólo los estados de Querétaro, Guerrero y Oaxaca incluyen en sus leyes y códigos sanciones explícitas a los partidos políticos que incumplan con su obligación establecida en la acción afirmativa. Un requisito recurrente en los casos de las personas candidatas indígenas, afro-mexicanas, con discapacidad, de la diversidad sexual y migrantes es acreditar su autoadscripción o residencia, según sea el caso.

Finalmente, Nuevo León y San Luis Potosí son los estados que incluyen en sus legislaciones al mayor número de grupos subrepresentados objeto de alguna acción afirmativa: indígenas, con discapacidad, de la diversidad sexual y jóvenes.

De este modo, la revisión del diseño de las acciones afirmativas reconocidas en las leyes y códigos electorales estatales para garantizar la representación política de los grupos en situación de discriminación dejan ver que, aunque hay avances importantes en su diseño, aún falta realizar diagnósticos, evaluaciones y estudios que permitan identificar las áreas que se deben

notas estratégicas son investigaciones sintéticas relevantes para el Senado de la República. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Elaboración de este número a cargo de Susana Ramírez Hernández.

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano del Senado de la República especializado en investigaciones legislativas aplicadas

fortalecer y mejorar, como el mandato de posición, las sanciones y el requisito de autoadcripción. Asimismo, se requiere contar con la colaboración coordinada de instituciones de información estadística y poblacional como el INEGI, de los institutos electorales locales y nacional, del TEPJF, de los Congresos estatales y federal, de los partidos políticos, de las instituciones académicas, de la sociedad civil y, sobre todo de la participación de los propios grupos objeto de la acción para un mejor diseño e implementación de las medidas especiales.

REFERENCIAS

- Aparicio, F. (2011). *Cuotas de género en México. Candidaturas y resultados electorales para diputados federales 2009*. México: TEPJF. Disponible en: <https://bit.ly/3L7sKmx>
- Cook, N. J., Grillos, T. y Andersson, K. P. (2019). "Gender quotas increase the equality and effectiveness of climate policy interventions" en *Nature Climate Change* 9, pp. 330-334.
- Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) (s/f). *Discriminación en general*. Disponible en: <https://goo.su/vXH2ZmJ>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2021). *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 14: Igualdad y no Discriminación*. Corte IDH, Cooperación Alemana (GIZ). Disponible en: <https://goo.su/hxUP1>
- Dahlerup, D. (2021). *Género, democracia y cuotas. ¿Cuándo funcionan las cuotas de género?* (Traducción Laura Lecuona). México: INE. Disponible en: <https://bit.ly/3RDOF7v>
- Flores - Ivich, G., y Freidenberg, F. (2017) ¿Por qué las mujeres ganan en unas legislaturas y en otras no? Una evaluación de los factores que inciden en la representación política de las mujeres en las entidades federativas mexicanas, en *La representación política de las mujeres en México*, (81 - 129), México: INE, UNAM. Disponible en: <https://bit.ly/2Xclf7r>
- Freidenberg, F., y Alva R. (2017) ¡Las reglas importan! Impulsando la representación política de las mujeres desde las leyes electorales en perspectiva multinivel, en *La representación política de las mujeres en México*, (1 - 43), México: INE, UNAM. Disponible en: <https://bit.ly/2Xclf7r>
- Gris, P.C. y Ramírez, S. (2022) "Avances y retos de las cuotas de género", Notas estratégicas No. 166. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Disponible en: <https://goo.su/Ixop>
- Instituto Nacional Electoral (INEGI) (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*. Disponible en: <https://goo.su/gWmrm>
- _____ (2021). *Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (ENDISEG) 2021*. Disponible en: <https://goo.su/9JoY5>
- Martínez, E., Moreno, M., Santillán, V.M., Sonnleitner, W., Soria, M., y Vázquez, A., (2022). *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*. México: El Colegio de México. Disponible en: <https://goo.su/KHV27>
- SCJN (24/03/2023). "La Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió la demanda presentada por el Instituto Nacional Electoral en contra de las reformas legales que modifican tanto su estructura como sus procedimientos y concedió la suspensión solicitada", Comunicado de prensa No. 104/2023. Disponible en: <https://goo.su/szJR>
- Torres, I. (2013). Promoviendo la igualdad: cuotas y paridad en América Latina, en *Revista IIDH*, Vol. 58., Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Disponible en: <https://bit.ly/3L7Rknq>
- _____ (2008). Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad, en *Revista IIDH*, Vol. 47., Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Disponible en: <https://bit.ly/3Ba6gNp>

Documentos legales

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de noviembre del 2022. <https://goo.su/GXoKBMx>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas (CPELSCH), última reforma publicada en el *Periódico Oficial* el 27 de julio de 2022. <https://goo.su/VCrNak>
- Poder Ejecutivo (02/03/2023). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <https://goo.su/iivcOcz>
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE), *Diario Oficial de la Federación*, 02 de marzo de 2023. Disponible en: <https://goo.su/GckUqi6>
- Código Electoral del Estado de Aguascalientes (CEEA), *Periódico Oficial*, 02 de enero de 2023. Disponible en: <https://bit.ly/3j6pw3j>
- Ley Electoral del Estado de Baja California (LEEBC), *Periódico Oficial*, 30 de diciembre de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3ZULVHo>
- Ley Electoral del Estado de Baja California Sur (LEEBCS), *Boletín Oficial*, 14 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3XEi6cl>

notas estratégicas son investigaciones sintéticas relevantes para el Senado de la República. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Elaboración de este número a cargo de Susana Ramírez Hernández.

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano del Senado de la República especializado en investigaciones legislativas aplicadas

- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche (LGIPEEC), *Periódico Oficial*, 12 de julio de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3R6BE6l>
- Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas (CEPCEC), *Periódico Oficial*, 04 de mayo de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/4o6jqGE>
- Ley Electoral del Estado de Chihuahua (LEEC), *Periódico Oficial*, 06 de abril de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3iYRKtG>
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México (CIPECM), *Gaceta Oficial*, 30 de noviembre de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3Y5zOWm>
- Carta de Derechos Políticos de Coahuila de Zaragoza (CDPCZ), *Periódico Oficial*, 19 de agosto de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3RkCSeT>
- Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza (CEECZ), *Periódico Oficial*, 30 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3Y2bSCX>
- Código Electoral del Estado de Colima (CEEC), *Periódico Oficial*, 22 de octubre de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3wBolSs>
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango (LIPEED), *Periódico Oficial*, 31 de marzo de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3kl6GWv>
- Código Electoral del Estado de México (CEEM), *Periódico Oficial*, 26 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3YmiCMJ>
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato (LIPEEG), *Periódico Oficial*, 30 de diciembre de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3qvBbF>
- Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero (LIPEEG), *Periódico Oficial*, 02 de junio de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3HlaLrg>
- Código Electoral del Estado de Hidalgo (CEEH), *Periódico Oficial*, 24 de noviembre de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3HH3bsp>
- Código Electoral del Estado de Jalisco (CEEJ), *Periódico Oficial*, 30 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3wECFd9>
- Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo (CEEMO), *Periódico Oficial*, 31 de agosto de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/4o9uoLP>
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos (CIPEEM), *Periódico Oficial*, 08 de junio de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/2u7TtbK>
- Ley Electoral del Estado de Nayarit (LEEN), *Periódico Oficial*, 07 de octubre de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3WQUksL>
- Ley Electoral para el Estado de Nuevo León (LEENL), *Periódico Oficial*, 04 de marzo 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3YduFLL>
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (LIPEEO), *Periódico Oficial*, 21 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/4ocazDz>
- Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla (CIPEEP), *Periódico Oficial*, 29 de julio de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3JqGYQN>
- Ley Electoral del Estado de Querétaro (LEEQ), *Periódico Oficial*, 01 de junio de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3jmOEsG>
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo (LIPEEQR), *Periódico Oficial*, 08 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3jldQzF>
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Sinaloa (LIPES), *Periódico Oficial*, 20 de enero de 2023. Disponible en: <https://bit.ly/3HQbceX>
- Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí (LEESLP), *Periódico Oficial*, 28 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3XVkb3Y>
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora (LIPEES), *Boletín Oficial*, 29 de mayo de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3XWRT2I>
- Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco (LEPET), *Periódico Oficial*, 25 de junio de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3DtODK7>
- Ley Electoral del Estado de Tamaulipas (LEET), *Periódico Oficial*, 13 de junio de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3XZxgt2>
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala (LIPEET), *Periódico Oficial*, 25 de abril de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3Hptimo>
- Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (CEEVIL), *Gaceta Oficial*, 28 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3YiUE4n>
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán (LIPEEY), *Diario Oficial*, 10 de agosto de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3RqmYzP>
- Ley Electoral del Estado de Zacatecas (LEEZ), *Periódico Oficial*, 12 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/4oSQXo5>

notas estratégicas son investigaciones sintéticas relevantes para el Senado de la República. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Elaboración de este número a cargo de Susana Ramírez Hernández.

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano del Senado de la República especializado en investigaciones legislativas aplicadas