

INFORME FINAL

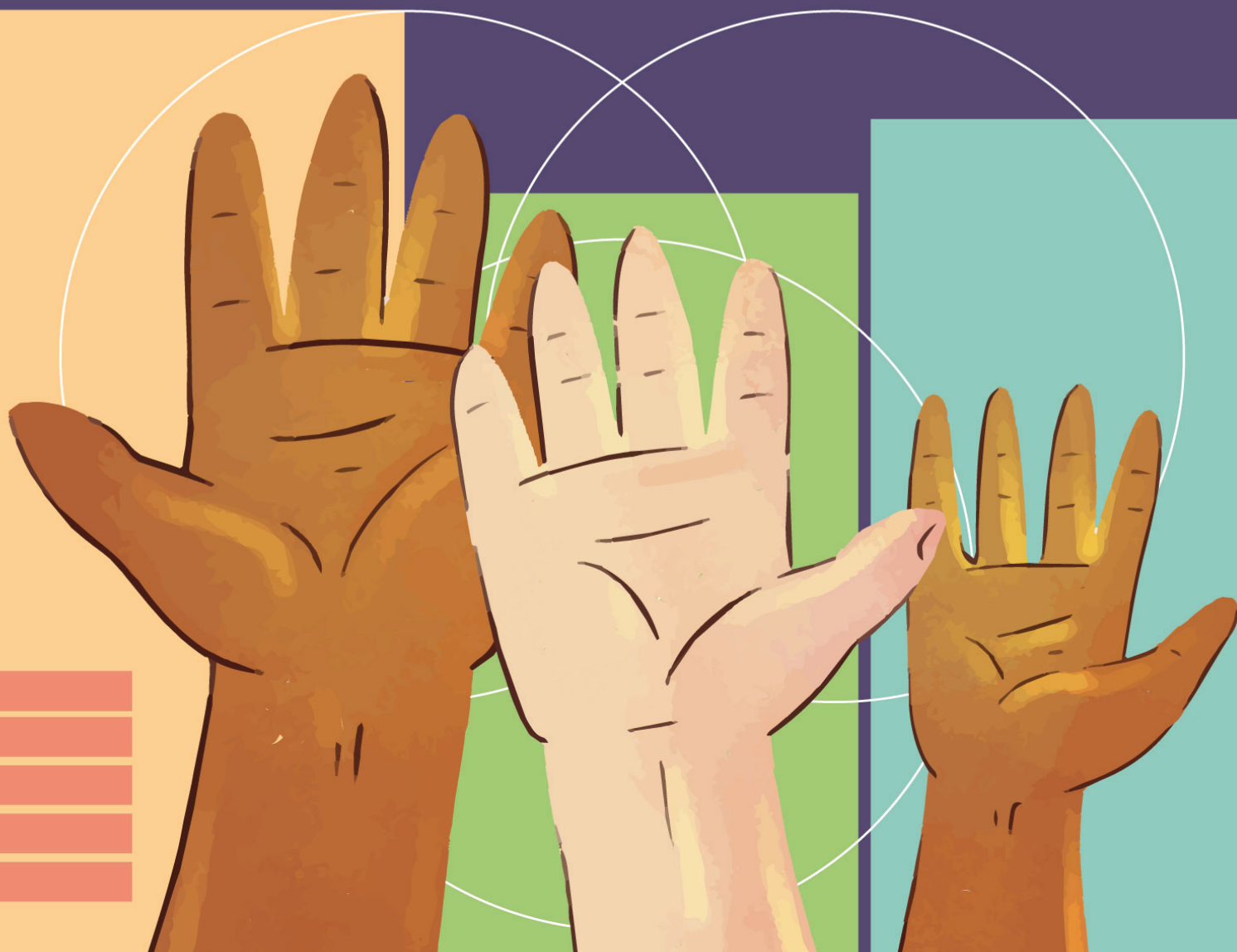
Estudio sobre los **resultados**
de las **acciones afirmativas**
implementadas durante el Proceso Electoral
Local Ordinario 2023 • 2024 en Guanajuato

Estudio especializado sobre la
efectividad en la aplicación
de las **acciones afirmativas**
y las barreras que enfrentaron
los grupos en situación de discriminación en
representación política en el Proceso Electoral
Local Ordinario 2023 • 2024 en Guanajuato



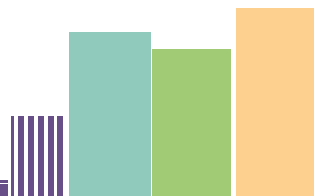
Estudio sobre los **resultados** de las **acciones afirmativas** implementadas durante el Proceso Electoral Local Ordinario 2023 • 2024 en Guanajuato

Informe final



Contenido

Introducción	7
I. Inventario de las medidas implementadas	9
a. Acciones afirmativas en favor de personas indígenas	14
b. Acciones afirmativas para la postulación de personas migrantes, con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual	19
II. Base legal y alcance normativo de las acciones afirmativas	24
a. Base legal de las acciones afirmativas	24
b. Alcance normativo de las acciones afirmativas aplicadas	47
III. Comparación entre las acciones afirmativas implementadas en otras entidades federativas y en el ámbito nacional, en el proceso electoral local 2023- 2024, y las implementadas por el IEEG	55
a. Acciones afirmativas implementadas en el ámbito nacional	55
b. Acciones afirmativas en la Ciudad de México	60
c. Acciones afirmativas en Oaxaca	64
d. Análisis comparativo	70
IV. Análisis de los resultados electorales según la pertenencia a grupos de atención prioritaria y otros factores relevantes	73
a. Participación por grupo de atención prioritaria	74
b. Tasa de éxito electoral	74
c. Resultados por partido político y coalición	76
d. Resultados por tipo de cargo	78
V. Comparación con datos poblacionales	81
VI. Conclusiones y recomendaciones	83
a. Conclusiones	83
b. Recomendaciones	89





Anexo 1. Disposiciones y estándares de cumplimiento de los derechos políticos de las personas indígenas	91
Anexo 2. Disposiciones y estándares de cumplimiento de los derechos políticos de las personas afromexicanas	93
Anexo 3. Disposiciones y estándares de cumplimiento de los derechos políticos de las personas migrantes residentes en el exterior	97
Anexo 4. Disposiciones y estándares de cumplimiento de los derechos políticos de las personas con discapacidad	99
Anexo 5. Disposiciones y estándares de cumplimiento de los derechos políticos de las personas de la diversidad sexual	101
Anexo 6. Metodología para realizar el análisis de los capítulos IV y V.	103

Gráfico 1. Diagrama de Venn de las candidaturas por personas electas y acción afirmativa	p. 73
---	--------------

Tabla 1. Reglas para la postulación de personas migrantes, con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual mediante acciones afirmativas	p. 23
Tabla 2. 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	p. 57
Tabla 3. Acciones afirmativas implementadas en el ámbito federal, PEF 2023-2024	p. 59
Tabla 4. Diputaciones y senadurías electas por acción afirmativa, PEF 2023-2024	p. 60
Tabla 5. Acciones afirmativas implementadas en la Ciudad de México, Periodo electoral local ordinario de la Ciudad de México 2023-2024	p. 62
Tabla 6. Diputaciones y concejalías electas por acción afirmativa Proceso electoral local ordinario de la Ciudad de México 2023-2024	p. 63
Tabla 7. Acciones afirmativas implementadas en el Estado de Oaxaca, Periodo electoral local ordinario 2023-2024	p. 68
Tabla 8. Diputaciones y ayuntamientos electos por acción afirmativa, Periodo electoral de Oaxaca 2023-2024	p. 69
Tabla 9. Candidaturas registradas por grupo de acción afirmativa	p. 74
Tabla 10. Tasa de éxito electoral por tipo de candidatura	p. 75

Tabla 11. candidaturas electas por grupo de acción afirmativa	p. 75
Tabla 12. Tasa de éxito electoral por grupo de acción afirmativa	p. 75
Tabla 13. Candidaturas registradas por partido y grupo de acción afirmativa	p. 76
Tabla 14. Personas electas por partido y grupo de acción afirmativa	p. 77
Tabla 15. Porcentaje personas electas entre candidaturas por partido y candidaturas por grupo de acción afirmativa	p. 78
Tabla 16. Porcentaje de postulaciones con acciones afirmativas, por encargo	p. 79
Tabla 17. Número de candidaturas por tipo de cargo y grupo de acción afirmativa	p. 79
Tabla 18. Personas electas por tipo de cargo y grupo de acción afirmativa	p. 80
Tabla 19. Porcentaje de personas electas por tipo de cargo y grupo de acción afirmativa (Tasa de éxito por grupo y tipo de cargo)	p. 80
Tabla 20. Distribución poblacional por grupos referentes a acciones afirmativas, población de 18 años o más	p. 81

Introducción.

Este documento, “INFORME FINAL”, es el tercer entregable de tres de los señalados en el Contrato No. C-06/2025, suscrito entre el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG) y Estudios y Estrategias para el Desarrollo y la Equidad, EPADEQ. Con él se integra el resultado del “ESTUDIO SOBRE LOS RESULTADOS DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS IMPLEMENTADAS DURANTE EL PROCESO ELECTORAL 2023-2024 EN GUANAJUATO”.

Cabe hacer notar que este INFORME FINAL se realizó básicamente con trabajo documental, por lo que sus conclusiones y recomendaciones se atienen a las evidencias que derivan de los resultados planteados en cada apartado. Los entregables cuarto, quinto y sexto, los cuales conforman el segundo estudio denominado “ESTUDIO ESPECIALIZADO SOBRE LA EFECTIVIDAD EN LA APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS Y LAS BARRERAS QUE ENFRENTARON LOS GRUPOS EN SITUACIÓN DE DISCRIMINACIÓN EN LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL PROCESO LOCAL ORDINARIO 2023-2024”, sí contemplan para su realización trabajo en campo, por lo que con el análisis cruzado de las evidencias de trabajo documental y campo se podrán plantear conclusiones y recomendaciones de mayor profundidad.

Este documento aborda en 6 capítulos el contenido establecido tanto en dicho Contrato, como en los términos de referencia para realizar este entregable.

En el Capítulo I “Inventario de las medidas implementadas”, se describen las acciones afirmativas implementadas en el estado de Guanajuato, sus antecedentes, las disposiciones normativas que fundamentan su implementación y los procesos jurídico administrativos que se desarrollaron para definirlas.

En el Capítulo II “Base legal y alcance normativo de las acciones afirmativas”, se analiza desde un enfoque de derechos humanos la base legal y el alcance normativo de las acciones afirmativas.

En el Capítulo III “Comparación con las acciones afirmativas implementadas en otras entidades federativas y en el ámbito nacional, en el proceso electoral local 2023-2024”, se describen las acciones afirmativas implementadas por 3 institutos electorales del país, el Nacional, el de la Ciudad de México y el de Oaxaca, en el proceso electoral 2023-2024, para contribuir al ejercicio de los derechos político-electorales de poblaciones de aten-

ción prioritaria, semejantes a las que el propio IEEG impulsó en Guanajuato, y se realiza una comparación entre las mismas.

En el Capítulo IV “Análisis de los resultados electorales según la pertenencia a grupos de atención prioritaria y otros factores relevantes”, se aborda la cuestión de la participación por grupo de atención prioritaria; la tasa de éxito electoral; los resultados por partido y coalición y los resultados por tipo de cargo.

En el Capítulo V “Comparación con datos poblacionales”, se contrasta la proporción de candidaturas y de personas electas de los grupos objeto de acciones afirmativas con el peso relativo que tienen dentro de la población que representan, más específicamente con aquel segmento de población que está en condiciones de elegir y ser electo.

Cabe señalar que en el Anexo 6 (anexos que se compendian al final del documento) se presenta la metodología que se siguió para realizar el análisis de los capítulos IV y V.

Finalmente, el Estudio cierra con un capítulo VI dedicado a las conclusiones y recomendaciones.

I. Inventario de las medidas implementadas.

Introducción sobre qué son las acciones afirmativas.

Las democracias liberales contemporáneas consideraron que para lograr la igualdad entre las personas era suficiente con decretarlo en las leyes, en términos de garantizar el igual valor de las personas y consecuentemente tratarlas de la misma manera. No obstante, la realidad mostró que los imperativos que se planteaban en la esfera normativa no eran suficientes para garantizar la igualdad entre personas con identidad cultural diversa y condiciones de vida diferentes.

Fue en los Estados Unidos de América en donde se dio el primer gran paso para que la igualdad de jure se complementara con una igualdad de oportunidades para personas diversas, en principio, tratando de incorporar a su marco de desarrollo y representación a la diversidad de su población afroamericana, buscando evitar que continuara su histórica discriminación, así como planteando pautas para revertirla y prevenirla.

La Ley de Derechos Civiles, que entró en vigor en 1965, estableció disposiciones orientadas a evitar la discriminación de las personas afroamericanas en esferas sociales como el empleo, la educación, la asistencia social y también en la de la representación político-electoral, planteando para ello el impulso de acciones específicas no solo desde el Estado en sus diversas expresiones, sino también obligando a ello a particulares y corporaciones diversas, como Empresas, Universidades, Sindicatos. Cabe recordar que dicha Ley respondió a los reclamos de acción pública elevados por el movimiento ciudadano en pro de los derechos civiles de las personas afroamericanas, iniciado una década atrás.¹

Dichas disposiciones fueron de diverso carácter, algunas obligaban a que el Estado creara programas para beneficiar directamente a la población afroamericana; otras, particularmente las dirigidas al empleo, planteaban la prohibición de hacer distinciones por raza, género, entre otros motivos, para contratar, y en su lugar establece el estándar del mérito y la habilidad para ello.²

A partir de entonces el Estado transitó de “la igualdad de trato a la prohibición de discriminación, de ahí (a través de leyes secundarias) a la igualdad de oportunidades y de esta, a políticas de Affirmative Action, es decir acciones positivas”.³ Esto, bajo el reconocimiento de que era necesario pero no suficiente establecer la igualdad de trato en las leyes, pues no basta con prohibir la discriminación para lograr su erradicación, sino que era necesario crear obligaciones y mecanismos que la previniera y además incidieran de manera directa en la transformación de la acción pública y privada, para que dejaran de

¹ González Martín, Nuria; “Acciones positivas: orígenes, conceptualización y perspectivas” en Derecho a la no discriminación; Carlos de la Torre Martínez, coordinador. UNAM, CONAPRED, CDHDF, 2006, p. 315

² Ibid, p. 316

³ Ibid. p. 321

discriminar por acción u omisión. Era imperativo actuar para hacer realidad la igualdad en el plano fáctico, objetivo, positivo, mediante acciones diversas que afirmaran la igualdad de oportunidades.

Como señala Nuria González, a partir de entonces “a través de la tutela antidiscriminatoria, los Estados adoptan acciones positivas dirigidas a la erradicación de las discriminaciones, desde dos vertientes fundamentales:

- 1) Actuaciones encaminadas a identificar discriminaciones directas e indirectas; labor realizada por los jueces que se plasma en sus sentencias, en sus precedentes jurisprudenciales.
- 2) Actuaciones dirigidas a eliminar la discriminación socio-estructural aumentando la presencia de grupos discriminados; labor realizada por los poderes normativos, la Administración”.⁴

En ese sentido, cabe apuntar que la eliminación de las discriminaciones no solo se fundamenta en un profundo sentido de la justicia social, que busca dar igual oportunidad a todas las personas, reconociendo que estas parten de contextos desiguales. Sino también se orienta por el imperativo de integrar y dar paso a la representación de esa diversidad de identidades existentes en función de la clase, la raza, el género, el origen étnico, etc.

Sobre esa base, “la tutela antidiscriminatoria y las acciones positivas son una forma de diferenciación para la igualdad, bien realizadas a través de los objetivos —goals— o cuotas:

- 1) Los objetivos, por un lado, marcarían un programa de acción positiva no cuantificada.
- 2) Las cuotas, por otro lado, establecen una reserva de un mínimo garantizado de plazas, lograda por varios procedimientos”.⁵

En este marco es en el que deben entenderse las acciones afirmativas que la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos en 1977, definió como “cualquier medida, más allá de la simple terminación de una práctica discriminatoria, adoptada para corregir o compensar discriminaciones presentes o pasadas, o para impedir que la discriminación se reproduzca en el futuro”.⁶

Definición de la que destaca que la acción afirmativa refiere a cualquier tipo de medida orientada a compensar discriminaciones presentes, pasadas y futuras; esto es, asegura en todo tiempo que los grupos a los que se dirigen no sean discriminados.

⁴ Ibid, p. 326.

⁵ Ibidem.

⁶ Citado por María de los Ángeles Fuentes Vida, Fundamentos y límites constitucionales de las medidas de acción positiva, Madrid, Civitas, 2003.

De hecho, desde 1965 la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CETFDR) había planteado la necesidad de impulsar medidas especiales para erradicar esta forma de discriminación, señalando en su artículo 1°, numeral 4 que “las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales no se considerarán como medidas de discriminación racial, siempre que no conduzcan, como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron”.⁷

De esta definición resulta relevante en tanto es parte fundante del marco internacional de derechos humanos con relación a las acciones afirmativas, como también destaca porque se establece que esas medidas especiales se dirigen a grupos sociales en particular para proteger el ejercicio de todos sus derechos, no solo su derecho a no ser discriminados. Importante también es que establece que dichas medidas deben tener una temporalidad, además de que advierte que su instrumentación no debe conllevar la violación de otros derechos, como el de la segregación racial.

Por su parte, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés, 1979), establece en su artículo 4° que “la adopción por los Estados Parte de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”.

En el caso de la definición de la CEDAW, resalta que plantea que las medidas especiales se deben implementar con el fin de acelerar las condiciones de igualdad. Además, establece las condiciones que darán lugar a poner fin a su implementación, situación que acontece cuando la igualdad de trato y oportunidades están vigentes.

Por lo que hace a la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CSDPD, 2008), en su artículo 5 “Igualdad y no discriminación”, esta plantea que:

“1. (...)

3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.

⁷ Ver <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial>



4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad”.⁸

En el caso de la definición de la CSDPD, destaca que se plantee como criterios para adoptar medidas especiales el de la pertinencia y el de la razonabilidad.

A este último respecto, es de señalarse que han sido los Comités creados en el marco de los Protocolos facultativos de las Convenciones los que han desarrollado con mayor amplitud las definiciones de las acciones afirmativas. Por ejemplo, el Comité de la CEDAW, en la Recomendación General 5 (1988), señala “recordando el párrafo 1 del Artículo 4° de la Convención. *Recomienda* que los Estados Partes hagan mayor uso de medidas especiales de carácter temporal como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cupos para que la mujer se integre en la educación, la economía, la política y el empleo”.

Así mismo, en la Recomendación General 25 (1999), párrafo 17 señala que se entenderá por *medidas especiales* de alcance temporal aquellas que en otras recomendaciones o “que los Estados Partes señalan como medidas especiales en su sentido correctivo, compensatorio y de promoción con las expresiones *acción afirmativa, acción positiva, medidas positivas, discriminación en sentido inverso y discriminación positiva*”.

De modo que desde el marco internacional de DDHH se ha planteado que existen acciones afirmativas para prevenir la discriminación, promover la igualdad, contribuir al ejercicio de los derechos por parte de grupos históricamente marginados, excluidos y/o discriminados, así como contribuir a la representación de las personas que forman parte de grupos sociales históricamente discriminados.

Como señalan Regina Tamez y Carlos Torres, “Habrà de reconocerse que existe un abanico de medidas especiales temporales, cada una con efectos y alcances distintos. Desde disposiciones reglamentarias que establecen la obligación de reservar cajones de estacionamiento para personas con discapacidad en todos los centros comerciales, hasta la creación de un sistema de cupos en las universidades o en los parlamentos a través del cual se garantice el acceso igualitario de personas pertenecientes a grupos poco representados”.⁹

De modo que existen muchos mecanismos para impulsar los fines señalados, entre ellos el legislativo. Efectivamente, la propia CEDAW en su Recomendación General 23 (1997) plantea que, “entre las medidas que han adoptado algunos partidos políticos figura la de reservar un número o un porcentaje mínimo de puestos en sus órganos ejecutivos para la mujer al tiempo que garantizan un equilibrio entre el número de candidatos y candidatas

⁸ Ver <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

⁹ Tamez Regina y Carlos Torres, “Marco internacional de las medidas especiales temporales”, en Defensor, Órgano de difusión mensual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Número 12, año V, diciembre de 2005. Ver https://piensadh.cdhhcm.org.mx/images/2007_dfensor12_nodiscriminacion.pdf

propuestos y asegurar que no se asigne invariablemente a la mujer a circunscripciones menos favorables o a los puestos menos ventajosos en la lista del partido. Los Estados Partes deberían asegurar que en la legislación contra la discriminación o en otras garantías constitucionales de la igualdad se prevean esas medidas especiales de carácter temporal”.

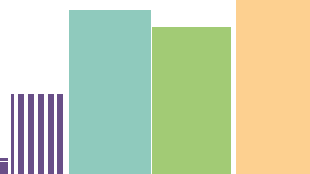
En el caso de México, desde hace más de dos décadas (2002) se estableció en Ley la obligación de los partidos políticos de reservar un 30% de sus candidaturas a mujeres a cargos al Congreso, porcentaje que se incrementó después a 40% (2008) y finalmente se erigió el principio de paridad de género (2014) en ese terreno en la Constitución General de la República. Extendiéndose hasta hoy día ese principio a la postulación a todos los cargos de elección popular y en la elección/designación de todos los puestos de alta dirección de la administración pública, en los 3 poderes y en órganos públicos autónomos. De modo que las acciones afirmativas, no solo en México,¹⁰ se han estipulado también en la legislación.

Sobre esta base es que se puede afirmar que, para fines de este Estudio, las acciones afirmativas objeto de análisis, particularmente aquellas que se dirigen a beneficiar a las personas indígenas para acceder a cargos de elección popular en ayuntamientos, aún y cuando estén en la legislación se deben considerar como acciones afirmativas. Y, en este caso, se debe considerar que el IEEG es una instancia que forma parte de la definición de las acciones afirmativas al reglamentarlas, por lo que se puede hablar en conjunto de acciones afirmativas que el IEEG determina y aplica, coparticipando con el Congreso Estatal en la que aquí se refiere.

Felipe de la Mata sintetiza lo que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su jurisprudencia ha señalado como elementos que componen las acciones afirmativas:

- “1) Temporales. Constituyen un medio cuya duración está condicionada al fin que se proponen, que es generar la igualdad.
- 2) Proporcionales y objetivas. Se les exige un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir (Jurisprudencia 3/2015).
- 3) No son generalizadas o universales. Deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector, un lugar y un tipo determinado.

¹⁰ Ver el caso de Argentina en <https://www.libertate.com.ar/que-son-las-medidas-de-accion-positiva/#:~:text=Las%20medidas%20de%20acci%C3%B3n%20positiva%20son%20estrategias%20orientadas%20a%20corregir,cupos%20laborales%20o%20incentivos%20fiscales.>



4) Se sustentan constitucional y convencionalmente. Ello, en el principio de igualdad material (Jurisprudencia 43/2014)".¹¹

En Guanajuato, se aplicaron acciones afirmativas durante el Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024 para garantizar la participación política de las personas con discapacidad, afromexicanas, de la diversidad sexual y de género, migrantes e indígenas en la postulación de candidaturas para dicho Proceso. Las acciones fueron determinadas por el Consejo General del IEEG (CGIEEG) en los acuerdos CGIEEG/038/2020, CGIEEG/085/2023 y CGIEEG/052/2024.¹²

a. Acciones afirmativas en favor de personas indígenas.

El proceso para definir acciones afirmativas para los pueblos y personas indígenas inició el 15 de agosto de 2018 con la emisión de la sentencia TEEG-JPDC-84/2018.¹³ En ella, el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato:

- 1) Reconoció la inexistencia de regulaciones estatales para hacer efectivos los derechos político-electorales de los pueblos, comunidades y personas indígenas consagrados en la legislación federal y tratados internacionales;
- 2) Exhortó al Congreso del Estado a realizar las adecuaciones legislativas pertinentes;
- 3) Vinculó al Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG) para emitir los reglamentos necesarios para garantizar la participación de dicho grupo poblacional en la vida pública y política del Estado.

En cumplimiento, el Congreso del Estado y el IEEG establecieron regulaciones que hicieron posible la implementación de acciones afirmativas para la postulación de candidaturas indígenas a integrantes de Ayuntamiento en próximos procesos electorales.

¹¹ De la Mata Pizaña, Felipe; "Revista Justicia Electoral, Número 31, ISSN 0188-7998, Volumen 1, enero-junio de 2023, p. 236, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ver <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/r-2020-04-31.pdf>

¹² Como se detalla enseguida, en el caso de las acciones afirmativas en favor de personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas para acceder a puestos en los ayuntamientos, estas se determinaron por parte del Congreso y el IEEG las reglamentó.

¹³ Sentencia TEEG-JPDC-84/2018. Disponible en: <https://transparencia.teegto.org.mx/historico/resolucion2018/juicios/TEEG-JPDC-84-2018.pdf>

Acción Afirmativa para postular candidaturas indígenas a integrantes de Ayuntamiento.

La obligación de postular candidaturas indígenas a integrantes de Ayuntamientos se implementó por primera vez en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021. Su definición inició el 29 de mayo de 2020 con la adición del artículo 184 Bis a la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato*, en el que se establecieron las siguientes reglas:

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

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

Antes del inicio del proceso electoral, el Instituto Estatal informará a los partidos políticos atendiendo los parámetros establecidos en el párrafo anterior, en qué municipios se deberá postular una fórmula de candidatura integrada por personas indígenas.

Para que el Instituto Estatal registre candidaturas de personas indígenas, deberán adjuntarse a la solicitud de registro carta firmada por el candidato indígena en la que este se auto identifica como tal acompañada de documentos que acrediten su adscripción con la comunidad indígena a la que pertenezca, los cuales podrán expedirse, por las autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres o por los representantes de la comunidad ante el ayuntamiento.

El Instituto Estatal valorará los documentos que se adjunten a la solicitud de registro de candidaturas de personas indígenas y determinará el cumplimiento de los requisitos establecidos en este artículo”.

Para regular la postulación de candidaturas indígenas conforme a lo estipulado en el artículo citado, el 4 de septiembre de 2020 el IEEG emitió el Acuerdo CGIEEG/038/2020, “mediante el cual se aprueba el Reglamento para la postulación de Candidaturas indíge-



nas del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato y se informa a los partidos políticos los municipios en los que deberán postular fórmulas de candidaturas integradas por personas indígenas en el proceso electoral local ordinario 2020-2021".¹⁴ El Reglamento¹⁵ establece que:

- *En los municipios cuya población indígena registrada en el último censo de INEGI represente más el 25% y que estén contemplados en el Padrón de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guanajuato, los partidos políticos, coaliciones y aspirantes a candidaturas independientes deberán incorporar, al menos, una fórmula de candidaturas a regidurías integrada por personas indígenas en los primeros cuatro lugares de la lista, lo que se estimará cumplido si, en la planilla, una persona indígena ocupa la candidatura al cargo de presidencia municipal o en una fórmula de sindicatura.*
- *En los municipios en los que la población indígena es igual o menor al 25%, los partidos políticos, coaliciones y candidatura independientes deben procurar incluir al menos una fórmula de candidaturas a regidurías, integrada por personas indígenas en cualquier lugar de la lista.*¹⁶

En el mismo Acuerdo (CGIEEG/038/2020), se informó a los partidos políticos la obligación de postular fórmulas a regidurías integradas por personas indígenas en las planillas de los ayuntamientos de Tierra Blanca y Victoria, municipios cuya población indígena registrada superaba el 25%. También se les informó la obligación de atender el principio de paridad de género, precisando que, en caso de que el número total de municipios en que deban postularse personas indígenas fuera impar, la fórmula de candidaturas a regidurías del municipio impar debería integrarse por mujeres. En el caso de las planillas de aspirantes a candidaturas independientes en que debían postularse personas indígenas, la fórmula de candidaturas a regidurías debería integrarse por mujeres.

Destaca que en dicho Acuerdo se planteaba la improcedencia de la inclusión de fórmulas para diputaciones federales y locales integradas por personas indígenas, señalando que ello implicaba reformas a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electoral y la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato,

¹⁴ Acuerdo CGIEEG/038/2020. Disponible en:

<https://api.ieeg.mx/repoinfo/Uploads/200904-extra-acuerdo-038.pdf>

¹⁵ IEEG. Reglamento para la Postulación de Candidaturas Indígenas, publicado el 14 de septiembre de 2020. Modificado el 13 de enero de 2021. Disponible en: <https://api.ieeg.mx/repoinfo/Uploads/reglamento-postulacion-cadidaturas-indigenas-2020-2021-anexo-38-080221.pdf>.

El 13 de enero de 2021 se modificó la fracción II del artículo 8 del Reglamento, toda vez que el IEEG excedió su facultad reglamentaria al atribuir a las personas consejeras del Consejo Estatal Indígena la posibilidad de expedir constancias de adscripción indígena, así como al autorizar a notarias públicas a expedir documentos de reconocimiento de adscripción indígena.

¹⁶ IEEG. Reglamento para la Postulación de Candidaturas Indígenas del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, artículos 6 y 7.

¹⁷ Acuerdo CGIEEG/038/2020, pp. 41

atribuciones con las que, se aseguraba, no contaba el IEEG.¹⁷ De manera que en el proceso electoral ordinario 2020–2021 únicamente se registraron candidaturas indígenas para integrar ayuntamientos, postulándose un total de 9 candidaturas indígenas.

Para el Proceso Electoral Local Ordinario 2023–2024, el 15 de noviembre de 2023 el CGIEEG determinó e informó a los partidos la obligación de postular fórmulas a regidurías integradas por personas indígenas en las planillas de los ayuntamientos de Tierra Blanca, Victoria y Atarjea, toda vez que el Censo General de Población y Vivienda 2020 registró que la población indígena constituía más del 25% en dichos municipios.¹⁸

Para el Proceso Electoral Local Ordinario 2023–2024, la postulación de candidaturas indígenas a ayuntamientos, se realizó en los mismos términos que en el Proceso 2020–2021, atendiendo las reglas contenidas en el artículo 184 Bis de la Ley electoral local y de conformidad con el Reglamento para la Postulación de Candidaturas Indígenas, tal como se establece en el artículo 74 de los Lineamientos para el Registro de Candidaturas en el Proceso Electoral Local Ordinario 2023–2024 aprobados el 30 de enero de 2024 mediante Acuerdo GIEEG/014/2024.¹⁹

Acción afirmativa para postular candidaturas indígenas a diputaciones locales.

La acción afirmativa para postular candidaturas indígenas a diputaciones locales se implementó por primera vez en el Proceso Electoral 2023–2024, no obstante que desde 2020 se iniciaron los trabajos para ello, los cuales corrieron por una vía paralela a los que se realizaron para postular candidaturas indígenas a integrantes de Ayuntamiento, que se vio en el apartado precedente.

Efectivamente, el 12 de noviembre de 2020 el TEEG emitió una sentencia,²⁰ en la que vinculó al Congreso del Estado de Guanajuato y al IEEG para realizar las adecuaciones y armonizaciones necesarias para garantizar los derechos político-electorales de los pueblos, comunidades y personas indígenas en las postulaciones para diputaciones locales.

En cumplimiento a ello, el 30 de noviembre de 2020 el CGIEEG instruyó a la Comisión Temporal de Reglamentos y Normatividad Electoral a realizar un análisis de la normatividad reglamentaria en materia de derechos político-electorales de los pueblos, comunidades y personas indígenas para diputaciones locales. En cumplimiento, la Comisión desarrolló un Plan de Actividades²¹ que se llevó a cabo en el lapso de agosto 2021 a julio de 2023 conforme a lo siguiente:

¹⁸ Acuerdo CGIEEG/081/2023.

Disponible en <https://api.ieeg.mx/repoinfo/Uploads/231115-extra-acuerdo-081.pdf>

¹⁹ Disponible en: <https://api.ieeg.mx/repoinfo/Uploads/240131-ord-acuerdo-014.pdf>

²⁰ Sentencia del juicio ciudadano TEEG-JPDC-55/2020 y su acumulado TEEG-JPDC-56/2020. Disponible en <https://transparencia.teegto.org.mx/historico/resolucion2020/juicios/TEEG-JPDC-55-2020yacum56.pdf>

²¹ El Plan de Actividades fue aprobado por el CGIEEG el 11 de agosto de 2021.

- “1) Elaboración de un documento de trabajo en el que se determinó la necesidad y desafíos que representa garantizar a los pueblos, comunidades y personas indígenas su acceso a cargos de representación política en el Congreso del Estado.*
- 2) Reuniones con distintas autoridades federales y estatales para trabajar de manera conjunta en la identificación de acciones afirmativas que garanticen la inclusión de candidaturas indígenas en el Congreso del Estado, y cinco mesas de diálogo regionales en las que participaron pueblos, comunidades y personas indígenas a fin de conocer de forma directa su opinión y necesidades respecto a su representación política en el Congreso del Estado, con los resultados de las mismas se elaboró un informe final, el cual se compartió a la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso del Estado de Guanajuato, por considerar dicha información trascendente para la construcción de normativa tendente a garantizar la representación política de pueblos, comunidades y personas indígenas en la legislatura local.*
- 3) Elaboración de fichas informativas que derivaron de los análisis a los documentos realizados en las actividades 1 y 2 del Plan, así como el «análisis sobre la normativa para garantizar la inclusión de candidaturas indígenas para diputaciones locales en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato», el cual fue enviado al Congreso del Estado”.²²*

Con base en dichas actividades, el CGIEEG, por conducto de la Unidad Técnica Jurídica y de lo Contencioso Electoral (UTJCE) elaboró un anteproyecto de acción afirmativa en favor de las personas, pueblos y comunidades indígenas para las diputaciones locales.

En el periodo del 30 de octubre al 9 de noviembre de 2023, el anteproyecto fue sometido a un proceso de consulta con la finalidad de recabar las opiniones, sugerencias y propuestas de personas representantes de las comunidades indígenas.

Al respecto, es importante señalar que el artículo 35 de la Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el Estado de Guanajuato,²³ establece que es derecho de todo pueblo y comunidad indígena ser consultado mediante procedimientos apropiados, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente. El mismo artículo precisa que es deber del Estado garantizar el acceso a este derecho.

Con base en los resultados de la consulta previa y del análisis de la legislación federal, así como de los criterios jurisdiccionales sobre acciones afirmativas, el 22 de noviembre de 2023, el CGIEEG emitió el acuerdo CGIEEG/085/2023 en el que determinó la acción afirmativa para la postulación de candidaturas de personas, pueblos y comunidades indígenas a las diputaciones locales en el Congreso del Estado, conforme a lo siguiente:

²² Acuerdo CGIEEG/085/2023.

²³ Disponible en <https://congreso-gto.s3.amazonaws.com/uploads/reforma/pdf/1568/20181010.pdf>

“Los partidos políticos y coaliciones al conformar las listas de diputaciones por el principio de representación proporcional deberán postular al menos una fórmula dentro de los primeros cuatro lugares de la lista a personas originarias o pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.

No obstante, se deja a los partidos políticos en libertad de postular adicionalmente candidaturas indígenas, a fin de favorecer la progresividad y optimización del ejercicio del derecho de representación política de las personas pertenecientes a los pueblos y las comunidades indígenas”. (Segundo Acuerdo)

b. Acciones afirmativas para la postulación de personas migrantes, con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual.

Las acciones afirmativas determinadas en favor de personas con discapacidad, afromexicanas, de la diversidad sexual y de género, y migrantes, son resultado de un proceso político, jurisdiccional y administrativo que inició el 26 de mayo de 2021 con un juicio ciudadano interpuesto ante el TEEG en contra del Acuerdo CGIEEG/264/2021²⁴ del Consejo, donde se demandaba garantizar el voto y la representación en el gobierno local de personas migrantes guanajuatenses residentes en el extranjero. En dicho Acuerdo, el Consejo General del IEEG determinó que no era posible incorporar la figura de diputaciones migrantes a través de acciones afirmativas, toda vez que el proceso electoral ya había iniciado, además de que no tenía la facultad normativa de emitirlas.

El 22 de junio de 2021, el TEEG emitió una sentencia²⁵ en la que revocó el Acuerdo CGIEEG/264/2021, determinando que el Consejo General sí contaba con atribuciones para emitir acciones afirmativas y lo vinculó a realizar un análisis sobre la viabilidad de emitir medidas afirmativas en favor de la comunidad migrante para postularse por diputaciones en el Congreso del Estado.

El Consejo General realizó el estudio y como resultado, estimó viable implementar acciones afirmativas en favor de la comunidad migrante guanajuatense residente en el extranjero; por lo que, mediante el Acuerdo CGIEEG/015/2022,²⁶ emitió la siguiente acción afirmativa, en principio, para la elección de diputaciones locales:

“por el principio de representación proporcional: Los partidos políticos y coaliciones deberán postular cuando menos una fórmula de candidatas o candidatos propietario y suplente, integrada por personas guanajuatenses migrantes residentes en el extranjero, dentro de los primeros cuatro lugares de la lista, para el siguiente proceso electoral local”.

²⁴ Disponible en: <https://api.ieeg.mx/repoinfo/Uploads/210526-extra-acuerdo-264.pdf>

²⁵ <https://transparencia.teegto.org.mx/historico/resolucion2021/juicios/TEEG-JPDC-211-2021.pdf>

²⁶ <https://api.ieeg.mx/repoinfo/Uploads/220308-extra-acuerdo-015.pdf>

En el mismo Acuerdo, el IEEG consideró importante emitir acciones afirmativas adicionales para garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de otros grupos históricamente excluidos. Retomando el principio de igualdad establecido en los artículos 1 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, tomando como antecedente 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 (Distritales) del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021”*,²⁷ aprobados por el Instituto Nacional Electoral; el IEEG emitió la siguiente acción afirmativa para personas con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual.

“En el proceso electoral local siguiente, los partidos políticos y coaliciones deberán postular cuando menos tres fórmulas de candidatas o candidatos propietario y suplente, integrada por personas pertenecientes a cualquiera de los grupos en situación de vulnerabilidad, esto es, a personas con discapacidad, afromexicanas, de la diversidad sexual, en los distritos electorales con porcentaje de votación más alto, conforme a los resultados definitivos del proceso electoral inmediato anterior”.

Cabe señalar que el Acuerdo CGIEEG/015/2022 fue impugnado por el Partido Acción Nacional (PAN) el 10 de marzo de 2022, al considerar que el mismo excedió el cumplimiento de la sentencia dictada en el expediente TEEG-JPDC-211/2021, en el sentido de que se beneficiaba no solo al grupo demandante, es decir, migrantes guanajuatenses, sino además a otros. También afirmó que el Acuerdo carecía de un estudio que explicara el sustento, motivación, fundamentación y justificación de las medidas emitidas en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad señalados. El 17 de marzo del 2022, el IEEG desechó la impugnación y, el 23 de marzo del mismo año, el PAN presentó un recurso de revocación ante el TEEG.

El 3 de agosto de 2022 el TEEG emitió una sentencia dentro del expediente TEEG-REV-05/2022,²⁸ en la concluyó que *“se debe dictar una resolución diversa en la que se dé contestación a todos y cada uno de los planteamientos hechos por el partido recurrente, así como observar las directrices fijadas en la sentencia plenaria, que inciden en el sentido del considerando 6 del Acuerdo CGIEEG/015/2022 denominado “Adopción de medidas afirmativas adicionales”, lo que implica la necesidad de realizar un estudio previo a emitir medidas afirmativas en favor de personas con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual, así como darles en ello la participación que merecen tales grupos, para contar con diputaciones con dichas calidades en el Congreso del Estado”*.²⁹

El 9 de diciembre de 2022, el Consejo General determinó modificar el acuerdo CGIEEG/015/2022,³⁰ para dejar sin efectos la acción afirmativa a favor de las personas con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual. El mismo mes instruyó la

²⁷ Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118027/Criterios-Registro-Candidaturas-Acuerdo-INE-CG160-2021.pdf>

²⁸ <https://sentencias.teegto.org.mx/Sentencias/REV/2022/50833ee3-c386-4ab1-84c6-336f49497289500.pdf>

²⁹ <https://api.ieeg.mx/repoinfo/Uploads/220526-recurso-de-revocacion-01-2022-rev-cg.pdf>

elaboración del estudio ordenado en la sentencia emitida por el TEEG.³¹ Es importante puntualizar que dicha modificación no implicó cambios en la acción afirmativa determinada para postular personas migrantes a diputaciones locales, la cual, permanece en los siguientes términos:

“Por lo anteriormente expuesto, se considera procedente implementar la siguiente acción afirmativa: Elección de diputaciones locales por el principio de representación proporcional: Los partidos políticos y coaliciones deberán postular cuando menos una fórmula de candidatas o candidatos propietario y suplente, integrada por personas guanajuatenses migrantes residentes en el extranjero, dentro de los primeros cuatro lugares de la lista, para el siguiente proceso electoral local”. (Acuerdo CGIEEG/015/2022)

De abril a julio de 2023 el Consejo General realizó el estudio referido, llevando a cabo tres mesas de diálogo y un proceso de consulta con personas con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual. El 24 de noviembre del mismo año, a través del Acuerdo CGIEEG/093/2023,³² se determinó viable emitir acciones afirmativas para diputaciones y ayuntamientos en el Proceso Electoral Local 2023-2024; donde establecieron las siguientes acciones:

“a) Ayuntamientos

Se determina que los partidos políticos y coaliciones postulen al menos una fórmula de regidurías integradas por personas con discapacidad, personas afromexicanas, personas de la diversidad sexual o personas migrantes dentro de las primeras cuatro fórmulas de la lista de representación proporcional, en los cuarenta y seis municipios del Estado.

b) Diputaciones

Se determina que los partidos políticos y coaliciones postulen bajo el principio de mayoría relativa al menos dos fórmulas integradas por personas con discapacidad, personas afromexicanas o personas de la diversidad sexual, de la manera siguiente:

a) Una fórmula en alguno de los distritos electorales uninominales que corresponda a su bloque de competitividad alta.

b) Una fórmula en alguno de los distritos electorales uninominales que corresponda a su bloque de competitividad media.

³⁰ La modificación se emitió en el Acuerdo CGIEEG/056/2022, disponible en <https://api.ieeg.mx/repoinfo/Uploads/221209-extra-ii-acuerdo-056.pdf>

³¹ La elaboración del estudio de instruyó en el Acuerdo CGIEEG/061/2022, disponible en <https://api.ieeg.mx/repoinfo/Uploads/221222-extra-acuerdo-061.pdf>

³² Disponible en <https://api.ieeg.mx/repoinfo/Uploads/231124-extra-acuerdo-093-votos.pdf>



Los partidos políticos y coaliciones podrán optar entre la anterior medida afirmativa y la que se menciona a continuación para diputaciones:

Se determina que los partidos políticos y coaliciones postulen una fórmula bajo el principio de mayoría relativa y una fórmula de representación proporcional integradas por personas con discapacidad, personas afromexicanas o personas de la diversidad sexual, de la manera siguiente:

- a) Una fórmula por el principio de mayoría relativa en alguno de los distritos electorales uninominales que corresponda a su bloque de competitividad alta.*
- b) Una fórmula por el principio de representación proporcional, dentro de las primeras cuatro fórmulas de la lista prevista en el inciso a) de la fracción II del artículo 189 de la ley electoral local.*

Lo anterior sin que se deposite en una misma persona la postulación por ambos principios”.

El 2 de marzo de 2024 el Pleno del Tribunal Estatal emitió una sentencia³³ en la que, por resultar “parcialmente fundados los conceptos de agravio planteados por las partes accionantes”, dejó sin efectos, por un lado, las medidas afirmativas aprobadas en el Acuerdo CGIEEG/093/2023, del 24 de noviembre de 2023. En él, el IEEG determinaba “la viabilidad de emitir acciones afirmativas en favor de personas con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual en la postulación de candidaturas a diputaciones y regidurías para el Proceso Electoral Local 2023-2024, así como en favor de personas migrantes en la postulación de regidurías para el mismo proceso”.³⁴ Y, por otro lado, también en ese mismo acto dejó sin efectos el Recurso de revocación 06/2023-REV-CG, interpuesto por el Partido Acción Nacional el 26 de noviembre de 2023, mediante el cual impugnaba el Acuerdo señalado del IEEG.

Lo que el Tribunal instruyó fue la emisión de una nueva acción afirmativa que garantizara la participación política de todos los grupos vulnerables, tomando como base los resultados obtenidos en el estudio que se realizó y las directrices precisadas en la sentencia.

Bajo ese marco, el 15 de marzo del mismo año, el CGIEEG emite Acuerdo CGIEEG/052/2024,³⁵ en el que emite las acciones afirmativas para garantizar la participación política de las personas con discapacidad, afromexicanas, de la diversidad sexual, indígenas y migrantes en la postulación de candidaturas para el Proceso Electoral Local Ordinario 2023 - 2024.

³³ Sentencia emitida dentro del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con número de expediente TEEG-JPDC-22/2023 y su acumulado TEEG-JPDC-24/2023. Disponible en <https://sentencias.teegto.org.mx/Sentencias/JPDC/2023/1d535c74-e672-4435-94be-d8c2cec3f833129.pdf>

³⁴ Ibid. p. 5.

³⁵ Disponible en <https://api.ieeg.mx/repoinfo/Uploads/240315-extra-acuerdo-052.pdf>

En ese sentido, estableció las siguientes reglas de postulación de carácter obligatorio para los partidos políticos y coaliciones:

Tabla 1 Reglas para la postulación de personas migrantes, con discapacidad afromexicanas y de la diversidad sexual mediante acciones afirmativas

Respecto a la elección de ayuntamientos	Respecto a la elección del Congreso del Estado
1. Los partidos políticos deberán postular al menos una fórmula de regidurías integradas por personas con discapacidad, afromexicanas, de la diversidad sexual o migrantes dentro de las primeras cuatro fórmulas de la lista de representación proporcional en los cuarenta y seis municipios del Estado. 2. Para el caso de las postulaciones de personas pertenecientes a la comunidad de la diversidad sexual, los partidos deberán destinar un mínimo de ocho fórmulas del total de las cuarenta y seis cuotas señaladas previamente. Los partidos políticos o coaliciones podrán optar por postular personas de cualquiera de los grupos vulnerables para los cargos de mayoría relativa en los ayuntamientos, lo que será tomado en consideración para el cumplimiento de la medida afirmativa, al no existir alguna restricción constitucional o convencional para ello.	1. Los partidos políticos deberán postular al menos dos fórmulas bajo el principio de mayoría relativa integradas por personas con discapacidad, afromexicanas o diversidad sexual bajo cualquiera de las siguientes modalidades: i) una fórmula por el principio de mayoría relativa en alguno de los distritos de competitividad alta y una fórmula por el principio de mayoría relativa en alguno de los distritos de competitividad media; o bien, ii) una fórmula por el principio mayoría relativa en alguno de los distritos con competitividad alta y una fórmula por el principio de representación proporcional dentro de los primeros cuatro lugares de la lista prevista en la ley electoral local. 2. Los partidos y coaliciones deberán destinar una fórmula exclusivamente para personas pertenecientes a la comunidad de la diversidad sexual.

Fuente: Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. Acuerdo CGIEEG/052/2024.

II. Base legal y alcance normativo de las acciones afirmativas.

Introducción.

En este Capítulo se analiza desde un enfoque de derechos humanos la base legal y el alcance normativo aplicable a las acciones afirmativas. Para ello, en el primer apartado, se ubican las disposiciones específicas sobre los derechos políticos en general que se prescriben en el marco internacional y nacional de derechos humanos (DDHH), tanto como obligaciones del Estado, así como los correlativos derechos de los grupos de población en situación de vulnerabilidad objeto de dichas acciones afirmativas.

En el segundo apartado, se analiza el alcance normativo de las acciones afirmativas impulsadas por el IEEG en el proceso electoral 2023-2024 (que han sido expuestas en el Capítulo anterior), teniendo como referente tanto los derechos como las obligaciones identificadas para cada uno de los grupos de población en situación de vulnerabilidad. Cabe acotar que el análisis se hace sobre los derechos en los que busca impactar las acciones afirmativas, que son los de corte electoral.

a. Base legal de las acciones afirmativas.

Para analizar la base legal y el alcance normativo de las acciones afirmativas, el punto de partida se ubica en el reconocimiento que existe en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de que el marco internacional de DDHH forma parte de nuestro marco legal nacional. En el “Capítulo I de los Derechos Humanos y sus garantías”, donde se contiene el Artículo 1, se establece:

“Artículo 1°. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

Lo anterior implica que en nuestro país toda persona goza de la protección de los derechos humanos (DDHH) consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales (dentro de los que están las Convenciones) a los que México se ha adherido; mismos que se interpretarán bajo el principio “Pro Persona”, es decir, utilizando aquella norma que proteja en mayor medida los derechos de las personas.

En ese mismo artículo, la Constitución prohíbe toda forma de discriminación “motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

De modo que queda prohibido excluir a un determinado grupo social, entre ellos los incluidos en este estudio, por cualquier condición o identidad, del ejercicio de algún derecho, entre ellos el del voto.

Es en el artículo 35 de nuestra Carta Magna donde establece que es derecho de las y los ciudadanos mexicanos:

“I Votar en elecciones populares

II Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley (...)

(III ...)

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional, (...).”.

Esto es, se establece, por un lado, el derecho de toda persona a participar mediante el voto en las decisiones políticas del país; y por otro, también se consagra el derecho a ser postulado y electo a cualquier cargo de elección popular, a fin de participar en la toma de las decisiones públicas del país que corresponda al órgano de Estado que integre. Muy importante es destacar que el derecho al voto se extiende también a participar en Consultas Populares, que es una figura de participación política constitucional donde se definen popularmente asuntos de interés nacional o regional y que no son por sí mismos electivos.

También se debe poner de relieve que, tanto el derecho votar como ser votado, se plantean en un marco de apego a “la paridad”, que en una lectura integral de la Constitución refiere a la paridad de género, principio que conforme a los artículos 41, 53, y 56 guía la integración de los órganos del Estado. Dado que tiene ese carácter de principio, es que este mandato para garantizar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en ese ámbito está por encima de otras disposiciones que buscan garantizar la integración de otros grupos o identidades sociopolíticas, por lo que tienen que acoplarse conforme a aquel.

Los DDHH se encuentran garantizados en el marco del derecho internacional en dos Sistemas. Por un lado, el Universal, que rige en el marco de la Organización de Naciones Unidas; y por otro, el Regional, que rige en el marco de la Organización de Estados Americanos.



Respecto del derecho de toda persona a votar y ser votada, en el Sistema Universal, el derecho al voto está protegido con base en lo que dispone el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece lo siguiente:

- "1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.*
- 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*
- 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto".³⁶*

Lo anterior implica que toda persona puede ejercer el derecho al voto sin restricción alguna, solo tiene que acreditar su pertenencia a un país, esto es, su nacionalidad. En ese mismo sentido, puede participar en las funciones de gobierno. Cuestiones importantes para todos los grupos beneficiarios de las acciones afirmativas, en particular para las personas guanajuatenses migrantes en el extranjero, cuya residencia no es un impedimento para ello, incluso que cuente con doble nacionalidad.

También este derecho al voto y ser votado se encuentra protegido por el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, donde además de reiterar lo señalado en la Declaración citada arriba, establece que esos derechos los podrán ejercer "todos los ciudadanos (...) sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2 (entre otras condiciones sociales menciona raza, color, sexo, idioma, origen nacional...), y sin restricciones indebidas..."³⁷

Esto es, establece que ninguna persona en condición de ciudadanía podrá ser discriminada por motivo alguno para votar y ser votado. Con relación a las restricciones para ejercer ese derecho por parte de la ciudadanía, el Comité del Pacto ("Comité de Derechos Humanos") estableció en su Comentario General N° 25 (57) 1/ que estas deben ser "objetivas y razonables", por ejemplo, en razón de la edad adulta de las personas, como también de su "condición de incapacidad mental".³⁸

³⁶ Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su (Resolución 217). Ver <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

³⁷ Aprobada por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI) el 16 de diciembre de 1966. Ver <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

³⁸ Aprobada el 27 de agosto de 1996 por el Comité de Derechos Humanos con arreglo al párrafo 4 del artículo 4° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos. Ver https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/21/Rev.1/Add.7&Lang=en

Dicha Observación también define que “la dirección de los asuntos públicos, mencionada en el párrafo a), es un concepto amplio que se refiere al ejercicio del poder político. Incluye el ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo. Abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales. La asignación de facultades y los medios por los cuales cada ciudadano ejerce el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos, protegido por el artículo 25, se determinarán en la constitución o en otras leyes”.³⁹

Por lo que hace el Sistema Interamericano o Regional, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, se establece el “Derecho de sufragio y participación en el gobierno”, el cual consiste en que (Artículo XX) “toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”.⁴⁰

Con arreglo a esa Declaración, la Convención Americana de Derechos Humanos plantea en su artículo 23 los derechos políticos, en los siguientes términos:

“Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*
- b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y*
- c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.⁴¹

³⁹ Ibid, parágrafo 5.

⁴⁰ Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia, 1948.

Ver <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp>

⁴¹ Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969. Adoptada en San José, Costa Rica el 22 de noviembre de 1969. Entrada en Vigor: 18 de julio de 1978, conforme al Artículo 74.2 de la Convención. Ver https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convención_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf



Además de reiterar lo señalado en la citada Declaración respecto del derecho a votar y ser votado en elecciones, se destaca el derecho de las personas a que esa participación en funciones públicas debe darse en condiciones generales de igualdad. Así como a señalar que la ley puede reglamentar los derechos señalados, con relación a la edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil o mental, entre otras condiciones de las personas. Lo que implica que el derecho puede acotarse a diversas condiciones con las que deben cumplir las personas, sin que ello signifique vulnerar su derecho a la no discriminación, que se consagra en su artículo 1°.

Disposiciones generales como la igualdad y la no discriminación, contenidas en esos instrumentos fundantes de la doctrina de los derechos humanos, encuentran concreción en otro tipo de instrumentos más específicos, como las Convenciones que se han erigido para proteger esos derechos en particular respecto de determinados grupos de población.

Derechos políticos de las personas afromexicanas.

Es el caso de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, que plantea en su artículo 1° que “la expresión *discriminación racial* denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”.⁴²

De esta definición destaca que es más protectora de los derechos humanos que la que se establece en la Constitución Mexicana, en tanto hace explícitas diversas maneras en las que se puede discriminar, como son actos que distingan, excluyan, restrinjan o tomen preferencia, con base en alguno de los motivos expuestos. Además, reconoce, al igual que nuestra Constitución, que la discriminación puede ser por objeto, es decir, ser intencionada, pero también reconoce la existencia de aquella que es resultado, que puede derivar de un acto no intencionado. También es más amplia la protección porque no se limita a señalar que se anula o menoscaba el derecho por impedir su ejercicio en sí, sino también se viola el derecho porque se impide su goce, o se afecta su reconocimiento, que es también una forma de vulnerarlo.

Resulta clave que esta definición establezca que se viola o menoscaba el derecho a la no discriminación cuando ese ejercicio, goce o reconocimiento no se da en condiciones de igualdad. De donde se desprende la obligación de generar condiciones de igualdad entre las personas para ejercer sus derechos, pues en realidad estas no tienen todas las mismas condiciones sociales, económicas, culturales y políticas para hacerlo.

⁴² Aprobada el 21 de diciembre de 1965 por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX).

En consonancia con ello, en el artículo 5 establece el derecho a la igualdad de las personas ante la ley, distinguiendo varias esferas, entre ellas la relativa a los derechos políticos, donde plantea lo siguiente:

“Artículo 5 (...) los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

(...)

c) Los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas;”

En el marco de esta Convención se creó el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, cuya función es promover y vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la misma entre los Estados Parte. Este Comité, en el 79° período de sesiones, del 8 de agosto a 2 de septiembre de 2011, emitió la Recomendación general N° 34, misma que contiene lo siguiente con relación a las personas afrodescendientes.

En primer término, el Comité justifica, entre otras razones que, “Observando que del examen de los informes de los Estados parte en la Convención se desprende claramente que los afrodescendientes siguen siendo víctimas del racismo y la discriminación racial”.⁴³ En segundo término, emite diversas recomendaciones, entre las que destaca las siguientes, que se constituyen en estándares para valorar la vigencia del derecho:

“IX. Derechos civiles y políticos

42. Garantizar que las autoridades, a todos los niveles del Estado, respeten el derecho de los miembros de comunidades de afrodescendientes a participar en las decisiones que les afecten.

43. Tomar medidas especiales y concretas para garantizar a los afrodescendientes el derecho a participar, votar y ser candidatos en elecciones celebradas mediante sufragio igual y universal, y a estar debidamente representados en todos los órganos de gobierno.

44. Promover la sensibilización de los miembros de las comunidades afrodescendientes respecto de la importancia de su participación activa en la vida pública y política, y eliminar los obstáculos a esta participación.

⁴³ “Recomendación general N° 34 Discriminación racial contra afrodescendientes”. Ver https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?symbolno=CERD/C/GC/34&Lang=sp

45. *Tomar todas las disposiciones necesarias, incluidas medidas especiales, para asegurar la igualdad de oportunidades de participación de los afrodescendientes en todos los órganos de gobierno centrales y locales.*

46. *Organizar programas de formación para mejorar la capacidad de formulación de políticas y gestión pública de los funcionarios del Estado y los representantes políticos que pertenezcan a comunidades afrodescendientes.”*

Importante es señalar que la Constitución Mexicana desde 2019 reconoce a la población afromexicana “como parte de la composición pluricultural de la Nación”,⁴⁴ y les da el estatus de pueblos y comunidades, “con los derechos señalados en los apartados anteriores de este artículo” esto es, el derecho al voto y ser votado en igualdad de condiciones tanto para cargos de elección popular como para integrarse como representante o autoridad en los formas de gobierno que adopte, conforme a sus sistemas normativos internos; es decir, como se señala para los pueblos y comunidades indígenas.⁴⁵

Además, en el apartado D, reconoce derechos específicos de las mujeres afrodescendientes y de las mujeres indígenas para participar en la toma de decisiones de carácter público en condiciones de igualdad sustantiva, lo que plantea de la siguiente manera:

*“D. Esta Constitución reconoce y el Estado garantiza el derecho de las mujeres indígenas y afromexicanas a participar de manera efectiva y en condiciones de igualdad sustantiva en los procesos de desarrollo integral de sus pueblos y comunidades; en la toma de decisiones de carácter público (...).”*⁴⁶

Por último, respecto de personas afromexicanas, es de destacarse que la Constitución Política para el Estado de Guanajuato si reconoce a las personas afromexicanas como parte de la composición pluricultural del Estado. El artículo primero párrafos séptimo y octavo lo señalan así:

“Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas como parte de la composición pluricultural y multiétnica del estado.

*Esta Constitución reconoce el derecho de las mujeres indígenas y afromexicanas a participar de manera efectiva y en condiciones de igualdad sustantiva en los procesos de desarrollo integral de sus pueblos y comunidades; en la toma de decisiones de carácter público; en la promoción y respeto de sus derechos de acceso a la educación, a la salud, a la propiedad y a la posesión de la tierra y demás derechos humanos”.*⁴⁷

⁴⁴ Ver apartado C del artículo 2°.

⁴⁵ Esto, en razón de que, como se señala en el texto constitucional, se reconoce que las comunidades afromexicanas, al igual que a los pueblos y comunidades indígenas, “tienen el carácter de sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio.” Ver apartado C de la Constitución.

⁴⁶ Apartado D del artículo 2° constitucional. Cabe señalar que este párrafo fue adicionado en 2024.

⁴⁷ Constitución Política del Estado de Guanajuato, Artículo 1°, párrafo noveno. Cabe hacer notar que este reconocimiento data del 25 de mayo de 2025.

Ver <https://www.congresogto.gob.mx/constitucion-politica-del-estado-de-guanajuato>

Derechos políticos de las personas indígenas.

En el caso de las personas indígenas, la Constitución mexicana establece en su artículo 2° que:

“La Nación tiene una composición pluricultural y multiétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellas colectividades con una continuidad histórica de las sociedades precoloniales establecidas en el territorio nacional; y que conservan, desarrollan y transmiten sus instituciones sociales, normativas, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus sistemas normativos.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. (...) Para el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se deben tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos, de asentamiento físico y de autoadscripción”.⁴⁸

Importante es destacar la fracción tercera del apartado A de este artículo, en tanto señala que los pueblos y comunidades indígenas, bajo el reconocimiento a su libre autodeterminación y autonomía, tienen derecho a:

“III. Elegir de acuerdo con sus sistemas normativos a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso, sus sistemas normativos limitarán los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

(...)

X. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes en los ayuntamientos, de acuerdo con los principios de paridad de género y pluriculturalidad conforme

⁴⁸ Ver apartado A del artículo 2° constitucional, párrafos segundo, tercero cuarto y quinto.

a las normas aplicables. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos, con el propósito de fortalecer su participación y representación política”.

Esto es, el ejercicio de su derecho a votar y ser votado debe realizarse en condiciones de igualdad, no solo para cargos de elección popular sino para integrarse mediante elección como autoridad o representante en sus formas de gobierno interno.

Es importante destacar que también debe garantizarse que existan condiciones de igualdad en la elección de las autoridades y representantes que derivan de sus propias formas de gobierno y de acuerdo con lo que marca sus sistemas normativos.

La Constitución General de la República también reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir en municipios con población indígena a representantes en los ayuntamientos, bajo los principios de paridad de género y pluriculturalidad. Así como también mandata a que las constituciones y leyes de las entidades federativas reconozcan y regulen tales derechos.

Esto significa que la Constitución reconoce la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y dispone, para asegurar su derecho político a votar y ser votado, que este se realice en condiciones de igualdad. Asimismo, plantea que ese derecho se extiende a los procesos de elección de representantes y autoridades para integrar las formas de gobierno que consideren sus sistemas normativos internos y mandata a que, en aquellos municipios con población indígena, los representantes en los Ayuntamientos se elijan bajo los principios de paridad de género y pluriculturalidad.

Por lo que hace a la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, esta plantea, además de lo señalado párrafos atrás en el apartado relativo a las personas afrodescendientes, que *“reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y autonomía, en los términos y condiciones que determine la Ley de la materia, tomando en cuenta los principios generales del artículo 2° de la Constitución Federal y criterios etnolingüísticos y de asentamientos físicos”*.⁴⁹

Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismo del Sistema de Naciones Unidas, adoptó el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (169),⁵⁰ mismo que en su artículo 6 establece:

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) (...)

⁴⁹Artículo 1°, op. cit.

⁵⁰Aprobado el 27 junio 1989 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo y adoptado por México. Ver <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/indigenous-and-tribal-peoples-convention-1989-no-169>

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; (...)"

Lo anterior implica que la OIT fija como criterio para que los pueblos indígenas puedan participar en la definición de asuntos públicos, el que puedan participar en decisiones en instituciones de carácter electivo de manera libre y, al menos, en la misma medida que otros sectores de la población. Lo que implica la responsabilidad del Estado de generar condiciones para que esa participación se dé en condiciones de igualdad con población no indígena.

En complemento de lo anterior, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece lo siguiente:

"Artículo 5. Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado".⁵¹

Esto es, el Estado debe garantizar el pleno ejercicio del derecho a la participación de los pueblos indígenas en los asuntos públicos.

En adición a lo anterior, en el artículo 33, párrafo 1, se señala que:

"2. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos".

Esto implica que también se debe garantizar su derecho a determinar las estructuras de gobierno y su composición, esto es, cómo se componen, o dicho en otros términos, cómo se integran, de conformidad con sus propios procedimientos.

Lo anterior implica que el Estado no solo debe garantizar el voto libre de las personas indígenas para integrar la institucionalidad estatal, sino también para integrar la institucionalidad indígena.

Por su parte y en el ámbito del Sistema Interamericano, en 2016 se adoptó la Declaración Americana de Derechos de los Pueblos Indígenas, la cual plantea en su Artículo XXI Derecho a la autonomía y autogobierno, párrafo 2, que:

⁵¹ Aprobada por la Asamblea el 13 de septiembre de 2007. Ver <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/13-declaracion-pueblos-indigenas.pdf>

“2. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión. También tienen el derecho de participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos. Pueden hacerlo directamente o a través de sus representantes, de acuerdo a sus propias normas, procedimientos y tradiciones. Asimismo, tienen el derecho a la igualdad de oportunidades para acceder y participar plena y efectivamente como pueblos en todas las instituciones y foros nacionales, incluyendo los cuerpos deliberantes.”

Este mandato debe entenderse en el sentido de que el Estado debe garantizar esa participación política, pues en la SECCIÓN SEXTA: Provisiones generales, Artículo XXXI, párrafo 1, establece:

“1. Los Estados garantizarán el pleno goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales de los pueblos indígenas, así como su derecho a mantener su identidad cultural, espiritual y tradición religiosa, cosmovisión, valores y a la protección de sus lugares sagrados y de culto y de todos los derechos humanos contenidos en la presente Declaración”.⁵²

En el caso del marco legal federal secundario erigido para garantizar los derechos indígenas, éste protege diversos derechos de esta población, pero ninguna atiende de manera específica los derechos políticos de la misma, salvo los de carácter electoral, que se analizan adelante.⁵³

No obstante, en el caso del ámbito estatal, está la Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el Estado de Guanajuato,⁵⁴ misma que plantea la garantía de algunas dimensiones de los derechos políticos.

En su artículo 1 plantea que el objeto de la Ley es, entre otros:

“I (...)

(...)

III. Reconocer y preservar los derechos, la lengua, la cultura, la identidad, la integridad de sus tierras y las formas específicas de organización de los pueblos y las comunidades indígenas”.

⁵² Declaración Americana Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada en la segunda sesión plenaria de la Organización de Estados Americanos, celebrada el 14 de junio de 2016.

Ver <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>

⁵³ Está la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas; la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas; la Ley Federal de Protección del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas; además de otras que buscan acabar con la discriminación y exclusión que padecen diversos grupos de población, entre ellos los indígenas.

⁵⁴ Op. cit.

Resulta de interés para este estudio que dicha Ley en su artículo 6 defina a las autoridades indígenas de la siguiente manera:

(...)

“Autoridades indígenas: son aquéllas que los pueblos y las comunidades indígenas reconocen como tales con base en sus propios sistemas normativos internos, y en cuya elección se garantiza la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres;”

Esto es, se plantea en esta Ley la obligación del Estado de proteger los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, entre ellos los políticos, por lo cual establece el mandato de que, en la elección de las autoridades indígenas reconocidas por sus propios sistemas normativos, las mujeres y hombres participen en igualdad de condiciones.

Derechos políticos de la población migrante residente en el extranjero.

En el caso de la población migrante residente en el extranjero, del análisis de los instrumentos generales de DDHH nacionales y de ambos sistemas internacionales, se desprende que desde sus orígenes se reconocía el derecho de cada persona a votar y ser votado para involucrarse en la decisión de los asuntos públicos de su país, casi sin restricción explícita, salvo la edad, la condición de discapacidad intelectual o bien, en algunos casos se señaló la residencia. Cuestión esta última que implicaba que era justificado restringir ese derecho a quienes no residían en el país en el que querían ejercer uno u otro de esos derechos, o ambos.

En ese sentido, se consideraba causa justificada para que no se reconocieran esos derechos a la población migrante en el extranjero el hecho de que tanto el derecho a votar como el de ser votado solo podía ejercerse presencialmente en el país de origen.

Lo cierto es que, al paso del tiempo, gracias al cambio de paradigma que implicó el avance de la doctrina de los derechos humanos, junto con otros factores como avances en el terreno de las tecnologías de la información, se favoreció el ejercicio de esos derechos por parte de las comunidades migrantes en otros países.

Fue en 1996 cuando en la Constitución Mexicana se eliminó de la fracción III del artículo 36, la disposición que imponía como obligación de los ciudadanos mexicanos votar en el distrito electoral que le correspondía; así lo consignaba:

“Artículo 36. Son obligaciones de los ciudadanos de las República:

(I ...)

III Votar en las elecciones en el distrito electoral que le corresponda (...)”



Con ello, se abrió paso la posibilidad de ejercer el voto extraterritorialmente. Armonizada hasta 2005 la legislación secundaria con esa disposición constitucional se contó entonces con la posibilidad de garantizar ese derecho en las elecciones federales de 2006. De entonces al día de hoy, prácticamente todas las entidades de la República garantizan el voto de sus migrantes que residen fuera de su Estado.⁵⁵

Por lo que hace a la Constitución Política del Estado de Guanajuato, no reconoce la población migrante guanajuatense residente en el extranjero como un grupo poblacional con identidad propia.

En el plano del derecho internacional de los DDHH, existen algunos mandatos específicos respecto de esta población. Es el caso de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, que en su artículo 42 estipula:

1. *“Los Estados Parte considerarán la posibilidad de establecer procedimientos o instituciones que permitan tener en cuenta, tanto en los Estados de origen como en los Estados de empleo, las necesidades, aspiraciones u obligaciones especiales de los trabajadores migratorios y sus familiares y considerarán también, según proceda, la posibilidad de que los trabajadores migratorios y sus familiares tengan en esas instituciones sus propios representantes libremente elegidos.*
2. *Los Estados de empleo facilitarán, de conformidad con su legislación nacional, la consulta o la participación de los trabajadores migratorios y sus familiares en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades locales.*
3. *Los trabajadores migratorios podrán disfrutar de derechos políticos en el Estado de empleo si ese Estado, en el ejercicio de su soberanía, les concede tales derechos.”*⁵⁶

De la primera disposición se desprende la obligación para los Estados Parte de establecer procedimientos e instituciones que permitan que las personas trabajadoras migrantes cumplan en sus Estados de origen con sus obligaciones relativas a la atención de sus “necesidades, aspiraciones y obligaciones especiales”, lo que puede enmarcarse en la participación en asuntos de interés público, así como en elegir libremente representantes en dichas instituciones. En ese sentido, a un conjunto significativo de personas pertenecientes de un Estado, como lo son los “trabajadores migratorios” se les reconoce

⁵⁵ Para un análisis más detallado de ese itinerario del voto extraterritorial, particularmente de los mexicanos en el extranjero, ver “El voto de los mexicanos residentes en el extranjero” de Yuri G. Beltrán Miranda, en Ugalde, Luis Carlos y Said Hernández Q. Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2020.

⁵⁶ Adoptada el 18 de diciembre de 1990 mediante la Resolución 45/158 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Ver en <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers>

el derecho a participar, entre otros medios a través del voto, así como para ser representante, para ser electo, en condiciones de libertad, para involucrarse en la definición de asuntos de interés público que les afecten.

Relacionada con la vigencia los derechos humanos, no solo laborales, de los trabajadores migrantes en otro Estado, independientemente de su condición migratoria, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en los siguientes términos:

"173. Por las razones expuestas, LA CORTE, DECIDE por unanimidad, Que es competente para emitir la presente Opinión Consultiva. Y ES DE OPINIÓN por unanimidad:

"1 (...)

(...)

8. Que la calidad migratoria de una persona no puede constituir una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los de carácter laboral (...)"⁵⁷

Sobre esa base, se debe entender que, a toda persona migrante en el exterior, independientemente de su calidad migratoria, se le debe garantizar el conjunto de sus derechos humanos, no solo los laborales, por lo que sus derechos políticos, como derechos humanos, deben ser protegidos, promovidos, garantizados, tanto por el Estado donde residen como el Estado de origen.

Finalmente, es importante hacer notar que la Constitución General de la República no contiene disposición alguna para promover el mantenimiento del vínculo de nuestros connacionales residentes en el exterior, a fin de mantener su arraigo. No obstante, en el caso de las personas indígenas migrantes, en el artículo 2, fracción XIII, inciso e, párrafo segundo, establece lo siguiente:

"La ley establecerá los mecanismos para que las personas indígenas residentes y las migrantes, puedan mantener la ciudadanía mexicana y el vínculo con sus comunidades de origen".

Por su parte, la Constitución guanajuatense no contiene disposición alguna al respecto. Y en el caso de la *Ley para la Protección y Atención de las Personas Migrantes y sus Familias del Estado de Guanajuato*, no establece nada respecto de los derechos políticos de las personas migrantes.

⁵⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos Opinión consultiva oc-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos.

Ver <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf>



Derechos políticos de las personas con discapacidad.

En el caso de las personas con discapacidad, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a pesar de que les reconoce diversos derechos específicos, ninguno de ellos se dirige a garantizar sus derechos políticos.

En el caso de la Constitución guanajuatense, en ningún sentido la reconoce como una población con características e identidad propia.

No obstante, el derecho internacional de los DDHH cuenta con instrumentos muy amplios y profundos para la defensa de sus derechos. El más importante de ellos es la La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,⁵⁸ del ámbito del Sistema Internacional, que dispone en su artículo 29 “Participación en la vida política y pública” lo siguiente:

“Los Estados Parte garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a:

a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante:

i) La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar;

ii) La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación, y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda;

iii) La garantía de la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores y a este fin, cuando sea necesario y a petición de ellas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar;

(...)”

Del texto anterior, se desprende el mandato de que las personas con discapacidad ejerzan sus derechos políticos en igualdad de condiciones al resto de la población, estable-

⁵⁸ Abierta para su firma el 30 de marzo de 2007, entró en vigor el 3 de mayo de 2008.

Ver https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/AdvocacyTool_sp.pdf

ciendo a los Estados Parte la obligación de garantizar a esta población su participación plena y efectiva en la vida política del país, por sí o a través de representantes electos libremente, contemplándose tanto el derecho a elegir, como el ser electos. En el caso de su derecho a elegir, se le debe garantizar el derecho para que una persona de su confianza les asista para votar.

Para ello se emiten mandatos muy específicos, como los son:

- Considerar procedimientos, instalaciones y materiales adecuados, accesibles y fáciles entender y utilizar.
- Para garantizar su libertad de expresión apoyar y su derecho al voto, a pedido de la persona con discapacidad, la necesidad de apoyo de una persona de su confianza.

En el marco del Sistema Regional, existe la Convención Interamericana para La Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad, que tiene como objetivo, de acuerdo con su artículo II:

“La prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad.”

Para ello, obliga a los Estados Parte a:

“1. 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, incluidas las que se enumeran a continuación, sin que la lista sea taxativa:

a) Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en (...) las actividades políticas y de administración;

(...)”

Analizando el marco legal secundario en México que regula los derechos de cada uno de los cinco grupos en situación de vulnerabilidad analizados, no existen leyes federales o generales que regulen los derechos de la población indígena, afromexicana, de la diversidad sexual o migrante. Solo existe como normatividad específica aquella que reconoce los derechos de la población con discapacidad.

La Ley General para la Inclusión de Personas con Discapacidad⁵⁹ señala en su Artículo 2 que, para los efectos de esta Ley se entenderá por:

⁵⁹Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.
Ver <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPD.pdf>



“(…)

XX. Igualdad de Oportunidades. Proceso de adecuaciones, ajustes, mejoras o adopción de acciones afirmativas necesarias en el entorno jurídico, social, cultural y de bienes y servicios, que faciliten a las personas con discapacidad su inclusión, integración, convivencia y participación, en igualdad de oportunidades con el resto de la población;

(…)”

En el Artículo 4 define con mayor precisión las acciones afirmativas para prevenir o compensar las desventajas o dificultades que tienen las personas con discapacidad. Así lo plantea:

“Las acciones afirmativas positivas consisten en apoyos de carácter específico destinados a prevenir o compensar las desventajas o dificultades que tienen las personas con discapacidad en la incorporación y participación plena en los ámbitos de la vida política, económica, social y cultural.

Para efectos del párrafo anterior, la Administración Pública, de conformidad con su ámbito de competencia, impulsará el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, el pleno desarrollo, adelanto y empoderamiento de las mujeres, a través del establecimiento de medidas contra la discriminación y acciones afirmativas positivas que permitan la inclusión social de las personas con discapacidad. Será prioridad de la Administración Pública adoptar medidas de acción afirmativa positiva para aquellas personas con discapacidad que sufren un grado mayor de discriminación, como son las mujeres, las personas con discapacidad con grado severo, las que viven en el área rural, o bien, no pueden representarse a sí mismas”.

De lo anterior, se desprende que es obligación del Estado impulsar diverso tipo de acciones afirmativas, que prevengan o compensen la discriminación de las personas con discapacidad, para que participen en igualdad de condiciones con el resto de la población y con el fin de lograr su inclusión social, en este caso en para el ejercicio pleno de sus derechos políticos. Importante es que también reconoce las múltiples exclusiones, desigualdades y formas de discriminación que pueden padecer las personas con discapacidad, en función de su género, clase, condición rural, etc.

En el caso de la legislación secundaria de Guanajuato, esta no contiene disposición alguna orientada a garantizar los derechos políticos de las personas con discapacidad.

Derechos políticos de las personas de la diversidad sexual.

Más allá de señalar la diversidad sexual y de género como posible causa de discriminación, ni la Constitución Mexicana ni la de Guanajuato contemplan los derechos de las personas de esa comunidad. Y si bien tampoco existe un marco legal secundario a ese respecto ni a nivel federal, a nivel estatal sí lo hay.

En la Ley para las Personas de la Diversidad Sexual y de Género del Estado de Guanajuato y sus Municipios se plantea establecer los mecanismos de coordinación y actuación entre los diversos entes públicos de la entidad para:

“I. (...) promover, proteger y garantizar de forma progresiva el pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas de la diversidad sexual y de género; y

*II. Regular las acciones que se deberán implementar para el desarrollo progresivo de los derechos de las personas de la diversidad sexual y de género”.*⁶⁰

De manera explícita, en el Capítulo III “Derechos de las personas de la diversidad sexual y de género”, específicamente en el artículo 4, reconoce los derechos políticos de esta población de la siguiente manera:

“De manera enunciativa y no limitativa, esta Ley tiene por objeto garantizar a las personas de la diversidad sexual y de género, de manera prioritaria, los siguientes derechos:

I (...)

(...)

VI. Derecho a la participación política;”

Cabe señalar que en algunos de sus principios rectores la Ley contempla la necesidad de generar condiciones de igualdad con otras personas. Esto se expresa de la siguiente manera:

“Artículo 3. La aplicación e interpretación de esta Ley estarán regidas por los principios siguientes:

I. Accesibilidad universal. Se garantizará a las personas de la diversidad sexual y de género con discapacidad, otras condiciones y en condiciones de vulnerabilidad, el goce y ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos.

⁶⁰ Artículo 1. Ver <https://www.congresogto.gob.mx/leyes/ley-para-las-personas-de-la-diversidad-sexual-y-de-genero-del-estado-de-guanajuato-y-sus-municipios-2>

(...)

VI. Igualdad y no discriminación. *Se dará el mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos humanos; (...)*

A diferencia de otras leyes analizadas, esta sí contempla la facultad de diversos entes públicos para emitir acciones afirmativas, a fin de que promover el ejercicio de sus derechos humanos. Así lo plantea:

“Acciones afirmativas

Artículo 19. Los poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos autónomos, tienen la obligación de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos de las personas de la diversidad sexual y de género. Para tal efecto, deberán establecer las acciones afirmativas que aseguren el desarrollo progresivo de los derechos humanos de las personas de la diversidad sexual y de género.”

En el apartado de Glosario, las acciones afirmativas son definidas así:

“Glosario

Artículo 2. *Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:*

I. Acciones afirmativas: *son las medidas especiales, específicas y de carácter temporal a favor de las personas de la diversidad sexual y de género, cuyo objetivo es superar la desigualdad en el disfrute o ejercicio de sus derechos. Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, y deberán ser razonables y proporcionales;*

En ese sentido, el marco legal de Guanajuato busca garantizar el ejercicio de los derechos políticos de personas de la diversidad sexual y de género en condiciones de igualdad con otros sectores de la población, y para ello dispone del impulso de diversos mecanismos, entre ellos las acciones afirmativas. Además, destaca el reconocimiento de que las acciones afirmativas pueden estar fijadas en la propia legislación.

Disposiciones legales sobre derechos políticos en la legislación electoral.

En el plano federal existe la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,⁶¹ misma que desde su artículo 1 expone su objeto y alcance:

⁶¹ Ver <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>

“1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los Ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero. Tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales.

2. Las disposiciones de la presente Ley son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local respecto de las materias que establece la Constitución”.

En el artículo 7, en el marco del Título Primero “De la participación de los ciudadanos en las elecciones”, Capítulo I “De los derechos y obligaciones”, se señala:

“5. Los derechos político-electorales, se ejercerán libres de violencia política contra las mujeres en razón de género, sin discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

En el Título Tercero “De la Elección de Gobernadores, Legislaturas Locales y Ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno, Diputados a la Asamblea Legislativa y los Titulares de los Órganos Político-Administrativos de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal”, la Ley establece en su artículo 26:

“3. Los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas tienen derecho a elegir, en los municipios con personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, según corresponda, representantes ante los Ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, así como el de elegir a sus autoridades, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas, garantizando el principio de paridad de género, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2o. de la Constitución, de manera gradual”.

“4. Los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en las entidades federativas elegirán, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de hombres y mujeres en condiciones de igualdad y paridad, guardando las normas establecidas en la Constitución, las constituciones locales y las leyes aplicables”.

Lo anterior implica que los pueblos y comunidades, tanto indígenas como afromexicanas, tienen derecho a elegir, en los municipios, representantes ante los ayuntamientos. También tienen derecho a elegir, tanto en el ámbito del municipio como de las entidades



federativas, a sus autoridades o representantes para integrar sus propios órganos de gobierno interno. Esto bajo sus propias formas tradicionales, en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres y bajo el principio de paridad, así como sin discriminación por causa diversa.

En correspondencia con ello, ambos derechos deben ser garantizados por el Estado, a través de sus diversos órganos, principalmente electorales.

Respecto de las personas migrantes residentes en el exterior, como se puede apreciar en el Artículo 1, numeral 1, se les considera sujetos de los derechos consagrados en esta ley.

En el Libro Sexto, “Del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero”, Capítulo Único, artículo 329, se plantea que:

“Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores, así como de Gobernadores de las entidades federativas y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”.

Esto es, desde la Constitución General de la República se reconoce a las personas mexicanas residentes en el extranjero el derecho al voto a nivel federal, en tanto deja a la decisión de los poderes de las entidades federativa locales el que puedan hacerlo para elecciones locales. Aunque es importante señalar que no reconoce su derecho a ser votado.

En el caso de las personas con discapacidad y las de la diversidad sexual y de género, la Ley General no señala derecho específico ni para votar ni para ser votado.

De modo que, resumiendo, en el ámbito Federal se reconoce a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas su derecho a elegir y ser elegidos; a las personas migrantes mexicanas en el extranjero se les reconoce su derecho a votar, mas no a ser votadas, en tanto que a las personas con discapacidad o de la diversidad sexual y de género no se les reconoce derecho específico alguno para votar ni para ser votadas. Al respecto, cabe señalar que ello no obsta para que la autoridad electoral, federal o estatal, determine.⁶²

Por último, pero no menos importante, se debe destacar que la legislación federal en materia electoral no contempla el impulso de acciones afirmativas para algún grupo de la sociedad. Las que se implementaron para el proceso electoral 2023-2024 fueron producto de un Acuerdo del Consejo General INE/CG625/2023.⁶³

⁶² Para analizar el desarrollo en el tiempo de las acciones afirmativas en el terreno electoral federal, ver https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2024/01/6_NFOGRAFIA_ACCIONES_AFIRMATIVAS_PEF_23-24_Correc2.pdf

⁶³ Ver <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/156945/CGex202311-25-ap-1.pdf>

En el caso de Guanajuato, en la Constitución del Estado se reconocen los derechos políticos de las personas guanajuatenses residentes en el extranjero, en el artículo 23, relativo a las prerrogativas del ciudadano guanajuatense, en la fracción II se establece la siguiente, que tiene que ver con el derecho a ser votado:

“III Tener residencia en el Estado cuando menos de dos años anteriores a la fecha de la elección.

Los guanajuatenses que migren al extranjero tendrán derecho a que se les reconozca la residencia binacional, cuando así lo acrediten en los términos de la ley de la materia, pero en todo caso, para poder ser electos, deberán incorporarse al Estado por lo menos ciento ochenta días previos al de la elección”.

En los mismos términos lo plantea en el artículo 110, fracción III, respecto de los requisitos para ser Presidentes Municipales, Síndicos o Regidores:

“III Tener cuando menos dos años de residir en el municipio en donde deba desempeñar el cargo, al tiempo de la elección.

Los guanajuatenses que migren al extranjero tendrán derecho a que se les reconozca la residencia binacional, cuando así lo acrediten en los términos de la ley de la materia, pero en todo caso, para poder ser electos, deberán incorporarse al municipio por lo menos ciento ochenta días previos al de la elección.”

No obstante, como ya se ha observado, párrafos atrás, en el caso de los pueblos y comunidades indígenas, a diferencia de la Constitución Federal, no hay reconocimiento alguno de estos derechos políticos.

Y en el caso de las personas con discapacidad y de la diversidad sexual, ni en la Constitución Federal ni en la local existe reconocimiento alguno de sus derechos políticos.

En el caso de la legislación electoral del Estado de Guanajuato, particularmente en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato,⁶⁴ esta reconoce los derechos políticos de los pueblos y comunidades indígenas. Respecto de la elección en los municipios para integrar ayuntamientos, en el artículo 16, párrafo primero, establece que:

“I Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. La Constitución del Estado y la ley reconocerá y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de

⁶⁴ Ver <https://www.congresogto.gob.mx/leyes/ley-de-instituciones-y-procedimientos-electorales-para-el-estado-de-guanajuato>



*fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas”.*⁶⁵

Así mismo, reconoce en el mismo artículo, en el párrafo segundo, el derecho de las personas indígenas para elegir, mediante sus propias tradiciones, a sus representantes y autoridades para integrar los órganos de gobierno contemplados en sus sistemas normativos. Así lo plantea:

“Los pueblos y comunidades indígenas elegirán, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de hombres y mujeres en condiciones de igualdad, guardando las normas establecidas en la Constitución Federal, la Constitución del Estado y las leyes aplicables”.

Un artículo que resulta clave para este estudio es el 184 bis, que enseguida se enuncia:

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

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

Antes del inicio del proceso electoral, el Instituto Estatal informará a los partidos políticos atendiendo los parámetros establecidos en el párrafo anterior, en qué municipios se deberá postular una fórmula de candidatura integrada por personas indígenas.

Para que el Instituto Estatal registre candidaturas de personas indígenas, deberán adjuntarse a la solicitud de registro carta firmada por el candidato indígena en la que este se auto identifica como tal acompañada de documentos que acrediten su adscripción con la comunidad indígena a la que pertenezca, los cuales podrán expedirse, por las autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres o por los representantes de la comunidad ante al (sic) ayuntamiento”.

⁶⁵ Resulta extraño que en una norma secundaria se establezca un mandato para armonizar conforme a ella a una norma de jerarquía superior.

Con esto, la legislación guanajuatense reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a presentar, a través de partidos, coaliciones o candidaturas independientes, al menos una fórmula de candidaturas a regidurías integrada por personas indígenas en los primeros cuatro lugares de la lista, o bien en la candidatura al cargo de la presidencia municipal o en la fórmula de sindicaturas; esto en municipios con proporción de población indígena mayor a 25%.

Mediante esta disposición de ley se prescriben acciones afirmativas que buscan contribuir a asegurar un nivel de representación de los pueblos y comunidades indígenas en el gobierno municipal, aunque no busca generar condiciones de igualdad para la competencia en sí. Esto es así porque la medida no apunta a incidir en las condiciones de la competencia electoral sino solo en las opciones bajo las cuales puede optar el electorado, con lo que tiende a asegurar que como resultado de la elección resulten electas personas de pueblos y comunidades indígenas.

Finalmente, es de señalarse, por un lado, que la Ley electoral guanajuatense no contiene disposición alguna respecto de los derechos políticos ni para personas con discapacidad ni para aquellas de la diversidad sexual y de género. Por otro lado, establece que para el cumplimiento las obligaciones del IEEG relativas a la participación ciudadana y la promoción del voto:

“ (...) promoverá la igualdad entre mujeres y hombres y se prohibirá la discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condición de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto o resultado anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

b. Alcance normativo de las acciones afirmativas aplicadas.

De las disposiciones contenidas en el marco nacional e internacional revisadas en el apartado anterior, se desprenden derechos políticos en diversas dimensiones de las personas de los diversos grupos de población objeto de las acciones afirmativas, como también se establecen mandatos concretos al Estado para garantizarlos.

Sobre esa base, el análisis sobre el alcance normativo de las acciones afirmativas aplicadas se hará en dos partes. Por un lado, el que refiere a las que se dirigen a garantizar los derechos de las personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas y, por otro, el que se vincula con las acciones afirmativas dirigidas al resto de grupos en situación de vulnerabilidad. Esto, en razón de que estos últimos se agrupan en un mismo Acuerdo y se le prescribe como conjunto una sola regulación. El análisis se hará sobre los derechos político-electorales sobre los cuales las acciones afirmativas buscan impactar.



Respecto de las acciones afirmativas que buscan la integración de las personas indígenas a los ayuntamientos y al Congreso Estatal.⁶⁶

El Acuerdo CGIEEG/052/2024 emitido por el IEEG también reglamentó las acciones afirmativas relativas a la integración de los Ayuntamientos Indígenas, cuyo contenido atiene a lo establecido en el artículo 184 bis de la Ley electoral local. Este artículo mandata que en los municipios que se cataloguen como Indígenas, las planillas que se registren para integrar ayuntamientos los partidos políticos y coaliciones tendrán al menos una fórmula de candidaturas a regidurías integrada por personas indígenas en los primeros cuatro lugares de la lista. Este mandato también se puede satisfacer por vía de integrar una persona indígena a la presidencia municipal o en la fórmula de sindicaturas o, ambas integradas por personas indígenas.

En ese sentido, al analizar las acciones afirmativas determinadas por el Congreso y reglamentadas por el IEEG, lo que se busca garantizar, en primer término, es el derecho de cada persona indígena, en tanto reivindica esa identidad cultural, a ser votada en condiciones de igualdad respecto de las personas no indígenas, particularmente en municipios en los que la población indígena es importante (25% o más). Esto es, busca garantizar el derecho de personas que se reivindican indígenas a ser votadas en función de dicha identidad cultural, para que no solo la persona indígena sino la identidad cultural misma, se integre al órgano de gobierno municipal. Piénsese que cualquier persona indígena, particularmente en los municipios catalogados como indígenas, antes de que existiera la disposición de Ley y el Acuerdo del IEEG, podían ser votadas en tanto cumplieran con los requisitos señalados por la Ley guanajuatense, y en esa medida su derecho a ser votado no estaba, en términos formales, incompleto o erosionado. No obstante, el mérito de la disposición legal y del Acuerdo es que, a partir de su implementación, cualquier persona indígena en Guanajuato tiene derecho a ser integrada en planillas para ser votada en tanto su identidad indígena, la cual le garantiza un trato diferenciado al resto de la ciudadanía, en esos municipios indígenas, para colocarle en situación de igualdad de condiciones. Trato objetivamente justificado en tanto la vigencia de la discriminación y exclusión histórica de los pueblos y comunidades indígenas no sólo en Guanajuato, sino en todo el país.

En ese sentido, con estas disposiciones se estará tendiendo a cumplir con las obligaciones⁶⁷ de “(5) garantizar que las personas indígenas puedan ser votadas para cargos de elección popular, en condiciones de igualdad” y “(6) Tomar medidas especiales para garantizar ser votado.” Con lo que se estará contribuyendo al ejercicio del derecho de las personas indígenas a “(3) ser votada, en condiciones de igualdad”. Aunque debe

⁶⁶ Pese a que en este caso las acciones afirmativas fueron determinadas por el Congreso y el IEEG tuvo como responsabilidad reglamentarlas, se realizará el análisis de las mismas, a fin de contar con un panorama más completo de las acciones afirmativas para personas de grupos sociales en situación de vulnerabilidad en Guanajuato.

⁶⁷ Ver Anexo 1 (al final del documento) para identificar los derechos y obligaciones que se analizan para las personas de pueblos y comunidades indígenas.

puntualizarse que esto solo aplica en los municipios catalogados como indígenas. A este respecto, solo resta destacar que con esta disposición determinada por el Congreso y reglamentada por el IEEG, se cumple con el mandato asentado en algunos instrumentos internacionales de derechos humanos, que plantean la necesidad de instaurar “medidas especiales” para garantizar este derecho a los pueblos y comunidades indígenas.

En segundo término, pero no menos importante, estas disposiciones, al contribuir a asegurar a que los ayuntamientos en aquellos municipios catalogados como indígenas se integren preponderantemente por personas indígenas, están incidiendo de manera indirecta en generar condiciones para que la población indígena vote de términos de igualdad y no discriminación respecto de la población no indígena. Esto porque en esos municipios indígenas al tenerse opciones de planillas indígenas, las personas votantes de esa identidad cultural encontrarán opciones de voto que representen más fielmente sus problemas y necesidades, esto en alineación con su propia idiosincrasia. Con lo que el ejercicio del voto encontrará, dada esa pluralidad de auténticas opciones, una de sus condiciones de su realización.

Con ello, a través de las acciones afirmativas emitidas por el Congreso y reglamentadas por el IEEG, se estará tendiendo a cumplir con la obligación de “(4) garantizar a las personas indígenas su derecho a elegir en los municipios representantes ante los ayuntamientos, en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, paridad y sin discriminación”. Con lo que se estará contribuyendo al ejercicio del derecho a “(2) votar, en los municipios, en condiciones de igualdad de género, paridad, sin discriminación y para integrar los ayuntamientos”.

En tercer término, con estas disposiciones se está contribuyendo al ejercicio de los derechos políticos no solo de las personas indígenas en lo individual, sino también el de los pueblos o comunidades indígenas, en tanto identidad cultural colectiva. Esto, debido a que es un derecho de los pueblos indígenas a su autodeterminación.

En este sentido, esas disposiciones apuntan a garantizar el (7) “derecho colectivo de los pueblos y comunidades indígenas, a participar en la integración de los órganos de Estado en el marco de su libre autodeterminación”, cumpliendo con la obligación de “(10) que los pueblos y comunidades indígenas ejerzan su libre autodeterminación a través de los cargos de poder del Estado, en los que las personas indígenas deben poder acceder y desempeñarlos en términos de igualdad y no discriminación”.

Con base en lo anterior, se puede determinar que el alcance legal de las acciones afirmativas para que personas indígenas integren ayuntamientos en municipios de Guanajuato es alto, dado que contribuye a garantizar el ejercicio de 3 derechos políticos de las personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, y abona a generar condiciones de igualdad de resultados al incidir en la postulación de candidaturas para ese ámbito de gobierno, dado que cuenta con un diseño que asegura que, en una



proporción significativa, las candidaturas se traduzcan en cargos de elección popular, por su prelación en las listas y por el alto nivel de puestos que obliga a postular.

Así como también porque determina que dichas acciones se lleven a cabo de manera obligatoria en municipios en los que, por una proporción importante de personas indígenas, se justifica de manera objetiva y razonable, vía la aplicación de diversos criterios por parte de instituciones independientes al IEEG.

Además, disposiciones que cuentan con una importante sostenibilidad legal, dado que su sustento se encuentra en una Ley secundaria del ámbito estatal, lo que garantiza que su modificación requiera de un acuerdo político por parte de una mayoría parlamentaria.

En el caso de las acciones afirmativas para la integración de personas indígenas en el órgano legislativo estatal, el primer aspecto a destacar es que estas no resultan de un mandato de legal, pues la Ley Electoral estatal no mandata nada al respecto; sino por determinación del TEEG, con base en la cual el IEEG determinó su sentido y alcance. Cuestión que hace que su sostenibilidad legal sea menos fuerte que lo analizado párrafos arriba, pues si bien emanan de la determinación de una decisión judicial, el criterio que determinó su habilitación puede modificarse al paso del tiempo. Además de que el diseño de las acciones realizado por el IEEG puede ser modificado y ser menos garantista del derecho que la fórmula actual, cuestión que puede suceder en el momento en que haya una nueva correlación de fuerzas y de visión sobre los derechos de las personas, las comunidades y pueblos indígenas en Guanajuato.

En este caso la acción afirmativa es clara y concisa: la obligación para partidos y coaliciones de conformar, al menos, una fórmula con personas indígenas dentro de los cuatro primeros lugares de la lista de diputaciones de representación proporcional.

En ese sentido, al igual que la dirigida a integrar ayuntamientos en el ámbito de los municipios, buscan garantizar el derecho de cada persona indígena, en tanto reivindica esa identidad cultural, a ser votada en condiciones de igualdad respecto de las personas no indígenas. Como se señaló párrafos atrás, el mérito del Acuerdo es que, a partir de su implementación, cualquier persona indígena en Guanajuato tiene derecho a ser integrada en candidaturas para ser votada en tanto su identidad indígena y que su pertenencia a esa identidad cultural le garantiza un trato diferenciado al resto de la ciudadanía, en las listas para elección de diputaciones de representación proporcional. Trato objetivamente justificado en tanto la vigencia de la discriminación y exclusión histórica de los pueblos y comunidades indígenas no sólo en Guanajuato, sino en todo el país.

En ese sentido, con esta acción afirmativa emitida por el IEEG, al igual que en el caso anterior, se estará tendiendo a cumplir con las obligaciones de "(5) garantizar que las personas indígenas puedan ser votadas para cargos de elección popular, en condiciones de igualdad" y "(6) de tomar medidas especiales para garantizar ser votado." Con lo que se estará contribuyendo al ejercicio del derecho de las personas indígenas a "(3) ser

votada, en condiciones de igualdad”, todo ello en particular para diputaciones de representación proporcional.

Además, esta acción afirmativa, al obligar a que dentro de los primeros cuatro lugares de las listas de candidaturas para la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional se integren fórmulas conformadas por personas indígenas, asegura la elección de personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, lo que, al igual que la acción indígena dirigida a ayuntamientos, está incidiendo de manera indirecta en generar condiciones para que la población indígena vote de términos de igualdad y no discriminación respecto de la población no indígena. Esto porque el electorado indígena encontrará candidaturas indígenas que tiendan a ser opciones de voto, pues algunas de ellas representarán más fielmente su propia idiosincrasia. Con lo que el ejercicio del voto encontrará, dada esa pluralidad de auténticas opciones, una de las condiciones de su realización.

Con ello, a través de las acciones afirmativas, se estará tendiendo a cumplir con la obligación de “(1) garantizar el voto de personas indígenas para cargos de elección popular, en condiciones de igualdad”. Y “(2) de tomar medidas especiales para garantizar el ejercicio del voto”. Con lo que se estará contribuyendo al ejercicio del derecho a “(1) votar, en condiciones de igualdad y sin discriminación”.

También con las acciones afirmativas, como en el caso anterior, se está contribuyendo al ejercicio de los derechos políticos no solo de las personas indígenas en lo individual, sino también el de los pueblos o comunidades indígenas, en tanto identidad cultural colectiva. Esto, en razón de que es un derecho de los pueblos indígenas a su autodeterminación.

En este sentido, las acciones afirmativas apuntan a garantizar el (7) “derecho colectivo de los pueblos y comunidades indígenas, a participar en la integración de los órganos de Estado en el marco de su libre autodeterminación”, cumpliendo con la obligación de “(10) que los pueblos y comunidades indígenas ejerzan su libre autodeterminación a través de los cargos de poder del Estado, en los que las personas indígenas deben poder acceder y desempeñarlos en términos de igualdad y no discriminación”.

Respecto de las acciones afirmativas para la integración de personas afromexicanas, con discapacidad, de la diversidad sexual y migrantes a los ayuntamientos⁶⁸

En el caso de Ayuntamientos las acciones afirmativas que buscan garantizar algunos derechos político-electorales de estos grupos establecen lo siguiente:

⁶⁸Para de los derechos político electorales a que se hace en este subapartado y en el siguiente, relativo a las acciones afirmativas para la integración del Congreso, ver los Anexos donde se señala lo relativo a cada grupo en situación de vulnerabilidad: 2 (afromexicanos); 3 (migrantes); 4 (discapacitados) y 5 (de la diversidad sexual).



“1. Los partidos políticos deberán postular al menos una fórmula de regidurías integradas por personas con discapacidad, afromexicanas, de la diversidad sexual o migrantes dentro de las primeras cuatro fórmulas de la lista de representación proporcional en los cuarenta y seis municipios del Estado.

2. Para el caso de las postulaciones de personas pertenecientes a la comunidad de la diversidad sexual, los partidos deberán destinar un mínimo de ocho fórmulas del total de las cuarenta y seis cuotas señaladas previamente.

Los partidos políticos o coaliciones podrán optar por postular personas de cualquiera de los grupos vulnerables para los cargos de mayoría relativa en los ayuntamientos, lo que será tomado en consideración para el cumplimiento de la medida afirmativa, al no existir alguna restricción constitucional o convencional para ello”.

Esta disposición no resulta garantista de los derechos político-electorales de los grupos que pretende beneficiar, más particularmente de las personas afrodescendientes, con discapacidad y migrantes, puesto que no les asegura a cada una de ellas un puesto dentro de las fórmulas que conforman las listas a votar para integrar los ayuntamientos, ya sea para regidurías, sindicaturas o presidencia municipal. Ello porque el Acuerdo es excluyente al establecer que la selección puede recaer en un grupo, en otro o en otro. No dice que debe recaer la selección en cada uno de ellos para conformar las cuatro fórmulas a las que están obligados los partidos a presentar en el caso de las listas para integrar las regidurías bajo el principio de representación proporcional.

El grupo al que la acción afirmativa sí asegura en mayor medida que alcanzará el puesto por el cual compite es el de la diversidad sexual y de género, pues si bien entra en el primer supuesto de lo dictado por el Acuerdo, y en ese sentido puede competir con el resto de grupos por obtener una fórmula para integrar las regidurías por el principio de representación proporcional para los 46 municipios, el Acuerdo contiene otra disposición que condiciona la integración de las fórmulas para los 46 municipios, señalando que 8 de las 46 fórmulas señaladas previamente deben ser para este grupo.

Con ello le asegura al grupo de la diversidad sexual el aprovechamiento exclusivo del 17% de las cuotas; en tanto que el restante 83% está en igualdad de posibilidades de acceder a las postulaciones, pudiéndose dar el caso de que la gran mayoría o todas recaigan en ella, porque el acuerdo señala que los partidos pueden “(...) optar por postular personas de cualquiera de los grupos (...)”.

En ese sentido, las acciones afirmativas que impulsa el IEEG no alcanzan a compensar la situación de desigualdad y discriminación de cada uno de los grupos de población que pretende beneficiar y, con ello, no apunta a generar condiciones que restablezcan los derechos político-electorales de las personas que conforman esos grupos históricamente excluidos y puestos en situación de desventaja. En todo caso, aquel al que sí le genera

mayores condiciones para ejercer sus derechos es al de las personas de la diversidad sexual y de género.

Respecto de las acciones afirmativas para la integración de personas afromexicanas, con discapacidad y de la diversidad sexual al Congreso Estatal

En el caso de las acciones afirmativas para integrar el poder legislativo estatal, al igual que la acción afirmativa que busca beneficiar a los grupos de población en situación de vulnerabilidad⁶⁹ para integrarse a los ayuntamientos, no resultan en sí mismas suficientes para garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales que pretende.

El Acuerdo señala al respecto lo siguiente:

“Los partidos políticos deberán postular al menos dos fórmulas bajo el principio de mayoría relativa integradas por personas con discapacidad, afromexicanas o diversidad sexual bajo cualquiera de las siguientes modalidades:

i) una fórmula por el principio de mayoría relativa en alguno de los distritos de competitividad alta y una fórmula por el principio de mayoría relativa en alguno de los distritos de competitividad media; o bien,

ii) una fórmula por el principio mayoría relativa en alguno de los distritos con competitividad alta y una fórmula por el principio de representación proporcional dentro de los primeros cuatro lugares de la lista prevista en la ley electoral local.

2. Los partidos y coaliciones deberán destinar una fórmula exclusivamente para personas pertenecientes a la comunidad de la diversidad sexual.”

Lo anterior quiere decir que los partidos deberán optar entre alguno de esos grupos para postular al menos dos candidaturas. Esto es, la acción afirmativa no beneficia directamente a las personas afrodescendientes, ni a las personas con discapacidad, sino plantea a cada grupo la opción de ser parte de una fórmula que represente a ese conjunto conformado por grupos en situación de vulnerabilidad. Le garantiza a cada grupo de población ser una de las opciones de entre las cuales el Partido Político en cuestión está obligado a elegir para integrar una fórmula para contender por una diputación de mayoría relativa. Solo una fórmula de dos, porque la otra el Acuerdo obliga a que sea destinada por personas de la diversidad sexual. Lo anterior abre la posibilidad de que, cumpliendo en sus términos el Acuerdo, solo sean postuladas personas de la diversidad sexual.

En ese sentido, al igual que lo que sucede en el ámbito del Ayuntamiento, las acciones afirmativas que impulsa el IEEG no alcanzan a compensar la situación de desigualdad y

⁶⁹En este caso con base en el Acuerdos CGIEEG/015/2022, existe acción afirmativa para las personas migrantes guanajuatenses en el extranjero, para su integración al Congreso. Ver <https://api.ieeg.mx/repoinfo/Uploads/220308-extra-acuerdo-015.pdf>

discriminación de cada uno de los grupos de población que pretende beneficiar, y con ello, no apunta a generar condiciones que restablezcan los derechos político-electorales de las personas que conforman esos grupos históricamente excluidos y puestos en situación de desventaja. Siendo el grupo de personas de la diversidad sexual el que sí encuentra mejores condiciones para ejercer sus derechos político-electorales a partir de la instauración de las acciones afirmativas establecidas en el Acuerdo.

Y aunque no cuentan con una importante sostenibilidad legal, dado que este arreglo institucional no se encuentra en una Ley secundaria del ámbito estatal o federal, sino en un Acuerdo del órgano electoral local; esto, paradójicamente resulta en una oportunidad para su fortalecimiento para que se asegure la representación de cada uno de los grupos que dichas medidas pretenden beneficiar.

Respecto de las acciones afirmativas para la integración de personas migrantes guanajuatenses residentes en el exterior al Congreso Estatal

Como se señaló a pie de página páginas atrás, a la población migrante guanajuatense en el exterior se le dirigió una acción afirmativa desde 2022, tendiente a garantizar su incorporación al Congreso local.

Concretamente, la medida afirmativa plantea que los partidos políticos deberán integrar cuando menos una fórmula de candidatas o candidatos propietario y suplente integrada por personas guanajuatenses migrantes residentes en el extranjero, dentro de los primeros cuatro lugares de la lista por el principio de representación proporcional.

Esta medida tiende a asegurar la representación de las personas migrantes dado que entrar dentro de las primeras cuatro fórmulas de las listas de los partidos o coaliciones garantiza la elección de alguna de ellas al Congreso Local. Con base en ello, la acción afirmativa está sentando bases para que las personas migrantes compitan en condiciones de igualdad con las personas guanajuatenses no migrantes.

III. Comparación entre las acciones afirmativas implementadas en otras entidades federativas y en el ámbito nacional, en el proceso electoral local 2023- 2024, y las implementadas por el IEEG.

En este Capítulo se describen las acciones afirmativas implementadas por 3 Institutos Electorales del país, el Nacional, el de la Ciudad de México y el de Oaxaca, en el periodo electoral 2023-2024, para contribuir al ejercicio de los derechos políticos de poblaciones consideradas en situación de vulnerabilidad, semejantes a las que el propio IEEG impulsó en Guanajuato, y se realiza una comparación entre las mismas.

Específicamente, se retoman los objetivos, las disposiciones emitidas, los grupos a los que busca favorecer y los resultados electorales obtenidos con las acciones afirmativas implementadas por cada instituto electoral.

Objetivos de las acciones afirmativas.

En congruencia con el marco normativo nacional e internacional, tanto a nivel nacional como en Ciudad de México y Oaxaca, las acciones afirmativas tienen el objetivo de compensar situaciones de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación equilibrada que incluya a grupos histórica y estructuralmente discriminados y establecer condiciones mínimas de participación para garantizar los derechos político-electorales de dichos grupos.

Como se desprende del análisis siguiente, no se observan diferencias sustantivas en los objetivos y fundamentos legales planteados para implementar acciones afirmativas en los ámbitos mencionados, aunque sí en los mecanismos o fórmulas utilizadas y en los grupos incluidos.

a. Acciones afirmativas implementadas en el ámbito nacional.

En el ámbito nacional, las acciones afirmativas tienen fundamento en las disposiciones normativas destinadas a garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación y la participación efectiva de grupos en situación de discriminación en espacios político-electorales. El proceso para materializar las medidas de acción afirmativa se ha orientado principalmente por Acuerdos emitidos por el Instituto Nacional Electoral (INE) y por sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Retomando la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, el Instituto Nacional Electoral conceptualiza:



“las acciones afirmativas son las medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones

(...)

En materia político-electoral se conciben como una herramienta correctiva y progresiva, encaminada por un lado a garantizar la equidad en el acceso a los cargos de elección popular y, por otro lado, a propiciar una mayor participación de ciertos sectores de la sociedad en la toma de decisiones políticas en el país” (Acuerdo INE/CG625/2023, p.37).

Los criterios para implementar las acciones afirmativas federales en el Periodo Electoral Federal (PEF) 2023–2024 se establecieron en el Acuerdo INE/CG625/2023⁷⁰ en el que se dan a conocer los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular. En dicho Acuerdo se determinaron las obligaciones de los Partidos Políticos Nacionales (PPN) o Coaliciones para postular fórmulas que incluyeran a personas de grupos en situación de discriminación.

Cabe señalar que los criterios definidos establecen un piso mínimo, es decir, fijan el mínimo de fórmulas que se deben postular, no obstante, los PPN o Coaliciones tienen libertad de postular más candidaturas en favor de la representación de la población en situación de discriminación en los órganos legislativos.

Las medidas afirmativas implicaron la postulación de un mínimo de 63 fórmulas por acción afirmativa: 39 para personas indígenas; 5 para personas afromexicanas; 9 para personas con discapacidad; 4 para personas de la diversidad sexual y de género; y 6 para personas migrantes residentes en el extranjero.

Acción afirmativa para personas indígenas:

“Los PPN o coaliciones deberán postular fórmulas integradas por personas que se autoadscriban como indígenas, distribuidas conforme a lo siguiente:

*I. **Diputaciones de mayoría relativa.** Los PPN o coaliciones deberán postular, como acción afirmativa, fórmulas integradas por personas que se autoadscriban como indígenas en los 25 distritos electorales federales con más de 60% de población indígena*

(...)

⁷⁰ Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/156945/CGex202311-25-ap-1.pdf>

II. 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:

Tabla 2 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

Circunscripción	Primera	Segunda	Tercera	Cuarta	Quinta
	1	1	4	2	1

Fuente: Acuerdo INE/CG625/2023 y Sentencia SUP-JDC-338/2023 y acumulados

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. Lo anterior, de tal suerte que en el total de candidaturas a diputaciones por ambos principios se postulen igual número de fórmulas integradas por mujeres y por hombres.

(...)”.

Acción afirmativa para personas afromexicanas

“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.

(...)”.⁷¹ (ACUERDO VIGÉSIMO)

Acción afirmativa para personas con discapacidad

“Los PPN y coaliciones deberán postular fórmulas de candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa integradas por personas con discapacidad en 6 de los 300 distritos que conforman el país.

⁷¹ Las entidades federativas se dividieron en dos bloques de competitividad, alto y bajo, conforme a la tabla de votaciones obtenida por los partidos políticos en 2021. Una de las candidaturas a senadurías por el principio de mayoría relativa correspondientes a personas afromexicanas y de la diversidad sexual debía postularse en el primer bloque y la otra en el segundo.

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.

Además, los PPN deberán garantizar la paridad de género en dichas candidaturas de personas con discapacidad, con la finalidad de que la mitad de éstas sean integradas por mujeres y la otra mitad por hombres.

(...)” (ACUERDO VIGÉSIMO PRIMERO)

Acción afirmativa para personas de la diversidad sexual y de género

“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.

Asimismo, respecto a las candidaturas a senadurías, los PPN deberán postular una fórmula de personas de la diversidad sexual por el principio de mayoría relativa en cualquiera de las entidades federativas conforme al criterio de competitividad que se indica en el punto vigésimo quinto del presente acuerdo”.⁷² (ACUERDO VIGÉSIMO SEGUNDO)

Acción afirmativa para personas mexicanas y migrantes residentes en el extranjero

“Los PPN deberán registrar una fórmula de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional integrada por 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.

Asimismo, los PPN deberán postular una fórmula de personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero dentro de los primeros quince lugares de la lista de senadurías por el principio de representación proporcional” (ACUERDO VIGÉSIMO SEGUNDO)

⁷² Ídem.

Tabla 3 Acciones afirmativas implementadas
en el ámbito federal, PEF 2023-2024

Grupo social en situación de discriminación	Disposiciones
	Diputaciones
Población Indígena	34 postulaciones: 25 por Mayoría Relativa (MR) en los 25 distritos electorales federales que cuentan con más de 60% de población indígena. ⁷³ 9 por Representación Proporcional (RP) en las 5 circunscripciones electorales. Por cada circunscripción, al menos una de estas fórmulas deberá ubicarse en el primer bloque de 10.
Población afromexicana	4 postulaciones: 3 por MR en cualquiera de los 300 Distritos Electorales. 1 por RP en cualquiera de las 5 circunscripciones, debiendo ubicarla en los primeros 10 lugares de la lista.
Población con discapacidad	8 postulaciones: 6 por MR en cualquiera de los 300 distritos electorales. 2 por RP en cualquiera de las 5 circunscripciones electorales. Deberán ubicarse en los primeros 10 lugares de la lista.
Personas de la diversidad sexual	3 postulaciones: 2 por MR en cualquiera de los 300 distritos electorales 1 por RP dentro de los primeros 10 lugares de la lista de cualquiera de las 5 circunscripciones electorales.
Personas mexicanas residentes en el extranjero	5 postulaciones por RP en cada una de las listas de las 5 circunscripciones electorales dentro de los primeros diez lugares.

Fuente: Acuerdo INE/CG625/2023 y Sentencia SUP-JDC-338/2023 y acumulados

⁷³ Los distritos con más de 60% de población indígena se ubican en Oaxaca (8); Chiapas (5); Yucatán (3); Hidalgo (2); Estado de México (2); Veracruz (2) Guerrero (1); Puebla (1); y San Luis Potosí (1).

Un total de 78 personas fueron electas por acción afirmativa para ocupar diputaciones o senadurías propietarias, lo que representa 12% del Congreso de la Unión, integrado por 628 personas. En la Cámara de Diputados representan 13% (67) y en la Cámara de Senadores 9%. (11)

Del total de personas electas por acción afirmativa (78), 49 son personas indígenas; 7 personas afromexicanas; 9 personas con discapacidad; 6 personas de la diversidad sexual y 7 son personas migrantes y residentes en el extranjero.

Tabla 4 **Diputaciones y senadurías electas por acción afirmativa, PEF 2023-2024**

Grupo en situación de discriminación	Diputaciones electas			Senadurías electas			Total
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	
Indígenas	26	16	42	5	2	7	49
Afromexicanas	3	2	5	1	1	2	7
Discapacidad	6	3	9	0	0	0	9
Diversidad sexual	4	1	5	1	0	1	6
Migrantes y residentes en el extranjero	5	1	6	1	0	1	7
Total	44	23	67	8	3	11	78

Fuente: Instituto Nacional Electoral

b. Acciones afirmativas en la Ciudad de México.

De manera similar al ámbito federal, las acciones afirmativas implementadas en la Ciudad de México parten del reconocimiento de prácticas discriminatorias en contra de personas integrantes de grupos sociales, étnicos o minoritarios que históricamente han sido excluidos de la esferas política, económica, social, educativa, entre otras.

Se definen como “el conjunto de medidas de carácter temporal correctivo, compensatorio y/o de promoción, encaminadas a garantizar la igualdad sustantiva y a reducir las prácticas discriminatorias”⁷⁴ en contra de “personas integrantes de grupos que debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales”.⁷⁵

⁷⁴ Acuerdo IECM/ACU-CG-127/2023.

⁷⁵ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 11.

En el Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024 en la Ciudad de México se establecieron acciones afirmativas para personas pertenecientes a 6 grupos de atención prioritaria: 1) personas jóvenes (18 a 29 años); 2) pueblos, barrios originarios o comunidades indígenas; 3) personas afromexicanas; 4) personas con discapacidad; 5) personas de la diversidad sexual y de género; y 6) personas adultas mayores (60 a más años).⁷⁶

Los criterios para cada acción afirmativa se establecen en el Acuerdo IECM/ACUCG-127/2023,⁷⁷ emitido por el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM):

Acción afirmativa para personas jóvenes

En el caso de las candidaturas a Diputaciones por el principio de mayoría relativa, cada partido político deberá postular, al menos, siete fórmulas de personas jóvenes entre 18 y 35 años cumplidos al día de la elección; y en el caso de candidaturas a Diputaciones por el principio de representación proporcional, al menos cuatro fórmulas de personas jóvenes entre 18 y 35 años cumplidos al día de la elección

De las fórmulas de personas jóvenes a las que hace referencia el párrafo anterior, por lo menos una de ellas deberá ser registrada en el bloque de competitividad alto o medio” (Artículo 35)

“En la conformación de las planillas para Concejalías en cada demarcación territorial, se deberá incluir, al menos, una fórmula integrada por personas jóvenes entre 18 y 29 años cumplidos al día de la elección. (Artículo 36)

Acciones afirmativas de grupos de atención prioritaria

“Los partidos políticos, coaliciones y candidaturas comunes deberán incluir, en el caso de candidaturas a Diputaciones por mayoría relativa, al menos una fórmula de personas afromexicanas residentes en la Ciudad de México; una de personas con discapacidad; una de personas perteneciente a pueblos y barrios originarios, o comunidades indígenas residentes de la Ciudad de México; una de personas de la diversidad sexual y de género; y una del sector de las personas adultas mayores. De las cuales deberán postular, al menos, una fórmula en los bloques de alta y media competitividad de Diputaciones por mayoría relativa, procurando que una de éstas sea de personas afromexicanas residentes en la Ciudad de México.

Además, procurarán postular, al menos, dos fórmulas de cualquiera de los grupos de atención prioritaria reconocidos en el artículo 11 de la Constitución Local, siempre que cumplan con los requisitos de elegibilidad, tal como se señala en el Anexo 3 de los presentes Lineamientos.

⁷⁶ Las personas jóvenes son consideradas un grupo de atención prioritaria en el artículo 11 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

⁷⁷ Disponible en: <https://www.iecm.mx/www/taip/cg/acu/2023/IECM-ACUCG-127-2023.pdf>



En caso de mediar coalición o candidatura común, se cumplirá con las acciones afirmativas de forma conjunta, estableciendo en el convenio respectivo el partido político que cubrirá cada acción afirmativa conforme a sus respectivos bloques de competitividad.

Los partidos políticos deberán incluir en la Lista “A” al menos una fórmula de personas afromexicanas residentes en la Ciudad de México; o bien, una fórmula de personas pertenecientes a cualquiera de los otros grupos de atención prioritaria citados en el párrafo primero de este artículo. Procurarán que la fórmula a que se refiere este párrafo corresponda a personas afromexicanas residentes en la Ciudad de México.

Asimismo, procurarán postular, al menos, dos fórmulas de personas integrantes de cualquiera de los grupos de atención prioritaria reconocidos en el artículo 11 de la Constitución Local” (artículo 37)

Es importante señalar que el Acuerdo plantea que los partidos y coaliciones pueden postular a personas pertenecientes a otros grupos de atención prioritaria reconocidos en el artículo 11 de la Constitución local (personas víctimas, en situación de calle, privadas de su libertad, residentes de instituciones de asistencia social y personas que integran minorías religiosas). Sin embargo, ello no se plantea como una obligación y no se registraron postulaciones de esas características en el periodo electoral 2023 – 2024.

Tabla 5 Acciones afirmativas implementadas en la Ciudad de México, Proceso Electoral Local Ordinario de la Ciudad de México 2023-2024

Grupo	Diputaciones	Concejalías
Personas jóvenes	11 postulaciones: 7 por MR, al menos 1 en los bloques alto o medio ⁷⁸ 4 por RP	1 fórmula de alguno de los grupos de atención prioritaria por planilla
Pertenecientes a pueblos, barrios originarios o comunidades indígenas	6 postulaciones 5 postulaciones por MR, como mínimo. Al menos 1 postulación de cada grupo y al menos 1 fórmula de cualquiera de estos grupos en los bloques alto y medio 1 postulación por RP Al menos 1 fórmula de cualquiera de estos grupos en los bloques alto y medio	1 fórmula de alguno de estos grupos de atención prioritaria por planilla
Afromexicanas		
Discapacidad		
Diversidad sexual y de género		
Mayores (60 años o más)		

Fuente: Lineamientos, para los cargos de diputaciones y concejalías, en el Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024.

⁷⁸ Con base en los resultados de las elecciones 2020–2021 se definieron 3 bloques: 1) Bloque alto. Aquellos distritos electorales uninominales o demarcaciones territoriales donde el partido político en cuestión recibió la votación más alta. 2) Bloque intermedio. Aquellos distritos electorales uninominales o demarcaciones territoriales donde el partido político en cuestión recibió la votación media. Y, bloque bajo. Aquellos distritos electorales uninominales o demarcaciones territoriales donde el partido político en cuestión recibió la votación más baja.

Un total de 76 fórmulas fueron electas por acción afirmativa en el proceso electoral 2023-2024 de la Ciudad de México. 20 para diputaciones y 56 para concejalías. Las fórmulas elegidas para diputaciones locales (20), constituyen el 30% de la integración de la III Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, en tanto que las fórmulas electas para concejalías (56) representan el 23% de las 240 elegidas.

Tabla 6 **Diputaciones y concejalías electas por acción afirmativa**
Proceso Electoral Local Ordinario de la Ciudad de México 2023-2024

Grupo en situación de discriminación	Diputaciones				Concejalías			
	Mujeres	Hombres	Mixta	Total	Mujeres	Hombres	Mixta	Total
Personas jóvenes	5	3	2	10	20	10	2	32
Pertenecientes a pueblos, barrios originarios o comunidades indígenas	3	0	0	3	5	4	0	9
Afromexicanas	1	0		1	0	0		0
Discapacidad	2	1		3	0	0		0
Diversidad sexual y de género	1	1		2	7	2		9
Personas adultas mayores	1	0		1	4	2		6
Total	13	5	2	20	36	18	2	56

Fuente: Instituto Electoral de la Ciudad de México. Cuadernillo de Acciones Afirmativas en la Ciudad de México. Proceso electoral 2023 - 2024⁷⁹

Respecto de las personas migrantes, aquellas que son originarias de la Ciudad de México pueden postularse para ocupar una diputación en el Congreso local a través de la figura “Diputación Migrante”. Esta figura se encuentra prevista en la Constitución Política de la Ciudad de México, en los siguientes términos:

“El Congreso de la Ciudad de México se integrará por 66 Diputaciones, 33 electas por el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales, una diputación electa por el principio de mayoría relativa mediante el voto de las ciudadanas y ciudadanos originarios de la Ciudad de México residentes en el extranjero [Diputación Migrante]; y 32 diputaciones electas bajo el principio de representación proporcional”. (Artículo 29, apartado A, numeral 2 de la Constitución)

⁷⁹ Disponible en https://www.iecm.mx/www/sites/biblioteca_electronica/ensayos/coleccion_equidad_de_genero_democracia_y_derechos_humanos/Cuadernillo_de_ACCIONES_AFIRMATIVAS_en_la_Ciudad_de_Mexico_Proceso_Electoral_Local_Ordinario_2023_2024.pdf

Consecuentemente, fue contemplada por primera vez en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales (ClyPE) de la siguiente manera:

“Es la persona residente en el extranjero con calidad de originaria de la Ciudad de México, que cumple con los requisitos dispuestos por la Constitución Federal y su Ley Reglamentaria en materia de nacionalidad y ciudadanía, así como con lo establecido en las demás disposiciones normativas que resulten aplicables”.⁸⁰

Si bien, esta figura fue eliminada por el Congreso de la Ciudad de México en 2019 en un dictamen de reforma al CIPE, en 2020 la Sala Regional ordenó reestablecer la figura y materializarla para el periodo electoral 2020 - 2021. Periodo en el que se registraron 11 postulaciones, 7 de ellas las candidaturas propietarias fueron ocupadas por mujeres y 4 por hombres.

El Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el que se aprueban los Lineamientos para el registro de candidaturas sin partido a los cargos de Jefatura de Gobierno, Diputaciones al Congreso, titulares de Alcaldías y Concejías de la Ciudad de México, en el proceso electoral local ordinario 2023-2024,⁸¹ define Diputación Migrante como la “Diputación por el principio de mayoría relativa, electa mediante el voto de las ciudadanas y ciudadanos originarios de la Ciudad de México residentes en el extranjero;”

En el periodo electoral 2023-2024, se aprobaron tres formulas en las que los propietarios fueron por hombres.

c. Acciones afirmativas en Oaxaca.

En Oaxaca, las acciones afirmativas también se fundamentan en el marco normativo que tutela el derecho a la igualdad y no discriminación y se conciben como medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad.

El Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) establece que “Las acciones afirmativas tienen por objeto y finalidad hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades. Estas medidas están destinadas a personas y poblaciones en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos” (ACUERDO IEEPCO-CG-39/2024)

⁸⁰ Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, artículo 4, inciso B, fracción III. Ver https://www.iecm.mx/www/marconormativo/docs/ClyPE_CDMX_2024-2.pdf

⁸¹ <https://www.iecm.mx/www/taip/cg/acu/2023/IECM-ACU-CG-064-2023.pdf>

El proceso para definir los lineamientos para materializar las acciones afirmativas en el Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024 se orientó por Acuerdos y Sentencias emitidas por los órganos electorales, así como por la “Consulta Estatal a las Personas con Discapacidad” realizada el 27 de enero de 2024, y la “Consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada a los pueblos y comunidades Indígenas y Afromexicanas en materia de acciones afirmativas” realizada del 3 al 14 de febrero del mismo año.

Los lineamientos para las medidas afirmativas implementadas en dicho Proceso Electoral se precisan en el Anexo⁸² del Acuerdo IEEPCO-CG-39/2024⁸³ e incluyen a personas indígenas, personas afromexicanas, personas con discapacidad, personas de la diversidad sexual, personas adultas mayores, personas jóvenes y personas migrantes y residentes en el extranjero:

Acción afirmativa para personas indígenas

Diputaciones por Mayoría Relativa (MR)

“Deberán registrar once fórmulas de candidatas y candidatos compuestas cada una por un propietario o propietaria y una persona suplente, con autoadscripción indígena calificada, seis en el segmento de mayor competitividad y cinco en el segmento de menor competitividad” (Artículo 8, numeral 1)

Ayuntamientos

“En cada segmento de competitividad deberán postular el treinta y cinco por ciento de candidaturas, con autoadscripción indígena calificada.” (Artículo 11, numeral 6, fracción a)

Acción afirmativa para personas afromexicanas

Diputaciones por MR

“Deberán registrar una fórmula de candidatas y candidatos compuesta por un propietario o propietaria y una persona suplente, con autoadscripción afromexicana calificada, en el segmento de competitividad alta” (Artículo 8, numeral 2)

Diputaciones por Representación Proporcional

Por el principio de representación proporcional, los partidos políticos deberán registrar una fórmula de candidatas y candidatos compuesta por un propietario o propietaria y una persona suplente, con autoadscripción afromexicana calificada” (Artículo 10, numeral 3)

⁸² Disponible en https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2024/ANEXO_IEEPCO_CG_39_2024.pdf

⁸³ Disponibles en https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2024/IEEPCO_CG_39_2024.pdf



Ayuntamientos

En cada segmento de competitividad deberán postular el tres por ciento de candidaturas, con autoadscripción afromexicana calificada. (Artículo 11, numeral 6, fracción b)

Acción afirmativa para personas con discapacidad

Diputaciones por MR

“Deberán registrar una fórmula de candidaturas de personas con discapacidad permanente, tanto en la posición propietaria, como en la posición suplente. La fórmula deberá ser postulada en el segmento de mayor competitividad”. (Artículo 8, numeral 3)

Diputaciones por MR

“Por el principio de representación proporcional, los partidos políticos deberán registrar una fórmula de candidatura de personas con discapacidad permanente, dentro del primer 30% de la lista” (Artículo 10, numeral 4)

Ayuntamientos

En cada segmento de competitividad deberán postular el seis por ciento de candidaturas de personas con discapacidad permanente. (Artículo 11, numeral 6, fracción c)

Acción afirmativa para personas mayores de 60 años

Diputaciones por MR

“Deberán registrar una fórmula de candidatas y candidatos integrada por personas mayores de 60 años, compuesta por un propietario o propietaria y una persona suplente, en el segmento de menor competitividad” (Artículo 8, numeral 4)

Ayuntamientos

“En cada segmento de competitividad deberán postular el diez por ciento de candidaturas de personas mayores de sesenta años. (Artículo 11, numeral 6, fracción d)

Acción afirmativa para personas jóvenes

Diputaciones por MR

“Deberán registrar una fórmula de candidatas y candidatos compuesta por un propietario o propietaria y una persona suplente integrada por personas jóvenes, en el segmento de menor competitividad. (Artículo 8, numeral 5)

Ayuntamientos

“En cada segmento de competitividad deberán postular el diez por ciento de candidaturas de personas jóvenes” (Artículo 11, numeral 6, fracción e)

Acción afirmativa para personas de las diversidades sexuales y de género

Diputaciones por MR

“Deberán postular al menos una fórmula de personas que se autoadscriban y se asuman como de las diversidades sexuales y de género, en el segmento de mayor competitividad, en términos del artículo 20, de estos Lineamientos” (Artículo 8, numeral 6)

“Los partidos políticos, coaliciones y candidaturas comunes, en el registro de fórmulas para las diputaciones por el principio de mayoría relativa, deberán postular al menos una fórmula de personas que se autoadscriban y se asuman como de las diversidades sexuales y de género, en el segmento de mayor competitividad

Asimismo, los partidos políticos, coaliciones y candidaturas comunes en el registro de planillas a los Ayuntamientos, deberán postular al menos el 4% de candidaturas integradas por personas que se autoadscriban y se asuman como de las diversidades sexuales y de género, en cada uno de los segmentos de competitividad” (Artículo 20)

Personas migrantes o binacionales

Diputación por RP

“Por el principio de representación proporcional, los partidos políticos deberán registrar una fórmula de candidatas y candidatos compuesta por un propietario o propietaria y una persona suplente, en términos de los Lineamientos para la Postulación, Registro, Asignación y Difusión de la Candidatura a la diputación Migrante o Binacional Electa por el Principio de Representación Proporcional al Congreso del Estado de Oaxaca” (Artículo 10, fracción 2).



Tabla 7 Acciones afirmativas implementadas en el Estado de Oaxaca, Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024

Grupo social en situación de discriminación	Disposiciones	
	Diputaciones locales	Ayuntamientos ⁸⁴
Población Indígena	11 formulas, cada una compuesta por persona propietaria y persona suplente con auto adscripción indígena. 6 en segmento de mayor competitividad y 5 en el segmento de menor competitividad ⁸⁵	35% de candidaturas indígenas en cada segmento de competitividad ⁸⁶
Población afromexicana	1 postulación por MR en el segmento de competitividad alta 1 postulación por RP	3% de candidaturas en cada segmento de competitividad
Población con discapacidad	1 postulación por MR en el segmento de competitividad alta 1 postulación por RP dentro del primer 30% de la lista Los PP deben establecer medidas de apoyo y nivelación	6% de candidaturas en cada segmento de competitividad
Personas de la diversidad sexual	1 postulación por MR en el segmento de mayo competitividad	4% de candidaturas en cada uno de los segmentos de competitividad Deberán postular diversas orientaciones e identidades dentro de la cuota establecida
Personas adultas mayores (60 años o más)	1 postulación por MR en el segmento de menor competitividad	10% de candidaturas
Personas jóvenes	1 postulación por MR en el segmento de menor competitividad	10% de candidaturas
Migrantes o binacionales	Al menos 1 postulación migrante o binacional, por RP. Ésta debe formularse dentro del primer 30% de la lista	No aplica

Fuente: Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Informe de resultados de seguimiento, evaluación, retroalimentación y mejora de las acciones afirmativas aplicadas durante el Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024

⁸⁴ En Oaxaca los Ayuntamientos se integran por presidencia municipal, sindicaturas y regidurías.

⁸⁵ Los 152 municipios se dividieron en dos segmentos que se denominaron de mayor y menor competitividad de acuerdo con el porcentaje de votación obtenida en el proceso electoral inmediato anterior.

⁸⁶ Los segmentos de competitividad se determinan con base en los resultados de la elección anterior, ordenándose de mayor a menor, con el objetivo de considerarlos para el diseño de las acciones afirmativas que buscan garantizar a los grupos a los que se destinan mayores posibilidades de alcanzar los cargos de representación a los que se postulan.

Un total de 22 personas fueron electas para diputaciones propietarias locales por acción afirmativa, lo que representa 53% del total de diputaciones locales. En tanto, para los ayuntamientos se eligieron un total de 901 personas (106 presidencias municipales; 14 sindicaturas y 651 regidurías), lo que constituye 72% de los 1,243 total de cargos que se eligieron para integrar ayuntamientos.

Tabla 8 **Diputaciones y ayuntamientos electos por acción afirmativa, Proceso Electoral de Oaxaca 2023-2024**

Grupo en situación de discriminación	Diputaciones			Ayuntamientos		
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
Indígenas	6	8	14	288	252	540
Afromexicanas	1	0	1	42	33	75
Discapacidad	1	2	3	35	30	65
Diversidad sexual y de género	1	0	1	35	18	63
Migrantes o binacional	0	1	1	0	1	1
Jóvenes	1	0	1	61	15	76
Adultas mayores	0	1	1	36	56	92
Total	10	11	22	497	405	902

Fuente: Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Informe de resultados de seguimiento, evaluación, retroalimentación y mejora de las acciones afirmativas aplicadas durante el Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024

La implementación de acciones afirmativas efectivamente promueve la participación de grupos en situación de discriminación en los procesos electorales. Los tres mecanismos descritos contribuyeron a que personas indígenas, con discapacidad, afromexicanas, migrantes, de la diversidad sexual y de género, adultas mayores y jóvenes formen parte de los órganos legislativos en los que se toman decisiones estratégicas de la vida pública del país. Su presencia, sin duda, incrementa las posibilidades de posicionar y responder a las necesidades e intereses de grupos que han sido excluidos de las decisiones, políticas y acciones públicas.

Destaca que, a diferencias del ámbito nacional y Guanajuato, en la Ciudad de México y Oaxaca se establecen acciones afirmativas para las personas adultas mayores y las personas jóvenes.

Se observa que Oaxaca alcanzó una mayor participación de los grupos en situación de discriminación tanto en el Congreso local como en la integración de Ayuntamientos. Destaca que para éstos últimos las cuotas se definen en términos de porcentajes y que el número de postulaciones definidas para población indígena es mayor con respecto al número de postulaciones definidas a nivel nacional y en la Ciudad de México.

d. Análisis comparativo.

El modelo de acciones afirmativas para que personas indígenas se integren al Congreso.

En el caso de las personas indígenas, el Modelo de acciones afirmativas determinado por el INE para integrarlas al Congreso resulta más garantista que el de Guanajuato, porque considera no sólo su incorporación vía diputaciones por representación proporcional (RP), sino también por mayoría relativa (MR), donde el IEEG no estableció acción afirmativa alguna.

No obstante, en el caso de las de RP, en el Modelo Guanajuato se ordena incluir una fórmula dentro de los 4 lugares de las listas, en tanto a nivel federal se ordena incluir una fórmula en el primer bloque de 10, lo que hace que en Guanajuato las personas indígenas tengan más condiciones de igualdad para acceder al Congreso vía diputaciones de MR.

Comparado el caso Guanajuato con el de la CDMX, también está la opción de acceder al Congreso por las dos vías, RP y MR, por lo que esta última establece más vías de acceso.

El Modelo Guanajuato comparado con Oaxaca muestra que en este último las acciones afirmativas se aplican en el ámbito de la MR, en tanto que en aquel es en RP. No obstante, el modelo Oaxaca establece mejores condiciones para garantizar la igualdad de resultados para el acceso de personas indígenas al Congreso, pues plantea que deberán inscribirse 11 fórmulas, 6 en distritos de alta competitividad y 5 en condición de competitividad media, con lo que asegura en mayor medida que Guanajuato la incorporación de candidaturas indígenas a puestos en el Congreso.⁸⁷

De modo que el modelo Guanajuato de acciones afirmativas para la incorporación de personas indígenas al ámbito del Congreso, comparado con los otros 3 modelos analizados, resulta el de menor garantía para un ejercicio más pleno de sus derechos político-electorales.

El modelo de acciones afirmativas para que personas afromexicanas, con discapacidad y de la diversidad sexual y de género se integren al Congreso.

En este caso se realiza un análisis conjunto del modelo de acciones afirmativas de Guanajuato para los grupos en situación de vulnerabilidad porque, como se señaló en el Capítulo precedente, este Modelo incluye a todos esos grupos sin distinguir medidas en particular para cada uno, diferenciándoles de los demás; salvo algunas excepciones para las personas de la diversidad, cuestión que se comentará más adelante.

Efectivamente, el Modelo Guanajuato prescribe la integración de dos fórmulas para que los Partidos integren sus listas, seleccionando candidaturas de entre los 3 grupos

⁸⁷ Oaxaca cuenta con 25 distritos electorales para la elección de su Congreso, en tanto Guanajuato tiene 22.

en situación de vulnerabilidad, sin que exista garantía para dos de ellos de que será seleccionado, siendo el de la diversidad sexual el único caso que tiene asegurada una fórmula y además puede ocupar la otra fórmula, dejando a los otros sin oportunidad de ser postulados.

En el caso de las listas de RP, en el Modelo Guanajuato podrán optar por 2 fórmulas por MR; 1 por bloque de competitividad alta, y 1 por bloque de competitividad media. O bien, 1 fórmula por MR en el bloque de alta competitividad y 1 por RP en los 4 primeros lugares de la lista. De modo que ni siquiera hay certeza de que se puedan dar postulaciones por vía de RP a alguno de estos grupos, pues el Partido o Coalición puede decidir hacerlo solo por MR.

En contraste, los modelos Nacional, Oaxaca y CDMX sí establecen la obligatoriedad de postular al menos una candidatura (en algunos casos hasta 5) para cada uno de los grupos vía RP, con diversas modalidades. De modo que contribuyen en mayor medida que el Modelo Guanajuato al ejercicio del derecho a ser postulado, de cada uno de los grupos de población.

Al único grupo que el modelo Guanajuato da un trato diferente respecto de los otros, es el de la diversidad sexual y de género, consistente en que, de las 2 candidaturas por que se pueden postular los 3 grupos en situación de vulnerabilidad, una está asegurada para este grupo.

En todo caso, pese a esta prelación que se establece para las personas de la diversidad sexual y de género, dada la falta de obligatoriedad para ser postuladas por RP o MR, es que quedan por debajo del estándar existente en el resto de los casos analizados.

El modelo de acciones afirmativas para que personas migrantes se integren al Congreso.

En el caso de Guanajuato, la acción afirmativa para este grupo de población consiste en que por vía de representación proporcional, los partidos políticos y coaliciones deberán postular cuando menos una fórmula de candidatas o candidatos propietario y suplente, integrada por personas guanajuatenses migrantes residentes en el extranjero, dentro de los primeros cuatro lugares de la lista.

En el caso de la establecida por el INE también mediante Acuerdo, esta plantea a todo partido o coalición integrar 5 fórmulas por RP en cada una de las listas de las 5 circunscripciones electorales dentro de los primeros diez lugares, cuestión que la hace menos certera que la de Guanajuato, que plantea que sea dentro de los 4 primeros lugares, lo que da más garantías de que personas de ese grupo de población sí sea electa al Poder Legislativo.

En cuanto al modelo Oaxaca, también considera acción afirmativa para este grupo de población, la cual que establece la obligatoriedad de que se integre una fórmula por RP



dentro del primer 30% de la lista. Comparado este con el de Guanajuato, éste último da más certidumbre a la población de migrante de contar con personas de ese grupo en la integración del Congreso local al establecer que sea dentro de los primeros 4 lugares de la lista, posición que es de mayor jerarquía que el del modelo Oaxaca.

Con base en lo anterior, la Cdmx es la más garantista pues asegura una curul exclusiva para ello, vía mayoría relativa. Guanajuato, Oaxaca y la Federal contemplan solo la vía de representación proporcional, aunque la que más probabilidad ofrece a este grupo de alcanzar una curul es precisamente Guanajuato, luego Oaxaca y luego la federal.

El modelo de acciones afirmativas para la integración de ayuntamientos

Planteando en primer término la cuestión de las personas de pueblos y comunidades indígenas, el Modelo de acciones afirmativas de Guanajuato establece la obligación para Partidos, Coaliciones o Candidaturas Independientes, en municipios catalogados como indígenas, de incluir una fórmula de candidatura a regidurías integrada por personas indígenas en los primeros 4 lugares de la lista o bien postular a la presidencia municipal a una persona indígena o una fórmula indígena para sindicatura.

En tanto, en Ciudad de México la obligación consiste en presentar 1 fórmula de alguno de los grupos de atención prioritaria, donde se ubican las personas indígenas o de barrios originarios. Esto es, no se asegura que sean que alguno en particular, por lo que no hay uno solo (excepto los jóvenes) que tenga asegurada una fórmula. Mientras que en Oaxaca deben presentar un 35% de las candidaturas en cada segmento de competitividad.

De modo que, de nueva cuenta, el modelo de acciones afirmativas para la integración de ayuntamientos de Guanajuato, en este caso de población indígena, queda por debajo Modelo vigentes en Oaxaca, aunque por encima de la Ciudad de México.

El caso del modelo de acciones afirmativas de Guanajuato para el resto de los grupos de población en situación de vulnerabilidad, específicamente para integrar ayuntamientos o alcaldías, también es menos garantista que el de Oaxaca, pero no que el de la Ciudad de México.

En el caso de Oaxaca, porque ahí se especifica un porcentaje de candidaturas para cada grupo por segmento de competitividad, mismo que varía en función del peso poblacional de cada grupo (3% afroamericana; 6% discapacidad; 4% diversidad sexual).

En el Caso del modelo Guanajuato los partidos deberán postular al menos una fórmula de regidurías integradas por personas de alguno de los grupos beneficiarios de las acciones dentro de las primeras cuatro fórmulas de la lista de representación proporcional en los todos los municipios del Estado. Esto es, se debe seleccionar entre uno de los grupos, por lo que ninguno de estos tiene asegurado una fórmula, excepto el de personas de la

diversidad sexual, que sí tiene asegurado un lugar. Y en el Modelo Ciudad de México se plantea igualmente que se debe incluir alguno de los grupos que considera prioritarios (que son más que Guanajuato) pero no establece prelación en las listas.

IV. Análisis de los resultados electorales según la pertenencia a grupos de atención prioritaria y otros factores relevantes.

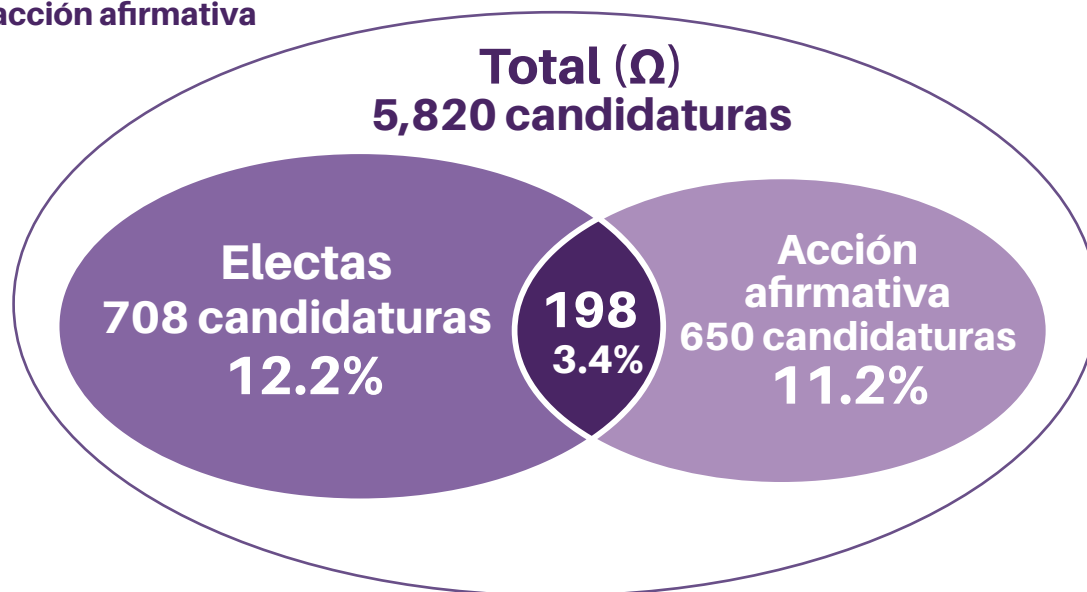
Esta sección presenta un análisis descriptivo de los resultados electorales obtenidos durante el proceso local 2023–2024 en el estado de Guanajuato, con énfasis en la participación y representación de las personas postuladas mediante acciones afirmativas.

En total, existieron 5,820 personas candidatas postuladas, de las cuales 848 (14.6 %) fueron postuladas mediante alguna acción afirmativa. Del total de candidaturas analizadas, 906 personas resultaron electas (15.6 % del total), de las cuales 198 corresponden a personas con acción afirmativa (21.9%) y 708 sin este tipo de medida (78.1%).

En el Gráfico 1 candidaturas electas con acción afirmativa, se puede observar un diagrama de Venn, el cual nos permite observar cómo se distribuyen las candidaturas con base en los resultados electorales y si la candidatura corresponde o no a una acción afirmativa.

Gráfica 1 Candidaturas efectivas con acción afirmativa

Candidaturas electas por acción afirmativa



Nota: Elaboración propia con información del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG). Los porcentajes corresponden a la proporción con respecto al total del universo de las 5,820 candidaturas.

a. Participación por grupo de atención prioritaria.

En la Tabla 9 se muestra la distribución absoluta y relativa por cada uno de los grupos sujetos a acciones afirmativas en el proceso electoral local de 2023-2024.

Tabla 9 Candidaturas registradas por acción afirmativa

Grupo	Total	Porcentaje
Discapacidad	357	42.1%
Diversidad sexual	340	40.1%
Migrantes	68	8.0%
Indígenas	63	7.4%
Afromexicanas	20	2.4%
Total	848	100%

Nota: Elaboración propia con información del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG).

La distribución de candidaturas con acciones afirmativas por grupo de atención prioritaria muestra una concentración significativa en dos sectores: personas con discapacidad y personas de la diversidad sexual. Ambos grupos concentran más del 80% del total de candidaturas de acción afirmativa.

Esta distribución refleja una priorización en las postulaciones afirmativas hacia ciertos grupos, lo que podría estar relacionado tanto con la disponibilidad de perfiles identificables, así como con las estrategias partidistas y las condiciones para el cumplimiento de los requisitos normativos establecidos por el IEEG.

Si bien se garantiza la inclusión de los cinco grupos reconocidos, los datos dan cuenta de desigualdades internas en el acceso de los grupos a las candidaturas.

b. Tasa de éxito electoral.

Como fue señalado en apartados anteriores, del total de 906 personas electas en el proceso electoral local 2023-2024 en Guanajuato, se identificaron 198 casos que corresponden a candidaturas postuladas mediante alguna acción afirmativa, mientras que 708 fueron electas sin este tipo de medida. Si consideramos que 848 fueron las personas postuladas por acción afirmativa y 4,972 sin este tipo de medida, entonces estos datos muestran que 23.3% de las personas postuladas por acción afirmativas fueron electas, mientras que en el caso del resto de las candidaturas fueron electas 14.2% de las candidaturas. Estos datos muestran que las candidaturas postuladas por acción afirmativa tuvieron mayor tasa de éxito electoral que las que no se postularon por esta vía, como se observa en la Tabla 10.

Tabla 10 Tasa de éxito electoral por tipo de candidatura

Grupo	Total de candidaturas	Total de personas electas	Taza de éxito electoral
Con acción afirmativa	848	198	23.3%
Sin acción afirmativa	340	708	14.2%
Total	848	906	15.6%

Nota: Elaboración propia con información del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG).
 La tasa de éxito se calcula como el número de personas electas dividido entre el total de candidaturas en cada grupo.

La Tabla 11 presenta el número de personas electas con acciones afirmativas y su distribución porcentual respecto del total de personas electas.

Tabla 11 candidaturas electas por grupo de acción afirmativa

Grupo	Total	Porcentaje respecto al total
Discapacidad	79	8.7%
Diversidad sexual	71	7.8%
Migrantes	25	2.8%
Indígenas	17	1.9%
Afromexicanas	6	0.7%
Total	198	21.9

Nota: Elaboración propia con información del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG).

Otra forma de analizar la tasa de éxito de las candidaturas de acciones afirmativas es hacerlo a partir del éxito en cada uno de los grupos, a través de los porcentajes de personas candidatas electas con respecto al total de candidaturas dentro de su propio grupo, como se presenta en la Tabla 12

Tabla 12 candidaturas electas por grupo de acción afirmativa

Grupo	Total	Total de personas electas	Tasa de éxito (%)
Discapacidad	357	79	22.1%
Diversidad sexual	340	71	20.9%
Migrantes	68	25	36.8%
Indígenas	63	17	27.0%
Afromexicanas	20	6	30.0%
Total	848	198	23.3%

Nota: Elaboración propia con información del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG).

Al desagregar los datos por grupo de atención prioritaria, se observa que la mayor cantidad de personas electas mediante acciones afirmativas correspondió al grupo de personas con discapacidad, con 79 cargos obtenidos, seguido por personas de la diversidad sexual (71), migrantes (25), indígenas (17) y afroamericanas (6).

Sin embargo, al analizar la tasa de éxito dentro de cada grupo (porcentaje de personas candidatas que resultaron electas) se identifican diferencias relevantes:

- El grupo con mayor tasa de éxito fue el de personas migrantes (36.8%), seguido por personas afroamericanas (30.0%) e indígenas (27.0%).
- Las personas con discapacidad, pese a concentrar el mayor número de candidaturas, obtuvieron una tasa de éxito de 22.1% y las personas de la diversidad sexual registraron una tasa de 20.9%.

Estos resultados muestran que si bien los grupos con mayor número de postulaciones también concentran un mayor número de personas electas, otros grupos con menor volumen de candidaturas lograron una representación proporcionalmente más alta, lo que puede atribuirse a la forma en que fueron asignados los espacios, a la distribución estratégica de candidaturas por parte de los partidos políticos y coaliciones, o bien a los distintos tipos campañas electorales, aspectos sobre los que se indagará en el trabajo cualitativo.

c. Resultados por partido político y coalición.

El análisis de los resultados por partido político y coalición permite observar diferencias significativas en cuanto al número de candidaturas afirmativas registradas (Tabla 13), la cantidad de personas electas (Tabla 14) y las tasas de éxito electoral (Tabla 15).

En términos absolutos, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) fue el que registró el mayor número de candidaturas con acción afirmativa, con un total de 169, seguido por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) con 149, y el Partido Acción Nacional con 132.

Tabla 13 Candidaturas registradas por partido y grupo de acción afirmativa

Partido	Discapacidad	Diversidad sexual	Migrantes	Indígenas	Afro mexicanas	Total Candidaturas AA
Partido Acción Nacional	51	51	12	12	6	132
Partido Revolucionario Institucional	73	55	11	2	2	149
Partido de la Revolución Democrática	40	38	2	8	0	88

Partido Verde Ecologista de México	68	68	19	14	0	169
Partido del Trabajo	10	68	2	9	8	97
Movimiento ciudadano	46	28	6	4	0	84
Morena	68	32	16	8	4	128
Por un Juventino Unido *	1	0	0	0	0	1
Total	357	340	68	63	20	848

Nota: Elaboración propia con información del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG).

* Candidatura Independiente.

Respecto al número de personas electas con acciones afirmativas, el Partido Acción Nacional (PAN) encabezó la lista con 85 personas, seguido del partido político Morena con 65.

Tabla 14 Personas electas por partido y grupo de acción afirmativa

Partido	Discapacidad	Diversidad sexual	Migrantes	Indígenas	Afro mexicanas	Total Candidaturas AA
Partido Acción Nacional	34	30	8	9	4	85
Partido Revolucionario Institucional	6	17	3	0	0	26
Partido de la Revolución Democrática	2	0	0	0	0	2
Partido Verde Ecologista de México	2	2	4	2	0	10
Partido del Trabajo	0	2	0	0	0	2
Movimiento ciudadano	6	2	0	0	0	8
Morena	29	18	10	6	2	65
Por un Juventino Unido *	0	0	0	0	0	0
Total	79	71	25	17	6	198

Nota: Elaboración propia con información del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG).
Ninguna de las personas con dos acciones afirmativas fue electa.

* Candidatura Independiente.

Por otro lado, la tasa de éxito electoral varió significativamente entre partidos. El PAN obtuvo un 64.4% de sus candidaturas con acciones afirmativas electas, seguidas por morena con el 50.8%.

Tabla 15 Porcentaje personas electas entre candidaturas por partido y candidaturas por grupo de acción afirmativa

Partido	Discapacidad	Diversidad sexual	Migrantes	Indígenas	Afro mexicanas	Total Candidaturas AA
Partido Acción Nacional	66.7%	58.8%	66.7%	75.0%	66.7%	64.4%
Partido Revolucionario Institucional	8.2%	30.9%	27.3%	0.0%	0.0%	17.4%
Partido de la Revolución Democrática	5.0%	0.0%	0.0%	0.0%	NA	2.3%
Partido Verde Ecologista de México	2.9%	2.9%	21.1%	14.3%	NA	5.9%
Partido del Trabajo	0.0%	2.9%	0.0%	0.0%	0.0%	2.1%
Movimiento ciudadano	13.0%	7.1%	0.0%	0.0%	NA	9.5%
Morena	42.6%	56.3%	62.5%	75%	50.0%	50.8%
Por un Juventino Unido *	0.0%	NA	NA	NA	NA	0.0%
Total	22.1%	20.9%	36.8%	27.0%	30.0%	23.3%

Nota: Elaboración propia con información del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG).
NA: no aplica porque no hubo candidaturas registradas en el partido o coalición para la acción afirmativa correspondiente.

* Candidatura Independiente.

A través del trabajo cualitativo se buscará obtener información que permita identificar los factores que incidieron en estas diferencias entre los distintos partidos, así como los factores de éxito. De manera inicial, estos resultados pueden reflejar no solo el grado de compromiso de cada fuerza política con la implementación de las acciones afirmativas, sino también su capacidad para posicionar candidaturas competitivas dentro del marco normativo establecido por el IEEG.

d. Resultados por tipo de cargo

Las Tablas 16 y 17 presentan postulaciones con acciones afirmativas por cargo y las Tablas 18 y 19 el número de candidaturas y personas electas por acción afirmativa, desglosadas por tipo de cargo: presidencias municipales, diputaciones, sindicaturas y regidurías. Con excepción de las presidencias municipales, el resto de los cargos se desagregan en candidaturas propietarias y suplentes.

El análisis por tipo de cargo permite identificar patrones diferenciados en la aplicación y efectividad de las acciones afirmativas según el nivel del puesto de elección popular.

Al observar la proporción de candidaturas por acción afirmativa respecto del total en cada tipo de cargo (Tabla 16), se identifica una mayor concentración en las diputaciones, tanto propietarias como suplentes, donde más del 31% de las postulaciones correspondieron a medidas afirmativas. En contraste, las candidaturas para Gubernatura, sindicaturas o presidencias municipales, son las que obtuvieron los porcentajes menores.

Tabla 16 Porcentaje de postulaciones con acciones afirmativas, por encargo

Cargo	Total de candidaturas	Candidaturas con acción afirmativa	% Acción afirmativa
Gubernatura	3	0	0.0%
Presidencia municipal	216	13	6.0%
Diputación MR propietaria	103	17	16.5%
Diputación MR suplente	105	18	17.1%
Diputación RP propietaria	47	15	31.9%
Diputación RP suplente	48	15	31.3%
Sindicatura propietaria	248	15	6.0%
Sindicatura suplente	244	16	6.6%
Regiduría propietaria	2,396	369	15.4%
Regiduría suplente	2,410	370	15.4%
Total	5,820	848	14.6%

Nota: Elaboración propia con información del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG).

En términos absolutos (Tabla 17), de las 848 candidaturas afirmativas registradas vía acciones afirmativas, la mayoría se concentró en regidurías suplentes, con 370 postulaciones, seguidas de regidurías propietarias (369), y los cargos que presentaron menores candidaturas fue la Gubernatura, con ninguna candidatura de acción afirmativa y las de presidencia municipal (13). Cabe mencionar que la concentración de candidaturas correspondientes a las regidurías es mayor debido a la propia distribución de cargos a elegir en comparación con el resto de los cargos.

Tabla 17 Número de candidaturas por tipo de cargo y grupo de acción afirmativa

Cargo	Discapacidad	Diversidad sexual	Migrantes	Indígenas	Afro mexicanas	Total Candidaturas
Presidencia municipal	3	7	1	2	0	13
Diputación MR propietaria	2	10	1	1	3	17
Diputación MR suplente	2	11	1	1	3	18
Diputación RP propietaria	1	0	7	7	0	15
Diputación RP suplente	1	0	7	7	0	15
Sindicatura propietaria	3	6	2	2	2	15
Sindicatura suplente	3	7	2	2	2	16
Regiduría propietaria	170	149	24	21	5	369
Regiduría suplente	172	150	23	20	5	370
Total	357	340	68	63	20	848

Nota: Elaboración propia con información del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG).

En cuanto a las personas electas, el patrón es similar (Tabla 18). Las regidurías propietarias concentraron la mayor parte de los cargos obtenidos mediante acciones afirmativas (93), lo que representa el 47% del total. Le siguen las regidurías suplentes (90). En contraste, los cargos de mayor jerarquía, como las presidencias municipales, las diputaciones y sindicaturas, concentraron un menor número de personas electas por acción afirmativa, lo cual se debe en una parte al número total de cargos a elegir, aunque también a la tasa de éxito diferenciada por tipo de cargo, pues mientras las candidaturas de acciones afirmativas tuvieron 7.7% de éxito en el caso de las presidencias municipales, en el caso de diputaciones propietarias de MR la tasa fue de 17.6%, en el caso de diputaciones propietarias de RP de 20% y en el caso de regidurías propietarias de 25.2%, como puede observarse en la Tabla 19.

Tabla 18 Personas electas por tipo de cargo y grupo de acción afirmativa

Cargo	Discapacidad	Diversidad sexual	Migrantes	Indígenas	Afro mexicanas	Total Candidaturas AA
Presidencia municipal	0	1	0	0	0	1
Diputación MR propietaria	1	2	0	0	0	3
Diputación MR suplente	1	2	0	0	0	3
Diputación RP propietaria	1	0	1	1	0	3
Diputación RP suplente	1	0	1	1	0	3
Sindicatura propietaria	0	0	0	0	1	1
Sindicatura suplente	0	0	0	0	1	1
Regiduría propietaria	38	33	12	8	2	93
Regiduría suplente	37	33	11	7	2	90
Total	79	71	25	17	6	198

Nota: Elaboración propia con información del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG).

Ninguna de las personas con dos acciones afirmativas fue electa.

Tabla 19 Porcentaje de personas electas por tipo de cargo y grupo de acción afirmativa (Tasa de éxito por grupo y tipo de cargo)

Cargo	Discapacidad	Diversidad sexual	Migrantes	Indígenas	Afro mexicanas	Total Candidaturas AA
Presidencia municipal	0.0%	14.3%	0.0%	0.0%	NA	7.7%
Diputación MR propietaria	50.0%	20.0%	0.0%	0.0%	0.0%	17.6%
Diputación MR suplente	50.0%	18.2%	0.0%	0.0%	0.0%	16.7%
Diputación RP propietaria	100.0%	NA	14.3%	14.3%	NA	20.0%
Diputación RP suplente	100.0%	NA	14.3%	14.3%	NA	20.0%
Sindicatura propietaria	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	50.0%	6.7%
Sindicatura suplente	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	50.0%	6.3%
Regiduría propietaria	22.4%	22.1%	50.0%	38.1%	40.0%	25.2%
Regiduría suplente	21.5%	22.0%	47.8%	35.0%	40.0%	24.3%
Total	22.1%	20.9%	36.8%	27.0%	30.0%	23.3%

Nota: Elaboración propia con información del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG).

NA: no aplica porque no hubo candidaturas registradas en esa combinación de cargo por grupo de acción afirmativa.

Las diputaciones por representación proporcional (RP) para personas con discapacidad presentan las tasas de éxito más altas, con 100 % de éxito para personas propietarias y suplentes del mismo grupo, aunque estas cifras corresponden a un número reducido de candidaturas. En cambio, como se había comentado con anterioridad, cargos como presidencias municipales o sindicaturas muestran tasas de éxito significativamente menores para la mayoría de los grupos.

Las regidurías, tanto propietarias como suplentes, muestran tasas más homogéneas, con porcentajes que oscilan entre 21.5% y 50.0% según el grupo. En términos generales, los grupos con mayores tasas de éxito fueron personas migrantes (36.8 %), afromexicanas (30.0 %) e indígenas (27.0%), mientras que personas con discapacidad (22.1%) y de la diversidad sexual (20.9%) se ubicaron ligeramente por debajo del promedio general (23.3%).

V. Comparación con datos poblacionales

Una forma de valorar el alcance de las acciones afirmativas implementadas durante el proceso electoral local 2023-2024 consiste en contrastar la proporción de candidaturas y de personas electas con el peso relativo que tienen estos grupos dentro de la población general, más particularmente aquel segmento que encuentra en condiciones de elegir y ser electo. Para ello, se utilizó información proveniente del Censo de Población y Vivienda 2020 y de la Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (ENDISEG) 2021, ambas elaboradas por el INEGI.

A partir del Censo 2020 se obtuvieron los datos poblacionales de las personas de 18 años o más con discapacidad, migrantes,⁸⁸ indígenas (hablantes de lengua indígena y autoadscripción) y personas que se consideran afromexicanas; en cuanto a la población de la diversidad sexogenérica, se utilizó la base de datos de la ENDISEG 2021 para obtener el número de personas de 18 años o más con orientación sexual y/o identidad de género no normativas. Los datos comparativos se encuentran en la Tabla 20.

Tabla 20 Distribución poblacional por grupos referentes a acciones afirmativas, población de 18 años o más

Grupo	Porcentaje poblacional	% de candidaturas por grupos de AA respecto a las candidaturas totales	% de candidaturas por grupos de AA respecto a las candidaturas totales electas
Discapacidad ^a	6.0%	6.1%	8.7%
Diversidad sexual ^b	4.0%	5.8%	7.8%
Migrantes ^a	11.0%	6.1%	8.7%
Indígenas ^a	0.3% (hablantes) 6.6% (auto adscripción)	1.1%	1.9%
Afromexicanas ^a	1.2%	0.3%	0.7%

Nota: Elaboración propia con información del INEGI.

a: Censo de Población y Vivienda 2020.

b: Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (ENDISEG) 2021.

⁸⁸ El Concepto migrante en términos censales refiere a “información sobre la población que cambió su lugar de residencia habitual desde un municipio o delegación, entidad federativa o país de origen, a otro de destino”. Ver <https://www.inegi.org.mx/temas/migracion/>

En el caso del estado de Guanajuato, el Censo 2020 indica que el 6% de la población en la entidad tiene alguna discapacidad⁸⁹; la población migrante representa 11.0% (se consideraron migrantes nacionales e internacionales); aproximadamente, 0.3% de la población es hablante de alguna lengua indígena y el 6.6% se identifican como indígenas,⁹⁰ y la población afromexicana representa cerca del 1.2% del total. Por otro lado, la ENDISEG 2021 estima que el 4.0 % de las personas de 18 años o más en la entidad forma parte de la población LGBTI+.⁹¹

En contraste, las candidaturas electas con acción afirmativa en el proceso electoral local 2023-2024 muestran una distribución distinta. Las personas con discapacidad representan el 8.7% del total de candidaturas totales electas, lo que conlleva una sobre representación electoral de este grupo poblacional, al igual que las personas de la diversidad sexual, pues tienen una participación del 7.8% en las candidaturas electas, en tanto que su distribución poblacional es de 4.0%. En contraposición, el grupo de personas indígenas está subrepresentado, con 1.9% de participación en las candidaturas electas, contra un 6.6% de la población que se identifica como indígena (aunque si se compara con los hablantes de lengua indígena, habría una sobre representación).

Las personas afromexicanas también están subrepresentadas, con 0.7% de participación en las candidaturas electas, mientras concentran el 1.2% de la población, y en el mismo caso están las personas migrantes quienes representan el 11.0% de la población en el estado, mientras que ocupan únicamente 2.8% de las candidaturas electas.

Diversos factores pueden influir en estos resultados, una mayor historia y experiencia de participación política electoral de ciertos grupos, mayores perjuicios y discriminación de la sociedad con ciertos grupos, acceso diferenciado a apoyos partidarios y recursos, entre otros que serán indagados durante el trabajo en campo.

Los datos permiten observar que la aplicación de acciones afirmativas permitió ampliar la visibilidad de ciertos grupos, pero no necesariamente su representación en los cargos de elección popular. Estos hallazgos reafirman la necesidad de continuar con la

⁸⁹ Para estimar la población de 18 años o más con discapacidad se partió de la muestra del Censo 2020 y se consideró a las personas con limitaciones en sus actividades con un grado de dificultad “con mucha dificultad” y “no puede hacerlo”. Las actividades que considera el Censo son: ver; oír; caminar; recordar o concentrarse; bañarse, vestirse o comer, y hablar o comunicarse. Para mayor referencia, se puede consultar el documento La discapacidad en México: Datos al 2014. Versión 2017, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), páginas 1-19 y 104-115, en https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825094409.pdf (consultado el 5 de julio de 2025).

⁹⁰ Para los porcentajes de personas indígenas de 18 años o más se presentan dos datos, calculados a través de la muestra del Censo 2020: población hablante de lengua indígena y población que se considera indígena (autoadscripción).

⁹¹ El dato que se presenta para diversidad sexual corresponde a la población de 18 años con orientación sexual o identidad de género no normativas (diversidad sexogenérica) se calculó a través de la base de datos de la ENDISEG 2020.

aplicación de mecanismos más equitativos de distribución de candidaturas, así como mejorar los criterios de competitividad y asignación territorial, de modo que se garantice una representación más proporcional y efectiva. Sobre todo, cobra relevancia mayor trabajo diferenciado para incrementar la representación de la población indígena, afro-mexicana y migrante.

VI. Conclusiones y recomendaciones

a. Conclusiones

Las acciones afirmativas son medidas consignadas en normatividad diversa o bien establecidas mediante estrategias de política pública que, partiendo del reconocimiento de la existencia de desigualdades y discriminaciones históricas que han padecido determinados grupos de la sociedad, buscan asegurar su integración y representación social y política para el pleno goce y ejercicio de sus derechos, tratando de lograr con ello la vigencia de la igualdad entre las personas no solo en el plano de la ley sino en el plano fáctico.

Las acciones afirmativas se encuentran plasmadas de manera extensa en una fuerte trama jurídica y jurisdiccional tanto del ámbito internacional como del nacional de DDHH, y resulta una obligación para todos los entes del Estado mexicano su determinación e impulso, en tanto prevalezcan las condiciones de desigualdad y discriminación que las justifican.

Atendiendo a ese mandato, los entes estatales de la entidad guanajuatense, empezando por el Tribunal Estatal de Guanajuato, continuando por el Congreso del Estado y finalmente por parte del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, han participado cada uno en el ámbito de sus responsabilidades en el diseño e impulso de las acciones afirmativas objeto de este Estudio.

Con base en lo anterior, se puede concluir que las acciones afirmativas cuentan con una base legal que se sustenta adecuadamente en el marco nacional e internacional de los DDHH. Su análisis y valoración apuntan a validar que las acciones afirmativas dirigidas a beneficiar a grupos en situación vulnerable, también señalados en el marco de este Estudio como grupos prioritarios, se encuentran fundamentadas en ese marco internacional de DDHH.

También es de señalarse que el alcance normativo de dichas acciones solo se circunscribe al establecimiento de cuotas de participación en listas de postulación para diversos cargos a ayuntamientos o al Congreso local, que deben presentar los partidos políticos o coaliciones, con lo que se dirigen a garantizar específicamente el derecho a ser votado de las personas que conforman tales grupos. En tanto que las acciones afirmativas objeto



de estudio no contemplan alguna relativa a garantizar de manera directa el ejercicio del voto por parte de las personas parte de esos grupos. Como tampoco inciden en otros derechos político-electorales que tienen tales grupos (y que se señalan en los anexos), los cuales también deben ser garantizados por los entes señalados.

Aunque es necesario destacar que, al analizar el alcance normativo general de las acciones afirmativas contempladas en el Estudio, de manera indirecta éstas también pueden contribuir a que esos grupos prioritarios ejerzan el voto en condiciones de igualdad y no discriminación. Esto porque, por ejemplo, como se señala en el Estudio respecto de las personas indígenas “al tenerse opciones de planillas indígenas, las personas votantes de esa identidad cultural encontrarán opciones de voto que representen más fielmente sus problemas y necesidades, esto en alineación con su propia idiosincrasia. Con lo que el ejercicio del voto encontrará, dada esa pluralidad de auténticas opciones, una de sus condiciones de su realización.” Cuestión que también puede afirmarse para el resto de los grupos.

Además de que también contribuyen, en el caso de los pueblos y comunidades indígenas, al ejercicio de sus derechos políticos como sujetos colectivos.

Sin embargo, el análisis específico de las acciones afirmativas muestra alcances normativos diferenciados. En el caso de las personas indígenas, las acciones afirmativas que les son aplicables tiene como efecto que estén subrepresentadas en el conjunto de los ayuntamientos porque se restringe la obligación de partidos y coaliciones de postularlos mediante cuotas solo a ayuntamientos indígenas, esto es, donde exista al menos 25% de población y que se encuentren en un padrón oficial en el que se les reconoce como tal; condiciones que sólo se cumplen en 3 de 46 ayuntamientos, sin que exista aplicación de acción afirmativa en más municipios en el Estado que cuenten con proporción importante de esta población.

Regla restrictiva que no se aplica para el resto de los grupos prioritarios, pues para estos no se establece un mínimo tan alto de población por municipio, ni se restringe el número de municipios en los cuales se puedan postular fórmulas de candidatos y candidatas a que tengan esa alta proporción de población. Al contrario, se abre a los 46 municipios del Estado.

En el caso de personas indígenas prevalece la idea de que su representatividad está dada por su pertenencia a una identidad que está plenamente identificada y aglutinada en un territorio perfectamente delimitado. Como si la identidad indígena estuviera dada solo por su existencia bajo un marco territorial perfectamente definido. De ahí que la regla tenga como requisito el aglutinamiento de personas de esta identidad al ámbito de los Municipios (unidades político-administrativas adscritas a un territorio perfectamente delimitado), y no considere su dispersión territorial no obstante la cual persiste su identidad, como es el caso del resto de grupos, incluso el de las personas afrodescendientes, que tienen un reconocimiento constitucional en algunos aspectos

equivalente. Esa concepción de lo indígena les es adverso para obtener una fórmula para contender que permita ser representativa de su número y peso poblacional.

En el caso del resto de grupos prioritarios, el análisis de las acciones afirmativas dispuestas por el IEEG para la elección de ayuntamientos, muestra que estas no resultan garantistas del derecho de los grupos, más particularmente (como se señala en el estudio) de las personas afrodescendientes, con discapacidad y migrantes, *puesto que no les asegura a cada una de ellas un puesto dentro de las fórmulas que conforman las listas a votar para integrar los ayuntamientos, ya sea para regidurías, sindicaturas o presidencia municipal. Ello porque el Acuerdo es excluyente al establecer que la selección puede recaer en un grupo, en otro o en otro. No dice que debe recaer la selección en cada uno de ellos para conformar las cuatro fórmulas a las que están obligados los partidos a presentar en el caso de las listas para integrar las regidurías bajo el principio de representación proporcional.*

En contraste, las personas de la diversidad sexual tienen una situación en la que sí se les asegura un lugar pues, como se señala en el estudio, “si bien entra en el primer supuesto de lo dictado por el Acuerdo, y en ese sentido puede competir con el resto de grupos por obtener al menos una fórmula para integrar las regidurías por el principio de representación proporcional para los 46 municipios, el Acuerdo contiene otra disposición que condiciona la integración de las fórmulas para los 46 municipios, señalando que 8 de las 46 fórmulas señaladas previamente deben ser para él”

En el caso de la elección para el Congreso se presenta una situación semejante, ya que las reglas para aplicar las acciones afirmativas establecen que una de las dos fórmulas a inscribir para la vía de representación proporcional dentro de los cuatro primeros lugares de las listas, debe ser para personas de la diversidad sexual, además de que en la otra fórmula puede ser electa otra persona de ese mismo grupo, compitiendo con personas de los grupos prioritarios de discapacidad, indígenas y afrodescendientes. Y además, esta también la posibilidad de que este grupo sea beneficiado por vía de mayoría relativa, donde no hay cuota establecida para algún grupo.

De hecho, este diseño tuvo como uno de sus efectos, sumado a otros factores, que el grupo de personas de la diversidad sexual tuviera una sobre representación en los puestos de elección, en tanto que el resto de los grupos estuvieron subrepresentados, si se toma como referencia su peso poblacional. Cuestión sobre la cual se abunda más adelante.

En el caso de la población migrante, se puede afirmar que el diseño de la acción afirmativa en su favor sí tiende a garantizar su derecho a ser electas en condiciones de igualdad, pues le asegura un lugar preponderante en las listas de candidaturas.

Otra conclusión que se desprende del análisis del itinerario de toma de decisiones que llevó a la aprobación de las acciones afirmativas por parte del IEEG, es que los procesos legal y administrativo encontraron diversos obstáculos que impidieron la emisión oportu-



na de las reglas electorales. El Acuerdo definitivo por parte del IEEG fue emitido hasta el 15 de marzo de 2024, e incluso si se considera que el registro inició hasta el 30 de marzo, quedaron solo 2 meses para que los actores políticos, las personas de los grupos prioritarios que aspiraban a ser candidatas y las propias comunidades que les respaldaban, alcanzaran los arreglos necesarios y suficientes para inmiscuirse en el proceso electoral de manera adecuada. Lo anterior pudo haber dado lugar a que se complicaran procedimientos específicos en la aplicación de las acciones afirmativas, como el hecho de que el registro de candidaturas por esta vía se hubiera llevado a cabo en poco tiempo y sin antecedentes previos por parte de los actores del proceso, que pudieran haberles servido de referente. Todo lo cual prefiguraba una implementación complicada, por ejemplo, con información incierta o parcial en algunos casos, imposibilidad de seleccionar perfiles adecuados, poco tiempo para realizar campaña, etcétera. Cuestión sobre la cual será necesario indagar a mayor profundidad en la elaboración del segundo Estudio.

No obstante que Guanajuato fue una de las últimas entidades federativas en instaurar acciones afirmativas en favor de algunos de los grupos de la sociedad históricamente discriminados de la representación política, al comparar las que diseñó para ser implementadas en el pasado Proceso Electoral Local con las que se instauraron desde años atrás en el ámbito federal, Ciudad de México y en Oaxaca, estados con fuerte tradición en ese sentido, en principio se debe destacar que en todos los casos se justifican en el marco local, nacional e internacional de los DDHH y además tienen objetivos semejantes. Las diferencias, se encuentra en las fórmulas específicas que se han erigido en cada uno de estos 3 ámbitos.

Como resultado del Estudio se puede afirmar que, en general, el diseño de las acciones afirmativas en el plano federal, para la Ciudad de México y para Oaxaca, son más garantistas que las establecidas para Guanajuato, particularmente hablando del acceso al Poder Legislativo. No obstante, en cuanto al acceso a ayuntamientos, las del Modelo Oaxaca son más garantistas que las de Guanajuato, aunque las de esta entidad lo son más que las de la Ciudad de México.

Analizando el caso del diseño de las acciones afirmativas para el acceso al Congreso, en cuanto a candidaturas indígenas, las entidades con las que se comparan las acciones afirmativas de Guanajuato resultaron más garantistas que ésta. En el caso de personas afromexicanas también, porque en el Modelo Guanajuato se incluye este grupo junto con el resto de los grupos en la definición de una de las dos fórmulas que se establecen para acceder al Congreso, pero no se le asegura su postulación en alguna. Cuestión que contrasta con los otros 3 casos, en donde sí existe esa obligatoriedad. Situación idéntica se presenta en cuanto a personas con discapacidad.

En el caso de las personas de la diversidad sexual, si bien, como se observó, el Modelo Guanajuato sí obliga a partidos y coaliciones postulantes a reservar una de las dos fórmulas a incluir dentro de las primeras 4 de las listas de representación proporcional, resultan más favorables para asegurar su inclusión en el Congreso a las personas de este

grupo las acciones afirmativas que se prescriben en el plano nacional y en las dos entidades analizadas, porque en estos casos también se incluyen obligaciones de postulación en distritos de mayoría relativa.

Solo en el caso de las personas migrantes la acción afirmativa establecida en Guanajuato es más garantista que las planteadas para el plano federal y para el caso de Oaxaca, porque plantea mayor posibilidad de acceder al Congreso en tanto señala un mejor número en la lista de candidaturas. No obstante, frente a la Ciudad de México es menos garantista, porque una de sus 66 curules es para su población migrante en el extranjero.

En el caso de las acciones afirmativas para el acceso a ayuntamientos, el Modelo Oaxaca resulta ampliamente garantista para las personas de pueblos y comunidades indígenas, pues obliga a que el 35% de las postulaciones para cada segmento de competencia (ayuntamientos de alta, media y baja competitividad), sea para este tipo de población. No obstante, el Modelo Guanajuato está por encima del prescrito para la Ciudad de México, donde no se reserva un lugar específico para este grupo ni ningún otro que define como en situación de vulnerabilidad, pues la regla solo plantea que la postulación debe recaer en cualquiera de estos.

El caso de personas afromexicanas, con discapacidad y de la diversidad sexual, el Modelo Oaxaca también les establece un porcentaje mínimo de postulación por segmento de competitividad, 3%, 6% y 4%, respectivamente, por lo que es más garantista que el Modelo Guanajuato. Pero este último está por encima del Modelo Ciudad de México, que solo plantea que se deberá integrar una planilla de alguno de estos grupos por Alcaldía, sin señalar un lugar específico, cuando el Modelo Guanajuato sí fija que deberá ser *“dentro de las primeras cuatro fórmulas de la lista de representación proporcional”*.

El análisis de los resultados del Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024 en cuanto a la aplicación de las acciones afirmativas, permitió observar que estas contribuyeron a ampliar las oportunidades de participación política de personas pertenecientes a grupos históricamente discriminados.

Se identificó que las acciones afirmativas permitieron la postulación de 850 personas de grupos en situación de vulnerabilidad: 65 para diputaciones locales y 785 para integrar ayuntamientos. De este universo, 198 personas resultaron electas: 12 para el Congreso local y 186 para ayuntamientos. Estos resultados representan el 17% de las diputaciones y el 18% de las personas que integran los ayuntamientos del Estado, lo que indica una presencia significativa de grupos prioritarios atribuible directamente a la aplicación de estas medidas.

En cuanto al alcance de las acciones afirmativas, este fue desigual entre los grupos. Mientras que personas con discapacidad y de la diversidad sexual alcanzaron tasas de representación relativamente altas, otros grupos, como las personas afromexicanas y migrantes, obtuvieron una representación reducida. Este comportamiento sugiere que existen



causas diferenciadas que afectan la efectividad de las acciones afirmativas por grupo poblacional, entre las que destaca, como ya se observó párrafos atrás, el diseño de las acciones en sí.

La comparación entre la composición de las candidaturas y los cargos electos y los datos poblacionales de referencia, muestra que subsisten diferencias en términos de representación proporcional, ya que se observaron porcentajes de participación política por debajo del peso relativo de estos grupos en la población con derecho a votar.

Lo anterior pone de manifiesto que en el diseño de las acciones afirmativas se deben tomar en cuenta múltiples factores que pueden distorsionar el ideal de igualdad que las anima. Debe considerarse que la normatividad que las sustenta, siendo esta la Ley o una normatividad secundaria, continuamente debe revisarse y ajustarse para garantizar su efectividad.

Como se demuestra en este Estudio “Las personas de la diversidad sexual registran una sobre representación, pues tienen una participación del 7.8% en las candidaturas electas, en tanto que su distribución poblacional es de 4.0%. En contraposición, el grupo de personas indígenas está subrepresentado, con 1.9% de participación en las candidaturas electas, contra un 6.6% de la población que se identifica como indígena (aunque si se compara con los hablantes de lengua indígena, habría una sobre representación).

Las personas afromexicanas también están subrepresentadas, con 0.7% de participación en las candidaturas electas, mientras concentran el 1.2% de la población, y en el mismo caso están las personas migrantes quienes representan el 11.0% de la población en el estado, mientras que ocupan únicamente 2.8% de las candidaturas electas”.

En conjunto, los hallazgos permiten afirmar que las acciones afirmativas aplicadas en Guanajuato durante el proceso electoral local 2023-2024 representaron un paso importante hacia una democracia más inclusiva. No obstante, los resultados también muestran que su implementación no fue suficiente por sí sola para cerrar las diferencias de representación política, pero se reconoce la importancia de la implementación de las acciones como parte de una política pública integral y sostenida que articula lo normativo con acciones que permiten reducir las diferencias entre los grupos de atención prioritaria y su representación en el total de personas candidatas para cada cargo de elección.

Por lo tanto, asegurar la representación política efectiva de los grupos en situación de vulnerabilidad no es solo una cuestión de normativa electoral, sino también de voluntad institucional, planeación estratégica y compromiso con la justicia e igualdad. Las acciones afirmativas, correctamente diseñadas y evaluadas, permiten continuar avanzando hacia una mayor democracia representativa.

b. Recomendaciones

1. Replantear el diseño de las acciones afirmativas a fin de que estas contribuyan a representar el peso poblacional de los grupos de población prioritaria, estableciendo además criterios equitativos que favorezcan un balance entre ellos, sin que ninguno tenga ventajas por sobre otro. En ese sentido, se debe revisar la regla que se estableció para acceso al Congreso, mediante la cual se establece que una de las dos fórmulas para el conjunto de grupos debe ser sólo para personas de la diversidad sexogenérica.
2. En complemento de lo anterior, asegurarse de que las acciones afirmativas garanticen el acceso de al menos una fórmula de cada uno de estos grupos a los puestos de elección popular para el cual fueron implementadas. En el caso de alcaldías, el diseño debe asegurar el acceso a puestos de mayor jerarquía.
3. Incorporar acciones afirmativas específicas para favorecer que personas de grupos prioritarios incrementen su activismo y participación política. Esto favorecerá, por un lado, la generación de liderazgos políticos con trayectoria y, por otro, la mayor participación de personas de grupos prioritarios como votantes y como vigilantes del actuar público de representantes populares.

Esta recomendación está orientada a fortalecer tanto la representación descriptiva como la representación sustantiva de los grupos prioritarios, pues, por un lado, favorece liderazgos de personas pertenecientes a estos grupos, que pueden erigirse en candidatos y candidatas con trayectoria, lo cual asimismo contribuirá a limitar la simulación. Y, por otro lado, fortalecerá la exigibilidad ciudadana y la cohesión de grupo de las candidaturas, contribuyendo con esto al impulso de agendas a favor de los derechos de los grupos representados. De manera concreta, entre otras, se recomiendan las siguientes acciones en esta dirección:

- a. Procesos de capacitación para personas pertenecientes a grupos prioritarios.
 - b. Formación para el fortalecimiento de liderazgos de personas pertenecientes a grupos prioritarios.
 - c. Difusión del voto entre personas pertenecientes a grupos prioritarios.
 - d. Acciones para incrementar la accesibilidad de personas pertenecientes a grupos prioritarios al ejercicio del voto.
4. La emisión de las reglas donde se establecen las acciones afirmativas debe hacerse con base en una planeación que considere un lapso lo suficientemente amplio, que permita la necesaria deliberación y el eficaz acuerdo entre los actores que concu-



rran en su definición, como también fijar plazos máximos y estrictos para su emisión. Esto a fin de que todos los actores concurrentes en generar condiciones para cumplir con el fin de las acciones afirmativas participen de la manera más eficaz y eficiente en ello en el marco del proceso electoral.

5. Revisar y fortalecer, en su caso, los criterios de elegibilidad y acreditación de las personas para ser beneficiarias de acciones afirmativas, a fin de brindar mayor certeza y limitar la simulación.
6. Incorporar criterios con enfoque de interseccionalidad a fin de favorecer a personas que formen parte de más de un grupo prioritario y encarne múltiples factores de discriminación y desventaja.
7. Fortalecer el trabajo de sensibilización, acompañamiento y seguimiento a partidos políticos para la adecuada implementación de acciones afirmativas.
8. Implementar procesos sistemáticos de consulta y diálogo con grupos prioritarios a fin de atender mejor sus necesidades, requerimientos y propuestas para fortalecer su participación política electoral.
9. Implementar campañas de información y sensibilización a la sociedad en general sobre la importancia de las acciones afirmativas para fortalecer la democracia.
10. Fortalecer las acciones afirmativas con base en la experiencia comparada de otras entidades federativas, por ejemplo, el caso de Oaxaca, donde se establece un porcentaje de candidaturas para cada grupo de población prioritaria en cada segmento de competitividad en el caso de Ayuntamientos, lo que brinda más espacios para la participación de las personas de esos grupos de población, dándole más garantías de acceder a alguno de los puestos por los que compete.

Anexo 1 Disposiciones y estándares de cumplimiento de los derechos políticos de las personas indígenas

Derechos ⁹² de las personas indígenas a:	Obligaciones ⁹³ del Estado
1. Votar, en condiciones de igualdad y sin discriminación.	1. Obligación de garantizar el voto de personas indígenas para cargos de elección popular, en condiciones de igualdad. 2. Obligación de tomar medidas especiales para garantizar el ejercicio del voto. 3. Obligación para garantizar la integración de personas indígenas mediante elección, en condiciones de igualdad, como autoridad o representante, en sus formas de gobierno interno.
2. Votar, en los municipios, en condiciones de igualdad de género, paridad, sin discriminación y para integrar los ayuntamientos.	4. Obligación de garantizar a las personas indígenas su derecho a elegir en los municipios representantes ante los ayuntamientos, en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, paridad y sin discriminación.
3. Ser votado, en condiciones de igualdad.	5. Obligación de garantizar que las personas indígenas puedan ser votadas para cargos de elección popular, en condiciones de igualdad. 6. Obligación de tomar medidas especiales para garantizar ser votado.
4. Participar en Consultas Populares.	7. Obligación de garantizar a las personas indígenas el derecho a participar en Consultas populares.

⁹² Se señalan todos los derechos que se desprenden del análisis de las diversas normas contenidas en los diversos instrumentos de DDHH analizados en primer apartado este documento, con base en el principio pro persona.

⁹³ Las obligaciones derivan del análisis de los diversos mandatos establecidos en varios instrumentos de DDHH analizados en este documento, con base en el principio pro persona. No obstante que el análisis que se hace en el apartado correspondiente sólo se refiere a los derechos en que impactan las acciones afirmativas, esto es, los de carácter electoral, en el Cuadro se compendia el conjunto de derechos políticos de las personas indígenas, así como las correlativas obligaciones del Estado ante cada derecho en particular, con la intención de visibilizar el alcance normativo que dichas acciones afirmativas tienen dentro de ese vasto conjunto.



Derechos de las personas indígenas a:	Obligaciones del Estado
5. Votar, en el ámbito municipal, para elegir a sus autoridades o representantes para integrar sus propios órganos de gobierno interno. Esto bajo sus propias formas tradicionales y en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, bajo el principio de paridad y sin discriminación.	8. Obligación de garantizar a las personas indígenas su derecho a elegir en el ámbito municipal, a sus autoridades o representantes para integrar sus propios órganos de gobierno interno en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, bajo el principio de paridad y sin discriminación.
6. Votar, en el ámbito de las entidades federativas, para elegir a sus autoridades o representantes para integrar sus propios órganos de gobierno interno. Esto bajo sus propias formas tradicionales y en condiciones de igualdad entre mujeres y hombre, bajo los principios de paridad de género y pluriculturalidad y sin discriminación.	9. Obligación de garantizar a las personas indígenas su derecho a elegir en el ámbito de las entidades federativas, a sus autoridades o representantes para integrar sus propios órganos de gobierno interno en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, bajo los principios de paridad y pluriculturalidad y sin discriminación.
7. Derecho colectivo de los pueblos y comunidades indígenas, a participar en la integración de los órganos de Estado en el marco de su libre autodeterminación.	10. Obligación para que los pueblos y comunidades indígenas ejerzan su libre autodeterminación a través de los cargos de poder del Estado, en los que las personas indígenas deben poder acceder y desempeñarlos en términos de igualdad y no discriminación.
8. De las mujeres indígenas en particular a participar en condiciones de igualdad sustantiva, en la toma de decisiones de carácter público.	11. Obligación de garantizar condiciones de igualdad sustantiva para que mujeres indígenas participen en la toma de decisiones de carácter público.
9. Derecho a votar y ser votado en condiciones de igualdad para integrarse mediante elección como autoridad o representante en sus formas de gobierno interno.	12. Obligación de garantizar a mujeres y hombres indígenas condiciones de igualdad para votar y ser votados como representantes o autoridades en los órganos que devienen de sus formas de gobierno.
10. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos.	13. Obligación de garantizar a los pueblos indígenas que puedan determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos.

Anexo 2 Disposiciones y estándares de cumplimiento de los derechos políticos de las personas afromexicanas

Derechos ⁹⁴ de las personas afromexicanas a:	Obligaciones ⁹⁵ del Estado
1. Votar, en condiciones de igualdad y sin discriminación.	1. Obligación de tomar medidas especiales para garantizar el ejercicio del voto de persona afromexicanas en condiciones de igualdad y sin discriminación.
2. Votar, en los municipios, en condiciones de igualdad de género, paridad, sin discriminación y para integrar los ayuntamientos.	2. Obligación de garantizar a las personas afromexicanas su derecho a elegir representantes ante los ayuntamientos, en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, paridad y sin discriminación.
3. Ser votado en condiciones de igualdad.	3. Obligación de tomar medidas especiales para garantizar a las personas afromexicanas a ser votada en condiciones de igualdad.
4. Participar en Consultas Populares.	4. Obligación de garantizar a las personas afromexicanas el derecho a participar en Consultas populares.
5. Derecho colectivo de los pueblos y comunidades afromexicanas, a participar en la integración de los órganos de Estado en el marco de su libre autodeterminación.	5. Obligación para que los pueblos y comunidades afromexicanas ejerzan su libre autodeterminación a través de los cargos de poder del Estado, en los que las personas indígenas deben poder acceder y desempeñarlos en términos de igualdad y no discriminación.

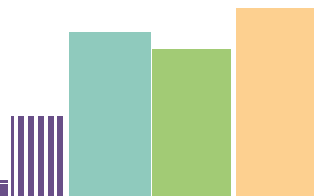
⁹⁴ Se señalan todos los derechos que se desprenden del análisis de las diversas normas contenidas en los diversos instrumentos de DDHH analizados en primer apartado este documento, con base en el principio pro persona.

⁹⁵ Las obligaciones derivan del análisis de los diversos mandatos establecidos en varios instrumentos de DDHH analizados en este documento, con base en el principio pro persona. No obstante que el análisis que se hace en el apartado correspondiente sólo se refiere a los derechos en que impactan las acciones afirmativas, esto es, los de carácter electoral, en el Cuadro se compendia el conjunto de derechos políticos de las personas indígenas, así como las correlativas obligaciones del Estado ante cada derecho en particular, con la intención de visibilizar el alcance normativo que dichas acciones afirmativas tienen dentro de ese vasto conjunto.



Derechos de las personas afromexicanas a:	Obligaciones del Estado
6. Votar, en el ámbito municipal, para elegir a sus autoridades o representantes para integrar sus propios órganos de gobierno interno. Esto bajo sus propias formas tradicionales y en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, bajo el principio de paridad y sin discriminación.	6. Obligación de garantizar a las personas afromexicanas su derecho a elegir en el ámbito municipal, a sus autoridades o representantes para integrar sus propios órganos de gobierno interno en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, bajo el principio de paridad y sin discriminación.
7. Votar, en el ámbito de las entidades federativas, para elegir a sus autoridades o representantes para integrar sus propios órganos de gobierno interno. Esto bajo sus propias formas tradicionales y en condiciones de igualdad entre mujeres y hombre, bajo el principio de paridad y sin discriminación.	7. Obligación de garantizar a las personas afromexicanas su derecho a elegir en el ámbito de las entidades federativas, a sus autoridades o representantes para integrar sus propios órganos de gobierno interno en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, bajo el principio de paridad y sin discriminación.
8. De las mujeres afrodescendientes en particular a participar en condiciones de igualdad sustantiva, en la toma de decisiones de carácter público.	8. Obligación de garantizar condiciones de igualdad sustantiva para que mujeres afrodescendientes participen en la toma de decisiones de carácter público.
9. A estar debidamente representados en todos los órganos de gobierno.	9. Garantía de debida representación en órganos de gobierno de facto, no solo para competir para integrar dichos órganos.
10. Promover (los Estados Parte) la sensibilización de los miembros de las comunidades afrodescendientes respecto de la importancia de su participación activa en la vida pública y política, y eliminar los obstáculos a esta participación.	10. Obligación de promover la cultura cívica entre las comunidades afrodescendientes para que que participen en asuntos públicos y políticos. 11. Obligación de eliminar los obstáculos para esa participación. Corresponsabilidad IEEG.
11. Tomar todas las disposiciones necesarias, incluidas medidas especiales, para asegurar la igualdad de oportunidades de participación de los afrodescendientes en todos los órganos de gobierno centrales y locales.	12. Obligación de medidas especiales para asegurar la igualdad de oportunidades de participación de las personas afrodescendientes en todos los órganos de gobierno centrales y locales.

Derechos de las personas afromexicanas a:	Obligaciones del Estado
12. Organizar programas de formación para mejorar la capacidad de formulación de políticas y gestión pública de los funcionarios del Estado y los representantes políticos que pertenezcan a comunidades afrodescendientes	13. Obligación de programas de formación para funcionariado público para la atención de población afrodescendiente. 14. Obligación de programas de formación para representantes políticos emanados de las comunidades afrodescendientes.



Anexo 3 Disposiciones y estándares de cumplimiento de los derechos políticos de las personas migrantes residentes en el exterior

Derechos ⁹⁶ de las personas migrantes a:	Obligaciones ⁹⁷ del Estado
1. Votar, en condiciones de igualdad.	1. Obligación de garantizar el voto de personas migrantes residentes en el exterior, independientemente de su estatus migratorio, para cargos de elección popular, en condiciones de igualdad. 2. Obligación de tomar medidas especiales para garantizar el ejercicio del voto. 3. Obligación para garantizar la integración de personas migrantes en el exterior, independientemente de su estatus migratorio, mediante elección, en condiciones de libertad, como representante, en las instituciones que el Estado deberá erigir para garantizar su necesidad y obligación de participar en asuntos de interés público.
2. Ser votado en condiciones de igualdad.	4. Obligación de garantizar que las personas migrantes residentes en el exterior, independientemente de su estatus migratorio, puedan ser votadas para cargos de elección popular, en condiciones de igualdad. 5. Obligación de tomar medidas especiales para garantizar ser votado.
3. Participar en Consultas Populares.	6. Obligación de garantizar a las personas migrantes residentes en el exterior, independientemente de su estatus migratorio, el derecho a participar en Consultas populares.

⁹⁶ Se señalan todos los derechos que se desprenden del análisis de las diversas normas contenidas en los diversos instrumentos de DDHH analizados en primer apartado este documento, con base en el principio pro persona.

⁹⁷ Las obligaciones derivan del análisis de los diversos mandatos establecidos en varios instrumentos de DDHH analizados en este documento, con base en el principio pro persona. No obstante que el análisis que se hace en el apartado correspondiente sólo se refiere a los derechos en que impactan las acciones afirmativas, esto es, los de carácter electoral, en el Cuadro se compendia el conjunto de derechos políticos de las personas indígenas, así como las correlativas obligaciones del Estado ante cada derecho en particular, con la intención de visibilizar el alcance normativo que dichas acciones afirmativas tienen dentro de ese vasto conjunto.

Derechos de las personas migrantes a:	Obligaciones del Estado
4. Elegir en municipios con población indígena a representantes en los ayuntamientos, bajo los principios de paridad de género y pluriculturalidad.	7. Obligación de que en municipios indígenas se elijan representantes indígenas bajo los principios de paridad de género y pluriculturalidad.



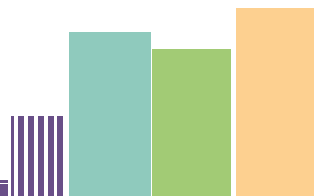
Anexo 4 Disposiciones y estándares de cumplimiento de los derechos políticos de las personas con discapacidad

Derechos ⁹⁸ de las personas con discapacidad a:	Obligaciones ⁹⁹ del Estado
1. Votar, en condiciones de igualdad.	- Obligación de realizar de ajustes, mejoras o acciones afirmativas en el entorno jurídico, social, cultural y de bienes y servicios tendientes a garantizar el voto de personas con discapacidad para cargos de elección popular, en condiciones de igualdad. - Obligación de garantizar a personas con discapacidad su participación plena y efectiva en la vida política del país por sí o mediante representantes electos libremente. - Para que participe en condiciones de igualdad y se garantice su libertad de elección, se deberá considerar la posibilidad de que, a petición de la misma, una persona de su confianza le asista en el momento de votar. - Además, se deberán considerar: • Procedimientos • Instalaciones • Materiales • Adecuados • Accesibles • Fáciles de entender y utilizar
2. Ser votado, en condiciones de igualdad.	Obligación de realizar de ajustes, mejoras o acciones afirmativas en el entorno jurídico, social, cultural y de bienes y servicios tendientes a garantizar a las personas con discapacidad ser votados a cargos de elección popular, en condiciones de igualdad.

⁹⁸ Se señalan todos los derechos que se desprenden del análisis de las diversas normas contenidas en los diversos instrumentos de DDHH analizados en primer apartado este documento, con base en el principio pro persona.

⁹⁹ Las obligaciones derivan del análisis de los diversos mandatos establecidos en varios instrumentos de DDHH analizados en este documento, con base en el principio pro persona. No obstante que el análisis que se hace en el apartado correspondiente sólo se refiere a los derechos en que impactan las acciones afirmativas, esto es, los de carácter electoral, en el Cuadro se compendia el conjunto de derechos políticos de las personas indígenas, así como las correlativas obligaciones del Estado ante cada derecho en particular, con la intención de visibilizar el alcance normativo que dichas acciones afirmativas tienen dentro de ese vasto conjunto.

Derechos de las personas con discapacidad a:	Obligaciones del Estado
	6. Obligación de garantizar a personas con discapacidad su derecho a ser votados para su participación plena y efectiva en la vida política del país. 7. Para que participe en condiciones de igualdad y se garantice su derecho a postularse, se deberá considerar: • Procedimientos • Instalaciones • Materiales • Adecuados • Accesibles • Fáciles entender y utilizar
3. Participar en Consultas Populares.	8. Obligación de realizar de ajustes, mejoras o acciones afirmativas en el entorno jurídico, social, cultural y de bienes y servicios tendientes a garantizar la participación en Consultas Populares de personas con discapacidad, en condiciones de igualdad.





Anexo 5 Disposiciones y estándares de cumplimiento de los derechos políticos de las personas de la diversidad sexual

Derechos ¹⁰⁰ de las personas de la diversidad sexual a:	Obligaciones ¹⁰¹ del Estado
1. Votar, en condiciones de igualdad.	1. Obligación de garantizar el voto de personas de la diversidad sexual y de género para cargos de elección popular, en condiciones de igualdad. 2. Obligación de tomar medidas especiales para garantizar a las personas de la diversidad sexual y de género el ejercicio del voto en condiciones de igualdad.
2. Ser votado, en condiciones de igualdad.	3. Obligación de garantizar que las personas de la diversidad sexual y de género puedan ser votadas para cargos de elección popular, en condiciones de igualdad. 4. Obligación de tomar medidas especiales para garantizar a las personas de la diversidad sexual y de género el derecho a ser votado en condiciones de igualdad.

¹⁰⁰ Se señalan todos los derechos que se desprenden del análisis de las diversas normas contenidas en los diversos instrumentos de DDHH analizados en primer apartado este documento, con base en el principio pro persona.

¹⁰¹ Las obligaciones derivan del análisis de los diversos mandatos establecidos en varios instrumentos de DDHH analizados en este documento, con base en el principio pro persona. No obstante que el análisis que se hace en el apartado correspondiente sólo se refiere a los derechos en que impactan las acciones afirmativas, esto es, los de carácter electoral, en el Cuadro se compendia el conjunto de derechos políticos de las personas indígenas, así como las correlativas obligaciones del Estado ante cada derecho en particular, con la intención de visibilizar el alcance normativo que dichas acciones afirmativas tienen dentro de ese vasto conjunto.

Anexo 6 Metodología para realizar el análisis de los capítulos IV y V

El análisis presentado en este documento se construyó a partir de una estrategia metodológica de carácter cuantitativo, cuyo objetivo principal fue describir y sistematizar los resultados electorales asociados a las acciones afirmativas implementadas durante el proceso electoral local 2023–2024 en el estado de Guanajuato.

Fuentes de información.

Se utilizaron tres bases de datos del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG):

- La base de datos “Candidatas y Candidatos, Conóceles 2024”, que contiene información detallada sobre las personas postuladas para cada cargo de elección popular, incluyendo datos de identificación, partido o coalición, cargo postulado y municipio o distrito correspondiente.¹⁰²
- La base de “Resultados electorales 2024”, con los datos de votación por partido, coalición y candidatura, así como los nombres de las personas electas.¹⁰³
- La base de “Personas candidatas electas por acción afirmativa”, donde se clasifica a las personas electas de acuerdo con el grupo de atención prioritaria al que se adscribe cada una (discapacidad, diversidad sexual, migrantes, afromexicanas o indígenas).¹⁰⁴

Integración y depuración de la base de datos.

A partir de las tres fuentes descritas en la subsección anterior, se construyó una base integrada que permitió vincular la información de cada candidatura con su resultado electoral y con el grupo de acción afirmativa correspondiente.

El proceso de integración se realizó a través del nombre completo de las personas candidatas, lo que implicó una labor de estandarización para corregir inconsistencias ortográficas, variaciones en el uso de mayúsculas, acentos y otros errores de captura.

¹⁰² Fuente: <https://conoceles.ieeg.mx/#/gubernatura/entidad/candidaturas>

¹⁰³ Esta base de datos se elaboró manualmente a través de información publicada por el IEEG en la siguiente liga: <https://www.ieeg.mx/resultados-y-validez-2023-2024/>

¹⁰⁴ Archivo proporcionado por el IEEG



Aunque se logró corregir la mayoría de los casos, es importante señalar que algunos registros no pudieron ser homologados con certeza, por lo que se consultó con la Coordinación de Atención Prioritarias y, a partir de la revisión en conjunto, se integró una base de datos con 5,820 candidaturas.¹⁰⁵

Variables de clasificación.

Las personas candidatas fueron clasificadas según tres variables principales:

- **Electo(a):** variable binaria que indica si la persona resultó electa o no.
- **Acción afirmativa:** variable binaria que indica si la persona fue postulada a través de una medida afirmativa.
- **Grupo de atención prioritaria:** se construyeron variables dicotómicas para cada uno de los cinco grupos reconocidos oficialmente a quienes se dirigieron acciones afirmativas (personas con discapacidad, de la diversidad sexual, migrantes, afro-mexicanas e indígenas) a fin de identificar a qué grupo pertenece cada candidatura.

A partir de estas variables fue posible construir desgloses, calcular proporciones y tasas de éxito electoral por grupo, partido, coalición y tipo de cargo.

Alcances.

En este momento de la investigación el análisis realizado es de tipo descriptivo y no busca establecer relaciones causales, sino ofrecer una sistematización de los datos disponibles, a fin de proporcionar insumos objetivos para la evaluación institucional de las acciones afirmativas, así como para los análisis que posteriormente se realizarán a partir de la información que será levantada en campo. Es importante señalar que el estudio se complementará con una etapa cualitativa, centrada en la experiencia de los distintos actores en la implementación de las medidas afirmativas, así como con información directa de la ciudadanía generada mediante encuesta, lo cual será desarrollado en la etapa de trabajo en campo. A partir de la integración analítica de la información generada por las distintas técnicas, será posible arribar a conclusiones que aporten elementos explicativos, así como valoraciones sobre los resultados y las áreas de mejora.

¹⁰⁵ Durante el proceso de integración de la base de datos utilizada para este análisis, se consolidaron las tres fuentes de información del IEEG señaladas, es decir, el registro de candidaturas, los resultados electorales de la página institucional (datos que se capturaron manualmente) y la base de candidaturas por acción afirmativa. Durante esta integración, se identificaron casos en los que una misma persona aparecía con registros distintos en cuanto a cargo o partido. Esta situación se consultó con la Coordinación de Atención a Grupos Vulnerables y se concluyó que las diferencias se deben a ajustes realizados durante el proceso electoral (como sustituciones, renunciaciones o reubicaciones de candidaturas) que no quedaron reflejados de manera uniforme en todas las fuentes, por lo que se revisó toda la información para garantizar su consistencia.

Limitaciones.

Durante el desarrollo del análisis cuantitativo se identificaron diversas limitaciones que deben ser consideradas al momento de interpretar los resultados:

- Dado que las acciones afirmativas fueron implementadas por primera vez para el proceso electoral local 2023-2024, no se cuenta con información que permita identificar si las candidaturas y personas electas en el proceso 2020-2021 formaban parte de alguno de los grupos en situación de vulnerabilidad, y por tanto prioritarios. Por esta razón, no fue posible realizar una comparación cuantitativa entre ambos procesos.
- Para abordar esta limitación, la investigación cualitativa que forma parte del presente estudio y que se realizará para los productos entregables siguientes, incluirá información contextual que permita recuperar elementos comparativos, con base en entrevistas y análisis de documentación institucional.
- En una etapa inicial se contempló la posibilidad de realizar un análisis a nivel de municipio o distrito electoral. No obstante, al revisar el archivo proporcionado por el IEEG sobre candidaturas por acción afirmativa, se identificó que la columna “Distrito/Municipio” contiene información ambigua: en algunos registros se refiere a distritos y en otros a municipios, sin una distinción clara o estructura estandarizada. Esta misma inconsistencia se observó al descargar directamente la información desde el portal institucional del IEEG. Debido a ello, no fue posible utilizar esta variable para desgloses territoriales dentro del análisis cuantitativo.¹⁰⁶

Adicionalmente, se identificaron dos personas candidatas que se adscribieron simultáneamente a dos grupos distintos de acción afirmativa. Se trata de casos excepcionales, pero relevantes en términos de análisis interseccional:

- Alfredo Hernández Romero, postulado por el Partido del Trabajo, quien se identificó como persona indígena y de la diversidad sexogenérica.

Según el acuerdo CGIEEG/087/2024, a través del cual se aprobó su registro, señala su candidatura a la Presidencia municipal y regiduría propietaria, es decir, esta persona se auto adscribe como indígena y de la diversidad sexual, sin embargo, conforme a la tesis III/2023 de rubro ACCIONES AFIRMATIVAS. FORMA DE CONTABILIZARLAS CUANDO SE INTEGREN FÓRMULAS POR PERSONAS PERTENECIENTES A MÁS DE UN GRUPO EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD, no se puede contabilizar su postulación para más de un grupo, ya que no es válido computar una misma fórmula para el cumplimiento de dos o más acciones afirmativas, por lo que se debe respetar la autodeterminación de la persona por tratarse de un tema de identidad

¹⁰⁶ Fuente: <https://www.ieeg.mx/acciones-afirmativas/>



y lo que decida la propia persona, en conjunto con el partido o coalición correspondiente. En este sentido, dado que la obligación de postular personas indígenas en este municipio es de carácter legal, se tomó su postulación para cubrir dicha obligación. Por lo anterior, se determinó la improcedencia del registro de la primera regiduría propietaria en dicho municipio, por lo cual se considera candidato a Presidencia municipal con acción afirmativa correspondiente a población indígena.

- Saúl Martínez González, postulado por el Partido Verde Ecologista de México, quien se identificó como persona con discapacidad y de la diversidad sexogenérica.

Con base en el Acuerdo CGIEE/067/2024¹⁰⁷ la candidatura registrada corresponde a la acción afirmativa de población con alguna discapacidad.

Estas convergencias reflejan la complejidad de las identidades sociales y destacan la importancia de considerar la interseccionalidad en futuros lineamientos normativos.

Para realizar los análisis, toda la información descrita en esta sección fue consolidada en un solo archivo de trabajo, el cual contiene información individualizada sobre cada candidatura, incluyendo el nombre de la persona, su afiliación partidista o coalición, el tipo de cargo al que se postuló, la pertenencia o no a algún grupo de acción afirmativa, así como si resultó electa o no.

Adicionalmente, y con el propósito de contextualizar los resultados y valorar el impacto de las acciones afirmativas implementadas en el proceso electoral local 2023-2024, se utilizó información proveniente de dos fuentes estadísticas elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI):

- Censo de Población y Vivienda 2020.¹⁰⁸
- Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (ENDISEG) 2021.¹⁰⁹

Estas fuentes permitieron contrastar las características sociodemográficas de los grupos de atención prioritaria con su representación dentro del ámbito electoral.

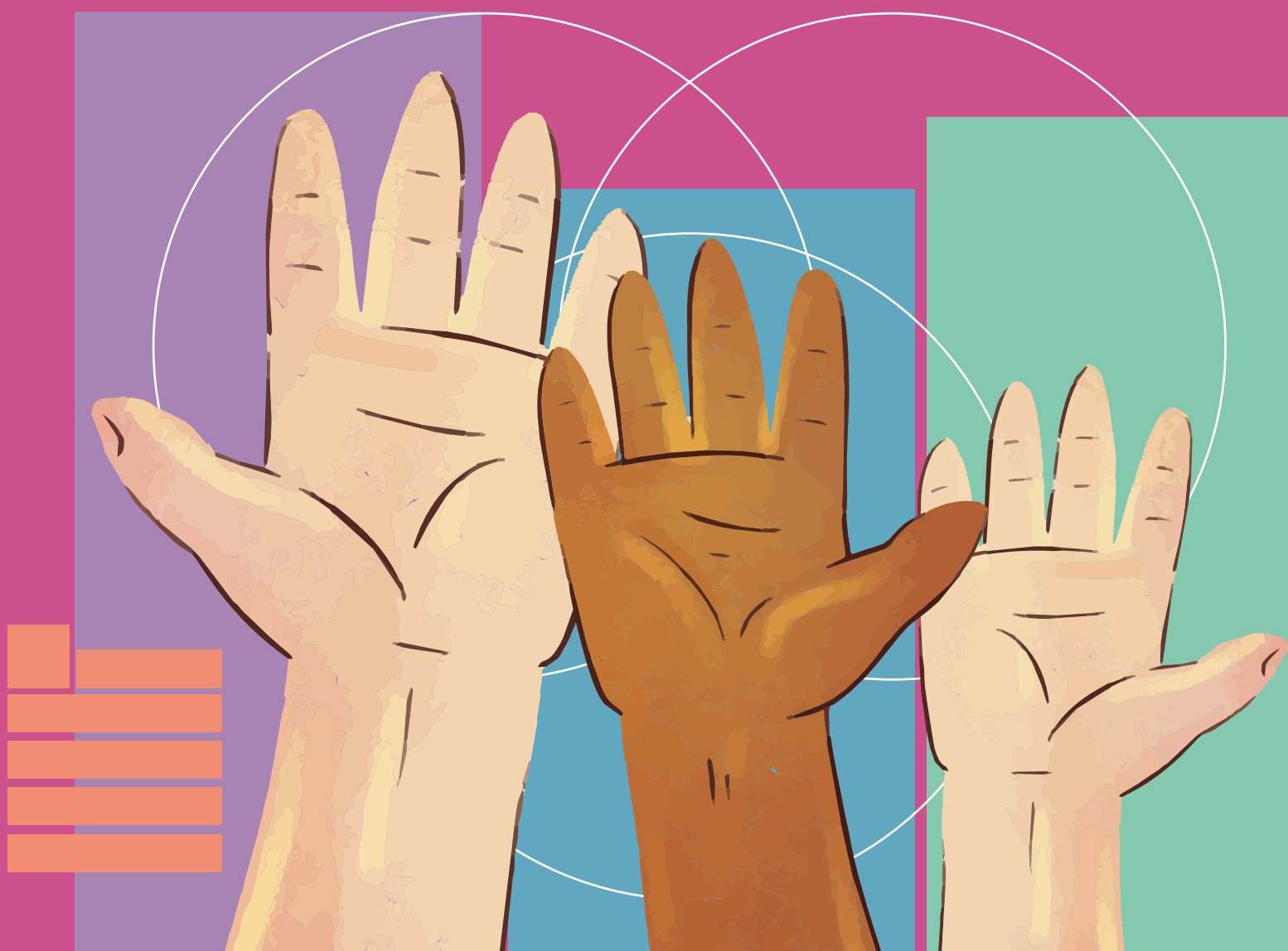
¹⁰⁷ Acuerdo mediante el cual se registran las planillas de las candidaturas a integrar los ayuntamientos de Comonfort, Doctor Mora, Guanajuato, Irapuato, Jaral del Progreso, Moroleón, Pueblo Nuevo, Salvatierra, San Luis de la Paz, Santa Catarina, Tarimoro, Uriangato, Victoria, Villagrán y Xichú, todos del estado de Guanajuato, postuladas por el Partido Verde Ecologista de México para contender en la elección ordinaria del dos de junio de dos mil veinticuatro.

¹⁰⁸ Fuente: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>

¹⁰⁹ Fuente: Fuente: <https://www.inegi.org.mx/programas/endiseg/2021/>

Estudio especializado sobre la **efectividad** en la aplicación de las **acciones afirmativas** y las **barreras** que enfrentaron los grupos en situación de discriminación en representación política en el Proceso Electoral Local Ordinario 2023 • 2024 en Guanajuato

Informe final



Contenido

Introducción	111
I.- Cuarto Entregable: Evaluación de cómo las acciones afirmativas han influido en la representación política de los grupos históricamente marginados en las elecciones locales	113
Inventario de las medidas implementadas	113
1. Valoración de los actores sobre la implementación de acciones afirmativas	113
2. Análisis cuantitativo y cualitativo de la representación de los grupos prioritarios en espacios de poder:	123
2.1. Representación cuantitativa	124
2.2. Análisis cualitativo. Representación sustantiva	139
II.- Quinto Entregable: Análisis de la efectividad de las acciones afirmativas sobre la participación electoral de los grupos beneficiados	150
a. Niveles de participación de grupos prioritarios en relación con otros segmentos de la población	150
b. Efectos de las políticas de inclusión en la movilización de personas votantes históricamente excluidas	154
c. Percepción de la ciudadanía sobre legitimidad de acciones afirmativas y su influencia en la decisión de votar	160
III.- Sexto Entregable: informe de percepción y opinión pública	167
Percepción de la ciudadanía sobre legitimidad, efectividad, aceptación o resistencia a las acciones afirmativas, incluyendo posibles efectos secundarios o críticas.	168
Análisis de entrevistas con actores clave, como partidos políticos, líderes sociales, candidaturas y autoridades electorales, sobre su percepción de las medidas implementadas	198



Conclusiones y Recomendaciones: cómo mejorar la percepción pública de las políticas de acción afirmativa	199
IV.- Séptimo entregable: recomendaciones	206
Anexo 1. Metodología	211
Técnica Cuantitativa: Diseño Muestral	211
Referencias Bibliográficas	215
Técnica Cualitativa	215
Anexo 2. Gráficas de barras	216
Índice de tablas	
Tabla 1. Cantidad y porcentaje de candidaturas según tipo: por acción afirmativa y sin este tipo de medidas	p. 124
Tabla 2. Porcentaje de candidaturas exitosas (electas)	p. 126
Tabla 3. Percepción sobre desventajas para participar políticamente que pudieran tener grupos de la sociedad con mayores desventajas. por sexo	p. 162
Tabla 4. Percepción sobre desventajas para participar políticamente que pudieran tener grupos de la sociedad con mayores desventajas. por edad	p. 163
Tabla 5. Percepción sobre posibles efectos negativos en otros grupos de la sociedad, de acciones que favorecen la inclusión de los grupos de la sociedad históricamente excluidos. por grupo etario	p. 166
Tabla 6. Percepción sobre posibles consecuencias negativas de las acciones afirmativas	p. 167
Tabla 7. Nivel de estudios	p. 170
Tabla 8. Convicción de que hay grupos que tienen mayores desventajas	p. 174
Tabla 9. Qué grupos tendrían mayores desventajas	p. 176
Tabla 10. Grado de acuerdo con la existencia de aa	p. 179
Tabla 11. Convicción de posibles consecuencias negativas de las aa	p. 184
Tabla 12. Comentarios negativos	p. 185
Tabla 13. Importancia de ocupar cargos de representación	p. 188
Tabla 14. Votaría para presidente de su municipio por alguna persona perteneciente a alguno de estos grupos	p. 191

Tabla 15. Distribución poblacional por grupos referentes a acciones afirmativas, población de 18 años o más	p. 193
Tabla 16. Incremento de participación política de integrantes de grupos prioritarios	p. 194
Tabla 17. Qué grupo ha incrementado más su participación política	p. 195
Tabla 18. convicción de que las acciones afirmativas pueden generar impactos positivos	p. 197
Tabla 19. muestra	p. 212

Índice de gráficas

Gráfica 1. Distribución porcentual de candidaturas electas	p. 124
Gráfica 2. Porcentaje de candidaturas exitosas	p. 125
Gráfica 3. Percepción sobre desventajas para participar políticamente que pudieran tener grupos de la sociedad con mayores desventajas	p. 161
Gráfica 4. Percepción sobre la existencia de reglas electorales que favorezcan la inclusión de grupos de la sociedad con mayores desventajas	p. 164
Gráfica 5. Percepción sobre posibles efectos negativos en otros grupos de la sociedad, de acciones que favorecen la inclusión de los grupos de la sociedad históricamente excluidos	p. 165
Gráfica 6. Rango de edad	p. 168
Gráfica 7. Sexo	p. 169
Gráfica 8. Pertenencia a grupo	
Gráfica 9. Convicción de que hay grupos que tienen mayores desventajas	p. 175
Gráfica 10. Justo o injusto	p. 178
Gráfica 11. Análisis de correspondencias sobre percepción de existencia de AA	p. 181
Gráfica 12. Efectos negativos de AA	p. 183
Gráfica 13. Percepción de preparación de candidaturas por AA	p. 187
Gráfica 14. Análisis de correspondencia sobre la intención de voto hacia grupos de AA	p. 192
Gráfica 15. Correlación sobre la percepción de la participación de grupos de AA	p. 196



Introducción

Este documento, "INFORME FINAL", es el Octavo entregable de los señalados en el Contrato No. C-06/2025, suscrito entre el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG) y Estudios y Estrategias para el Desarrollo y la Equidad, EPADEQ. En él se integran los resultados finales del "ESTUDIO ESPECIALIZADO SOBRE LA EFECTIVIDAD EN LA APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS Y LAS BARRERAS QUE ENFRENTARON LOS GRUPOS EN SITUACIÓN DE DISCRIMINACIÓN EN REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2023-2024 EN GUANAJUATO."

Es importante hacer notar que este ESTUDIO, que se integra de manera completa en este INFORME FINAL, es complementario del ESTUDIO SOBRE LOS RESULTADOS DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS IMPLEMENTADAS DURANTE EL PROCESO ELECTORAL 2023-2024 EN GUANAJUATO, que forma parte del mismo contrato y que en su versión de INFORME FINAL se presentó como Tercer Entregable.

De modo que ambos deben verse como parte de una misma investigación que se guía por el interés del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG) por valorar los resultados de la aplicación de las Acciones Afirmativas (AA) que erigió en favor de los grupos en situación de discriminación. Y que siendo en realidad una amplia investigación realizada en dos etapas, resulta más pertinente para tener una comprensión más amplia y cabal, iniciar por la lectura de ese primer ESTUDIO, que se realizó básicamente con trabajo documental, y posteriormente revisar este ESTUDIO que aquí se presenta, el cual fue elaborado a partir de trabajo tanto documental como de campo, y que de hecho retoma los hallazgos y resultados de aquel para profundizar en diversos aspectos de interés para el IEEG.

Advertido lo anterior, en este documento aborda se en 4 capítulos el contenido establecido tanto en el Contrato como en su "Anexo único: características del servicio".

El capítulo I refiere al contenido del Entregable Cuarto, relativo a la valoración de cómo las acciones afirmativas han influido en la representación política de los grupos históricamente marginados en las elecciones locales. A partir de ello, ahí se da cuenta tanto de la valoración que hacen los propios actores sobre la implementación de acciones afirmativas, como de un análisis cuantitativo y cualitativo de la representación de los grupos prioritarios en espacios de poder.



El capítulo II contiene lo relativo al Entregable Quinto, dirigido a realizar un análisis de la efectividad de las acciones afirmativas sobre la participación electoral de los grupos beneficiados. En él se da cuenta de los niveles de participación de grupos prioritarios en relación con otros segmentos de la población; también de los efectos de las políticas de inclusión en la movilización de personas votantes históricamente excluidas y, finalmente, de la percepción de la ciudadanía sobre la legitimidad de las acciones afirmativas y su influencia en la decisión de votar.

El capítulo III contiene lo relativo al Entregable Sexto, enfocado en conocer sobre la percepción y opinión pública sobre las Acciones Afirmativas. Donde en particular se da cuenta de la percepción de la ciudadanía sobre legitimidad, efectividad, aceptación o resistencia a las acciones afirmativas, incluyendo posibles efectos secundarios o críticas.

Finalmente, el Capítulo IV contiene lo relativo a Entregable Séptimo, donde se contienen recomendaciones generales y para la mejora continua.

En el Anexo 1 se incluye la Metodología que se implementó para realizar todos los productos que se compendian en este Entregable 8.

En el Anexo 2 se presenta en formato de gráfica de barras las respuestas a las preguntas de la Encuesta.

I.- Cuarto Entregable:

Evaluación de cómo las acciones afirmativas han influido en la representación política de los grupos históricamente marginados en las elecciones locales
Inventario de las medidas implementadas

1. Valoración de los actores sobre la implementación de acciones afirmativas

En este primer apartado se analizan 3 aspectos relativos a la valoración de actores sobre la implementación de las acciones afirmativas en Guanajuato, por un lado, la identificación sobre los principales objetivos que se buscan con la instrumentación de las acciones afirmativas (AA), por otro la valoración de su proceso de implementación, en términos de la identificación por parte de los actores de algunos factores que lo facilitaron, así como de otros que lo obstaculizaran. Finalmente, se analizan propuestas de mejora que plantearon.

a. Identificación de principales objetivos de la AA

Respecto de cómo perciben los actores institucionales, políticos y sociales los objetivos que persiguen las AA, existe un amplio consenso al respecto.

Entre los actores institucionales existe la convicción de que las AA buscan visibilizar, reconocer y garantizar la representación política de grupos históricamente discriminados (personas indígenas, afromexicanas, migrantes, con discapacidad y de la diversidad sexual). Asimismo, coinciden en que tienen como fin último que las necesidades de los grupos prioritarios sean atendidas por políticas públicas sensibles y efectivas. Al respecto comentan que estas acciones buscan:

Dar visibilidad y representación a grupos históricamente discriminados para que sus necesidades se atiendan en la agenda pública. Persona de la alta jerarquía del IEEG

En ello concuerdan los actores representantes de los partidos políticos, quienes plantean además que las AA buscan incluir voces de la diversidad e incorporarlas en los órganos de representación del poder, para aumentar la representación política y con ello garantizar a estos grupos el derecho a votar y a ser votados, para que participen en las decisiones sobre sus circunstancias de vida. Esto es, sus consideraciones sobre las AA apuntan no solo a cumplir con un fin de justicia social, sino también de ampliación de la democracia. Así lo plantean:



(buscan) disminuir las brechas de desigualdad y en ese sentido que los grupos vulnerables realmente tengan una representación efectiva dentro de los cargos de representación popular. Persona representante de Partido Político.

Guanajuato tenía una deuda histórica con estos grupos en situación vulnerable o grupos prioritarios, de respetarles y garantizarles su derecho político electoral no nada más de votar sino también de ser votados y donde ellos puedan tomar decisiones para el mismo universo en el que se encuentran. Persona representante de Partido Político.

En el caso de personas que pertenecen a esos grupos prioritarios, coinciden en señalar que las AA tienen una finalidad pertinente dado que buscan contribuir a atajar la situación de exclusión de la que han sido objeto, así como buscan que se le integre al ámbito de las decisiones y con ello se mejore la participación y gobernabilidad en los ámbitos locales.

Que no seamos vulnerados y que seamos tomados en cuenta. Persona integrante de organización de la sociedad civil conformada por personas de los grupos prioritarios (en adelante Persona perteneciente a una OSC).

(...) hay mucha diversidad de personas, que creo que es lo que nutre actualmente la gobernabilidad de cada uno de los municipios. Persona perteneciente a una OSC.

b. Valoración del proceso de implementación: obstáculos y facilitadores

Como se dio cuenta en el Estudio anterior, las reglas que rigieron la operación de la aplicación de las AA fueron emitidas por el IEEG el 15 de marzo de 2024,¹ 2 meses y medio previos al día de la elección, hecho que, de por sí, avizoraba posibles problemas para la implementación del este proceso dado lo acotado de los tiempos.

Cuestión que, efectivamente, sucedió desde el punto de vista de los actores políticos, para quienes la emisión de las reglas de AA fue tardía:

Pues fueron medidas que se implementaron creo que al cuarto para las doce. Persona representante de Partido Político.

¹ Acuerdo CGIEEG/052/2024. Disponible en <https://api.ieeg.mx/repoinfo/Uploads/240315-extra-acuerdo-052.pdf>

Yo creo que lo dificultaron mucho los tiempos, que fue ya al final. Persona representante de Partido Político

Algunos de los problemas que se generaron para los partidos políticos con la emisión de las reglas en fechas límite, fue el que no contaran con condiciones de tiempo óptimas para implementarlas en su marco interno, pues hubo acuerdos previos sobre los cuales empezaron a operar algunos escenarios, los cuales tuvieron que mudar conforme fueron sucediendo las respectivas aprobaciones de las reglas de aplicación de las AA, hasta la emisión de las definitivas, en la fecha señalada.

(...) nos piden a nosotros, a lo mejor el viernes, terminar el registro o ya notificarles cómo quedaron nuestros bloques integrados en las planillas en los municipios, y luego, después, posterior a eso, nos piden que hagamos el tema de la inclusión de las acciones afirmativas, que a nosotros nos puede modificar hasta el género de las personas que vayamos a registrar, ¿no? Persona representante de Partido Político.

Fue difícil, porque al principio el primer Acuerdo decía, “son tantas acciones afirmativas”, entonces a sacar tantas acciones (...), no era que incluyéramos a personas pertenecientes a un grupo vulnerable, no; sino que fueran de diferentes grupos vulnerables, oye, pues consigue tal, tal, tal, tal para cada municipio. Persona representante de Partido Político.

Aunque es importante recordar que al menos las reglas de AA para personas indígenas para Ayuntamientos, y de personas migrantes al Congreso, ya estaban fijadas con anterioridad, por lo que en estos casos no se puede aludir al factor tiempo como problema. Así es reconocido por uno de esos actores políticos:

Aunque se tuvo tiempo, porque realmente no es un tema que se haya abordado prácticamente para el proceso electoral pasado, sino que viene desde el 2018, que se empezaron a hacer las primeras consultas y los estudios para incluir candidaturas de personas que residen en el extranjero, que son este originarios de Guanajuato, la comunidad migrante (...) Persona representante de Partido Político.

De este modo, el factor tiempo en la emisión de las reglas fue un obstáculo en la tarea de integrar las fórmulas de candidaturas por parte de los partidos políticos, aunque, como reconocen los propios actores, fue menor. El obstáculo mayor, y en ello todas las opiniones de los actores políticos coinciden, consistió en que los partidos políticos no contaban con cuadros de militantes o de simpatizantes que potencialmente pudieran integrar las candidaturas para todos los grupos prioritarios.

Lo que más nos afectó fue cuando nos dijeron “esto, busca”. Y las personas, “oye, ¿qué hago? ¿Cómo lo hago?” Persona representante de Partido Político.





Hay muchos obstáculos dentro incluso de los partidos políticos en el sentido de que todavía no “les cae, no nos cae el veinte” de que tenemos que abrirnos para que tengan participación primero dentro de nuestro partido este tipo de personas (sic) y, posteriormente, pues postularlos como nuestros candidatos. Persona representante de Partido Político.

En ello coinciden los actores institucionales, para quienes los partidos políticos no contaban en realidad con trabajo previo con los grupos prioritarios.

Falta de compromiso real de los partidos para incluir a estos grupos en sus agendas. Persona de la alta jerarquía del IEEG.

Como se verá a lo largo de este documento, esta ausencia de trabajo político con personas de los grupos prioritarios se debió, entre otros factores, a la resistencia e incluso en algunos casos la ausencia de interés de algunos sectores a lo interno de los partidos políticos de ser un conducto mediante el cual estos expresaran sus necesidades e intereses.

Igualmente es importante dejar asentado que esta ausencia de trabajo político tuvo como consecuencia el que los partidos políticos trataran de cumplir con la cuota a toda costa, incluso por medio de habilitar como candidatas a personas que, si bien cumplían con los requisitos formales, en realidad no pertenecieran a esos grupos prioritarios. Por lo que se asegura por parte de varios actores, se dieron casos de suplantación y simulación de candidaturas. Cuestiones que, entre otras, se abordan a lo largo del Estudio.

Otro problema que en particular los actores políticos y sociales señalaron como clave en la implementación de las AA fue el relativo a los criterios y requisitos establecidos para el registro.

En el caso del registro de las personas candidatas de la diversidad sexual vía AA, el artículo 27 de los Lineamientos para registro emitidos por el IEEG, señala que:

Para la postulación de candidaturas de la diversidad sexual y de género a integrar ayuntamientos, así como a diputaciones locales por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, además de la documentación descrita en el artículo 23 de estos Lineamientos, se deberá adjuntar a la solicitud de registro, la carta de autoadscripción suscrita por la persona candidata en la que manifieste bajo protesta de decir verdad el género con el cual se identifica, y su pertenencia a algún grupo de la diversidad sexual, con firma autógrafa o huella dactilar.²

² CGIEEG/014/2024 Acuerdo mediante el cual se emiten los Lineamientos para el Registro de Candidaturas en el Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024.

En cuanto al requisito de la carta de auto adscripción, hubo casos en los que algunas personas aspirantes a una candidatura lo percibieron como una invasión a su intimidad.

Algo que a nosotros nos complicó mucho en el tema LGBT, fue un tema para nosotros muy complicado, porque el hecho de que nosotros, y por ahí estuvimos, de hecho, posicionándonos frente al Instituto al respecto, es que les pedían que abiertamente eligieran (quienes aspiraban al registro) un género, que se auto adscribían. Yo entiendo el posicionamiento de decir, pues, si perteneces a un grupo que vas a encabezar, pues tienes que decir qué eres, ¿no? Pero a lo mejor para muchos sí fue como, pues yo también hubiera sido, pero ahorita pues si voy a salir del clóset abiertamente a decir que sí, sí soy (...). Persona representante de Partido Político.

En el caso del registro para personas migrantes en el extranjero, las complicaciones derivan, entre otras cuestiones y en opinión de los partidos políticos, de lo difícil que es reunir los documentos requeridos, dada la condición propia de las personas de este tipo de migración.

El tema de los migrantes fue mucho más complicado porque tenemos gente migrante que ya tenía mucho tiempo que no, o sea, que fue migrante, estuvo viviendo en Estados Unidos un tiempo y ya tenía acá más tiempo radicando en México. Entonces, el obtener los documentos que les pedíamos o que luego los documentos que nos mostraban ya no eran tan elegibles; fue un tema complicado para nosotros. Y ellos no nos entendían el por qué pedirles tantos requisitos. Persona representante de Partido Político.

A este respecto, efectivamente, existen algunos requisitos que resultan muy difíciles de cumplir para una franja importante de la población migrante en el extranjero que se espera se involucre como candidata, como es el caso de aquella que no tiene una situación migratoria regular. Por ejemplo, el artículo 25 de los Lineamientos establece lo siguiente.

En el caso de la ciudadanía guanajuatense que migre al extranjero deberán acreditar, además de los requisitos señalados en los incisos a), b), d), e), f), g), h) e i) del artículo 23 de los presentes Lineamientos, la residencia binacional (...) de dos años anteriores a la fecha de la elección.

"(...) hubo otros grupos donde sí te pedían acreditación. Por ejemplo, los migrantes, sí te pedían que acreditaras a qué grupo de migrantes pertenecías, si estuviste algún tiempo en Estados Unidos, qué hiciste; igual con los grupos indígenas, que te auto adscribieras, pero sí te pedían a qué comunidad pertenecías, si tuvieras alguna credencial (...) y eso fue complicado cumplir." Persona representante de Partido Político.

En cuanto a los requisitos para presentarse como persona candidata por discapacidad vía AA, el principal obstáculo referido fue que se solicitaba el certificado médico que acreditara la discapacidad y señalara que esta era de carácter “permanente”, cuestión que en más de un caso resultaba evidente dado que, a decir de la persona informante,³ el registro era personal y presencial, y solicitar un documento escrito resultaba en un requisito redundante, innecesario y potencialmente revictimizante.

Ahí que sí nos pedían que dijera el certificado médico de discapacidad permanente (...) y tuvimos el caso de una persona que se registró que no tenía un brazo, ¿no? Entonces, yo en ese caso le decía a la secretaria en su momento, cuando estuvimos en un registro, le digo, “pues es que sí es permanente, o sea, ya, pues ni modo que le vaya a crecer el brazo”. Así es, le digo, entonces, o sea, es permanente. Y la persona se quejaba porque decía “es que yo tengo que otra vez ir a un Centro de Salud a que me vuelvan a hacer otro certificado, a tener que pagar el certificado.” Persona representante de Partido Político.

Me decía, “mi pierna no va a crecer.” Yo entiendo, yo entiendo, entonces yo no puedo revictimizar a esa persona, decirle, “oye, discúlpame, pero tienes que ir nuevamente, y necesito que diga discapacidad permanente”; entonces tenía que volver a irse a formar, volvía a ir a hacer su examen y todo, pero que diga discapacidad permanente.” Persona representante de Partido Político.

En ese mismo sentido, actores sociales argumentan que la falta de criterios claros sobre lo que es una discapacidad permanente hizo que se “colaran” varios casos de personas que realmente no estaban en condición de discapacidad, pero tenían un documento escrito que así lo señalaba.

A mí me dieron el dato alguien que fue como débil visual (se registró a un candidato como persona con discapacidad), perdón, sí, como débil visual, habrá que decirle que es persona con baja visión, en principio, no es débil visual; y bueno, en realidad pues es un claro ejemplo de suplantación. A menos que yo esté equivocado, una persona con baja visión no se le corrige usando lentes, que sí usa él; entonces definitivamente no, no es parte del colectivo. Persona perteneciente a una OSC.

En cuanto a los requisitos para postularse como persona indígena, la percepción de los actores civiles es que el derecho a la autoadscripción, tal y como se reconoce en la Constitución, fue vulnerado, pues se le agregaron requisitos anexos, que tendieron a restringir su derecho a una candidatura.

³ Al respecto, cabe aclarar que las bases de registro señalaban que este se realizaba por planillas completas, no de manera individual ni presencial.

No garantizaba la auto adscripción propia, ¿no? Si bien la ley marca que podemos auto adscribirnos para ser parte del grupo indígena al que nosotros pertenecemos, en los partidos políticos en lo general no lo reconocieron como tal y por supuesto fue una simulación total el entregar las candidaturas. Persona perteneciente a una OSC.

Respecto de los factores que facilitaron el proceso de implementación de las AA, fueron pocos los que ubicaron alguno, destacándose el que plantearon actores políticos referente a ir al ámbito local a “buscar” candidatas y candidatos, esto es, ir al territorio.

Un aspecto importante fue sí, el recorrer los territorios, o sea, recorrer territorio, buscar el perfil, porque bien o mal cabe mencionar que a pesar de que, como te dije al principio, se tenía que cubrir, como quien dice, en general es una cuota de participación, un factor importante es realmente tener el acercamiento. Persona representante de Partido Político.

También favoreció a la buena implementación del proceso la voluntad del IEEG para impulsarlo de manera decidida tanto en sus términos normativos como programáticos, lo que brindó un adecuado marco de actuación.

(Fue clave) la buena intención del instituto en querer incluir a más grupos.” Persona de la alta jerarquía del IEEG.

“(Fueron importantes) los juicios de protección de derechos electorales han empujado las acciones afirmativas. Persona de la alta jerarquía del IEEG.

Otro factor positivo fue la fortaleza organizacional previa de algunos grupos prioritarios a quienes fueron dirigidas las AA, quienes aprovecharon la oportunidad para incidir en las decisiones públicas y posicionarse en las postulaciones.

Las personas LGBT están muy bien organizadas y se reconocen entre ellas. Persona de la alta jerarquía del IEEG.

La comunidad LGBT está muy bien organizada, con estructuras visibles y articuladas. Persona de la alta jerarquía del IEEG.

Por otro lado, existe otro tipo de obstáculos que, si bien no son del proceso electoral en sí mismo, sí son consecuencia de él, como las mencionadas suplantación y simulación de candidaturas. A los que se suman aquellos que son de otro carácter, como los relativos al diseño del sistema de partidos políticos, al financiamiento, a la cultura política atraviesa el proceso electoral. Entre otros están los siguientes, mismos que se abordan a lo largo del Estudio:



- Simulación de candidaturas
- Suplantación de candidaturas
- Monopolio de los partidos políticos para decidir unilateralmente las candidaturas, como lo perciben algunos actores sociales.
- Resistencias al trabajo partidario dirigido a atender las necesidades, demandas y expectativas de los grupos prioritarios.
- Baja politización de las personas integrantes de los grupos prioritarios.
- Ausencia de ajustes razonables para que pudieran votar personas pertenecientes a los grupos prioritarios.
- Falta de entendimiento de partidos políticos de las AA.

C. Propuestas de mejora⁴

Respecto del registro, y a fin de asegurar que la persona candidata sí pertenezca al grupo prioritario que reivindica, los actores ciudadanos consideran que es necesario poner candados más firmes, los cuales no sólo cierren el paso a actos de suplantación o simulación, sino también den certezas sobre la experiencia de trabajo de la persona potencial candidata en favor de su comunidad de población prioritaria.

Es importante integrar a estas personas porque solamente la persona que tiene una discapacidad va a tener empatía con las demás e interés por llevar una agenda o un plan de trabajo acorde a sus necesidades. Entonces, yo creo que presionarlos más, o sea, a los partidos, presionarlos más en el sentido de poner tal vez más candados, tal vez más filtros para que cumplan registrando a quien realmente tenga esas características. Persona perteneciente a una OSC.

Los propios actores políticos reconocen que es necesario establecer mejores candados y apuntan a establecer criterios más claros y uniformes sobre lo que es una discapacidad permanente para emitir las respectivas constancias, esto con el objeto de que se incorporen personas que realmente tienen alguna discapacidad de esas características.

En el caso de las personas con discapacidad los requisitos son los correctos, pero creo que sí, todavía le hacen falta candados porque podemos caer en personas que

⁴ En consonancia con lo señalado respecto de los obstáculos identificados por los actores, en este apartado se retoman las propuestas de mejora que ellos mismos hicieron en la esfera específica de la implementación del proceso electoral. A lo largo del texto se mencionan otras propuestas que derivan de abordaje de otras problemáticas porque así se consideró adecuado, por cómo se abordaron los distintos ángulos de la investigación en diferentes apartados, a partir de que así se definieron por parte del IEEG en los términos de referencia. Será en el sexto apartado, en donde en el apartado de recomendaciones se incluya tanto las propuestas de mejora que formularon los actores como las que formule el equipo de investigación.

auto adscriben a ese grupo cuando realmente no son personas con discapacidad. Entendemos que hay personas que a lo mejor visualmente es posible notar que tiene una discapacidad, pero por ejemplo nos tocó ver personas que decían “es que tengo un soplo congénito en el corazón y este es irreversible y permanente”.

Ok perfecto, pues ya tienes tu certificado médico, pero eso no quiere decir que ese soplo en el corazón te haya limitado durante toda tu vida para conducirte libremente ante la sociedad o que haya sido discriminado. Persona representante de partido político.

También los actores sociales apuntan en el sentido de mejorar los candados para asegurar que se registren personas que sí pertenezcan a la comunidad objetivo de las AA.

Yo creo que cuando los partidos ya tienen sus registros, hacen sus propuestas y ya van las personas y se dan tras bambalinas muchas situaciones. Entonces yo creo que desde antes deben de contactar con estas personas y evaluar, evaluar esa discapacidad, pues, no sé, con una instancia médica (...). Persona perteneciente a una OSC.

En ese sentido, los actores sociales recomiendan que los partidos políticos abran sus puertas a las propias comunidades, por ejemplo, a la migrante en el exterior.

Porque eso le daría mucho mayor motivación a la comunidad migrante y guanajuatense en el exterior para participar. Porque se buscarían los mejores perfiles. Porque entrarían en una contienda en donde no solamente entre a la contienda gente del contentillo de los partidos, sino gente que realmente tenga una visión, un conocimiento. Persona perteneciente a una OSC.

(...) abrir las postulaciones para que esas personas sí provengan de las comunidades y no se dé paso a la suplantación, al engaño, como ha sucedido. Persona perteneciente a una OSC.

Hacer que acrediten haber trabajado por la comunidad, y si no, que no se postulen por esa vía ... Persona perteneciente a una OSC.

También, se considera que debe haber un ajuste respecto de los porcentajes de representación que las AA están teniendo de cada grupo prioritario en particular. Con base en información Censal o mediante encuestas robustas, ubicar el peso poblacional de los grupos prioritarios y, a partir de ello, formular las AA de tal modo que garanticen espacios de representación al Congreso y a los Ayuntamientos conforme a esa presencia poblacional.

Creo que debiera estar más cercano al porcentaje que representamos dentro del Estado que una mínima participación. Entonces, espero yo que las próximas elecciones, las acciones afirmativas sean, en principio, pues para personas con discapacidad, exclusivamente, auténticamente. Robustecer los criterios (...) y acercarse más al porcentaje que representamos dentro del Estado. Persona perteneciente a una OSC.

Sí, yo creo que es importante revisar sobre todo los porcentajes de participación de las acciones afirmativas. Si bien en este proceso pasado se definieron dependiendo de ciertos porcentajes, solamente en algunos municipios, creo que se les olvida a las instituciones que la sociedad es en general, ¿no? Y que no estamos solamente sectorizadas en tal o cual municipio las comunidades. Entonces, creo que se debe hacer un análisis más profundo de la participación real y efectiva de estos grupos prioritarios en todo el Estado. Persona perteneciente a una OSC.

También los actores institucionales coinciden en la necesidad de fortalecer los lineamientos del registro para que efectivamente quien se pretenda una candidatura pertenezca a la población objetivo.

Debe haber claridad en cómo acreditar a cada grupo, sin caer en formalismos excesivos, pero evitando simulaciones. Persona de alta jerarquía del IEEG.

Como puede apreciarse, todos los actores coinciden en la necesidad de mejorar los criterios de acreditación de pertenencia a algún grupo, a fin de que accedan al beneficio de las candidaturas por AA aquellas personas a las que efectivamente van dirigidas. Por ejemplo, será importante definir bajo qué supuestos o criterios se puede determinar que es permanente una discapacidad en cada tipo particular de esta: motriz, visual, etc. Igualmente, establecer criterios de auto adscripción de las personas indígenas o de la diversidad sexual que, al tiempo que respeten la libre voluntad de auto adscripción y el que esta sea base para su reconocimiento como parte de un grupo vulnerable de los susceptibles de apoyarse vía AA, también se asegure que las personas han trabajado de manera sustantiva en favor de ese grupo. Esto último en virtud de que se trata de generar espacios para incorporar personas candidatas a puestos de poder público emanados de tales grupos, por lo que debe ser condición necesaria el tener trabajo socio político a favor de su comunidad.

En ese mismo sentido, se precisa impulsar un trabajo de formación de capacidades con partidos políticos y ciudadanía, orientado a que las AA encuentren mejores condiciones para su implementación dentro del proceso electoral. En ello juega un papel clave la sensibilización y capacitación. Cuestión en la que coinciden también actores sociales.

Necesitamos manuales y lineamientos claros de registro para partidos y candidatos. Persona de alta jerarquía del IEEG.

Es necesario sensibilizar a partidos y funcionarios públicos sobre la importancia de estas medidas. Persona de alta jerarquía del IEEG.

Yo creo que se tendría que ver de qué manera deben de ser aplicadas estas medidas afirmativas a través de los partidos políticos, (...) a lo mejor a través de ciertas capacitaciones o brindar las leyes o pulir, ver qué está faltando para que no haya, se sigan repitiendo. Persona perteneciente a una OSC.

Yo creo que también el Instituto Estatal Electoral tiene una responsabilidad de formación de cuadros, ¿Sí? O sea, yo no he visto que en la oferta educativa exista una, ¿Cómo preparar a una gente si tiene un interés, intuición, o como sea, de ser regidor, o de ser alcalde, o de ser diputado? O sea, ¿Qué hace un diputado? ¿Qué hace un regidor? Persona perteneciente a una OSC.

En ese sentido, es importante que se dé asesoría y seguimiento a los partidos políticos en el proceso de implementación de las acciones afirmativas, a fin de que los obstáculos que puedan encontrar en esa implementación puedan ser atendidas y eventualmente corregidas.

A lo largo del texto que sigue la persona lectora encontrará otras propuestas específicas que en particular se dirigen a mejorar condiciones que intervienen de algún modo en el impulso de las AA.

2. Análisis cuantitativo y cualitativo de la representación de los grupos prioritarios en espacios de poder:

En este segundo apartado se analiza, por un lado, la representación política en términos descriptivos, esto es, en términos del número de personas de grupos prioritarios que llegaron a espacios de poder a partir de las AA. En este marco se analiza el papel de las acciones afirmativas en la evolución de la representación descriptiva de grupos prioritarios; como también se abordan tanto los factores que favorecieron como los que obstaculizaron el fortalecimiento de dicha representación, específicamente en la etapa de postulación a candidaturas y en la etapa de contienda electoral.

Como parte de este segundo apartado, esa representación política también se analiza en términos sustantivos, dando cuenta de las condiciones de igualdad de los grupos prioritarios en el ejercicio de los encargos; la agenda política de quienes representan a los grupos prioritarios; la incidencia de las personas beneficiarias de AA en la agenda de los grupos prioritarios a los que pertenecen y, finalmente, tanto los factores que favorecen como los que obstaculizan dicha representación política en términos sustantivos.

2.1. Representación cuantitativa.

a. La representación política en términos descriptivos

En el proceso electoral local 2023–2024 en Guanajuato se registraron 5,820 candidaturas. De este universo, 848 candidaturas (14.6 %) correspondieron a AA dirigidas a grupos de atención prioritaria, mientras que 4,972 (85.4 %) fueron candidaturas sin este tipo de medidas.

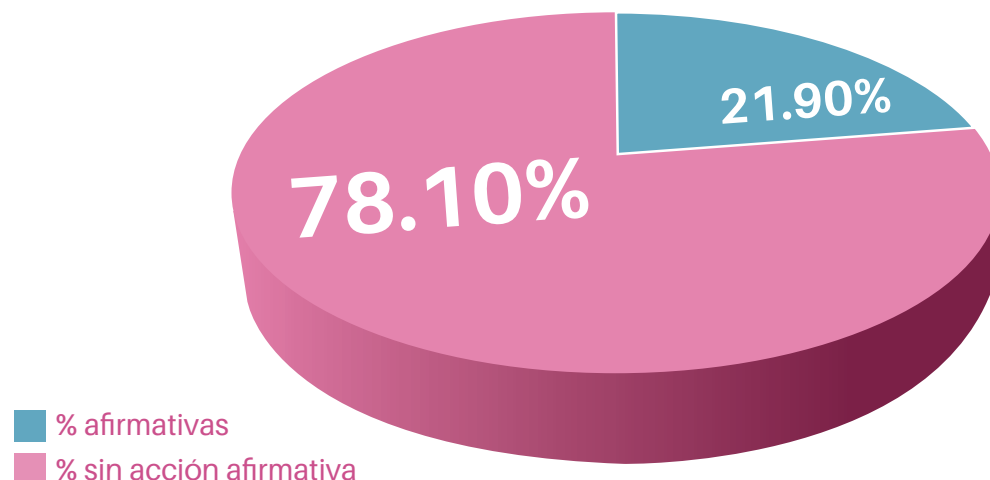
Tabla 1 Cantidad y porcentaje de candidaturas según tipo: por acción afirmativa y sin este tipo de medidas

Tipo de candidatura	Número de candidaturas	Porcentaje
Acciones afirmativas dirigidas a grupos de atención prioritaria	848	14.6%
Sin este tipo de medidas	4,972	85.4%
Totales	5820	100%

En cuanto a los resultados, fueron electas 906 personas (15.6 % del total de candidaturas registradas). De estas, 198 (21.9 %) provinieron de candidaturas por acción afirmativa y 708 (78.1 %) de candidaturas sin acción afirmativa. Este dato es significativo porque, aunque las acciones afirmativas representaron una menor proporción de postulaciones (14.6 %), lograron un peso mayor en los cargos obtenidos (21.9 %), evidenciando un desempeño electoral superior.

Gráfica 1 Distribución porcentual de candidaturas electas

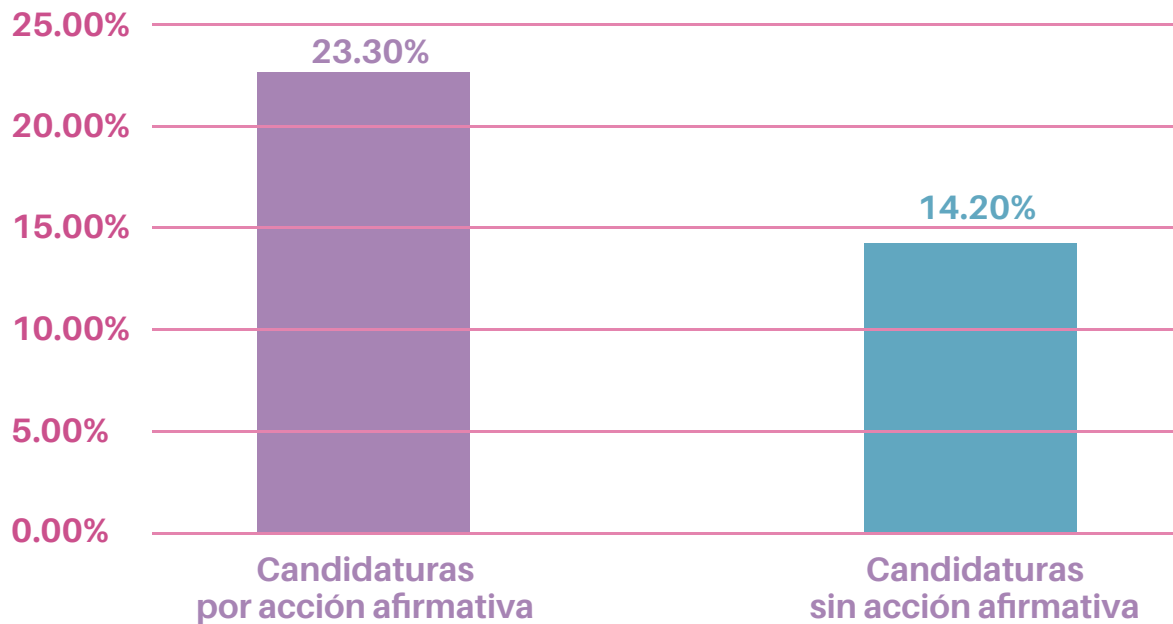
Distribución porcentual de candidaturas electas con o sin acción afirmativa



La tasa de éxito electoral confirma esta ventaja:

- Candidaturas por acción afirmativa: 23.3 % resultaron electas.
- Candidaturas sin acción afirmativa: 14.2 % resultaron electas.

Gráfica 2 Porcentaje de candidaturas exitosas



Esto implica que las AA aumentaron en casi 10 puntos porcentuales la probabilidad de alcanzar un cargo. En otras palabras, fue más probable para una persona ser electa para un cargo si se postulaba vía acciones afirmativas que si no lo hacía por este medio.

El análisis por tipo de cargo muestra un patrón diferenciado:

- La mayor concentración de candidaturas con acción afirmativa se registró en regidurías (739 postulaciones entre propietarias y suplentes), lo cual coincide con el gran número de cargos disponibles en este nivel.
- En cambio, la participación en el registro de candidaturas con acción afirmativa en cargos de mayor jerarquía fue mínima: ninguna candidatura en la gubernatura y solo 13 en presidencias municipales (6 % de las postulaciones a ese cargo).

Las AA dieron lugar a la inclusión formal de candidaturas en las boletas electorales, lo que derivó en una representación en los órganos colegiados. Estas medidas hicieron posible que grupos de atención prioritaria tuvieran tasas de éxito mayores que las candidaturas tradicionales y lograran participación en dichos órganos; sin embargo, persisten limitaciones relevantes para acceder a cargos como presidencias municipales y gubernaturas.



b. Papel de las acciones afirmativas en la evolución de la representación política de grupos prioritarios, en términos descriptivos

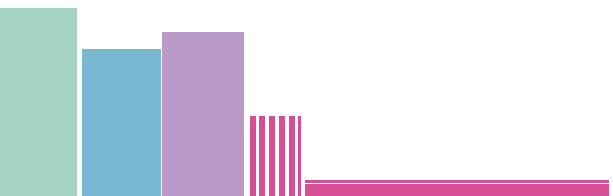
La distribución de las 848 candidaturas por acción afirmativa registradas fue la siguiente: 42.1% discapacidad, 40.1% diversidad sexual, 8.0% migrantes, 7.4% indígenas y 2.4% afromexicanas. En cuanto a las 198 personas electas por acción afirmativa: 79 discapacidad (22.1%), 71 diversidad sexual (20.9%), 25 migrantes (36.8%), 17 indígenas (27.0%) y 6 afromexicanas (30.0%). Es decir, del 100% de candidaturas electas por acción afirmativa, corresponden a: 39.9% son personas con discapacidad, 35.9% de la diversidad sexual, 12.6% migrantes, 8.6% indígenas y, 3% afromexicanas.

Tabla 2 Porcentaje de candidaturas exitosas (electas)

Grupo	% Candidaturas registradas por acción afirmativa	% de electas dentro del grupo	% del total de electas
Discapacidad	42.1%	22.1%	39.9%
Diversidad sexual	40.1%	20.9%	35.9%
Migrantes	8.0%	36.8%	12.6%
Indígenas	7.4%	27.0%	8.6%
Afromexicanas	2.4%	30.0%	3%

Los resultados indican que existen grupos con una representación significativamente mayor en cuanto a candidaturas postuladas. Asimismo, se observa que, aunque los grupos con mayor número de postulaciones concentran también la mayoría de las personas electas, otros grupos con menor volumen de candidaturas lograron una representación proporcionalmente más alta. Estos fenómenos pueden atribuirse a distintos factores, como el método de asignación de espacios, la distribución estratégica de candidaturas por parte de partidos políticos y coaliciones, o las diferentes estrategias de campaña electoral. Sobre estos puntos se profundizará a continuación, recurriendo a testimonios de actores informantes que participaron en entrevistas o grupos focales para este estudio.

El cruce entre los resultados cuantitativos con los testimonios de actores institucionales, sociales y personas candidatas, muestra que las acciones afirmativas en Guanajuato elevaron la representación electoral de grupos prioritarios, pero de manera desigual. Los avances fueron más visibles en colectivos con mayor trayectoria de organización interna sólida, mientras que otros permanecen en desventaja estructural.



Existe un consenso entre los diversos informantes del estudio en que las AA fueron un mecanismo indispensable para *darle visibilidad y representación que por derecho les corresponde* a los grupos históricamente discriminados. Los resultados numéricos reflejan que estas medidas cumplieron en parte su objetivo: abrir espacios efectivos de participación política, tal y como se señaló al inicio de este Capítulo.

En particular desde la mirada de los actores sociales se reconoce que las acciones afirmativas son un punto de acceso a derechos y un mecanismo necesario mientras se avanza hacia una mayor representación y con ello hacia la igualdad sustantiva.

Entonces, creo que las acciones afirmativas son un punto para acceder a estos derechos y a la representatividad. Persona perteneciente a una OSC.

Entre las candidaturas ganadoras también se observó un reconocimiento de este inicio como valioso para la incorporación de la diversidad, con lo que se estaría ampliando la representatividad:

También que no seamos vulnerados y que seamos tomados en cuenta. Para ser un inicio, me pareció excelente este inicio porque hay mucha diversidad. Persona candidata ganadora por AA.

No obstante, la diversidad y ampliación de la representación que se logró en esta elección se concentró en algunos de los grupos prioritarios. Los datos muestran que personas de la diversidad sexual y en condición de discapacidad concentran la mayoría de las candidaturas y de personas electas, mientras que indígenas y personas afromexicanas siguen con baja representación. Esto se explica, en parte, por la mayor capacidad organizativa de algunos colectivos:

Las personas LGBT están muy bien organizadas y se reconocen entre ellas. Persona de la alta jerarquía del IEEG.

En contraste, respecto a pueblos indígenas y afromexicanos, se evidenció que su acceso a espacios de representación fue más limitado, pues como acusa un actor social:

Indígenas y afros siguen invisibilizados. Persona perteneciente a una OSC.

Desde los partidos políticos se reconoció también que como resultado de la elección hubo sectores más favorecidos que otros, lo que evidencia las limitaciones que encontraron las AA para ampliar la representación:

Aunque creo que hay grupos que van mucho más avanzados que otros, y eso se refleja en los resultados. Persona representante de Partido Político.



Uno de los hallazgos más contundentes en los testimonios recabados es la persistencia de candidaturas falsas o simuladas presentadas por los partidos políticos para cumplir formalmente con los criterios de inclusión sin modificar realmente sus estructuras de poder. Este fenómeno, conocido como suplantación, fue identificado de manera transversal por todos los actores entrevistados.

Las organizaciones fueron las más críticas al denunciar que muchos registros se hicieron solo para “cumplir con la cuota”. Una participante señaló con claridad:

“Fue una simulación total el entregar las candidaturas.” Persona perteneciente a una OSC
Otro testimonio amplía la denuncia, evidenciando incluso la falsificación de identidades y pertenencias:

“Incluso hubo varios que se auto identificaban como mujeres en el (Partido Político) y ninguno era mujer trans, eran hombres heterosexuales y cisgénero.” Persona perteneciente a una OSC.

Estas voces muestran que la suplantación no fue un hecho aislado, sino una práctica extendida que distorsionó el sentido original de las acciones afirmativas. En lugar de garantizar el acceso de personas de grupos en situación de discriminación, los partidos políticos instrumentalizaron las cuotas para mantener control político.

Las propias candidaturas ganadoras reconocieron que muchas personas postuladas no pertenecían genuinamente a los grupos que supuestamente representaban. Como señaló una persona electa:

“Yo creo que tener mucha conciencia de que... es importante integrar a estas personas porque solamente la persona que tiene una discapacidad va a tener empatía con las demás e interés por llevar una agenda acorde a sus necesidades. Entonces, yo creo que presionarlos más, o sea, los partidos, en el sentido de poner más candados y filtros para que cumplan registrando a quien realmente tenga esas características.”

Este testimonio, más reflexivo que acusatorio, apunta al problema estructural de verificación: no existieron mecanismos claros para acreditar la pertenencia real al grupo afirmativo, lo que permitió abusos y prácticas de simulación.

Desde el IEEG también se reconoció el fenómeno. Un funcionario describió:

“Vimos muchos perfiles fake, chapulines que se auto adscribían a grupos a los que no pertenecían.”

Esta declaración confirma que la simulación fue visible desde dentro del proceso electoral, pero que las herramientas legales y administrativas resultaron insuficientes para frenarla o sancionarla.

La simulación responde a la resistencia de los partidos políticos a ceder espacios de poder. En palabras de una organización entrevistada:

“Los partidos lo toman como una imposición que no forma parte de sus intereses.”

Esta actitud generó prácticas de cumplimiento aparente que desvirtuaron el propósito de las acciones afirmativas.

La consecuencia fue doble: por un lado, la deslegitimación de las candidaturas ante las comunidades que supuestamente representaban; por otro, el descrédito del propio mecanismo de inclusión, que fue percibido por parte del electorado como una formalidad más que como una herramienta de justicia.

Tanto candidaturas como organizaciones propusieron medidas correctivas. Una candidata electa planteó explícitamente:

“Yo creo que desde antes deben de contactar con estas personas y evaluar esa discapacidad con una instancia médica que lo determine.”

Esta cita apunta a la necesidad de crear criterios objetivos y verificables de acreditación, acompañados por instituciones competentes, para evitar que la autoadscripción sin sustento se utilice como vía de simulación.

Desde dentro de los propios partidos políticos, hubo voces autocríticas:

Es importante presionar más a los partidos, poner candados para que registren a quien realmente tenga esas características. Candidatura ganadora por acción afirmativa.

Nuestro sistema electoral está diseñado para partidos, no para personas, y eso dificulta que la acción afirmativa cumpla con toda su función. Persona representante de Partido Político.

Es posible afirmar que aun cuando las acciones afirmativas por norma generan oportunidades de acceso a espacios de poder para los grupos prioritarios, la capacidad de esos grupos para aprovecharlos está mediada por las decisiones, resistencias o intereses de los partidos políticos:





...las acciones afirmativas no están del todo integradas a la lógica interna de los partidos, en gran medida siguen viéndose como imposiciones externas. Persona representante de Partido Político.

Más allá de las limitaciones, tanto funcionarios como organizaciones y candidaturas coinciden en que las AA tuvieron un efecto simbólico y normativo relevante. Al respecto, un actor institucional señaló:

Con las acciones afirmativas se abrió un espacio que antes no existía en la normativa. Persona de la alta jerarquía del IEEG.

En definitiva, las acciones afirmativas han sido un avance para la inclusión, pero su consolidación exige mejorar los criterios de acreditación, garantizar presupuesto y condiciones de accesibilidad, fortalecer liderazgos comunitarios y asegurar el compromiso real de los partidos políticos, todo lo cual permita incrementar la representación de estos grupos en espacios de poder. Solo así podrán transformarse de un mecanismo de acceso directo a espacios de poder a una herramienta de cambio estructural hacia una democracia más igualitaria e incluyente.

c. Factores que favorecieron el fortalecimiento de la representación política de grupos prioritarios, en términos descriptivos

Si bien los resultados cuantitativos mostraron un éxito superior al de las candidaturas sin acción afirmativa (tasa de éxito superior de las candidaturas por acción afirmativa, 23.3% vs 14.2%), lo que resulta clave es identificar qué factores favorecieron esa representación, teniendo como base la perspectiva de la alta jerarquía del IEEG, representantes de organizaciones, candidaturas electas y partidos políticos.

Sus opiniones, vertidas en entrevistas y grupos focales, permiten identificar que los principales factores que favorecieron la representación fueron: la apertura normativa y el acompañamiento institucional, la organización interna de algunos colectivos y las trayectorias previas de trabajo social.

1. Marco normativo y voluntad institucional

Un factor señalado reiteradamente fue la apertura normativa y la disposición del Instituto Electoral para garantizar el cumplimiento de las acciones afirmativas.

Con las acciones afirmativas se abrió un espacio que antes no existía en la normativa. Persona de la alta jerarquía del IEEG.

De manera similar, las candidaturas electas reconocieron el apoyo recibido de parte del IEEG.

No hubo ningún problema, de hecho, siento que se nos dieron muchas facilidades, mucho apoyo en el registro, muy buena atención. Candidatura ganadora por acción afirmativa.

Ah, pues de parte de los dos, porque el partido nos da un acompañamiento de registro. Y pues también en el Instituto de León (sic) también se portaron muy amables. Espero y que no haya sido solamente por la iniciativa que era nueva, ¿verdad? Pero sí, sí, sí, de verdad sí me sentí muy cómodo. Candidatura ganadora por acción afirmativa.

Este acompañamiento institucional generó condiciones para que las candidaturas lograran competir, en algunos aspectos, en condiciones mínimas de igualdad.

2. Organización y capital social de los colectivos

Los testimonios evidencian que la capacidad organizativa de ciertos grupos fue un factor clave para su éxito. Esta cohesión interna permitió respaldar candidaturas, detectar simulaciones y exigir autenticidad. Desde las organizaciones se destacó que:

Las personas politizadas de los grupos prioritarios ya reclaman las simulaciones, ya no se ven identificados con quienes entran, solo por entrar. Persona perteneciente a una OSC.

Lo que muestra un fortalecimiento en la capacidad de vigilancia ciudadana. En paralelo, candidaturas con trayectoria social también destacaron que su éxito electoral se debió a los vínculos construidos previamente:

Siempre me he dedicado a la función pública, a la labor social... ya tenía una presencia social. Candidatura ganadora por acción afirmativa.

3. Trayectorias previas y legitimidad comunitaria

Otro factor importante fue la existencia de liderazgos con reconocimiento comunitario. Aunque varias candidaturas electas admitieron no tener trabajo previo en la agenda de su grupo, otras resaltaron que su experiencia social fue determinante:

Yo creo que básicamente fue eso, me gusta ayudar por naturaleza y ya tenía una presencia social. Candidatura ganadora por acción afirmativa.



Desde los partidos políticos también se admitió que:

...los perfiles con trabajo previo en comunidades tuvieron más eco electoral. Persona representante de Partido Político.

Esto sugiere que la representación fue más efectiva cuando las personas postuladas tenían arraigo en las comunidades a las que decían representar.

- d. Factores que obstaculizaron la representación política de grupos prioritarios, en términos descriptivos: en la etapa de postulación a candidaturas y en la etapa de contienda electoral.

Los factores que obstaculizaron la representación mediante acciones afirmativas en Guanajuato fueron principalmente: la simulación de candidaturas, la resistencia partidista, la ausencia de recursos y condiciones de accesibilidad, y la falta de sensibilización social. El análisis del proceso electoral muestra que las acciones afirmativas, aunque cuenten con la legitimidad necesaria para su impulso, requieren ajustes institucionales profundos y un compromiso real de los partidos políticos para evitar que la inclusión sea meramente formal y avanzar hacia una representación auténtica.

1. Simulación de candidaturas y falta de representatividad auténtica

En opinión de los actores institucionales, los principales problemas que emergieron en el proceso de implementación se dieron en el registro de las candidaturas, no sólo en cuanto a los requisitos impuestos, como se vio en el apartado anterior, sino también en cuanto a que diversas personas obtuvieron su registro como candidatas al cumplir con el requisito en cuanto a su formalidad, afirmando pertenecer a determinado grupo prioritario, cuando en realidad no era así, con lo que se desvirtuaba la finalidad de las AA. Concretamente se mencionaron diversos casos en los que se dio el registro a personas que afirmaban, por ejemplo, pertenecer al grupo de la diversidad sexual, pero en realidad no era así. O bien se auto adscribían como personas con discapacidad cuando no se acreditaba dicha condición de manera honesta e irrefutable.

Se auto adscribían a grupos a los que no pertenecían. Persona de la alta jerarquía del IEEG.

Hasta gente que simplemente usaba lentes se quiso auto adscribir como persona con discapacidad. Persona de la alta jerarquía del IEEG.

Los partidos se agarraron de mañas para darle la vuelta. Persona de la alta jerarquía del IEEG.

Vimos muchos perfiles fake, chapulines que se auto adscribían a grupos a los que no pertenecían. Persona de la alta jerarquía del IEEG.

Fue una simulación total el entregar las candidaturas ... hombres heterosexuales y cisgénero que se auto identificaban como mujeres trans. Persona perteneciente a una OSC.

Esto significó que, en muchos casos, los cargos obtenidos bajo acción afirmativa no necesariamente fueron para personas que efectivamente fueran parte de los grupos prioritarios, lo cual debilita la representación cuantitativa y el cumplimiento del propósito de las AA.

2. Resistencia de los partidos políticos

Uno de los temas más reiterados en las entrevistas fue la resistencia de los partidos políticos a incorporar con autenticidad las acciones afirmativas en sus estructuras y procesos de postulación. Aunque el marco normativo obligó su cumplimiento, los testimonios reflejan que los partidos políticos no asumieron estas medidas como parte de su compromiso democrático, sino como una imposición externa que debía cumplirse para evitar sanciones del Instituto Electoral.

Esta resistencia se manifestó en tres niveles:

1. Ideológico, al concebir las acciones afirmativas como imposición y no como compromiso político;
2. Operativo, mediante simulaciones, exclusión de perfiles genuinos y control de planillas;
3. Estructural, al mantener el poder de decisión dentro de las dirigencias y no en las personas electas.

Desde las organizaciones sociales y el propio IEEG, se evidenció que gran parte de los partidos políticos abordaron las acciones afirmativas con una actitud de cumplimiento forzado. En palabras de un representante de la sociedad civil:

“Los partidos lo toman como una imposición que no forma parte de sus intereses.”

Esta percepción es reforzada por declaraciones de funcionarios electorales, quienes observaron una falta de apropiación genuina del espíritu inclusivo:

“Ha sido lento el camino y aunque hay avances, siguen existiendo brechas profundas.”

En lugar de entender las acciones afirmativas como una oportunidad para ampliar la representación política, los partidos políticos tendieron a tratarlas como una carga burocrática. Una representante partidista reconoció esta contradicción abiertamente:

“Nuestro sistema electoral está diseñado para partidos, no para personas, y eso dificulta que la acción afirmativa cumpla con toda su función.” Persona representante de partido político.

Este comentario sintetiza una tensión estructural: el diseño institucional mexicano sigue centrado en la intermediación partidista, lo que deja poco margen para que las candidaturas por acción afirmativa construyan su propia agenda o base de apoyo comunitario.

En el terreno operativo, esta resistencia se tradujo en **maniobras para evitar modificar las planillas** previamente definidas. Como relató una candidatura electa:

“De hecho, no querían mover, no querían integrar; ya tenían una planilla, y cuando les dijeron que tenían que integrar a personas de las diferentes condiciones, no la querían mover.”

Otro testimonio complementa esta situación, mostrando cómo la inclusión se hizo solo para cubrir el requisito formal:

“O sea, no se quiso integrar a las personas con esa condición. Ya tenían su lista y no la iban a cambiar.” Persona integrante de OSC.

En muchos casos, esto derivó en prácticas de simulación y **suplantación de candidaturas**, donde personas sin vínculo real con los grupos prioritarios fueron registradas para llenar el espacio. Como señaló una organización:

“Fue una simulación total el entregar las candidaturas.”

La resistencia también se manifestó en el uso de **mecanismos de control económico y jerárquico**. Varias candidaturas ganadoras denunciaron que los partidos políticos exigían aportaciones económicas o demostraciones de solvencia que excluían a las personas con menos recursos:

“Tenías que demostrar con tu cuenta bancaria que tenías dinero para los gastos de tu campaña, cosa que no estoy seguro que se le exigiera a otro tipo de candidatos.”

Estas prácticas revelan que los partidos políticos no solo limitaron la entrada de perfiles genuinos, sino que reprodujeron criterios de exclusión económica que contradicen el espíritu redistributivo de las acciones afirmativas.

Además, incluso quienes lograron acceder reconocieron que el control del discurso y la agenda permanecía en manos de las dirigencias. Como lo explicó una candidata electa:

“Nunca nos dieron micrófono, nunca nos dieron voz. O sea, ibas atrás de la candidata y ella era la que hablaba. Nunca se dio el espacio para decir: voy por estas personas y voy a hacer esto.”

En ese sentido, la resistencia partidista no fue solo institucional o normativa, sino también simbólica: una negativa a ceder poder discursivo y político a los nuevos actores que ingresaron gracias a las acciones afirmativas.

La resistencia partidista tuvo efectos directos en la legitimidad y eficacia de las acciones afirmativas, incluso generó desconfianza entre los grupos sociales beneficiarios, que comenzaron a cuestionar la autenticidad de sus representantes. Como señalaron desde la sociedad civil:

“Yo ahorita te digo, si me vas a preguntar que si es representativa de la comunidad, no. Porque acá entre las organizaciones nos conocemos y sabemos quiénes son.”

3. Limitaciones estructurales: recursos, accesibilidad y apoyos

Si bien las AA consisten en abrir espacios en la postulación que aseguren que algunas de las personas candidatas accedan a los espacios de poder, ya sea en ayuntamientos o en el Congreso, lo cierto es que, si no hay acciones para modificar las condiciones de desigualdad que en la competencia experimentan esos grupos, entonces el acceso al poder también será limitado y no alcanzará la potencialidad que se espera de dichas AA.

En ese sentido, diversos actores señalaron que las condiciones de la competencia, al no ser intervenida por ninguna otra acción afirmativa por parte de partidos políticos o de la autoridad electoral, impidió que las personas candidatas por vía de las AA pudieran hacer campaña en condiciones de igualdad, lo que mermó el impacto potencial de las mismas y, en cierto sentido, también se consideró una forma de simulación.



Uno de esos factores que hicieron desigual la competencia electoral es el acceso a recursos económicos, el cual se consideró que no estuvo a disposición de las personas que fueron postuladas vía AA, por lo que su participación no fue protagónica.

Que tal vez no le daban el mismo apoyo económico para hacer campaña, ni material, ni ningún otro tipo de recurso. Quizá ni siquiera estaba teniendo los ajustes razonables que ella (una candidata) necesitara. Entonces, creo que, desafortunadamente (...) hubo mucha resistencia de su parte por ahí. Persona perteneciente a una OSC.

Ellos están, ahora sí que, “en el carrito, ¿eh?” o sea, por cumplir la cuota. Sin embargo, lo veo difícil que, en algún momento, por cuestión, sobre todo por el tema económico, lo que va aquí a ponerlos en desventaja. Persona representante de partido político.

Porque a veces (las personas potenciales candidatas) tienen miedo porque, siendo honestos, quien a veces participa es quien puede pagar una campaña. La prerrogativa que existe de los partidos para financiar estos grupos en general a veces no va a ser suficiente, porque bien sabemos que no hay dinero que alcance en una campaña. Persona representante de partido político.

Tenías que demostrar con tu cuenta bancaria que tenías dinero para los gastos de tu campaña, cosa que no estoy seguro que se le exigiera a otro tipo de candidatos. Candidatura ganadora por acción afirmativa.

4. Falta de ajustes razonables

Aunque las acciones afirmativas en Guanajuato abrieron oportunidades inéditas de participación política para grupos de atención prioritaria, diversos testimonios muestran que **la ausencia de ajustes razonables en el proceso electoral** colocó a las candidaturas postuladas por acción afirmativa en una posición de desventaja frente al resto de las personas competidoras. Estos ajustes relacionados con accesibilidad física, comunicación, tiempos de campaña y condiciones de trabajo— fueron escasos o inexistentes, reproduciendo así barreras estructurales de exclusión.

Las entrevistas con candidaturas ganadoras fueron particularmente reveladoras respecto a las dificultades de accesibilidad. Una persona electa expresó:

“Desgraciadamente no hay aún suficientes espacios con modificaciones para personas con discapacidad.”

Esta cita muestra que los espacios físicos donde se desarrollan las actividades políticas —oficinas, salones, centros de reunión, incluso los propios edificios públicos— **no están adaptados a las condiciones de las personas con discapacidad**. Si bien las normas permitieron su postulación, el entorno material no garantizó su participación efectiva.

Otro testimonio confirma esta brecha entre lo formal y lo práctico:

“Bueno, primeramente pues yo tengo una discapacidad visual y, en este aspecto, no sé si sea afortunado porque igual no tuve tantas limitantes, pero sabemos que hay gente que no tenemos igualdad de condiciones.”

Este reconocimiento apunta a una desigualdad estructural entre tipos de discapacidad: quienes tenían limitaciones motoras o visuales severas enfrentaron mayores obstáculos que otros perfiles, lo que evidencia la falta de un enfoque diferenciado en la organización electoral.

Durante el periodo de campaña, varias candidaturas por acción afirmativa relataron experiencias de falta de empatía y desconocimiento sobre sus condiciones. Una de ellas explicó:

“Ellos te querían traer a todo terreno, a todas horas, sin cuidar mis condiciones.”

Otra agregó:

“Sí, a veces es un poquito más difícil, porque la información en las reuniones también, por los oficios, las letras chicas, mi situación visual es más limitada que la de ellos.”

Estas declaraciones reflejan una ausencia de **ajustes razonables en la logística electoral y partidista** —como la adecuación de materiales impresos, los horarios o la organización de recorridos de campaña— que hubiera permitido igualdad real de condiciones. En la práctica, las personas con discapacidad debieron adaptarse al ritmo del proceso, en lugar de que el proceso se adaptara a ellas.

La falta de estos ajustes razonables tuvo un efecto directo en la **capacidad competitiva** de las candidatura por acción afirmativa. Aquellas personas que enfrentaron obstáculos físicos o de salud tuvieron menos posibilidades de recorrer sus distritos, participar en eventos, o sostener agendas de campaña intensas. Una de ellas relató:

“A mí se me dificulta andar en el sol. Tengo una parálisis facial, uso lentes oscuros y me tengo que proteger del sol y del aire. En la mañana no podía apoyar en actividades, pero en la tarde me incorporaba a la visita. Y sí, tuve bastante ataque, que porque no iba, que no estaba.”



Este testimonio ilustra que **la falta de comprensión y de ajustes razonables se tradujo en discriminación implícita**: las personas con discapacidad fueron juzgadas por no cumplir con los estándares de presencia física o energía que exige la política tradicional, sin reconocer que sus condiciones requerían apoyos específicos.

El análisis de los testimonios deja claro que las acciones afirmativas, aunque necesarias, son insuficientes sin un entorno accesible. La **inclusión normativa** no puede sustituir a la **inclusión material**. En términos de derechos humanos, la falta de adecuaciones razonables constituye una forma de discriminación indirecta, pues mantiene a las personas con discapacidad en desventaja estructural frente a quienes no enfrentan barreras similares.

Una persona representante de partido político lo reconoció indirectamente:

“La población con discapacidad no está politizada y le cuesta trabajo participar en lo público.”

Sin embargo, más que una cuestión de voluntad individual, esta situación deriva de **la falta de condiciones institucionales** que promuevan la participación plena.

5. Falta de sensibilización y comprensión social

En el mismo sentido que el apartado anterior, uno de los factores más persistentes que obstaculizaron la representación fue la escasa sensibilización de partidos políticos, ciudadanía y hasta de compañeros de planilla sobre lo que significan realmente las acciones afirmativas. Aunque normativamente se abrieron espacios, en la práctica muchos actores políticos no entendieron las implicaciones de garantizar condiciones equitativas de participación.

Varias candidaturas narraron cómo se enfrentaron a exigencias desproporcionadas, sin consideración a sus necesidades específicas:

Ellos te querían traer a todo terreno, a todas horas, sin cuidar mis condiciones.
Candidatura ganadora por acción afirmativa.

Esto no solo refleja una carencia de apoyos logísticos, sino una visión limitada que sigue midiendo a todas las personas con el mismo parámetro de desempeño físico, económico o político.

La falta de sensibilización se tradujo también en presiones indebidas y estigmatización. Un testimonio lo resume así:

Y si no lo hacía, sí tenía ataque, hablaban de mí y cada rato me querían bajar de la candidatura. Candidatura ganadora por acción afirmativa.

En lugar de generar empatía, la diferencia fue usada para cuestionar la legitimidad de la participación.

Los partidos tampoco estuvieron exentos de esta falta de comprensión. Persona representante de partido político.

Más que asumir un rol proactivo de acompañamiento, en muchos casos se dejó la carga en las propias personas candidatas, reforzando desigualdades previas.

En este sentido, la ausencia de una cultura política incluyente hizo que las acciones afirmativas funcionaran como una puerta de entrada formal, pero sin transformar de fondo las prácticas cotidianas de discriminación o indiferencia. Dicho de otro modo, mientras no exista una sensibilización transversal en partidos políticos, instituciones y ciudadanía, las acciones afirmativas seguirán enfrentando el riesgo de convertirse en medidas formales sin impacto sustantivo.

2.2. Análisis cualitativo. Representación sustantiva

En este apartado se realiza un análisis cualitativo orientado a identificar los efectos que tuvo la implementación de las AA en la representación sustantiva. Para ello, en primer término, se analizan las condiciones de igualdad de los grupos prioritarios en el ejercicio de los encargos. En segundo término, se da cuenta de la situación de la agenda política de quienes representan a los grupos prioritarios. Como tercer punto se valora la incidencia de beneficiarios de AA en la agenda de los grupos prioritarios a los que pertenecen, para posteriormente cerrar con un análisis sobre los factores que favorecen la representación política en términos sustantivos.

a. Condiciones de igualdad de los grupos prioritarios en el ejercicio de los encargos

Un aspecto fundamental en la representación de las poblaciones prioritarias en los espacios de toma de decisiones es, además de ocupar los encargos de representación en una proporción semejante a su peso poblacional (es decir, contar con una garantizada representación descriptiva), ejercer esos encargos sin discriminación y en pie de igualdad con los otros grupos poblacionales que también participan en esos encargos, pues ello, además de ser un derecho es también una condición para lograr impactar en una agenda a favor de los grupos que representan y con ello lograr una representatividad sustantiva que contribuya a avanzar en la igualdad, la no discriminación y ejercicio de derechos de las poblaciones prioritarias.

De acuerdo con la experiencia de algunas personas candidatas por AA que resultaron ganadoras y que actualmente se encuentran en el ejercicio de los encargos (entrevistadas en el marco del presente estudio), existen algunos factores que dificultan que ejerzan sus encargos en igualdad de condiciones.

Uno de estos factores es la falta de ajustes razonables en los lugares en que ejercen sus encargos, lo cual representan una desventaja para que personas con discapacidad puedan participar en óptimas condiciones en las actividades, deliberaciones y toma de decisiones. Algunas de las experiencias de personas con discapacidad visual o motora expresan las dificultades que enfrentan las personas que fueron beneficiadas de las AA y llegaron en los encargos. Por ejemplo, las personas con dificultades visuales tienen desventajas para acceder a la información escrita, que es el formato hegemónico:

(...) pues a veces es como una cuestión un poquito más difícil, porque a lo mejor la información, veces en las reuniones también, por los oficios, pero obviamente pues ya mi situación visual es más límite que la de ellos, y obviamente pues las letras chicas, no puedo leerlas (...) Candidatura ganadora por acción afirmativa.

Pregunta: *¿tu discapacidad, sea visual o auditiva, hace que te den algún dispositivo o tomen en consideración eso para algún tipo de sesión?*

Respuesta: *No. No, no, no, no. Nada.* Candidatura ganadora por acción afirmativa.

La mayoría de las personas entrevistadas externó que no perciben discriminación directa en el ejercicio de sus encargos, sin embargo, también reconocen que es muy pronto para valorar en qué medida efectivamente hay un entorno igualitario. También resalta que en algunos casos las propias personas entrevistadas no se reconocen como personas que pertenecen a poblaciones prioritarias y es posible que la visión esté sesgada por la falta de identificación de expresiones discriminatorias y la falta de conciencia de pertenencia a un grupo prioritario, pues como se ha identificado, algunas de las personas candidatas por AA no eran activistas o impulsoras de los derechos de las personas de grupos prioritarios. No, no creo que, bueno, actualmente creo que no, mira, dicen por ahí cuando es algo nuevo pues todavía no empieza a haber tanto defecto y hasta que va al pasar de los años, pero creo que no... Candidatura ganadora por acción afirmativa.

Entonces, este, en este aspecto no veo ninguna limitante, de hecho, en mi caso podría haber sido hasta una persona de, este, en silla de ruedas o una persona, este, en otra condición, y creo que no, no, no se hubiera presentado ninguna limitante. Candidatura ganadora por acción afirmativa.

b. Agenda política de quienes representan a los grupos prioritarios

Como se denota en las entrevistas con personas candidatas ganadoras de AA, así como desde la propia percepción de los partidos políticos y la sociedad civil organizada que fue consultada como parte del trabajo cualitativo, las personas candidatas por AA no contaban con una agenda inicial a favor de la población prioritaria a la cual pretendía representar. Llegaron a ser seleccionadas por los partidos políticos porque contaban con un perfil personal que les permitía cubrir una cuota establecida para las AA, es decir eran personas con discapacidad, indígenas, LGBTI+, afromexicanos o migrantes, las cuales en su mayoría tenían un interés legítimo para ser representantes populares, pero estaban desvinculadas del colectivo de población prioritaria al que decían representar, y en varios casos eran ajenas a las necesidades y demandas de las personas de su misma condición. Las personas candidatas por AA ganadoras que fueron consultadas señalaron claramente que no contaban con una agenda inicial a favor de las poblaciones prioritarias a las que debían representar, o acaso contaban con una o dos demandas muy concretas que fueron definidas en el transcurso de la campaña; pero resalta que su trayectoria política no estaba vinculada a los grupos prioritarios, sino al partido político o a otros temas de agenda política.

Pregunta: ¿Tú tenías el trabajo previo, por ejemplo, en torno a la discapacidad? ¿Esa era tu agenda?

Respuesta: No. No, no, eso le debería de haber correspondido a otro compañero que sí, que sí, este, que sí tiene más tiempo con discapacidad y sí conoce a las personas en ese rubro (sic). (Candidatura ganadora por acción afirmativa).

Pregunta: ¿Tú tenías el trabajo previo, por ejemplo, en torno a la discapacidad? ¿Esa era tu agenda?

Respuesta: *Anteriormente, este, bueno, a ver si es lo que me preguntaste. No, este, yo, contribuyo en acciones del medio ambiente. En reforestación, principalmente, en protección animal. Este, también, integré aquí en el municipio el Club de Leones. Yo fui la primera presidenta con el fin de, pues, de trabajar.* Candidatura ganadora por acción afirmativa.

Como se ilustra en las siguientes citas, algunas personas candidatas por AA agregaron alguna demanda puntual durante el trabajo de campaña, la cual no emanó de algún proceso de consulta o de trabajo político previo con las poblaciones prioritarias, sino fue resultado de necesidades de campaña.



Incluso, es importante resaltar que en algún caso la persona entrevistada que representó como candidata a personas con discapacidad, no se auto percibe como tal, y se refiere a esta población en tercera persona, como “estas personas”, lo cual es un dato relevante porque, entre otras cuestiones, expresa falta de conciencia sobre la propia condición, lo cual eventualmente puede ocasionar falta de claridad sobre cuáles son las necesidades y demandas de este grupo prioritario en virtud del cual se le abrió una oportunidad de conformar una candidatura.

Pregunta: *¿tenías alguna demanda a favor de la población con discapacidad?*

Respuesta: *Sí, principalmente tener un área donde se le diera atención a estas personas, un padrón, y en este padrón levantar cuáles son sus necesidades y cuáles son sus redes de apoyo, porque hay personas que aparte de las capacidades (sic) no tienen una red de apoyo ni familiar ni social. Candidatura ganadora por acción afirmativa.*

En otro de los casos, la persona candidata expresó que su agenda para población prioritaria consistió en un vehículo para personas con discapacidad motora o con movilidad reducida, lo cual representaba una demanda muy puntual, acotada y limitada para responder de manera significativa o estratégica a la problemática compleja que enfrentan las personas en situación de discapacidad.

Pregunta: *¿tenías alguna demanda a favor de la población con discapacidad?*

Respuesta: *Sí, claro. Mira, dentro de las propuestas, pues, si era (...) un vehículo, este, en cuestiones para movilidad con personas de movilidad reducida. Candidatura ganadora por acción afirmativa.*

Desde los partidos políticos entrevistados existen algunas opiniones divergentes, aunque en general coinciden en que hay poca presencia de la agenda de poblaciones prioritarias en las candidaturas ganadoras por AA. Asimismo resalta que ellos mismos opinan que las personas candidatas por AA no siempre se sienten identificados con el grupo prioritario al que representan, o bien no han tenido una trayectoria de trabajo político con la agenda de los grupos.

Yo creo que muchos de ellos no representan a la agenda por el grupo del que llegaron y son muy pocos quienes sí se sienten orgullosos de decir “yo pertenezco al indígena y llegué aquí por eso”; “yo pertenezco a la diversidad,” porque incluso en marchas que ha habido ahora, la pasada marcha que se hace LGTB+, pues ningún político, ningún representante que fue votado se manifestó en ese tipo de reuniones, incluso ni las publican, ¿verdad? (Persona representante de partido político).

Para unos partidos políticos la agenda se plasma más claramente en el Congreso, pero en los Ayuntamientos no, por el hecho de que no llegan por una agenda, sino por una cuota; no son parte del partido político ni del grupo político local que conforma la planilla.

... en el Congreso de Guanajuato mencionaba que hay una persona migrante (...) pues presenta iniciativas sobre las personas migrantes. Hay dos personas indígenas y una de ellas realmente representa a la comunidad indígena, ahora es Presidenta de la Diputación Permanente del Congreso. Hay una persona con discapacidad y esa persona con discapacidad sí representa y tiene agenda de ello. Las personas que forman parte de la comunidad LGTBQ+, me parece que en el Congreso se han quedado cortos con el tema; no tienen una agenda realmente (...) En los Ayuntamientos realmente es la cuestión de que las personas que llegan por acción afirmativa no han logrado tener agendas propias sobre los grupos que representan. Persona representante de partido político.

No, porque el día de hoy, bueno, yo no, no lo he visto que las impulsen desde el Ayuntamiento, creo que ni siquiera hay Ayuntamientos donde hablemos de cualquier tipo de reglamentación. Persona representante de partido político.

Otro de los Partidos Políticos percibe que la llegada de personas de estos grupos a cargos en Congreso y Ayuntamientos evidenció que no existían en esos ámbitos de gobierno políticas dirigidas a atender sus intereses y necesidades. No existían Comisiones específicas para estos grupos prioritarios. Sin embargo, también coinciden en señalar que no necesariamente las personas candidatas por AA tenían esta agenda, e incluso es importante resaltar que el partido político reconoce que no solo las personas candidatas no tenían agenda, sino el propio partido político no tenía agenda específica para grupos prioritarios.

... el tema de, a lo mejor, también de la creación de las, pues, de las Comisiones que en su momento, pues, no existían para el tema migrante, para el tema de la comunidad LGBT+ o el tema de las personas con discapacidad, que también fue un tema que ellos estuvieron buscando que se realizaran (...) yo creo que no, la verdad, la mayoría de las personas que se registraron en las diversas medidas afirmativas por grupos de atención (...) personas que se registraron como aspirantes por un tema de grupo de atención prioritaria, y que sabemos ciertamente, y de boca de ellos mismos, (que no) son de la comunidad, en realidad no lo son... Sí, tenemos una agenda de respeto a los derechos humanos, de no discriminación, y esa es una agenda en que caben mucho de estos temas, pero de forma particular para los grupos prioritarios, aunque tenemos algunas propuestas, no se generaliza porque tampoco se pudo tener la apropiación de esas propuestas. Persona representante de partido político.



Es decir, esto vino tan a quemarropa, que al final del día, pues nuestra agenda era general, y no sumamos temas que sean propios de los grupos. Persona representante de partido político.

Para las y los integrantes de la sociedad civil consultada no hay como tal una agenda para poblaciones prioritarias encabezada por personas candidatas por AA ganadores, consideran que es difícil que dichas personas candidatas las enarbolaran porque no fueron seleccionados por los partidos políticos a partir de su trayectoria a favor de estos grupos, por lo cual en su mayoría desconocen sus intereses y necesidades y, en el mejor de los casos, van integrando temas, muchas veces de manera improvisada.

Entonces creo que, porque hay veces que, pues sabes que no son personas que están verdaderamente inmiscuidas en temas de estas poblaciones, en este caso de las personas con discapacidad, en temas de discapacidad. Integrante de OSC.

c. Incidencia de beneficiarios de AA en la agenda de los grupos prioritarios a los que pertenecen

En general, las personas que resultaron ganadoras por AA y que fueron consultadas en el presente estudio refieren que han tenido poca incidencia en sus encargos en incorporar una agenda que responda a las necesidades y problemáticas de los grupos prioritarios a los cuales representan. Fundamentalmente señalan que se encuentran ocupando espacios en los que no tienen una responsabilidad o atribución explícita relativa al grupo debido al cual obtuvo una candidatura, lo cual, desde su mirada, los limita para incidir en el impulso de acciones públicas dirigidas a responder ante las necesidades y problemáticas de dichos grupos.

O sea, a mí sí me interesa porque me gusta estudiar y me gusta cumplir con lo que me corresponde. Pero, por ejemplo, mi Comisión, mi Comisión dentro del Ayuntamiento no es el de las personas con capacidades diferentes. Mi comisión es de Contraloría y Combate a la Corrupción. Candidatura ganadora por acción afirmativa.

Pregunta: ya ahora que estás ejerciendo un cargo, ¿tú impulsas algún tipo de agenda de inclusión de los grupos en vulnerabilidad, del que tú formas parte como persona con alguna discapacidad, o incluso de otros grupos en situación de vulnerabilidad como los que fueron beneficiarios de las acciones afirmativas?

Respuesta: Lo que pasa es que, si recuerdas, en las primeras sesiones de Ayuntamiento se dan las comisiones, y ya los trabajos, o sea, te cierran mucho a que te dediques a tu Comisión. De hecho, no, no, pues sí, son muy celosos de que no te metas en lo que no. Y obviamente te ponen en la Comisión como que, pues sí, por las características de cada quien que les conviene, ¿no? Yo no estoy en la Comisión de personas con discapacidad. Candidatura ganadora por acción afirmativa.

También se señala el caso de personas que, si bien no tienen una condición de discapacidad sí se apuntan a Comisiones que tienen esa población por objetivo, ni aún así se identifica trabajo a favor de la agenda de dichos grupo.

En la Comisión de grupos vulnerables ahí está otro compañero que, pues no, no entró por esa condición y no, no hace ese trabajo, pues no lo hace. Candidatura ganadora por acción afirmativa.

Estas expresiones son congruentes con la falta de agenda inicial de algunas personas candidatas por AA que llegaron a sus puestos sin una plataforma concreta en favor de los grupos que representan, pero también reflejan una importante falta de entendimiento del enfoque transversal que deben tener las acciones para eliminar la discriminación histórica de los grupos prioritarios que enfrentan condiciones de desigualdad y exclusión estructurales y que, por lo mismo, deben ser sujetos de políticas con un enfoque interseccional desde una estrategia transversal, en cualquiera de las áreas, temáticas y sectores. Esto es, las personas candidatas ganadoras identifican que sólo desde un espacio creado en específico para la atención de estos grupos prioritario es desde donde se puede impulsar acciones en su favor, sin concebir que es necesario transversalizar a toda la función pública las necesidades, intereses y demandas de estos grupos.

En contraste, hubo en menor medida candidaturas ganadoras que señalaron la importancia de incidir en aspectos clave, como los presupuestos públicos etiquetados a favor de grupos prioritarios, aunque en la narrativa no se identifica que esto se haya puesto en práctica aún

Sí, claro. Es bueno y son palpables los proyectos que hemos estado tratando de darle acompañamiento, pero también es algo importante que igual desde el Congreso, ya sea del Estado o de la Unión a nivel federal, ver la opción de a lo mejor etiquetar un recurso que vaya especialmente a personas de algún rubro de este o en general. Candidatura ganadora por acción afirmativa.

Desde la opinión de los partidos políticos, las personas que fueron electas por AA han concretado pocas iniciativas o políticas desde sus encargos dirigidas a grupos prioritarios. Para algunos de ellos, estas iniciativas responden más a las agendas políticas de los propios grupos políticos en los ayuntamientos o los partidos políticos en sí, o a los mandatos actuales de Ley, que al impulso o iniciativa de las personas electas por AA.

Entonces, más allá de la agenda que traen las personas que fueron electas, al menos hablando de los ayuntamientos, va a ser más un tema de las disposiciones de la nueva ley de gobierno y administración pública municipal, la que está generando esos espacios de participación de estos grupos, y te hablo particularmente de migrantes, discapacidad y de diversidad (...) Persona representante de partido político.

Creo que ahorita por el momento no (no han tenido incidencia en la agenda). Sí, ahorita por el momento no, pero en el Congreso sí han hecho varias iniciativas, obviamente nuestros dos diputados.

Pregunta: De estos dos diputados, ¿alguno de ellos entró por acción afirmativa?, Respuesta: No, ninguno. Persona representante de partido político.

Otras opiniones señalan que no hay una agenda común de los grupos prioritarios ni de las personas electas por AA, así como los representantes electos por AA se enfrentan al desconocimiento de la dinámica de espacios como el Congreso, lo cual dificulta que tengan una mayor incidencia política en el ejercicio de los encargos. Estas opiniones apuntan a reflejar que integrantes de los partidos políticos consideran que estas candidaturas llegaron a los espacios de representación sin experiencia política ni base social, lo cual los sitúa en una especie de desventaja política para consolidar una representatividad sustantiva.

... si bien hay iniciativas o hay inquietudes que tienen los grupos, tampoco hay una agenda común de los propios grupos, ¿no? ... siento que también eso es algo complejo para ellos. O sea, pueden tener una agenda legislativa propia para los grupos vulnerables, pero también luego se van a enfrentar a este tema de configuración del propio Congreso

Creo yo que muchas personas llegaron, pero no incluyeron a su agenda por el grupo por el que llegaron (...) Persona representante de partido político.

Las organizaciones de la sociedad civil consultadas tienen una mirada más crítica, consideran que como resultado de que existió simulación de los partidos políticos al postular candidaturas sin perfil ni trayectoria en las AA, es muy poco lo que han logrado incidir, pese a la gran oportunidad política de contar con un marco normativo favorable a una mayor presencia de personas en grupos prioritarios en espacios de poder político. Y sobre todo no se ha visto una respuesta de llevarla (la agenda a favor de grupos prioritarios), sobre todo cuando tienes una oportunidad de oro. Persona integrante de OSC.

Al mismo tiempo, en la perspectiva de las organizaciones habrá que dar tiempo para valorar los resultados en la incidencia política, pues aun cuando se considera que no llegaron a las candidaturas las personas con mayor representatividad de los grupos prioritarios, o personas con mayor trayectoria política en favor de los mismos, valoran que ha pasado poco tiempo desde que asumieron los cargos y, aunque por ahora las escasas evidencias muestran poca incidencia, es necesario esperar a que pase más tiempo y poder hacer una valoración con mayor sustento.

Necesitamos revisar los trabajos para ver en realidad si han sido totalmente efectivas o no. Ahorita lo que va, ha habido mucha suplantación, pero, o sea, habría que ver qué resultó de esa representación. Persona Integrante de OSC.

d. Factores que dificultan y favorecen la representación política en términos sustantivos.

Diversos factores han dificultado la incidencia política de la estrategia de AA a favor de iniciativas, acciones y políticas públicas para las personas que pertenecen a los grupos prioritarios. Entre los factores más relevantes, de acuerdo con los hallazgos del trabajo en campo, se encuentran:

- I. La falta de arraigo y trabajo político previo con los grupos representados por parte de las candidaturas de AA que fueron postuladas por los partidos políticos y ahora ocupan posiciones en los distintos órganos de representación popular;
- II. La falta de experiencia política de las personas postuladas por AA;
- III. La práctica de la simulación de los partidos políticos en la selección de candidatos y candidatas por AA;
- IV. La falta de agenda política inicial a favor de los grupos prioritarios, tanto por parte de las candidaturas por AA, como por parte de los partidos políticos.
- V. La falta de apoyos y recursos para impulsar agendas una vez en los cargos.

Desde la mirada de algunos representantes de partidos políticos, uno de los factores que influye en la baja incidencia, es que las personas que ingresaron por AA en general no tienen peso político dentro de los grupos políticos locales, por lo cual encuentran dificultades para acceder a posiciones de mayor poder e incluso a algunas de las Comisiones en las que se atendería la situación de alguno de esos grupos.

(...) ellos también decían que se habían enfrentado, a lo mejor, a que no les daban una Comisión que fuera, a lo mejor, relevante o específica para el trabajo con estas poblaciones. Persona representante de partido político.

La falta de experiencia política de las personas de grupos prioritarios es señalada también por los representantes de los partidos políticos como un factor que limita la incidencia, aunque resalta que desde los mismos partidos políticos hay una suerte de deslinde de la agenda en favor de los grupos prioritarios, como si la misma fuera una responsabilidad exclusiva de los representantes de los propios grupos y no una agenda que debería ser impulsada por toda la organización política.

(...) no está politizada (la candidata de AA) y le cuesta trabajo participar o querer involucrarse dentro de la política local, (...) aunque hay personas de grupos prioritarios en los ayuntamientos pues no están impulsando una agenda que esté basada a generar políticas públicas para ellos o para la misma comunidad. Persona representante de partido político.

La mirada de las organizaciones de la sociedad civil es crítica respecto de la forma en que se ha llevado el proceso de selección de candidaturas de AA por parte de los partidos políticos y hace hincapié en los efectos que ello ha tenido en la baja capacidad de incidencia en el fortalecimiento de las políticas públicas a favor de los grupos prioritarios.

Uno de los factores mayormente identificados por las organizaciones es la falta de comprensión de las problemáticas y necesidades de las poblaciones prioritarias, por parte de las candidaturas y también por parte de los partidos políticos. Consideran que no solo la selección de las personas candidatas es débil, sino que no hay procesos de acercamiento y diálogo con los grupos prioritarios, ni con las organizaciones de sociedad civil conformadas por personas de estos grupos. Esta falta de acercamiento la identifican tanto previa como durante el proceso electoral, así como posteriormente, cuando ya se está en el ejercicio de las funciones.

(...) pues sabes que son personas que no están verdaderamente inmiscuidas en temas de las personas con discapacidad. Persona integrante de OSC.

De hecho, no me querían integrar... ya tenían una planilla, y cuando les dijeron que tenían que integrar a personas de diferentes condiciones, no la querían mover. Candidatura ganadora por acción afirmativa.

Así como que, ¿qué alegan? ¿no? Y los acercamientos con la candidatura ganadora han sido forzados, ¿no? Y las propuestas que se han hecho al Congreso, a la Comisión de Migrantes del Congreso, por los canales adecuados, a la Junta de Coordinación Política del Congreso, ¿Te contestaron a ti? Así a nosotros, no nos contestan, ni siquiera las cartas, ¿sí? Entonces, ¿qué les proponemos? Pues les proponemos cosas que nosotros pensamos que se requieren, o que son importantes, o que son coyunturales de manera urgente. Persona integrante de OSC.

De la mano de lo anterior, está la consideración de que las personas que ingresaron por AA responden a los partidos políticos y a las agendas de los mismos, y no a las de los grupos prioritarios. Esta lealtad y alineación partidista por sobre la representación de los intereses y necesidades de los grupos prioritarios se enmarca en una cultura electoral partidaria, en la cual se insertan con dificultad estrategias transversales, como las AA, que se orientan no solo a garantizar la representatividad descriptiva de grupos prioritarios en los espacios de poder, sino la representatividad sustantiva, respecto de la incidencia en

la toma decisiones públicas, para responder a grupos de población que históricamente han sido discriminados y requieren de políticas públicas específicamente orientadas a garantizar sus derechos. La dificultad señalada radica, entre otros factores, en que las agendas de los partidos políticos no siempre empatan con las agendas de estos grupos prioritarios, lo cual genera contradicciones que en muchos casos se resuelven con la alineación de las personas candidatas por AA a las agendas de los partidos.

En complemento de lo anterior, se debe considerar que el sistema electoral está diseñado para que los partidos políticos sean los que ostenten el monopolio de acceso y ejercicio del poder. Al estar diseñadas las reglas para partidos políticos, las personas que llegan por AA terminan dependiendo de ellos y, en muchos casos, rindiendo cuentas a las dirigencias más que a las comunidades que deberían representar. En ese mismo sentido, una opinión coincidente de los actores sociales es que muchas candidaturas por acción afirmativa terminaron respondiendo a intereses partidistas más que comunitarios

Pero luego, pues ya entra. Y no ves avances, no ves cambios, ¿por qué? Porque la atrapa los partidos políticos, o sea, el partido político, y ¿a quién una persona siente que le va a rendir cuentas? pues a quien la puso ¿verdad? Persona integrante de OSC.

Y no la pusieron los migrantes (a la candidata representante de migrantes), como nos lo ha repetido muchas veces, en nuestra cara. En las reuniones “pues ustedes ni me pusieron, ¿no?” Persona integrante de OSC.

Y tristemente, y tristemente también como persona, me llevé la desilusión de ver cómo, válgame el término, comercializaban con personas de la diversidad para hacerlos carne de cañón en sus propuestas políticas. Y más aún, sí, más triste me pareció que personas, compañeros de este sector, ellos tendrían sus motivos, pero participaban de este juego. Persona integrante de OSC.

Como ha sido mostrado anteriormente, las narrativas de las candidaturas de AA ganadoras que participaron como informantes, permiten observar algunos factores que dificultan su incidencia a favor de los grupos prioritarios a los que representan. Entre ellos resaltan la falta de agenda inicial de las candidaturas, la falta de arraigo y trabajo político respecto de los grupos que representan, la falta de trabajo conjunto entre las propias personas beneficiadas con las AA, así como el hecho de que incluso algunas de las personas beneficiadas no se auto perciben como parte de un grupo prioritario, es decir, en sus discursos muestran una baja conciencia de su propia condición, lo cual limita la comprensión de los problemas y necesidades que deben ser atendidos desde los distintos espacios de representación popular.

Ah, porque ese es otro tema. O sea, normalmente estas personas (sic), pues su condición económica es dificultosa (...) Candidatura ganadora por acción afirmativa.



Es posible afirmar que las AA son fundamentales en el camino de garantizar derechos políticos de las personas de grupos prioritarios y que hay una representación descriptiva o cuantitativa que se debe garantizar para eliminar los sesgos que actualmente existen en los espacios de representación popular y toma de decisiones.

Todas las personas, de todos los grupos sociales, tienen el derecho a estar representadas en todos los espacios de representación popular y las acciones afirmativas pueden contribuir a contrarrestar los sesgos inherentes a una sociedad en la cual todavía existen múltiples formas de desigualdad y discriminación, que afectan de manera desproporcionada a ciertos grupos sociales.

Sin embargo, la pura representación cuantitativa no garantiza una representación sustantiva que permita avanzar hacia acciones y políticas públicas que respondan a las condiciones, necesidades e intereses de los grupos prioritarios; para ello se requieren múltiples acciones y condiciones, entre ellas:

- a. Garantizar un diseño e implementación de AA que minimice el riesgo de simulación,
- b. Fortalecer las capacidades políticas de personas de grupos prioritarios,
- c. Recursos y acciones orientados a empoderar e incrementar la participación política de dichos grupos, tanto en su calidad de personas candidatas como de votantes, a fin de fortalecer las propias candidaturas, aumentar la exigibilidad de los grupos, fortalecer las agendas políticas y contrarrestar dinámicas partidarias que se imponen a la naturaleza de las acciones afirmativas.

II. Quinto Entregable:

Análisis de la efectividad de las acciones afirmativas sobre la participación electoral de los grupos beneficiados.

En este Capítulo relativo al Quinto Entregable, se analiza la efectividad de las acciones afirmativas sobre la participación electoral de los grupos beneficiados. Para ello se abordan 3 aspectos, por un lado, el nivel de participación de grupos prioritarios en relación con otros segmentos de la población; por otro lado, los efectos de las políticas de inclusión en la movilización de personas votantes históricamente excluidas; y finalmente, la percepción de la ciudadanía sobre legitimidad de acciones afirmativas y su influencia en la decisión de votar.

- a. Niveles de participación de grupos prioritarios en relación con otros segmentos de la población.

Actualmente no se cuenta con estadísticas para el estado de Guanajuato que permitan cuantificar la evolución de la participación electoral de los grupos prioritarios en relación con otros segmentos de la población. Esto representa una importante área de oportunidad en el camino de valorar la eficacia de acciones tendientes a garantizar los derechos político-electorales de toda la población, entre ellos los grupos prioritarios, así como en el reto de diseñar mejores estrategias para cerrar brechas de desigualdad en los grupos prioritarios.

La generación de información estadística desagregada por variables sociodemográficas como sexo, edad, pertenencia indígena, afrodescendencia, entre otras variables relevantes permitirá hacer análisis de tendencias en el tiempo, así como análisis comparativos entre grupos poblacionales, lo cual es básico para identificar brechas, avances o retrocesos.

Estas estadísticas pueden generarse a partir de desagregar variables en registros administrativos y generar datos estadísticos con estas desagregaciones, así como elaborar de manera sistemática encuestas sobre aspectos de interés, como la participación de grupos prioritarios en el ejercicio del voto, entre otros. La elaboración de encuestas es necesario que tengan representatividad para cada uno de los grupos de interés, a fin de obtener conclusiones confiables. De manera importante se recomienda la elaboración de encuestas de salida en los procesos de elección, en las cuales se puedan agregar variables sociodemográficas para poder hacer desagregaciones por grupos prioritarios.

Para aproximarnos cualitativamente a comprender los avances y limitaciones en la participación electoral de dichos grupos se consultó la opinión de distintos actores, como personas funcionarias del IEEG, representantes de partidos políticos, personas pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil con trabajo a favor de los grupos prioritarios, así como candidatos y candidatas ganadoras beneficiarias de acciones afirmativas.

Desde la mirada de las y los funcionarios del IEEG persisten brechas profundas y los avances son lentos en la participación electoral de los grupos prioritarios. Identifican que hay grupos con mayores avances, como los grupos migrantes con quienes se han desarrollado esfuerzos en años recientes por incrementar su participación en las elecciones, o los grupos de la diversidad sexual, los cuales desde hacer varios años han registrado una fuerte organización social y cuentan con una importante visibilidad. Pero desde su mirada las personas afromexicanas, las indígenas como también las personas con discapacidad, presentan mayores rezagos y desventajas estructurales para ejercer sus derechos políticos electorales.

Respecto de la población migrante sí ha aumentado, en el resto de la población no tanto. Persona de la alta jerarquía del IEEG.



Ha habido apertura de partidos para movilizar a comunidades (de personas migrantes) en Estados Unidos. Persona de la alta jerarquía del IEEG.

El resto de los grupos ha tenido avances más lentos y limitados. Persona de la alta jerarquía del IEEG

Las personas afromexicanas definitivamente las veo escondidas. Persona de la alta jerarquía del IEEG

Se siguen viendo como personas (las de identidad indígena) sin los mismos derechos. Persona de la alta jerarquía del IEEG.

Los partidos políticos, por su parte, señalan que no cuentan con una opinión clara respecto de la evolución en la participación como votantes de los grupos prioritarios. Desde su mirada, valoran que sí hay un incremento en su calidad de candidatos o candidatas, pues se abrieron espacios específicos para ello. Pero, en contraste no hay estrategias claras ni apoyos para hacer efectiva la igualdad como votantes.

Las y los representantes de los partidos políticos coinciden con las personas funcionarias públicas en que hay grupos prioritarios con mayores avances en su participación como personas candidatas y otros en que se nota más el rezago, como en el caso de las personas afrodescendientes o con discapacidad.

Aunque creo que hay grupos que van mucho más avanzados, creo que es muy notable la intención de ocupar espacios por parte del sector de la comunidad LGBT, por parte de las personas de un pueblo originario, por parte de las personas en situación de migración, comparándolos con las personas de discapacidad y las personas afrodescendientes. Persona representante de partido político.

(...) que sí hay grupos que aún siguen un poquito más callados que otros, seamos sinceros, la comunidad LGBT está un poquito más arriba que otro tipo de personas. Persona representante de partido político.

Resalta que, para algunos de los representantes de los partidos políticos, se registró un incremento en la participación político electoral de grupos prioritarios, en su calidad de postulantes, pero de manera "no orgánica", sino producto de las AA. Desde su mirada, esto es una suerte de incremento artificial de la participación, la cual ha tenido que ser cubierta por los partidos políticos con dificultad.

Creo que sí hubo más participación en términos generales, pero no fue en un sentido por querer incluir a la población minoritaria, sino por cuestión de la cuota. Persona representante de partido político.

(...) fue un reto para los partidos políticos, que ya sobre la hora no teníamos candidatos y volteamos a ver a los grupos ¿No te interesaría formar parte de la planilla de regidores de Guanajuato? No, pues, ¿Qué necesito? No, pues, que esto, estos requisitos, órale, juega. Persona representante de partido político

Es importante hacer hincapié en estas opiniones porque develan la necesidad de fortalecer procesos de acompañamiento y capacitación a los partidos políticos a fin de que exista una mejor comprensión del sentido y la relevancia de las AA como estrategias para compensar las desventajas estructurales de grupos prioritarios y acelerar una participación política con mayores condiciones de equidad.

Las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas consideran que existen rezagos aún muy importantes en la participación electoral de la población prioritaria, en su calidad de votantes. Principalmente afecta la falta de condiciones de accesibilidad para votar y de ajustes razonables que atiendan a las condiciones y necesidades específicas de los distintos grupos de población.

Por ejemplo, resaltan los señalamientos de falta de ajustes para personas con distintos tipos de discapacidad, como motora o visual; o bien relativa a la traducción a lenguas indígenas de distintos materiales esenciales del proceso electoral; así como adaptaciones para la identificación de personas trans.

(...) la verdad es que me percaté en la casilla en la que me tocó votar. Sí era accesible para usuarios de silla de ruedas, pero no vi mayor accesibilidad para otras discapacidades como guías podotáctiles para las personas con alguna discapacidad visual. Persona integrante de OSC.

Sí, yo creo que para el grupo al cual pertenezco y represento, una limitante que se tiene actualmente es el uso de la lengua materna. Las boletas no tienen traducción. Lo que se está buscando es que se incluya ya la lengua, tanto obviamente en los documentos que emite el Instituto Electoral, obviamente en las boletas, para poder tener la certeza también las personas que solo hablan la lengua materna, entiendan de lo que están votando (...) Persona integrante de OSC.

Una dentro del sector de la diversidad, percibo que en las personas trans su barrera es la documentación oficial. Muchas de ellas no cuentan con credenciales, con documentos oficiales, sobre todo si hablamos de ciertos sectores de la población. Persona Integrante de OSC.

Ellos no cuentan con documentos y es una barrera muy importante que todavía les limita y les aleja de la participación democrática. Persona Integrante de OSC.



En el mismo sentido, las organizaciones identifican que el proceso de votación para las personas migrantes que viven en el extranjero es complejo, lo cual desincentiva su participación que de por sí se considera baja.

El conjunto de visiones de los distintos actores coincide, en primera instancia, en señalar que existe ausencia de información estadística que permita conocer la magnitud de la participación electoral actual de los grupos prioritarios, así como su evolución en el tiempo. Su percepción basada en la experiencia es que sí se ha registrado una evolución positiva, sobre todo en lo que respecta a su derecho a ser electos y su participación como candidatos y candidatas, aunque coinciden en que ha sido desigual entre los diferentes grupos, siendo las personas afromexicanas y con discapacidad quienes se ubican con menor participación.

También coinciden en que en su calidad de votantes, la participación de los grupos prioritarios es más limitada, sobre todo por las dificultades asociadas a barreras estructurales que restringen la plena accesibilidad a los mecanismos para ejercer el voto, así como a la falta de información adaptada a sus condiciones durante los procesos electorales, por ejemplo información en lenguas indígenas o de señas, o para personas ciegas, difusión en comunidades con mayor presencia de poblaciones afromexicanas o indígenas, entre otras.

b. Efectos de las políticas de inclusión en la movilización de personas votantes históricamente excluidas

El análisis que sigue se dividirá en 3 partes. En primer término, el efecto de las AA, como parte de las políticas de inclusión, en la movilización electoral de las personas históricamente excluidas, particularmente en el ejercicio de su derecho al voto. En segundo término, la influencia de las AA en la movilización de esas personas, particularmente en el ejercicio de su derecho a ser votado. Y, en tercer término, se realizará una valoración de otras acciones o políticas de inclusión impulsadas por el IEEG, adicionales a las AA, para el ejercicio del voto de personas pertenecientes a grupos prioritarios. También como parte de este tercer aspecto, se revisarán evidencias que se hallan generado en el ámbito Federal, particularmente por parte del INE.

Con relación a los efectos de las políticas de inclusión (específicamente de las AA) en la participación electoral de las personas históricamente excluidas, en particular del ejercicio de **su derecho al voto**, al igual que lo señalado en el segmento precedente, actualmente no se cuenta con estadísticas para el estado de Guanajuato que permitan cuantificar dichos efectos, no obstante, es posible realizar una aproximación de corte cualitativo a partir de la percepción que tienen los distintos actores consultados para esta investigación.

A este respecto, un actor político considera que las personas de los mismos grupos prioritarios no están familiarizadas con sus candidatas y candidatos, lo que incluso tiene el efecto de que no genera en ellos una motivación tal como para votar por ellas y ellos

(...) no, las personas no están todavía familiarizadas o tienen una aceptación incluso de los grupos prioritarios a los que pudieran pertenecer, y menos aún tenemos agendas que pudieran darle una mayor activación y participación a la gente en favor de los propios grupos. Persona representante de Partido Político.

En contraste, otra voz de partidos políticos ubica que la aplicación de las AA sí tuvo un efecto en el crecimiento en la participación general de los grupos en exclusión, aunque de manera diferenciada, pues unos participan más que otros.

En los últimos años, en general, yo he visto muchísima más participación. O sea, quieren alzar la voz, quieren hacer un cambio por todos sus grupos (...) aunque sí hay grupos que aún siguen un poquito más callados que otros, seamos sinceros, la comunidad LGBT está un poquito más arriba que otro tipo de personas. Persona representante de partido político.

Desde la perspectiva institucional, se coincide con un crecimiento diferenciado en la participación electoral de personas de los grupos prioritarios, particularmente respecto de la población migrante, que desde su punto de vista se ha incrementado pese a que, como se ha dado cuenta, existen complejidades para que ejerza su voto en condiciones e igualdad.

Respecto de la población migrante sí ha aumentado, en el resto de la población no tanto. Persona de la alta jerarquía del IEEG

Ha habido apertura de partidos para movilizar a comunidades en Estados Unidos. El resto de los grupos han tenido avances más lentos y limitados. Persona de la alta jerarquía del IEEG

Aunque la mayoría de los actores institucionales considera que la instrumentación de las AA contribuyó de manera marginal a incrementar la participación electoral.

Sí (han contribuido), aunque de manera marginal. Persona de la alta jerarquía del IEEG. Todavía no vemos un cambio sustancial; las resistencias persisten. Persona de la alta jerarquía del IEEG.

Contribuyen, pero también los juicios y la organización social de los grupos han hecho la diferencia. Persona de la alta jerarquía del IEEG.



El impacto es mínimo; pesa más el hartazgo social y la desconfianza hacia las instituciones. Persona de la alta jerarquía del IEEG.

Desde la perspectiva de los actores sociales, la falta de adaptaciones razonables en el proceso electoral, acordes a la condición de cada grupo social históricamente excluido, fue algo que no se realizó y este es un factor que influyó en la participación. Es decir, pese a la existencia de AA siguen existiendo condiciones para ejercer el voto que resultan discriminatorias para estos grupos de población históricamente excluida y estas no alientan a una mayor participación de las personas que pertenecen a estos grupos.

Yo soy una persona con discapacidad que necesitaría algunos ajustes razonables, porque sí faltaban (...) faltaron en todas las casillas. Entonces nunca se realiza un ajuste. Es más, no creo que las personas integrantes de la casilla estuvieran preparadas para poder hacerle frente (a la condición especial que necesitaban personas con alguna discapacidad). Persona integrante de OSC

Sí, yo creo que para el grupo al cual pertenezco y represento, una limitante que se tiene actualmente es el uso de la lengua materna. Las boletas no tienen, vamos a decirlo, traducción. Persona integrante de OSC

En cuanto a los efectos de las políticas de inclusión (específicamente de las AA) en la participación electoral de las personas históricamente excluidas, específicamente del ejercicio de su derecho **a ser votados**, al igual que lo señalado en el segmento precedente, tampoco se cuenta con estadísticas que permitan cuantificar dichos efectos; sin embargo, es posible realizar una aproximación de corte cualitativo a partir de la percepción que tienen los distintos actores consultados para esta investigación.

A este respecto, desde la perspectiva de un partido político, las acciones afirmativas no han tenido un efecto en el incremento de la participación, en su calidad de candidatas, de las personas históricamente excluidas. Esto porque, al menos en su electorado, recurrir a las acciones afirmativas para buscar candidaturas es visto de manera estigmatizante, pues hace parecer que quienes son objeto de candidaturas por ese medio no tuvieron las capacidades suficientes para obtener una candidatura por mérito propio.

Entonces yo creo que la participación no se ha dado como tal, creo que ha sido como un crecimiento general en cuanto a la ciudadanía, en la participación democrática, pero no tanto en la participación de los grupos. (...) La gente no quiere participar desde la trinchera de acción afirmativa, o dice yo soy regidor, pero yo no quiero estar en el foro diciendo que yo entré por indígena, o que entré por afromexicano, o sea, yo voy al foro si me invitas, pero no por esa situación, ¿no? (...) Persona representante de Partido Político.

Por su parte, un actor institucional señala que la aplicación de las AA ha despertado el interés de personas pertenecientes a los grupos prioritarios por saber quiénes pretenden representarles, dado su propio interés por ocupar ese sitio de representación.

Sí, porque ellos ya buscan ocuparlos y ya reclaman las simulaciones, o sea, ya no se ven identificados con las personas que entran. Persona de la alta jerarquía del IEEG

Dentro del grupo de personas de la diversidad sexual se da cuenta de que segmentos de su población, como las personas trans, padecen exclusión en algunos aspectos, lo que hace que les sea complicado ejercer su derecho tanto a votar como a ser votado en condiciones de igualdad.

Dentro del sector de la diversidad, siento, percibo que las personas trans, su barrera es la documentación oficial. Muchas de ellas no pueden, no cuentan con credenciales, con documentos oficiales, sobre todo si hablamos de ciertos sectores de la población. Ellos no cuentan con documentos y es una barrera muy importante todavía que les limita y les aleja de la participación democrática. Persona integrante de OSC.

En lo que refiere a la valoración de otras acciones de inclusión impulsadas por el IEEG, adicionales a las AA, para el ejercicio del voto de personas pertenecientes a grupos prioritarios, es importante iniciar por la definición de lo que es la inclusión social y de lo que se entiende por una política dirigida a su garantía.

La inclusión social busca asegurar “que todas las personas sin distinción puedan ejercer sus derechos y garantías, aprovechar sus habilidades y beneficiarse de las oportunidades que se encuentran en su entorno”⁵. Bajo ese marco, las políticas para la inclusión son aquellos programas o estrategias que tienen por objeto contribuir al ejercicio pleno de los derechos por parte de las personas, en condiciones de igualdad de jure y de facto y sin discriminación, por medio de la eliminación de los obstáculos que lo limitan o condicionan. Tienen como prioridad acabar con la situación de exclusión estructural de las personas, grupos y comunidades vulneradas, fomentando su plena participación en la transformación de sus condiciones y en el incremento de sus capacidades individuales, colectivas y sociales.

En ese sentido, las AA son entendidas en esta investigación como estrategias de inclusión en tanto encarnan la creación de instituciones jurídicas en el ámbito electoral, para promover la inclusión de las personas históricamente excluidas del ejercicio de su derecho político electoral a ser votada.

⁵ Comisión Económica para América Latina. Ver <https://www.cepal.org/es/enfoques/inclusion-social-economica-politica-personas-mayo-res#:~:text=La%20inclusi%C3%B3n%20social%20asegura%20que%20todas%20las,oportunidades%20que%20se%20encuentran%20en%20su%20entorno>



En este contexto, el IEEG desde hace al menos 10 años inició un proceso de transformación institucional para estar en condiciones de impulsar acciones de inclusión. Por ejemplo, en febrero de 2015 creó su Comité de Igualdad de Género, No Discriminación y Cultura Laboral;⁶ en 2016 elaboró su Guía del lenguaje incluyente, no sexista y accesible del Instituto; en 2017 se certificó en la Norma Oficial Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación; en 2018 su Consejo General acuerda la creación de la Comisión Temporal de Igualdad de Género y No Discriminación. En ese mismo 2018, el propio Consejo General acuerda la creación de la Comisión Contra la Violencia Política Electoral a las Mujeres, y en ese mismo año crea la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación.

Cabe destacar que desde 2023, para el diseño de Acciones Afirmativas, instrumentó un *Plan para la realización de la consulta y de los cuestionarios con el objeto de recabar la opinión de las personas con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual en el Estado de Guanajuato, sobre la posible emisión de acciones afirmativas en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular; así como en ese mismo año llevó a cabo un Estudio sobre la situación sociodemocrática, la distribución geográfica y las características de la participación político- electoral de personas con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual en el estado de Guanajuato.*

Además, el IEEG se ha fortalecido internamente para el impulso de acciones de inclusión por medio de la instrumentación de talleres, conferencias, charlas sobre temas afines.

No obstante, el cúmulo de acciones antes enlistadas tienen como destinataria final a la propia institución (y las personas que como servidoras públicas en ella laboran), y no a la población que padece la situación de exclusión. En ese sentido son más parte de un programa interno para incorporar enfoques de trabajo (género, no discriminación, inclusión, etc.) en la gestión pública, pero no son parte de una política pública que, esta sí, impacte en el ámbito externo, en las condiciones de vida de la población que padece el problema de exclusión.

Ahora bien, dentro de la información proporcionada por el IEEG para realizar este apartado se da testimonio de la existencia algunas acciones que sí se dirigen al ámbito externo de la institución, como la campaña difusión relativa al “65 aniversario del voto de la mujer en México” (2018), las que se impulsaron en redes sociales o algunas conferencias/ conversatorios que buscaban ampliar la información y la reflexión sobre la situación de los derechos políticos de los grupos definidos como prioritarios. No obstante, dichas acciones no se perciben como parte de una estrategia o más aún, de una política, que

⁶ La información que sigue fue proporcionada por la Mtra. Ashanti Bucheli, titular de la Coordinación de Atención a Grupos Prioritarios.

busca generar un cambio en las condiciones de la población que padece el problema de exclusión social y política, esto es, no se percibe que tales acciones de inclusión formen parte de una política de inclusión del IEEG que las articule y les dé sentido.

Las AA objeto de esta investigación son estrategias para la inclusión dado que instauran instituciones jurídicas que tienen como propósito contribuir a garantizar a las personas que pertenecen a grupos de población excluidos históricamente el ejercicio de su derecho a ser votado en condiciones de igualdad y la no discriminación.

Lo adecuado sería que el IEEG contara con una política de inclusión que integrara las estrategias que se despliegan a través de las AA, en conjunto con otro tipo de estrategias o programas que tendieran a conformar mecanismos, normas o acciones públicas para contribuir a la igualdad y eliminar la discriminación de las personas y grupos de población en situación de exclusión en el ámbito electoral.

Con base en una indagación realizada de manera específica para conocer las características de una política de inclusión del Instituto Nacional Electoral (INE), se puede afirmar que el INE no cuenta en sí con una política de inclusión, sino con una política para la igualdad y no discriminación, dentro de la cual considera estrategias para la inclusión.

Tal política cuenta con dos componentes, uno de incidencia en el ámbito organizacional interno y otra de incidencia en el ámbito externo.⁷ En el componente interno busca el fortalecimiento de las capacidades del personal en términos de incorporar enfoques de trabajo orientados por objetivos de derechos humanos; en tanto el componente externo se orienta a la adecuación y transformación de los mecanismos propios del proceso electoral con el fin de que este contribuya al ejercicio de los derechos político electorales de las personas y comunidades, en condiciones de igualdad y no discriminación.

En ese sentido, cuenta con un diversos mecanismos, entre otros, el Protocolo para garantizar el derecho al voto y el derecho a la participación ciudadana de las personas con discapacidad.⁸ El Protocolo para la inclusión de Personas con Discapacidad como funcionarios y funcionarias de Mesas Directivas de Casilla.⁹ 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.¹⁰

⁷ Ver <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/04/politica-igualdad.pdf>

⁸ Ver https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2023/02/230127-Protocolo-para-garantizar-los-derechos-politico-electorales-de-las-PcD-Version-Lectura-Facil_VF.pdf

⁹ Ver https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/06/Micrositio_DECEyEC-Protocolo-Discapacidad.pdf

¹⁰ Ver <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/06/DECEyEC-Protocolo-Trans.pdf>

Un documento de gran valía para ubicar lo que el INE ha instaurado en el marco del proceso electoral para garantizar que este se realice en condiciones de igualdad y no discriminación, es la *Guía para la Acción pública electoral (GAP): Elecciones sin discriminación*, editada por el INE y el Consejo Nacional para Prevenir y Erradicar la Discriminación en 2018, la cual se integra por cuatro cuadernos temáticos: 1) *Participar y votar en igualdad*, 2) *Participar y organizar el proceso electoral*, 3) *Participar y votar el día de la elección* y 4) *Participar y opinar. Derechos de las niñas, niños y adolescentes*. En cada uno de “ellos se desarrolla un tema específico, en función del ejercicio de los derechos político electorales de la ciudadanía, particularmente de las personas y grupos que han sido y son objeto de una discriminación sistemática, y de las distintas etapas del proceso electoral (el antes, durante y después de la jornada electoral) que involucran la participación de la ciudadanía en condiciones de igualdad.”¹¹

Esto es, en esa Guía se da cuenta de las diversas acciones que se han venido conformando como parte de una política para garantizar que el proceso electoral se desarrolle en condiciones de igualdad y no discriminación, particularmente para aquellos grupos de población históricamente excluidos de su ejercicio pleno.

c. Percepción de la ciudadanía sobre legitimidad de acciones afirmativas y su influencia en la decisión de votar

Para conocer la percepción de la ciudadanía sobre la legitimidad de las acciones afirmativas, se llevó a cabo una encuesta a una muestra representativa de la población guanajuatense inscrita en el padrón electoral. Los resultados detallados de dicha encuesta se presentarán en el producto 6 de esta investigación, sin embargo, se muestran algunos datos en este entregable a fin de dar cuenta de aspectos importantes sobre la legitimidad actual que tienen las AA entre la población.

Para aproximarnos a la valoración de dicha legitimidad, entendiendo esta como la aceptación social de que existe un problema público que requiere de acciones específicas para su atención, en este caso de acciones afirmativas en particular, se realizó la pregunta a las personas participantes en la encuesta, relativa a si consideran que hay grupos de personas que tienen mayores desventajas para participar en política y ser candidatas en las elecciones.

¹¹ *Guía para la Acción pública electoral (GAP): Elecciones sin discriminación*. Instituto Nacional Electoral - Consejo Nacional para Prevenir y Erradicar la Discriminación, 2018, p. 13. Ver https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2024/02/MICROSITIO_Guia_Para_La_Accion_Publica_2.pdf

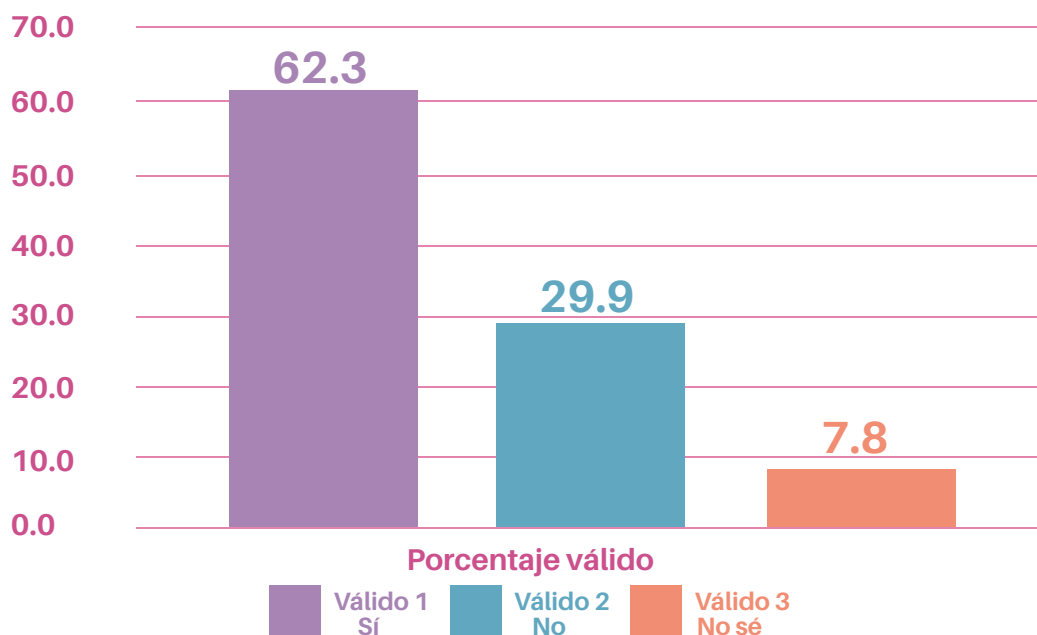
Ante este cuestionamiento 62.3% de las personas respondió "Sí", lo que expresa que la mayoría de la ciudadanía reconoce la existencia de desigualdades en las condiciones para ejercer el derecho a la participación política. Sin embargo, casi una tercera parte de las personas encuestadas, 29.9%, respondió "No", lo que sugiere que un grupo significativo de personas percibe que el sistema político es equitativo y no reconocen barreras claras entre algunos grupos de población para contar con una participación política igualitaria. El 7.8% respondió "No sé", lo que refleja que en una franja minoritaria de población existe cierto nivel de indiferencia o desconocimiento sobre el tema.

En este sentido, la percepción mayoritaria entre la población es que existen barreras estructurales o sociales que impiden la igualdad de oportunidades en grupos específicos de población, para la participación política y el ejercicio del derecho a ser votado, aunque es importante observar que hay un sector importante de la población para el cual no existen esas desventajas que justificarían estrategias para la equidad, como las acciones afirmativas.

Gráfica 3

Percepción sobre desventajas para participar políticamente que pudieran tener grupos de la sociedad con mayores desventajas

¿Considera que hay grupos de personas que tienen mayores desventajas para participar en política y ser candidatas en las elecciones?



Fuente: Encuesta sobre la percepción de las acciones afirmativas en el proceso electoral 2023-2024 en Guanajuato.

Haciendo un análisis cruzado por el sexo de las personas respondientes, se observa que las diferencias entre mujeres (60.5 %) y hombres (63.5 %) son mínimas. Ambos grupos reconocen mayoritariamente la existencia de desventajas para ciertos sectores sociales.

Esto sugiere una **percepción compartida de desigualdad estructural** en la política, independientemente del sexo.

Tabla 3 Percepción sobre desventajas para participar políticamente que pudieran tener grupos de la sociedad con mayores desventajas. Por sexo

Percepción sobre desventajas para participar políticamente que pudieran tener grupos de la sociedad con mayores desventajas. Por sexo				
Respuesta	Mujer	Hombre	No binario / Pre-fiero no decir	Total
Sí	60.5 %	63.5 %	100.0%	62.3 %
No	30.8%	29.5 %	—	29.9 %
No sé	8.6%	7.0%	—	7.8%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Encuesta sobre la percepción de las acciones afirmativas en el proceso electoral 2023-2024 en Guanajuato.

Por grupo de edad, sí existen algunas diferencias a resaltar:

Las personas de 60 años o más son quienes más reconocen la existencia de grupos en desventaja (65.3 %) y las que menos niegan su existencia (22.6 %).

El grupo de 30 a 44 años es el más escéptico, con 34.5 % que considera que no existen grupos con desventajas; esto podría asociarse a una percepción de igualdad formal derivada de mayor exposición a discursos de equidad institucional, o bien a menor identificación personal con situaciones de exclusión.

Las personas de 18 a 29 años mantienen un nivel de reconocimiento de desigualdad similar al promedio (62.2 %), lo que indica una conciencia cívica alineada con la media general, aunque todavía con un 8.1 % que manifiesta indecisión o falta de información. Este dato revela la necesidad de fortalecer la educación cívica y la formación en derechos políticos entre los grupos jóvenes.

Por otro lado, tanto los grupos jóvenes (8.1 %) como los mayores (12.2 %) presentan los niveles más altos de respuesta "No sé". En el caso de los jóvenes, esto podría relacionarse con menor experiencia política; en los mayores, con distancia o desconfianza hacia los procesos actuales de representación.

Tabla 4 Percepción sobre desventajas para participar políticamente que pudieran tener grupos de la sociedad con mayores desventajas. Por edad

¿Considera que hay grupos de personas que tienen mayores desventajas para participar en política y ser candidatas en elecciones?					
Respuesta	18-29 años	30-44 años	45-59 años	60 o más	Total
Sí	62.2 %	60.8 %	62.2 %	65.3 %	62.3 %
No	29.7 %	34.5 %	30.1 %	22.6 %	29.9 %
No sé	8.1 %	4.7 %	7.7 %	12.2 %	7.8 %
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Encuesta sobre la percepción de las acciones afirmativas en el proceso electoral 2023-2024 en Guanajuato.

En congruencia con los resultados anteriores, dos de cada tres personas (65.5%) considera adecuado que existan normativas electorales orientadas a fomentar la inclusión, como las acciones afirmativas, lo que indica que estas cuentan con un respaldo social mayoritario; sin que haya diferencia por sexo, y que el 65.8% de los hombres contestó que sí a esta pregunta, por un 65% de las mujeres. Sin embargo, cerca de tres de cada diez individuos (29.8%) perciben estas medidas como injustas, lo que representa un segmento significativo de la población que podría interpretar tales acciones como discriminatorias o prescindibles, bajo el argumento de que no existen desventajas sociales que las justifiquen, por lo cual deberían prevalecer criterios de mérito individual sobre los de identidad o pertenencia grupal.

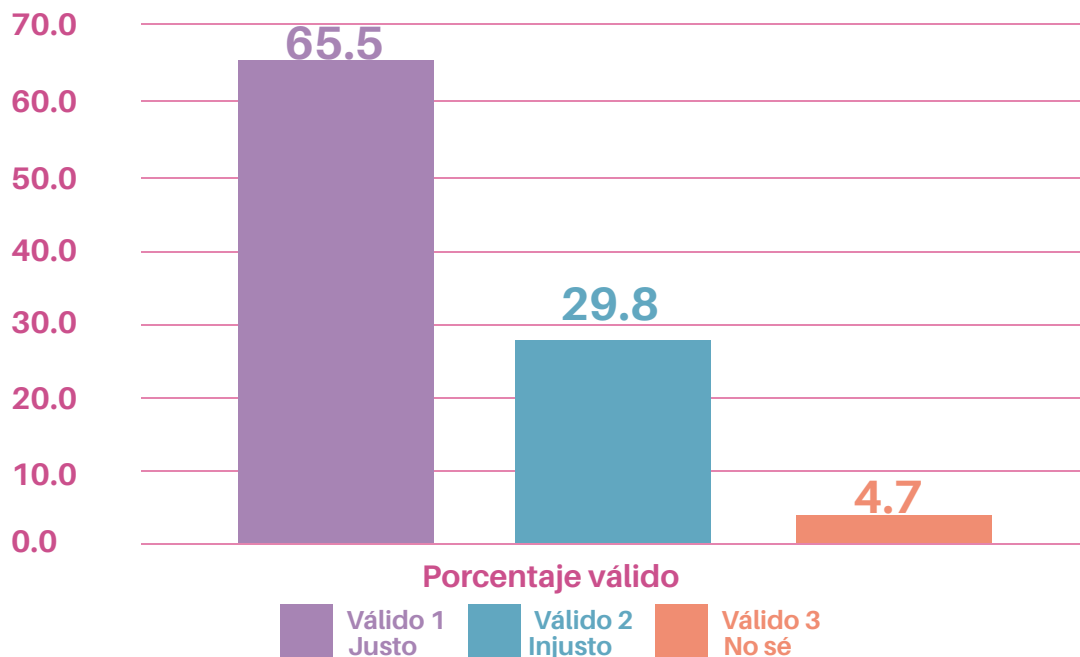
De este modo, es posible afirmar que, aunque la aceptación de las medidas es mayoritaria, existe casi una tercera parte de la población con opiniones contrarias a las acciones afirmativas como mecanismo de equidad. Lo cual se corresponde con la visión, señalada en las respuestas a la pregunta anterior, de que no existen desventajas para grupos específicos de población.

Adicionalmente, el 4.7% de las personas encuestadas no manifiesta una postura definida. Esta proporción, que junto al grupo que desapruueba las acciones afirmativas conforma la tercera parte del total de la población, pone de relieve la necesidad de fortalecer la comunicación pública sobre el objetivo de estas políticas, enfatizando las desigualdades estructurales que las sustentan, así como su propósito de corregirlas y no de conferir privilegios.

Gráfica 4

Percepción sobre la existencia de reglas electorales que favorezcan la inclusión de grupos de la sociedad con mayores desventajas

¿Considera que es justo o injusto que haya reglas electorales que favorezcan la inclusión de personas con mayores desventajas o que comúnmente son discriminadas?



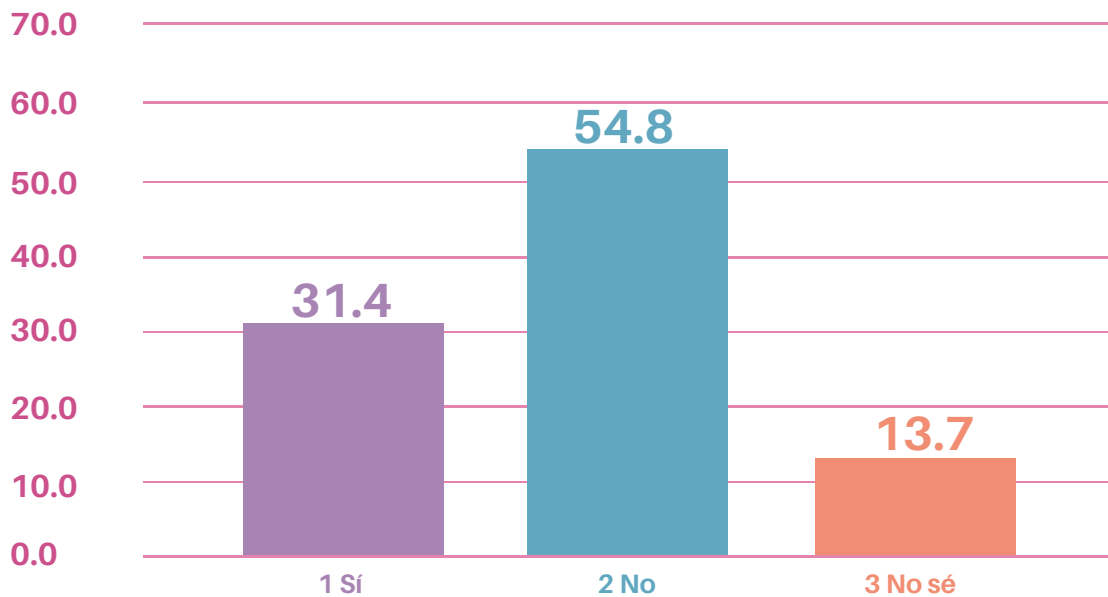
Fuente: Encuesta sobre la percepción de las acciones afirmativas en el proceso electoral 2023-2024 en Guanajuato.

Acerca de si creen que las acciones afirmativas que favorecen a estos grupos pueden tener efectos negativos en el resto de la sociedad o para otros grupos o personas, un poco más de la mitad de la población (54.8%) considera que las acciones afirmativas no generan efectos negativos. No obstante, 31.4% cree que sí pueden tener consecuencias negativas y 13.7% no sabe o no tiene una postura clara, indicando que hay un importante margen de rechazo y cierto nivel de incertidumbre o falta de información sobre cómo operan estas estas estrategias y su importancia para la democracia.

Gráfica 5

Percepción sobre posibles efectos negativos en otros grupos de la sociedad, de acciones que favorecen la inclusión de los grupos de la sociedad históricamente excluidos

¿Cree que las acciones que favorecen a estos grupos pueden tener efectos negativos en el resto de la sociedad o para otros grupos o personas?



Fuente: Encuesta sobre la percepción de las acciones afirmativas en el proceso electoral 2023-2024 en Guanajuato.

Las percepciones entre mujeres (31.4 %) y hombres (32.0 %) que creen que las acciones afirmativas generan efectos negativos son prácticamente idénticas, mostrando un consenso social moderado respecto a la validez de estas políticas.

Sin embargo, los hombres registran un porcentaje ligeramente mayor (56.3 %) de aceptación de las acciones afirmativas frente al 52.6 % de las mujeres.

La percepción sobre los efectos negativos de las acciones afirmativas no varía drásticamente por edad, pero sí presenta matices generacionales:

El grupo de 30 a 44 años es el que más asocia las acciones afirmativas con posibles efectos negativos (28.5 %); a su vez, este grupo también muestra la mayor proporción de "No sé" (31.9 %), lo que sugiere ambivalencia o falta de información sobre el impacto real de estas medidas.

Entre las personas de 18 a 29 años, el 23.7 % cree que las acciones afirmativas generan efectos negativos, y una proporción similar (29.8 %) piensa que no. Sin embargo, destaca el alto porcentaje de indecisión (27.7 %), lo que refleja incertidumbre o desconocimiento político entre los jóvenes, quienes podrían no haber experimentado directamente el alcance de estas políticas.

El grupo de 60 años o más es el menos crítico (21.3 %) y el menos convencido de que haya efectos negativos, aunque presenta un 24.8 % de respuestas “No sé”. Esto puede indicar que las personas mayores tienden a ver las acciones afirmativas como medidas justas o necesarias, pero con un grado de distancia informativa respecto de su aplicación concreta.

Tabla 5 Percepción sobre posibles efectos negativos en otros grupos de la sociedad, de acciones que favorecen la inclusión de los grupos de la sociedad históricamente excluidos. Por grupo etario

¿Cree que las acciones que favorecen a estos grupos pueden tener efectos negativos en el resto de la sociedad o para otros grupos o personas? *Rango de edad					
Respuesta	18-29 años	30-44 años	45-59 años	60 o más	Total
Sí (efectos negativos)	23.7 %	28.5 %	26.4 %	21.3 %	100 %
No (sin efectos negativos)	29.8 %	30.4 %	24.1 %	15.7 %	100 %
No sé	27.7 %	31.9 %	15.6 %	24.8 %	100 %
No contestó	-	-	-	100 %	100 %
Total	27.6 %	30.0 %	23.7 %	18.8 %	100%

Fuente: Encuesta sobre la percepción de las acciones afirmativas en el proceso electoral 2023-2024 en Guanajuato.

Entre las personas que perciben efectos negativos, predomina la idea de que las acciones afirmativas generan “discriminación inversa” (41.5%). Esto significa que una parte importante de la ciudadanía cree que favorecer a grupos históricamente discriminados puede, a su vez, discriminar y con ello perjudicar a quienes no pertenecen a ellos.

El segundo bloque de respuestas más comunes —“hay favoritismo” (21.5%) y “se prioriza la identidad sobre la preparación” (10.1%)— muestra la importante asociación de estas políticas con un trato desigual que no está basado en capacidades, y que puede ofrecer privilegios a ciertos grupos en contra de personas que cuentan con mayores capacidades para el ejercicio político.

También resalta que un 8.3% considera que las acciones afirmativas no reflejan la voluntad del electorado, lo que revela preocupación por su compatibilidad con el principio democrático de libre elección.

Finalmente, 12.3% dijo que prefería no opinar en cuanto a cuáles podrían ser los efectos negativos de la implementación de las acciones afirmativas, este grupo si bien considera efectos negativos, no logra expresar con claridad cuáles son estos.

Tabla 6 Percepción sobre posibles consecuencias negativas de las acciones afirmativas

¿Cuáles cree que podrían ser las consecuencias negativas de las acciones afirmativas? (Pregunta aplicada solo a quienes respondieron "Sí" en la anterior: 31.4% del total de encuestados.)	
Posible consecuencia negativa	Porcentaje válido
1. Discriminación inversa (afecta a quienes no pertenecen a grupos prioritarios)	41.5%
2. Se prioriza identidad sobre preparación / No están preparadas	10.1%
3. Hay favoritismo	21.5%
4. No refleja la voluntad del electorado	8.3%
5. Otra	5.7%
6. Prefiero no opinar	12.3%
No contestó	0.6%

Fuente: Encuesta sobre la percepción de las acciones afirmativas en el proceso electoral 2023-2024 en Guanajuato.

III.- Sexto Entregable: Informe de percepción y opinión pública.

Antes de iniciar, es pertinente señalar que el Entregable 6 se realizó con información obtenida en el trabajo de campo, principalmente mediante la aplicación de una encuesta a la población guanajuatense inscrita en el padrón electoral, en diversas regiones del Estado, la cual se dirigió a tomar su percepción de las Acciones Afirmativas y su implementación durante el mencionado proceso electoral. En total se levantaron 1,059 cuestionarios, con los cuales se obtuvo una muestra representativa de la población guanajuatense inscrita en el padrón electoral con un error de estimación absoluto teórico (bajo muestreo aleatorio simple) con un nivel de 95% de confianza de $\pm 3.01\%$. Sin embargo, se debe considerar que al tratarse de una muestra estratificada y bietápica con una selección de personas en puntos de afluencia (conglomerados), se consideró un efecto de diseño igual a 3 y, por consiguiente, se espera una mayor varianza real, por



lo tanto, el error de estimación se estima máximo de hasta $\pm 5.22\%$. En el Anexo 1 se presentan los aspectos metodológicos respecto del diseño y alcance de la muestra.

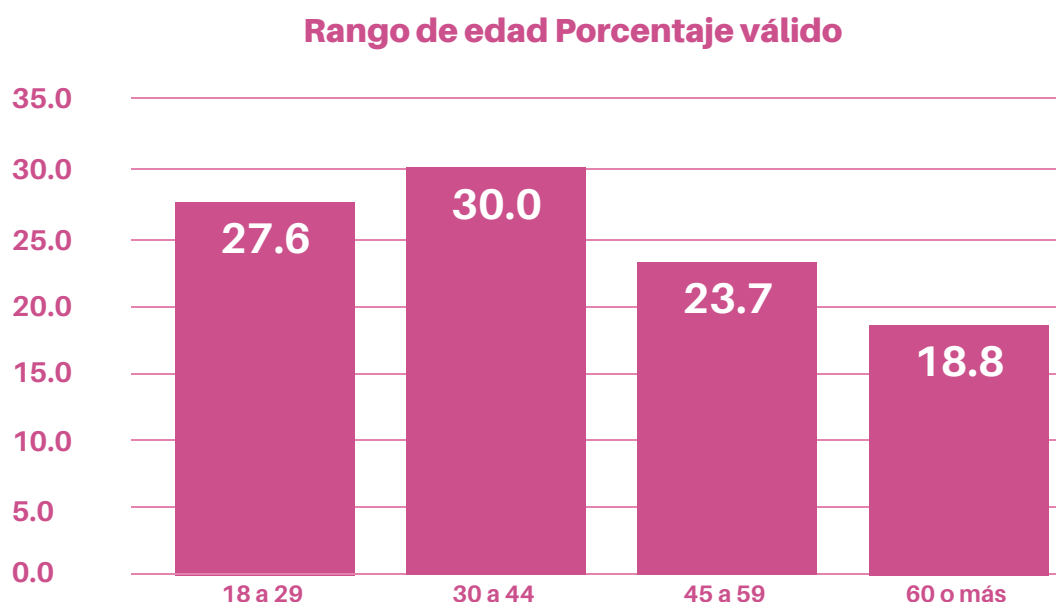
Adicional a la encuesta, en el Entregable 6 se retoma información obtenida en campo mediante la aplicación de entrevistas y grupos focales con actores institucionales (del IEEG), políticos (partidos políticos) y sociales (representantes de organizaciones de la sociedad civil vinculadas al trabajo en favor de los grupos prioritarios), así como, de manera destacada, personas integrantes de los grupos prioritarios que fueron candidatas a algún puesto de elección popular, algunas de las cuales fueron electas.

Percepción de la ciudadanía sobre legitimidad, efectividad, aceptación o resistencia a las acciones afirmativas, incluyendo posibles efectos secundarios o críticas.

a. Perfil sociodemográfico de las personas encuestadas y conocimiento de las acciones afirmativas.

El perfil de las personas encuestadas refleja una muestra diversa, equilibrada y representativa de la población adulta del estado de Guanajuato. Las características sociodemográficas permiten comprender mejor desde qué contextos sociales, educativos y culturales se forman las percepciones sobre las acciones afirmativas y la inclusión política.

Gráfica 6 Rango de edad



Fuente: Encuesta sobre la percepción de las acciones afirmativas en el proceso electoral 2023-2024 en Guanajuato.

La distribución por edades muestra una población encuestada diversa y equilibrada, con representación de todas las etapas de la vida adulta, aunque con predominio de los grupos jóvenes y de mediana edad.

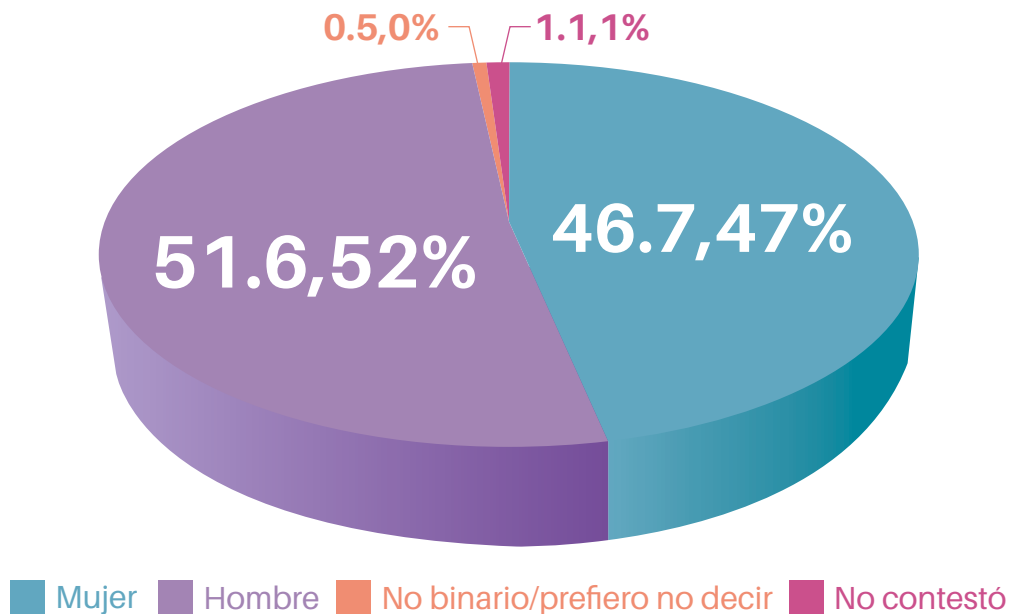
El grupo de 30 a 44 años concentra el 30% del total, seguido por quienes tienen entre 18 y 29 años (27.6%). En conjunto, ambos segmentos representan más de la mitad de la muestra (57.6%), evidenciando una presencia destacada de ciudadanía joven-adulta, usualmente más receptiva a los discursos de igualdad sustantiva y cambio social.

Las personas de 45 a 59 años (23.7%) y de 60 años o más (18.8%) aportan una visión con mayor experiencia política, vinculada en algunos casos a valores tradicionales y una noción más formal de igualdad.

Esta combinación etaria genera una perspectiva intergeneracional amplia, en la que coexisten miradas innovadoras sobre inclusión y posturas más conservadoras, lo que enriquece el análisis de las percepciones ciudadanas. En otras palabras, esta composición etaria favorece una visión plural de la legitimidad y aceptación de las acciones afirmativas, donde se cruzan valores generacionales, experiencias políticas y distintas concepciones de justicia.

Gráfica 7 Sexo

¿Cuál es su sexo? Porcentaje válido



Fuente: Encuesta sobre la percepción de las acciones afirmativas en el proceso electoral 2023-2024 en Guanajuato.



En términos de género, la muestra presenta una distribución equilibrada, con 51.6% hombres y 46.7% mujeres, además de 0.5% de personas no binarias o que prefirieron no especificar su identidad genérica.

Esta paridad por sexo garantiza la representación de experiencias diferenciadas frente a la desigualdad y la participación política.

La fuerte presencia femenina permite captar las percepciones desde quienes históricamente han sido sujetas de políticas de acción afirmativa, mientras que la participación masculina aporta una visión desde el grupo que suele ocupar posiciones de ventaja estructural.

La inclusión de personas no binarias, aunque minoritaria, aporta una dimensión de pluralidad identitaria sexo genérica.

En conjunto, la muestra equilibra representatividad estadística y diversidad social, lo que fortalece la validez de los resultados.

Tabla 7 Nivel de estudios

¿Cuál es su nivel de estudios concluidos?		
	Frecuencia	Porcentaje válido
Primaria	819528	16.7
Secundaria	1417344	28.9
Preparatoria/Bachillerato	1507364	30.7
Licenciatura	740308	15.1
Posgrado	49013	1.0
Ninguno	377096	7.7
Total	4910652	100.0

Fuente: Encuesta sobre la percepción de las acciones afirmativas en el proceso electoral 2023-2024 en Guanajuato.

El nivel de estudios de las personas encuestadas refleja una composición social amplia, con predominio de educación básica y media, pero también presencia relevante de población con educación superior.

El 30.7% cuenta con preparatoria o bachillerato, seguido por 28.9% con secundaria y 16.7% con primaria, lo que configura un perfil mayoritariamente de educación media o media-baja (76.3%).

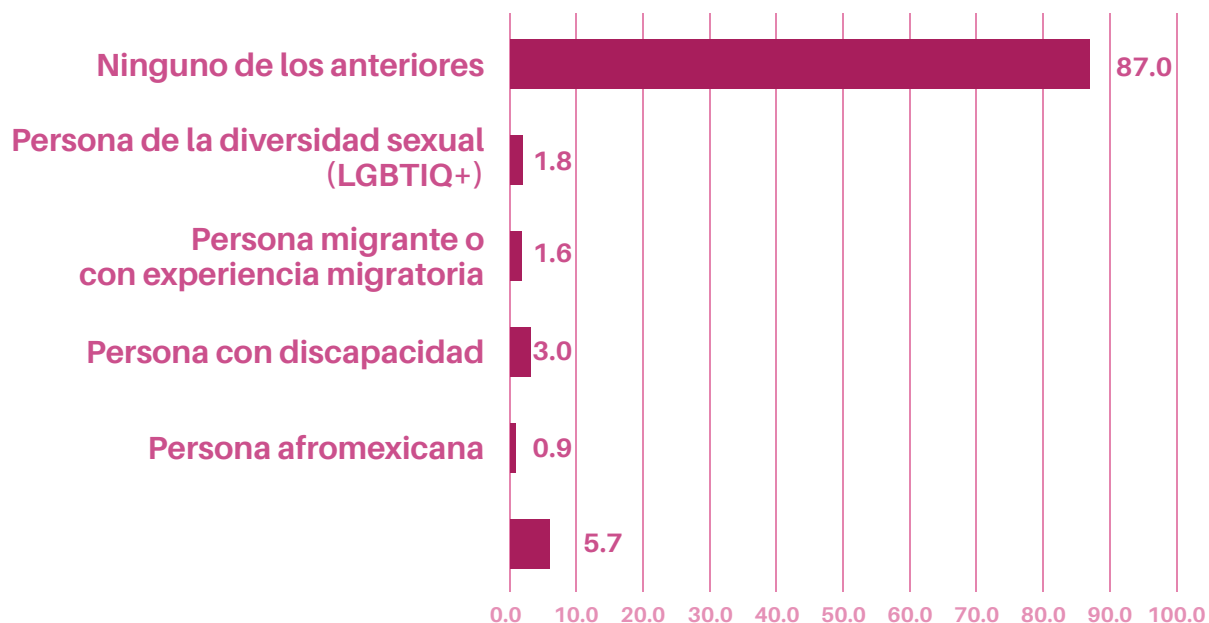
El 15.1% tiene licenciatura y 1% posgrado, lo cual introduce una mirada más informada y analítica, complementada por 7.7% sin estudios, que representan sectores en mayor vulnerabilidad educativa.

Esta diversidad educativa posibilita analizar cómo las percepciones sobre las acciones afirmativas varían según el nivel de instrucción:

Quienes tienen mayor escolaridad tienden a comprenderlas desde una lógica de derechos e igualdad institucional, mientras que quienes poseen menor educación las interpretan desde experiencias comunitarias y valores de justicia cotidiana.

Gráfica 8 Pertenencia a Grupo

¿Usted se identifica como perteneciente a alguno de los siguientes grupos? Porcentaje válido



Fuente: Encuesta sobre la percepción de las acciones afirmativas en el proceso electoral 2023-2024 en Guanajuato.

13% de las personas encuestadas se identificó como parte de algún grupo en situación de vulnerabilidad, mientras que 87% indicó no pertenecer a ninguno.

Dentro de ese 13%:

- 5.7% se reconoce como persona indígena,
- 3% como persona con discapacidad,
- 1.8% como parte de la diversidad sexual (LGBTIQ+),
- 1.6% con experiencia migratoria, y
- 0.9% como persona afromexicana.

Estos resultados evidencian que la mayoría de la población observa las acciones afirmativas desde fuera, es decir, como observadora y no como beneficiaria directa. Sin embargo, la presencia de minorías, más en particular de personas que pertenecen a los grupos de población prioritaria para la aplicación de las acciones afirmativas, garantiza la incorporación de voces con experiencias directas de exclusión.

Asimismo, la inclusión de grupos históricamente invisibilizados —como afromexicanos, migrantes y personas de la diversidad sexual— amplía el espectro de representatividad social del estudio.

b. Conocimiento de las acciones afirmativas.

Respecto del conocimiento de la población sobre las acciones afirmativas en el ámbito electoral, se planteó la pregunta en la encuesta y el resultado indica que prácticamente una tercera parte (33.1%) afirmó haber escuchado hablar de ellas, frente a 66.9% que indicó no conocerlas.

Este hallazgo revela un bajo nivel de conocimiento público de estas iniciativas en favor de la inclusión político electoral de minorías estructuralmente discriminadas; esto pese a que estas medidas se implementaron en el proceso electoral 2023-2024.

El desconocimiento mayoritario identificado plantea el desafío institucional de fortalecer la comunicación pública y la educación cívica para explicar el propósito, alcance e impacto de estas medidas en la representación política de la diversidad ciudadana de Guanajuato.

No obstante este desconocimiento de las acciones en sí, como se verá adelante, las personas encuestadas mostraron opiniones favorables respecto de la necesidad de contar con intervenciones en el ámbito público en favor de estos grupos sociales históricamente excluidos, dato clave que indica que la percepción sobre la legitimidad de las acciones afirmativas no depende exclusivamente de su conocimiento formal de

las mismas, sino que parte principalmente de valores y percepciones generales sobre justicia e igualdad.

Medios de información

Entre quienes sí han escuchado hablar sobre estas acciones, se observa que los principales canales de información han sido:

- | | |
|--|---------|
| • Medios de comunicación - Radio, TV, Prensa | (50.7%) |
| • Redes sociales | (34.2%) |
| • Charlas comunitarias o eventos | (7.7%) |
| • Página del Instituto Electoral | (2.8%) |
| • Otros medios | (4.6%) |

Este patrón indica que los medios masivos y las redes sociales tienen un papel clave en la circulación de información sobre medidas de inclusión política. La baja participación en charlas y eventos como fuente de información sugiere un espacio de oportunidad para fortalecer la comunicación a nivel local o territorial.

Implicaciones

El bajo nivel de conocimiento y la dependencia de medios tradicionales o digitales para acceder a la información deben considerarse en futuras estrategias de comunicación. Un mayor esfuerzo de difusión institucional, especialmente en comunidades menos digitalizadas o con limitado acceso a medios, puede contribuir a mejorar la comprensión pública de estas medidas y, con ello, su efectividad social y política.

c. Percepción sobre la legitimidad, aceptación o rechazo a las acciones afirmativas.

Para conocer la percepción de la ciudadanía sobre la legitimidad de las acciones afirmativas, entendiendo esta como la aceptación de que existe un problema social de exclusión y discriminación estructural que padecen históricamente determinados grupos de la sociedad, y que se requiere de acciones específicas en su favor para integrarles de manera plena y efectiva en todas las esferas de la sociedad, específicamente en este caso en la esfera política para contar con su propia representación, se realizaron una serie de preguntas en la encuesta.

Una de ellas es la relativa a si consideran que hay grupos de personas que tienen mayores desventajas para participar en política y ser candidatas en las elecciones. Ante este cuestionamiento 62.3% de las personas respondió "Sí", lo que indica que la mayoría de la ciudadanía reconoce la existencia de desigualdades en las condiciones para ejercer el





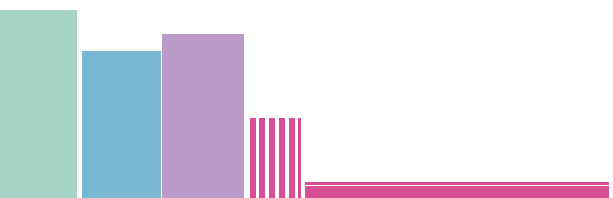
derecho a la participación política. El 29.9% respondió “No”, casi un tercio de la muestra, lo que sugiere que para un grupo significativo de personas el sistema político se percibe como equitativo, o al menos no reconocen barreras claras entre distintos grupos para lograr espacios de representación; en tanto un 7.8% respondió “No sé”, lo que refleja cierto nivel de indiferencia o desconocimiento sobre el problema en un segmento de la población.

En este sentido, la percepción mayoritaria es que sí existen barreras estructurales o sociales que impiden la igualdad de oportunidades en la política, aunque todavía hay un sector importante que no las identifica. Esto es relevante porque muestra que la legitimidad de las acciones afirmativas está respaldada por una percepción mayoritaria de desigualdad.

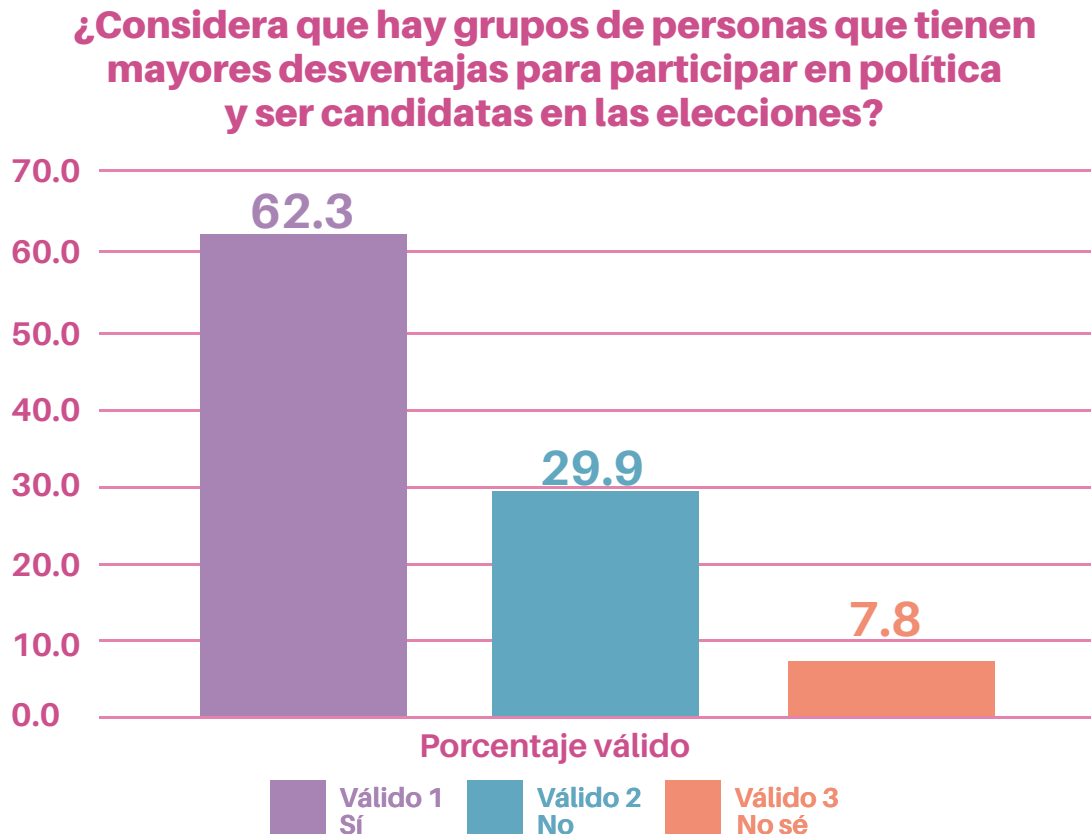
Tabla 8 Convicción de que hay grupos que tienen mayores desventajas

¿Considera que hay grupos de personas que tienen mayores desventajas para participar en política y ser candidatas en las elecciones?				
	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Sí	3061567	62.3	62.3	62.3
No	1468378	29.9	29.9	92.2
No sé	380708	7.8	7.8	100.0
Total	4910652	100.0	100.0	

Fuente: Encuesta sobre la percepción de las acciones afirmativas en el proceso electoral 2023-2024 en Guanajuato.



Gráfica 9 Convicción de que hay grupos que tienen mayores desventajas



Fuente: Encuesta sobre la percepción de las acciones afirmativas en el proceso electoral 2023-2024 en Guanajuato.

Sobre **cuáles de los grupos consideran que tienen mayores desventajas**, de acuerdo con una lista que incluye a todos los grupos beneficiarios de las acciones afirmativas, además de personas en situación de pobreza, personas sin estudios y mujeres, prácticamente una tercera parte de la población encuestada (**33.6%**), dijo **“Todos los anteriores”**, es decir, reconocen que varios grupos sociales enfrentan **desventajas simultáneamente**, lo que refleja un reconocimiento amplia de discriminación estructural en la entidad.

El 26.6% señaló a los pueblos indígenas, siendo el grupo más mencionado de manera individual, lo que coincide con la narrativa histórica de exclusión política de comunidades originarias.

Un 10.6% mencionó a las personas en situación de pobreza, lo que sugiere que la ciudadanía también percibe la desigualdad económica como un factor clave en la exclusión política; **8.7% señaló a quienes no tienen estudios**, reforzando la idea de

que la educación es un factor determinante para acceder a cargos públicos. **El 6.0% mencionó a las personas de la diversidad sexual (LGBTIQ+)**, mientras **que 4.8% a las mujeres y las personas migrantes (3.0%)**, lo que indica que, aunque estos grupos son reconocidos, no se les perciben en una situación de franca exclusión, en comparación con los indígenas o los pobres.

Por otro lado, **1.2% señaló a las personas con discapacidad y 0.4% a las personas afromexicanas**, ambos con porcentajes muy bajos, lo que puede deberse a que son grupos menos visibles y con menos reconocimiento social de su condición de discriminación en la esfera política. **5.0% mencionó "Otro"**, lo que deja espacio a percepciones diversas no incluidas en las categorías.

En síntesis, la ciudadanía percibe que la desigualdad política afecta a múltiples grupos, pero destaca en particular a indígenas, personas pobres y quienes no tienen estudios. Esto es, para la población, las barreras no solo son culturales o de identidad étnica, sino también económicas y educativas.

Tabla 9 Qué grupos tendrían mayores desventajas

¿Quiénes?			
	Frecuencia	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Indígenas	817609	26.6	26.6
Migrantes	93100	3.0	29.7
Diversidad Sexual (LGBTIQ+)	184351	6.0	35.7
Afromexicanos	13767	0.4	36.1
Pobres	324216	10.6	46.7
Mujeres	148725	4.8	51.6
Sin estudios	265641	8.7	60.2

Todos los anteriores	1030890	33.6	93.8
Otro	151953	5.0	98.8
Personas con discapacidad	37886	1.2	100.0
Total	3068137	100.0	

Fuente: Encuesta sobre la percepción de las acciones afirmativas en el proceso electoral 2023-2024 en Guanajuato.

Otra de las preguntas que se planteó para valorar la legitimidad de las acciones afirmativas electorales entre la población fue la relativa a si consideran justo o injusto que existan normativas electorales orientadas a fomentar la inclusión. Los resultados muestran que dos de cada tres personas (65.5%) consideran adecuado que la existencia de dichas normativas electorales. Este porcentaje es congruente con el de personas que identifican desventajas de ciertos grupos para participar en política y ser candidatas, en este sentido es posible identificar que cuando las personas reconocen que ciertos grupos de población enfrentan desventajas en sus derechos de participación política, muestran más acuerdo en que existan acciones que fomenten su inclusión.

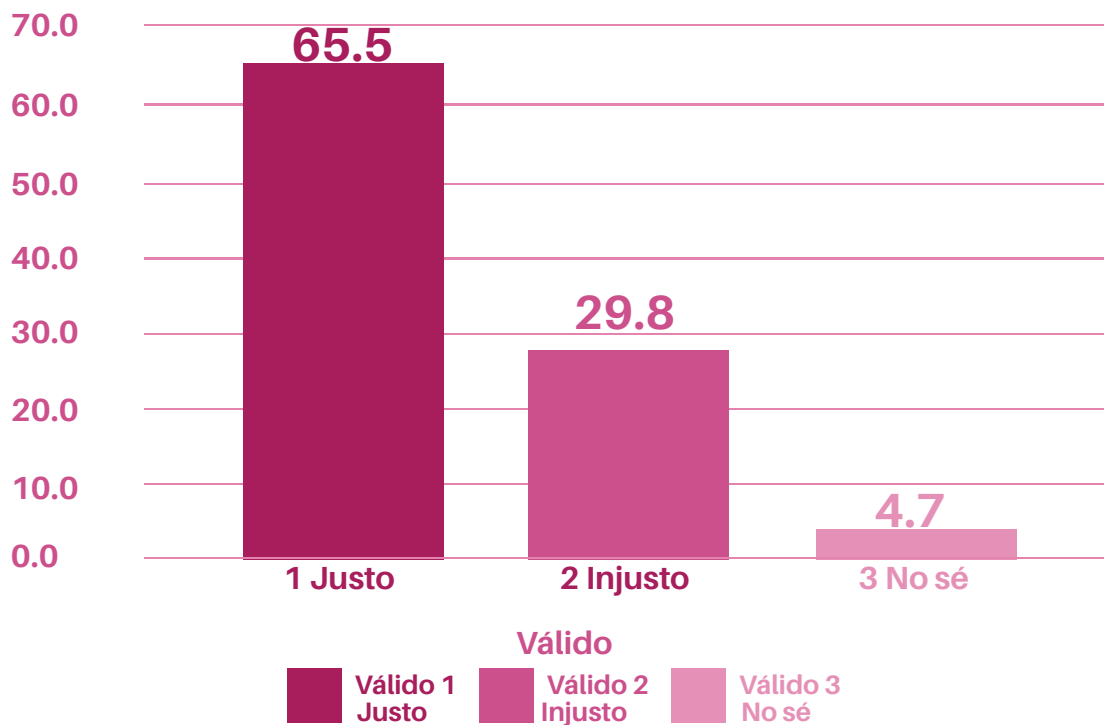
En contraste, cerca de tres de cada diez personas (29.8%) perciben estas medidas como injustas, lo que representa un segmento significativo de la población que podría interpretar tales acciones como discriminatorias o prescindibles, lo cual es altamente probable que se relacione con el hecho de que desconocen la existencia de desventajas y discriminación hacia grupos de población específicos.

De este modo, aunque el acuerdo con medidas para la inclusión es preponderante, la existencia de casi un 30% con opiniones contrarias evidencia perspectivas muy contrastadas, señalando que no existe consenso pleno respecto a las acciones afirmativas como mecanismos de equidad. Este sector puede estar influenciado también por discursos meritocráticos o por la percepción de que se otorga un trato preferencial a determinados colectivos.

Adicionalmente, el 4.7% de las personas encuestadas no manifiesta una postura definida. Esta proporción, junto al grupo que desapruueba las acciones afirmativas, pone de relieve la necesidad de fortalecer la comunicación pública sobre el objetivo de estas políticas, enfatizando que su propósito es corregir desigualdades históricas y no conferir privilegios.

Gráfica 10 Justo o Injusto

¿Considera que es justo o injusto que haya reglas electorales que favorezcan la inclusión de personas con mayores desventajas o que comúnmente son discriminadas?



Fuente: Encuesta sobre la percepción de las acciones afirmativas en el proceso electoral 2023-2024 en Guanajuato.

Implicaciones

Esta sección revela un reconocimiento amplio, pero no unánime de las desigualdades que enfrentan ciertos grupos para acceder a la representación política. También se observa una aceptación social mayoritaria de las acciones afirmativas, aunque con niveles importantes de escepticismo que deben atenderse mediante información pública clara sobre su propósito, legalidad y beneficios colectivos.

Uno de los bloques más relevantes del cuestionario se refiere a la aceptación diferenciada de las acciones afirmativas dependiendo del grupo beneficiario. Se preguntó qué tan de acuerdo están las personas con que existan medidas que favorezcan la participación electoral de cinco grupos específicos: indígenas, diversidad sexual, afromexicanas, con discapacidad y migrantes.

Los resultados muestran un patrón claro: la aceptación si bien es mayoritaria, no es uniforme entre los distintos grupos, lo cual pone de relieve que el respaldo social hacia las acciones afirmativas varía según las identidades implicadas.

Como se muestra en la siguiente tabla, para todos los grupos considerados, predomina una mayoría clara que está de acuerdo o muy de acuerdo con las acciones afirmativas. Los niveles de aceptación oscilan entre 68.8% y 77.9%, lo cual da cuenta de una alta legitimidad social y una percepción positiva sobre acciones afirmativas para grupos específicos.

Los grupos indígenas y personas con discapacidad son los más legitimados, mientras que personas LGBTQ+ y más particularmente personas migrantes enfrentan ligeramente mayor escepticismo o resistencia social a que sean beneficiarios de acciones afirmativas.

Tabla 10 Grado de acuerdo con la existencia de AA

¿Qué tan de acuerdo está con que existan acciones para favorecer la participación como candidatas en las elecciones de personas...		
Grupo	Nada o poco de acuerdo	De acuerdo, muy de acuerdo o totalmente de acuerdo
Indígenas	22.10%	77.90%
Con discapacidad	22.10%	77.90%
Afromexicanas	25.10%	74.90%
LGBTQ+	29.00%	71.00%
Migrantes	31.20%	68.80%

Fuente: Encuesta sobre la percepción de las acciones afirmativas en el proceso electoral 2023-2024 en Guanajuato.

A continuación, se muestra el análisis diferenciado por grupo prioritario:

1. Personas indígenas (77.9% de acuerdo)

- Son el grupo con mayor respaldo ciudadano junto a las personas con discapacidad, lo que coincide con su identificación como las personas del conjunto de grupos sobre los que se consultó que se considera enfrentan más desventajas.

- Esto sugiere que la ciudadanía reconoce la deuda histórica y la exclusión estructural que afecta a los pueblos indígenas, y por ello ve con mayor aceptación las medidas que buscan garantizar su participación.

2. Personas con discapacidad (77.9% de acuerdo).

- Junto con la población indígena, concentran el mayor nivel aceptación de acciones afirmativas, lo que refleja una alta sensibilidad social hacia las barreras físicas y sociales que limitan su participación política. Esto, pese a que en un porcentaje menor se les considera un grupo social con desventajas para participar en política y ser candidatas en las elecciones, como se vio páginas atrás.
- Denota empatía y consenso en torno a la necesidad de garantizar su representación.

3. Personas afromexicanas (74.9% de acuerdo).

- Aunque no son un grupo numéricamente grande en Guanajuato, el resultado muestra reconocimiento de su derecho a ser visibilizadas en la esfera política.
- Este apoyo puede reflejar solidaridad general hacia grupos históricamente marginados.

4. Personas LGBTQ+ (71% de acuerdo).

- Aunque la mayoría está de acuerdo, es el grupo con mayor resistencia relativa (29% en desacuerdo).
- Esto puede reflejar que las identidades sexuales y de género aún enfrentan mayor controversia social, probablemente por prejuicios culturales y falta de normalización de su participación en espacios públicos.

5. Personas migrantes (68.8% de acuerdo).

- Es el grupo con menor nivel de aceptación, posiblemente porque su presencia en el estado es menos visible o su vinculación con la política local se percibe como más externa.
- Este resultado sugiere una menor identificación ciudadana con la idea de incluir a migrantes en la representación política.

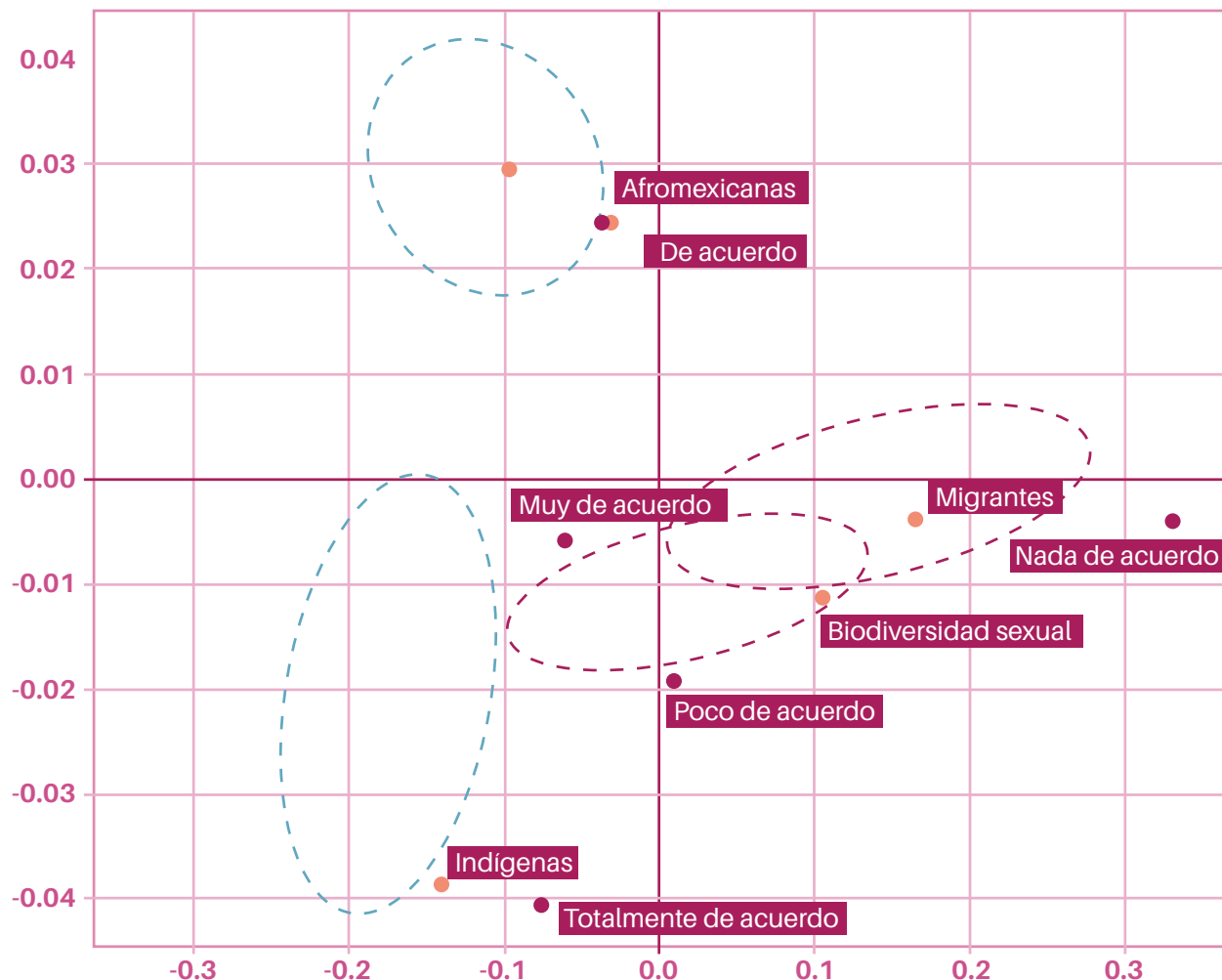
Para profundizar en este análisis, se realizó un Análisis de Correspondencias Múltiple, el cual consiste en una técnica estadística que ayuda a visualizar la relación entre dos o más categorías de datos (acción afirmativa y nivel de acuerdo o desacuerdo) de una manera sencilla.

Por lo tanto, el Análisis de Correspondencias se utilizó para visualizar cómo se relacionan los distintos grupos de población (como las personas con discapacidad, afromexicanas, indígenas, de la diversidad sexual) con los niveles de acuerdo sobre la existencia de acciones para favorecer su participación como personas candidatas en las elecciones.

La Gráfica 6 presenta el resultado, el cual funciona como un mapa donde las respuestas (ejes horizontal y vertical) que están cercanas a un grupo de población indican la principal postura que tienen hacia esas acciones. Por ejemplo, se puede notar que la respuesta “Nada de acuerdo” se relaciona más con el grupo “Migrantes”, mientras que “Totalmente de acuerdo” se asocia con el grupo de personas “Indígenas”.

Gráfica 11 Análisis de Correspondencias sobre percepción de existencia de AA

¿Qué tan de acuerdo está con que existan acciones para favorecer la participación como candidatas en las elecciones de personas...



Este patrón sugiere que existe un mayor consenso social en torno a los grupos con condiciones físicas visibles o históricamente reconocidas como vulnerables, como las personas con discapacidad e indígenas. En contraste, la diversidad sexual y la migración enfrentan niveles más bajos de aceptación, posiblemente debido a estigmas persistentes, desconocimiento o narrativas de exclusión social más recientes o polémicas.

Implicaciones

Estos datos revelan que, si bien hay una base social sólida de apoyo a las acciones afirmativas, este respaldo no es homogéneo. Los resultados pueden orientar esfuerzos de sensibilización, educación cívica y diálogo comunitario, especialmente hacia aquellos grupos cuya inclusión política aún genera más resistencia o desconfianza.

El análisis sugiere que una política efectiva de inclusión no solo requiere normas, sino también procesos culturales y comunicativos que construyan legitimidad en torno a todos los grupos reconocidos.

d. Percepción sobre efectos negativos de las acciones afirmativas.

Uno de los temas más controvertidos en torno a las acciones afirmativas tiene que ver con su percepción como medidas “injustas” o que provocan efectos negativos. Para abordar esta dimensión, el cuestionario incluyó un bloque de afirmaciones que capturan distintas críticas comunes, tales como:

- La posibilidad de que las acciones afirmativas sean “una forma de discriminación”
- La percepción de que estas medidas “benefician a personas sin méritos”
- La idea de que “quitan oportunidades a personas que sí se las han ganado”

Los resultados muestran que existe un nivel importante de acuerdo con estas posturas críticas, lo que indica la presencia de tensiones discursivas en la opinión pública sobre el principio de inclusión.

Resultados por afirmación.

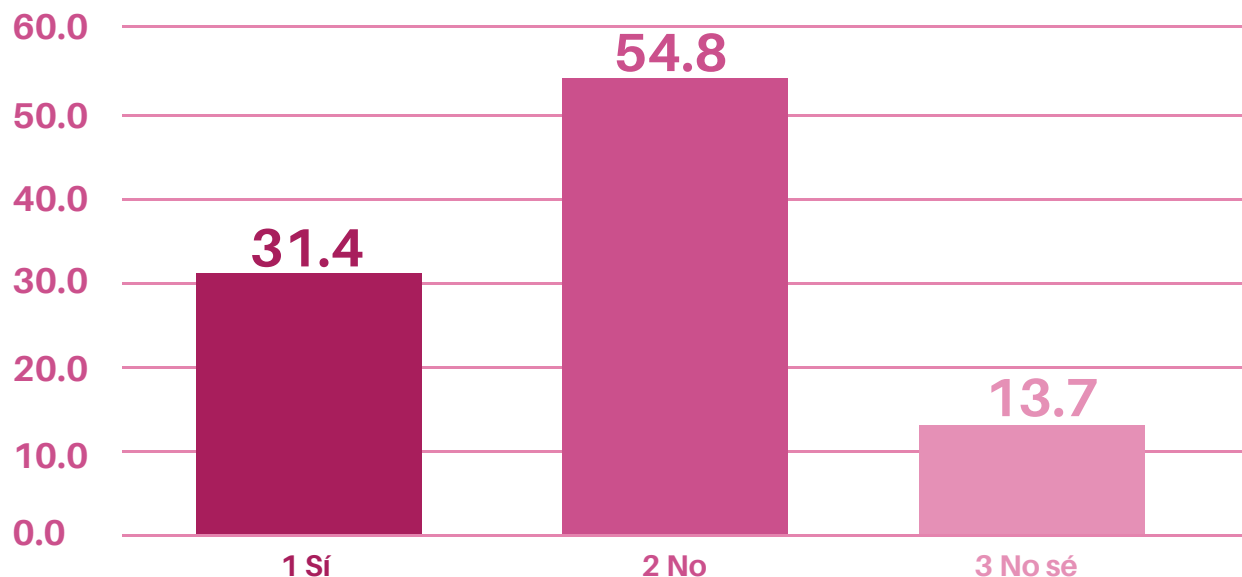
Poco más de la mitad de las personas (54.8%) considera que las acciones afirmativas no generan efectos negativos para el resto de la población, en contraste, 31.4% cree que sí pueden tener consecuencias negativas, lo cual es una proporción relevante: una de cada tres personas mantiene una visión crítica o escéptica respecto de posibles efectos perjudiciales de las acciones afirmativas.

Como se verá más adelante, una proporción importante de este grupo asocia las acciones afirmativas con una forma de “discriminación inversa” o favoritismo, tal como suele observarse en discursos que apelan a la meritocracia; su tamaño (casi un tercio) indica que, aunque la aprobación general es alta, existe un debate latente sobre los límites y el alcance de estas medidas.

Por otro lado, el 13.7% no sabe o no tiene una postura clara, indicando que hay cierto nivel de incertidumbre o falta de información sobre la finalidad de este tipo de acciones.

Gráfica 12 Efectos negativos de AA

¿Cree que las acciones que favorecen a estos grupos pueden tener efectos negativos en el resto de la sociedad o para otros grupos o personas?



Fuente: Encuesta sobre la percepción de las acciones afirmativas en el proceso electoral 2023-2024 en Guanajuato.

Entre las personas que perciben efectos negativos, predomina la idea de que las acciones afirmativas generan “discriminación inversa” (41.5%). Es decir que una parte importante de la ciudadanía cree que favorecer a grupos históricamente discriminados para compensar desventajas estructurales y contribuir a acelerar la igualdad puede resultar en una exclusión y perjuicio de quienes no pertenecen a ellos, reflejando un grado importante de reconocimiento social de la desigualdad y discriminación presentes en Guanajuato.

El segundo bloque de respuestas más comunes —“hay favoritismo” (21.5%) y “se prioriza la identidad sobre la preparación” (10.1%)— revela que algunas personas consideran que estas políticas no estaría basadas en capacidades y méritos, por lo que establecen sobre un trato desigual injustificado y por tanto es injusto, mostrando la necesidad de proporcionar a la población información que la sensibilice al respecto y amplie su comprensión sobre los efectos de la desigualdad y discriminación respecto de las oportunidades reales de las personas.

También resalta que un 8.3% considera que las acciones afirmativas no reflejan la voluntad del electorado, lo que revela preocupación por su compatibilidad con el principio democrático de libre elección.

Asimismo, el 12.3% dijo que prefería no opinar en cuanto a cuáles podrían ser los efectos negativos de la implementación de las acciones afirmativas, lo cual puede responder a desconocimiento sobre el tema, prejuicio como base de la opinión negativa o incomodidad de expresar opiniones que pueden percibirse como “incorrectas políticamente”.

Tabla 11 Convicción de posibles consecuencias negativas de las AA

¿Cuáles cree que podrían ser las consecuencias negativas de las acciones afirmativas? (Pregunta aplicada solo a quienes respondieron “Sí” en la anterior: 31.4% del total de encuestados.)	
Posible consecuencia negativa	Porcentaje válido
1. Discriminación inversa (afecta a quienes no pertenecen a grupos prioritarios)	41.5%
2. Se prioriza identidad sobre preparación / No están preparadas	10.1%
3. Hay favoritismo	21.5%
4. No refleja la voluntad del electorado	8.3%
5. Otra	5.7%
6. Prefiero no opinar	12.3%
No contestó	0.6%

Fuente: Encuesta sobre la percepción de las acciones afirmativas en el proceso electoral 2023-2024 en Guanajuato.

De manera complementaria con las respuestas anteriores, 57.3% de las personas afirma haber escuchado frecuente u ocasionalmente comentarios negativos o de rechazo hacia las acciones afirmativas, lo cual puede expresar que las narrativas críticas no son marginales ni excepcionales, sino parte del debate público ordinario.

Por otro lado, 38.9% dice no haber escuchado ningún tipo de comentario negativo, mientras que 3.8% no está seguro/a o no recuerda.

Tabla 12 Comentarios negativos

¿Ha escuchado comentarios negativos o de rechazo hacia estas acciones afirmativas en su comunidad o círculo cercano?	
Respuesta	Porcentaje válido
Frecuentemente	18.6%
Ocasionalmente	38.7%
No	38.9%
No sé	3.8%
No contestó	0.1%

Fuente: Encuesta sobre la percepción de las acciones afirmativas en el proceso electoral 2023-2024 en Guanajuato.

Implicaciones

Los datos sugieren que una parte significativa de la población percibe las acciones afirmativas como potencialmente injustas, lo cual representa un reto para su legitimidad y sostenibilidad. Esta percepción puede estar alimentada por falta de información, narrativas mediáticas polarizadas o experiencias individuales de competencia política o laboral.

El hallazgo apunta a la necesidad de fortalecer las estrategias de comunicación institucional, subrayando que estas medidas no buscan sustituir el mérito, sino garantizar condiciones de equidad para acceder a oportunidades que históricamente han sido desiguales.



Percepción sobre igualdad de capacidades

También se exploró mediante la encuesta si consideran que las personas postuladas mediante estas acciones están igualmente preparadas que las que no forman parte de estos grupos, para desempeñar el cargo público. Prácticamente la mitad (51.3%) considera que las personas postuladas mediante acciones afirmativas están igual de preparadas que las demás, es decir, que no existe un sesgo en el nivel de preparación por pertenecer o no a un grupo prioritario. Esta expresión contribuye a una percepción de legitimidad de estas medidas y demuestra confianza ciudadana en la capacidad de quienes acceden a candidaturas a través de ellas.

Casi una tercera parte (30.8%) adopta una postura matizada: “depende de la persona”, lo que indica una visión más escéptica, sin rechazo, pero tampoco con aceptación plena, expresando una duda justificada por la mediación en la valoración de la preparación de la persona en específico.

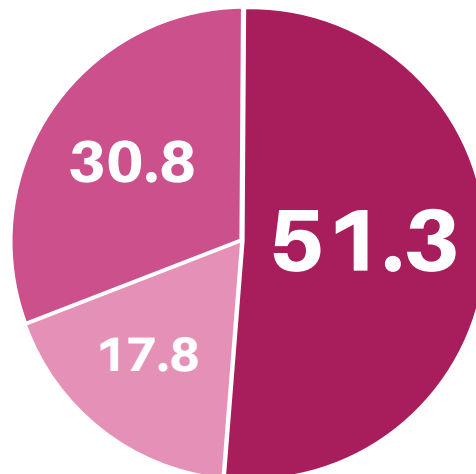
El 17.8% restante opina que las personas beneficiadas por las acciones afirmativas no están igualmente preparadas respecto de quienes no forman parte de grupos prioritarios, lo cual expresa una desconfianza abierta de casi una de cada 5 personas.

En otras palabras:

La mitad de la ciudadanía no percibe las candidaturas afirmativas como simbólicas o impuestas, sino como competitivas y capacitadas, lo cual es una expresión de confianza. Casi la tercera parte responde “depende de la persona”, lo cual refleja un punto medio entre los principios de inclusión y meritocracia. Mientras que una minoría significativa (17.8%) y con postura de claro rechazo confirma que todavía persisten prejuicios sobre la capacidad de representación de ciertos grupos.

Gráfica 13 Percepción de preparación de candidaturas por AA

¿Considera que las personas postuladas mediante estas acciones están igualmente preparadas, respecto de las que no forman parte de estos grupos, para desempeñar el cargo público? Porcentaje válido



■ Sí ■ No ■ Depende de la persona/ no puedo generalizar

Fuente: Encuesta sobre la percepción de las acciones afirmativas en el proceso electoral 2023-2024 en Guanajuato.

Implicaciones

El hecho de que un alto porcentaje de la población reconozca la preparación de las personas beneficiadas por acciones afirmativas es un hallazgo relevante, ya que refuerza la legitimidad social de estas medidas. Sin embargo, el volumen de respuestas que manifiestan dudas o desacuerdo evidencia que persisten prejuicios o estigmas que deben atenderse.

Esto sugiere que, además de asegurar el acceso a las candidaturas, las instituciones deben fortalecer estrategias de comunicación pública, enfatizando que estas personas no son candidatas solo por su pertenencia a un grupo prioritario, sino porque cuentan con la preparación y el derecho a participar en igualdad de condiciones.

e. Percepción de importancia de las acciones afirmativas.



Con el fin de conocer la relevancia que las personas dan a la existencia de acciones afirmativas que favorezcan que integrantes de grupos prioritarios detenten encargos de representación política, se preguntó en la encuesta el grado de importancia que le daban a la representación de cada uno de los grupos prioritarios en dichos encargos. Los resultados señalan que en general se da una relativa importancia a dicha representación, en el mejor de los casos, que es el relativo a la población indígena, 20.9% considera que es muy importante y 28.4% que es importante, mientras que para el 34.5% es regularmente importante, para el 10.7% es poco importante y para el 5.4% es nada importante. Es relevante destacar que los grupos prioritarios que consideran con menor relevancia respecto de garantizar su representación en espacios de decisión son los migrantes, a las personas de la diversidad sexual y a las personas afromexicanas.

Tabla 13 Importancia de ocupar cargos de representación

¿Qué tan importante es para usted que personas DE LOS SIGUIENTES GRUPOS tengan encargos de representación política (President@s Municipales, Diputad@s, Regidor@s, etc.)?					
	Indígenas	Diversidad sexual	Afro-mexicanas	Con discapacidad	Migrantes
Regular	34.5	32.8	34.5	32.6	32.1
Importante	28.4	27.3	27.9	29.4	25.8
Muy importante	20.9	16.9	17.0	19.9	16.6
No contestó	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta sobre la percepción de las acciones afirmativas en el proceso electoral 2023-2024 en Guanajuato.

f. Acciones afirmativas y disposición al voto a personas de grupos prioritarios.

Para valorar cómo la percepción sobre las acciones afirmativas y la inclusión se traduce (o no) en una disposición real de voto, se le preguntó a la ciudadanía si votaría para presidente de su municipio por personas pertenecientes a cada uno de los grupos prioritarios beneficiarios actualmente de las acciones afirmativas en Guanajuato. Las respuestas mostraron que, en general, más de la mitad de las personas afirma que votaría por candidatos de grupos indígenas (58.6%) y personas con discapacidad (56.6%), lo que demuestra apertura a la inclusión política hacia estos sectores.

Los grupos con menor disposición de voto son las personas LGBTQ+ (42.8%) y migrantes (42.8%), quienes enfrentan todavía barreras culturales y prejuicios sociales más arraigados.

En todos los casos, entre un tercio y más de un tercio de las personas responde “depende de la persona”, lo cual muestra una tendencia a valorar las cualidades individuales más que la pertenencia a alguna comunidad o identidad.

Es relevante destacar que algunos de los grupos prioritarios enfrentan niveles significativos de rechazo explícito, como el grupo de migrantes con un 22.1%, el grupo de las personas LGBTQ+ con 21.3% de rechazo y las personas afromexicanas con 17.3% de rechazo. En estos tres grupos hay un conjunto significativo de población, de alrededor de 1 de cada 5 personas, que señala que no votaría por un candidato a presidente municipal perteneciente a alguno de estos grupos, expresando un conjunto de prejuicios sobre los cuales se debe trabajar para sensibilizar y avanzar en una transformación sociocultural favorable a la inclusión, la igualdad y la no discriminación.

Haciendo un análisis detallado por grupo, se puede observar lo siguiente:

1. Personas indígenas (58.6% Sí / 4.7% No / 36.6% Depende)

- Es el grupo con mayor aceptación electoral, lo cual refuerza su legitimidad política ante la ciudadanía.
- La baja tasa de rechazo (solo 4.7%) indica amplia normalización del liderazgo indígena y reconocimiento social de sus derechos.
- Este resultado se conecta directamente con las respuestas a la pregunta en la que se muestra que las personas indígenas fueron las más reconocidas como grupo en desventaja: el electorado identifica la desigualdad y responde con apertura al voto.

2. Personas con discapacidad (56.6% Sí / 8.4% No / 34.9%





Depende)

- Segundo grupo con mayor disposición de voto favorable.
- La población reconoce la legitimidad y capacidad de las personas con discapacidad para ejercer funciones públicas, así como las reconoce como personas con derechos políticos.
- Refleja empatía y valoración del esfuerzo personal, esto pese a que no es de los grupos que se considera en mayor exclusión de las oportunidades electorales.

3. Personas afromexicanas (45.6% Sí / 17.3% No / 36.8% Depende)

- Presentan niveles medios de aceptación, pero con menor visibilidad social que indígenas o personas con discapacidad.
- La cifra sugiere curiosidad o apertura moderada, aunque también una falta de contacto cotidiano o representación previa que influya en la confianza electoral.
- El 17.3% de rechazo es alto e indica persistencia de estereotipos raciales o falta de identificación cultural.

4. Personas LGBTQ+ (42.8% Sí / 21.3% No / 35.7% Depende)

- Uno de los grupos con mayor resistencia del electorado.
- Aunque un 42.8% dispuesto a votar es una cifra significativa, el 21.3% de rechazo refleja que la diversidad sexual sigue siendo un asunto con altos niveles de prejuicio en el Estado.
- Esto sugiere que la aceptación de los derechos y la visibilidad LGBTQ+ aún no se traduce plenamente en confianza política o voto abierto.

5. Personas migrantes (42.8% Sí / 22.1% No / 35.0% Depende)

- Junto con el grupo LGBTQ+, los migrantes enfrentan la mayor resistencia electoral.
- Esto puede deberse a su menor presencia estructural en la vida política local, así como a percepciones de ajenidad o falta de arraigo comunitario.
- El alto porcentaje de "depende" (35%) indica curiosidad o disposición condicionada al mérito individual.

Tabla 14

Votaría para presidente de su municipio por alguna persona perteneciente a alguno de estos grupos

Pregunta: ¿Usted votaría para presidente de su municipio por una persona...?				
Grupo	Sí (%)	No (%)	Depende de la persona (%)	No contestó (%)
Indígena	58.6	4.7	36.6	0.1
LGBTQ+	42.8	21.3	35.7	0.1
Afromexicana	45.6	17.3	36.8	0.3
Con discapacidad	56.6	8.4	34.9	0.1
Migrante	42.8	22.1	35.0	0.1

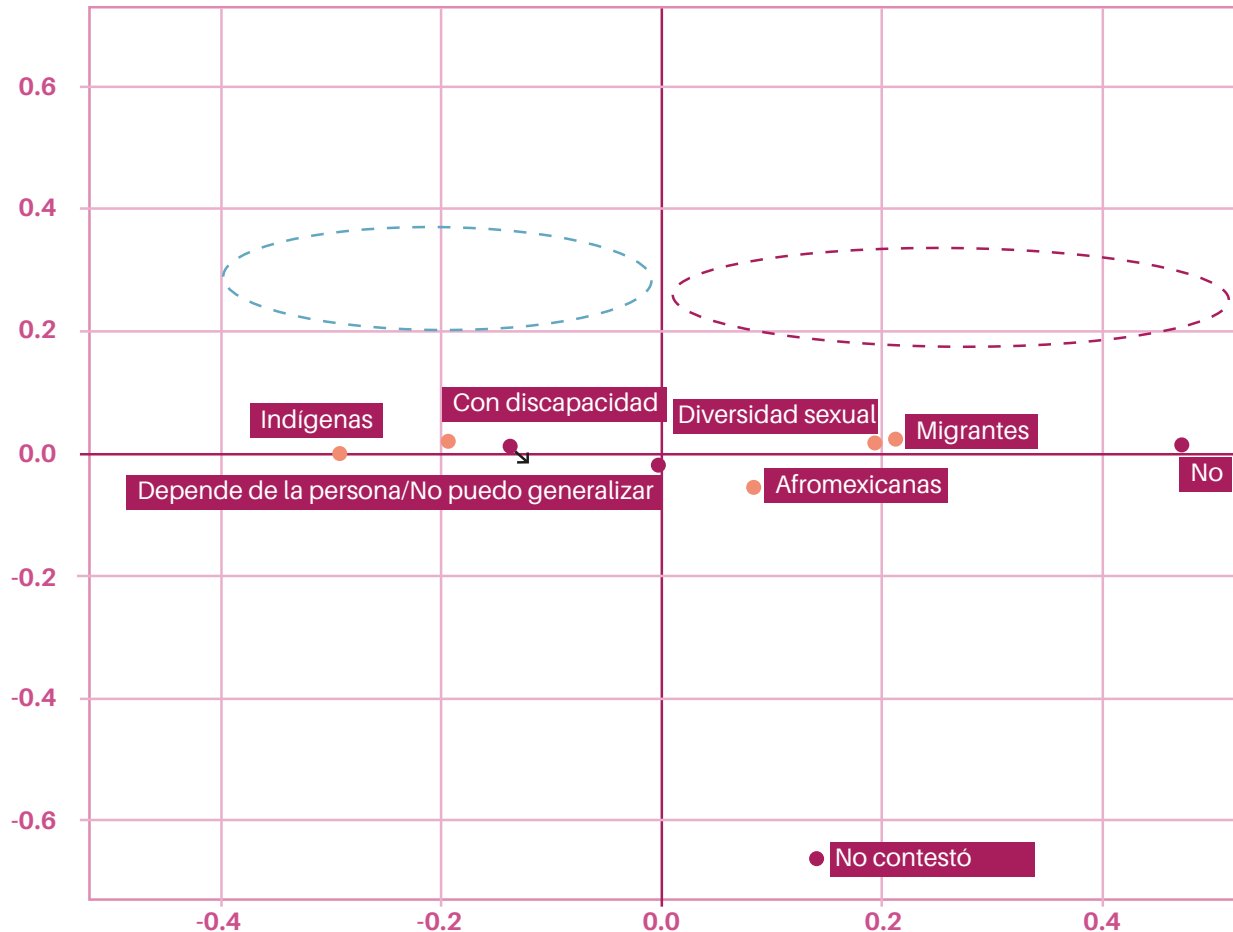
Fuente: Encuesta sobre la percepción de las acciones afirmativas en el proceso electoral 2023-2024 en Guanajuato.

El Análisis de Correspondencias (Gráfica 9) asociado a este tema muestra las preferencias en intención de voto en la población. Se observa una clara preferencia por la intención de voto hacia personas con discapacidad e indígenas. Por el contrario, personas de la diversidad sexual y migrantes son percibidas con alto rechazo por su cercanía con la opción negativa. Finalmente, personas afromexicanas presentan cierto nivel de incertidumbre, aunque con mayor cercanía a la opción negativa. Esto refuerza la idea de que la legitimidad social de estas medidas varía según la percepción colectiva del grupo destinatario.

Gráfica 14

Análisis de Correspondencia sobre la intención de voto hacia grupos de AA

¿Usted votaría para presidente de su municipio por una persona...



Fuente: Encuesta sobre la percepción de las acciones afirmativas en el proceso electoral 2023-2024 en Guanajuato.

Implicaciones

Aunque la mayoría de la población declara estar dispuesta a votar por personas de grupos prioritarios, el grado de apertura varía sustancialmente según el grupo, lo que revela asimetrías en la aceptación social. Estas diferencias deben tomarse en cuenta al momento de diseñar estrategias de inclusión política, ya que la sola postulación no garantiza apoyo electoral.

Además, el hecho de que alrededor de un tercio de las personas diga que “depende” o no pueda generalizar señala un espacio relevante para trabajar en narrativas públicas, visibilidad positiva y legitimidad social de las candidaturas afirmativas.

Para hacer un análisis completo es relevante considerar que la opinión pública puede diferir de los resultados electorales, los cuales tienen la siguiente distribución.

Tabla 15 Distribución poblacional por grupos referentes a acciones afirmativas, población de 18 años o más

Grupo	Porcentaje poblacional	% de candidaturas por grupos de AA respecto a las candidaturas totales	% de candidaturas por grupos de AA con respecto a las candidaturas totales electas
Discapacidad ^a	6.0%	6.1%	8.7%
Diversidad sexual ^b	4.0%	5.8%	7.8%
Migrantes ^a	11.0%	1.2%	2.8%
Indígenas ^a	0.3% (hablantes) 6.6% (auto adscripción)	1.1%	1.9%
Afromexicanas ^a	1.2%	0.3%	0.7%

Nota: Elaboración propia con información del INEGI.

a: Censo de Población y Vivienda 2020.

b: Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (ENDISEG) 2021.

Por lo que podemos concluir de manera más acertada, en el sentido de opinión contra realidad, lo siguiente para los 5 grupos:

- Personas con discapacidad: grupo mejor representado tanto en candidaturas como en elecciones, llegando incluso a la sobrerrepresentación. Coincide con la opinión pública en intención de voto y de participación.
- Personas de la diversidad sexual: percibidas negativamente por la población pese a ser el grupo con mayor sobrerrepresentación tanto en candidaturas como en elecciones.
- Personas migrantes: grupo con mayor porcentaje poblacional, sin embargo, son el más subrepresentado y, además, son quienes presentan el mayor rechazo por parte de la población al ser los mayor relacionados con opciones negativas.
- Personas indígenas: grupo con mejor percepción en la población, sin embargo, son el segundo grupo con menor representación tanto en candidaturas como en elección.
- Personas afromexicanas: grupo con menor representación en cargos públicos, lo que coincide con la neutralidad o indiferencia de la población.

g. Percepción sobre el avance en la participación política de grupos prioritarios

Para las personas encuestadas, en general la participación de integrantes de grupos prioritarios en puestos de representación política se ha incrementado de manera marginal. Como se muestra en la siguiente tabla 64.5% de las personas considera que dicha participación se ha incrementado poco, apenas o nada, mientras que 7.2% considera que el incremento ha sido “algo” y solo 2.4% que ha sido totalmente.

Tabla 16 Incremento de participación política de integrantes de grupos prioritarios

¿Qué tanto considera que se ha incrementado la participación de personas indígenas, de la diversidad sexual, afromexicanas, con discapacidad, migrante en puestos de representación política, como Diputad@s o President@s Municipales?		
	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Nada	15.5	15.5
Apenas	18.9	34.3
Poco	30.3	64.6
Regular	25.1	89.7
Algo	7.2	96.9
Totalmente	2.4	99.3
No contestó	0.7	100.0
Total	100.0	

Fuente: Encuesta sobre la percepción de las acciones afirmativas en el proceso electoral 2023-2024 en Guanajuato.

En esta sección destaca que la categoría de respuesta más elegida fue “poco” (30.3%), lo que confirma una percepción generalizada de avances limitados. Este dato sugiere que, si bien hay una idea de cambio en curso, la ciudadanía aún no percibe transformaciones significativas en la representación política de estos grupos.

El grupo del cual se percibe un mayor incremento en su participación política es el de personas indígenas, seguido del de personas LGBTIQ+. Mientras que los grupos de personas afromexicanas y migrantes se perciben con muy poco incremento en su participación política.

Tabla 17 Qué grupo ha incrementado más su participación política

¿Cuál cree que ha sido el grupo que ha incrementado más su participación política?		
	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Personas indígenas	30.6	30.6
Personas con discapacidad	5.0	35.5
Personas afromexicanas	1.4	36.9
Personas migrantes	1.9	38.8
Personas de la diversidad sexual (LGBTIQ+)	15.3	54.1
No sé	18.9	72.9
Ninguno	18.1	91.0
Todos	8.9	99.9
No contestó	0.1	100.0
Total	100.0	

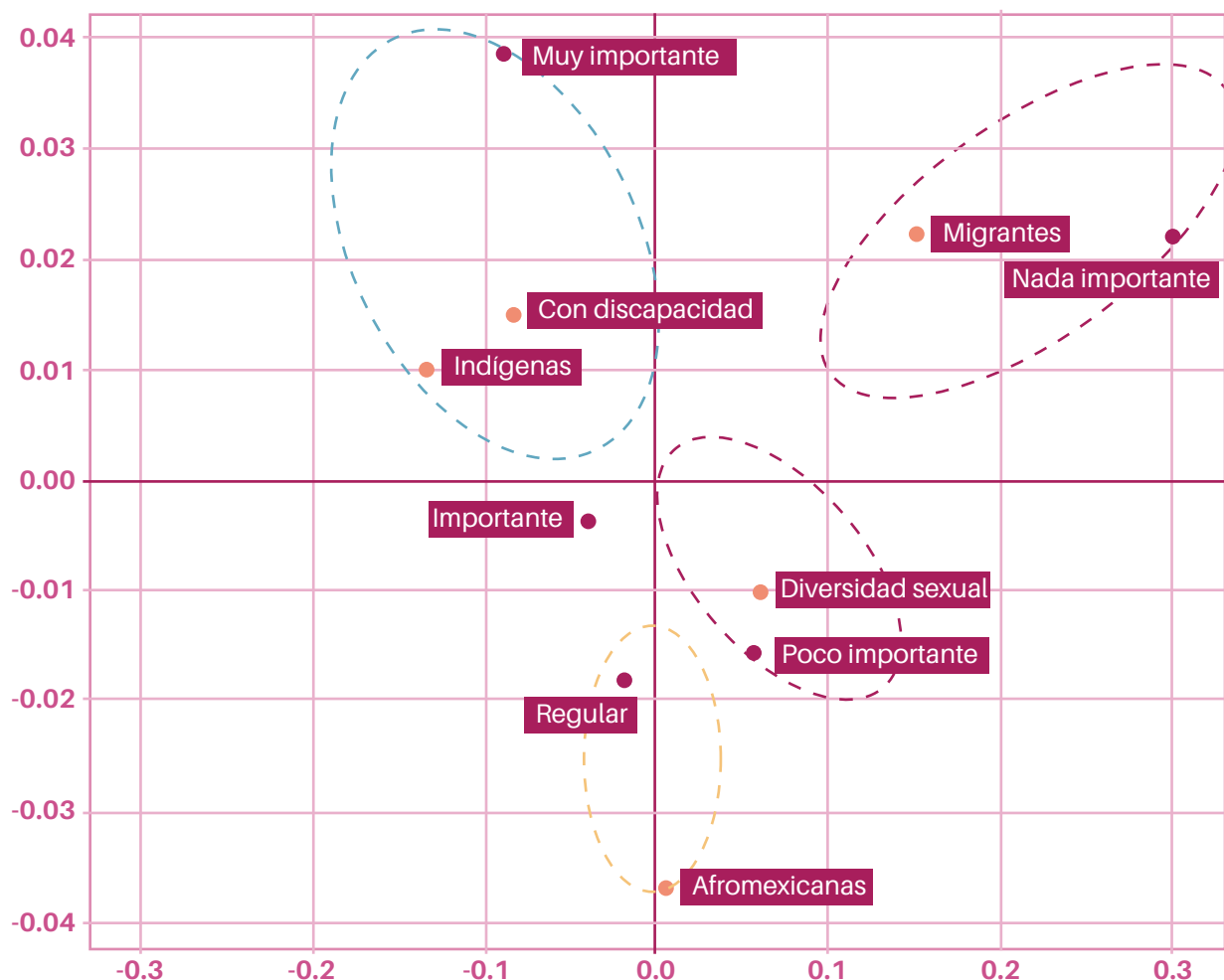
Fuente: Encuesta sobre la percepción de las acciones afirmativas en el proceso electoral 2023-2024 en Guanajuato.

Se realizó un Análisis de Correspondencias para ampliar este análisis (Gráfica 10), en donde se observa la importancia percibida por la población sobre la participación de los grupos prioritarios.



Gráfica 15 Correlación sobre la percepción de la participación de grupos de AA

¿Qué tan importante es para usted que personas... tengan cargos de representación política (Presidencias municipales, diputaciones, regidurías, etc.)?



Nota: Elaboración propia mediante análisis de correspondencia en la encuesta realizada.

La grafica confirma que la precepción de la participación de personas indígenas y con discapacidad es especialmente alta, aunque las personas con discapacidad en este caso se encuentran más cerca de esta opción. Las personas afromexicanas no presentan ninguna preferencia al estar más cerca de importancia regular. Las personas de la diversidad sexual son percibidas con poca importancia. Finalmente, las personas migrantes son quienes tienen la menor percepción en materia de participación política al ser los más cercanos a la nula importancia.

Implicaciones

La ciudadanía percibe que los avances en representación política son insuficientes o poco visibles. Esta evaluación crítica puede estar relacionada con la falta de presencia constante de personas de estos grupos en cargos de elección popular, o con la baja visibilidad pública de quienes sí han accedido a ellos.

Los datos también sugieren que el respaldo a las acciones afirmativas no siempre se traduce en una percepción de cambio estructural real, lo que representa un desafío tanto para las autoridades como para los partidos políticos. Es fundamental avanzar no solo en número de candidaturas, sino también en efectividad, visibilidad y reconocimiento de quienes ejercen funciones públicas desde estas identidades.

Percepción de impacto

Finalmente, se preguntó a las personas si creen que las acciones afirmativas pueden cambiar la cultura política y democrática de Guanajuato. Los resultados muestran una aceptación de más del 68%, registrando solo un 7% de rechazo y un 23.9% de incertidumbre al respecto. Esta consideración, en conjunto con los resultados anteriores confirman que las acciones afirmativas cuentan con una legitimidad social mayoritaria, aunque hay también una franja significativa de escepticismo y también un núcleo de rechazo social, sobre todo producto del desconocimiento de las desigualdades estructurales que enfrentan ciertos grupos, así como de prejuicios sociales sobre ciertas identidades.

Tabla 18 Convicción de que las acciones afirmativas pueden generar impactos positivos

¿Cree que las acciones afirmativas (medidas para beneficiar a grupos con mayor discriminación) pueden cambiar positivamente la cultura política y demo-crática en Guanajuato?	
Respuesta	Porcentaje válido
Sí	68.8
No	7.2
No sé/ No estoy segura(o)	23.9
No contestó	0.1
Total	100.0

Fuente: Encuesta sobre la percepción de las acciones afirmativas en el proceso electoral 2023-2024 en Guanajuato.

Implicaciones

Este hallazgo confirma que, más allá de los matices y niveles de acuerdo con medidas específicas, existe una valoración positiva generalizada hacia el impacto que las acciones afirmativas pueden tener sobre la vida política en la entidad. Para consolidar esta percepción favorable, es clave reforzar la comunicación institucional sobre los objetivos, beneficios y resultados de estas políticas, así como difundir historias concretas de éxito que ayuden a disminuir la incertidumbre aún presente en una cuarta parte de la población.

Análisis de entrevistas con actores clave, como partidos políticos, líderes sociales, candidaturas y autoridades electorales, sobre su percepción de las medidas implementadas.

Conforme se señaló en los entregables cuarto y quinto, los actores institucionales, políticos, sociales y las personas candidatas consideran que los objetivos que persiguen las acciones afirmativas son adecuados, en tanto buscan visibilizar, reconocer y garantizar la representación política de grupos históricamente discriminados. Particularmente en la esfera política, se abocan a incluir voces de la diversidad en los órganos de representación del poder, para aumentar la representación política y con ello garantizar a estos grupos el derecho a votar y a ser votados. Desde la óptica de las personas que integran los propios grupos prioritarios, las acciones afirmativas buscan evitar que se les siga vulnerando y que sean tomadas en cuenta.

Con referencia a las percepciones de esos actores respecto del proceso de implementación de las acciones afirmativas, el balance general es positivo, ya que, por ejemplo, dio oportunidad a algunos partidos políticos para acercarse a los grupos prioritarios para buscar a personas potenciales candidatas, lo que les dejó el aprendizaje de cómo proceder en un terreno político un tanto desconocido para ellos, el cual tendrán que recorrer de ahora en adelante.

Aunque se puso énfasis en tres áreas de oportunidad para fortalecer la implementación de las acciones afirmativas para el siguiente proceso electoral.

Coinciden los actores políticos e institucionales en que la emisión de las reglas de aplicación se acordó muy tarde, como para que los partidos hubieran tenido un tiempo pertinente en procesarlas a lo interno, cuestión que no percibieron ni los actores sociales ni las personas candidatas.

Donde se consideró que hubo problemas para su aplicación fue, por un lado, el ámbito institucional particularmente en lo que refiere al registro. Y, por otro lado, el ámbito partidario, por lo que hace a la selección de personas candidatas.

Respecto del primero, todos los actores coinciden en que algunos de los requisitos establecidos para el registro no eran los más adecuados, porque o bien resultaban insuficientes para asegurar la inscripción de personas que realmente formaran parte de los grupos prioritarios, o bien resultaban difícil de cumplir por parte de dichas personas, dadas las condiciones de exclusión y discriminación en las que se encuentran.

Respecto del segundo, también todos los actores señalan que los partidos políticos no contaban con cuadros políticos emanados de esos grupos prioritarios, como tampoco implementaron alguna estrategia para detectar e integrar liderazgos emergentes de esos grupos, a fin de que la finalidad de las acciones afirmativas se viera realizada en cuanto a lograr formular candidaturas de personas que pertenecieran y trabajaran en favor de alguno de esos grupos prioritarios.

Efectivamente, esos problemas como consecuencia suscitaron otros, como el intento de registrar candidaturas de personas que no formaban parte de algún grupo prioritario, cuestión que diversos actores calificaron de “suplantación”. Pero hablando desde el plano de la implementación de las medidas, fueron los señalados anteriormente los que resultan luego de la investigación realizada.

Conclusiones y Recomendaciones: cómo mejorar la percepción pública de las políticas de acción afirmativa

El presente estudio permite identificar el nivel de conocimiento y percepciones clave de la ciudadanía guanajuatense sobre acciones afirmativas. A partir del análisis, se destacan las siguientes conclusiones generales:

Bajo nivel de conocimiento, pero amplio respaldo normativo.

Aunque solo un tercio de la población ha escuchado hablar sobre acciones afirmativas, existe un respaldo mayoritario a su legitimidad. El 65.5% considera justo que existan reglas que favorezcan la inclusión de personas en situación de discriminación, lo que evidencia una aceptación normativa aun sin conocimiento técnico o detallado.

Reconocimiento extendido de desigualdades estructurales.

Más del 60% de la ciudadanía identifica que ciertos grupos enfrentan obstáculos para acceder a espacios políticos. Las personas indígenas, en situación de pobreza y sin estudios fueron los grupos más mencionados, reflejando una sensibilidad social hacia desigualdades históricas.

Respaldo diferenciado según el grupo beneficiario.

El apoyo a las acciones afirmativas no es homogéneo: es más fuerte hacia personas con discapacidad e indígenas, y menor hacia personas migrantes o de la diversidad sexual.



Esto sugiere que el respaldo social está mediado por estigmas, familiaridad y narrativas sociales dominantes.

Persisten tensiones sobre el principio de mérito.

Si bien una mayoría considera que las personas beneficiadas están igualmente preparadas (51.3%), persiste una proporción significativa que duda (30.8%) o lo niega (17.8%). Además, más del 30% considera que las acciones afirmativas pueden tener efectos negativos, principalmente por una supuesta “discriminación inversa” o dudas sobre la preparación.

Aceptación variable hacia candidaturas inclusivas.

La disposición a votar por personas de grupos históricamente discriminados también varía: hay mayor apertura hacia personas indígenas y con discapacidad (cerca del 57%), y menor hacia migrantes o de la diversidad sexual (42.8%). Estas diferencias marcan límites concretos para la eficacia electoral de las medidas de inclusión.

Expectativas positivas sobre el cambio político.

El 68.8% de la población cree que las acciones afirmativas pueden transformar positivamente la cultura política y democrática. Este respaldo reafirma su legitimidad social y su potencial democratizador, aunque también señala la necesidad de fortalecer su visibilidad y comprensión pública.

En síntesis, los resultados de la encuesta reflejan una alta legitimidad social de las acciones afirmativas, pero también, en contraste, se expresa un núcleo de población en el que persiste el desconocimiento, escepticismo y prejuicio ante dichas acciones, lo que limita su aceptación plena.

La mejora de la percepción pública sobre las acciones afirmativas no depende únicamente de ampliar la información, sino de transformar la narrativa social sobre la igualdad y la representación.

Mientras la ciudadanía siga percibiendo estas medidas como concesiones o privilegios, su legitimidad será parcial. En cambio, si se logra comunicar que las acciones afirmativas son una expresión de justicia social, ampliación de la democrática, fortalecimiento de la gobernanza, la confianza y el respaldo social crecerán de manera sostenida.

De igual forma, los resultados de la encuesta muestran que para ampliar la percepción positiva sobre las acciones afirmativas es necesario que la población reconozca las desventajas estructurales que enfrentan ciertos grupos de poblaciones, derivadas de factores históricos de discriminación.

A continuación, se presentan recomendaciones orientadas a fortalecer la comprensión, confianza y valoración ciudadana sobre estas políticas, mediante ampliar su difusión con estrategias de comunicación inclusivas y cercanas y sensibilización diferenciada según el grupo social y el perfil del electorado, a fin de consolidar su función democrática:

1. Fortalecer la comunicación pública y pedagógica

Uno de los hallazgos más importantes es que dos tercios de la población (66.9%) no conoce las acciones afirmativas. La falta de información alimenta percepciones erróneas de “favoritismo” o “discriminación inversa” (mencionadas por 41.5% de quienes las consideran negativas).

Por ello, se recomienda:

- Diseñar **campañas de comunicación social y educación cívica** permanentes, con lenguaje claro y ejemplos concretos, que expliquen que las acciones afirmativas no otorgan privilegios, sino que **corrigen desigualdades históricas**.
- Difundir **historias reales de éxito y liderazgo** de personas electas mediante acciones afirmativas, mostrando sus capacidades y aportes a la vida pública.
- Aprovechar medios locales, radio comunitaria, redes sociales y escuelas para acercar los contenidos a distintos segmentos poblacionales, especialmente en zonas rurales y donde predomina una baja escolaridad.

2. Enfocar la estrategia educativa en los valores democráticos de la inclusión

Uno de los principales hallazgos de la encuesta es que casi un tercio de la población (29.8%) considera “injustas” las acciones afirmativas, percibiéndolas como una forma de favoritismo o como un mecanismo que debilita la importancia del mérito. Esta interpretación errónea revela que el debate sobre las acciones afirmativas en Guanajuato no es solo jurídico o político, sino profundamente cultural: persisten ideas arraigadas de igualdad formal (“todas las personas son iguales”) que impiden comprender la existencia de fuertes desigualdades sociales en diversos planos, entre ellos el ámbito político electoral, y de la necesidad de medidas dirigidas a esos sectores excluidos y discriminados para caminar hacia la igualdad sustantiva.

Combatir este tipo de percepciones no puede lograrse mediante campañas informativas aisladas o mensajes institucionales de corto plazo. Requiere una estrategia educativa sostenida, transversal y con arraigo social, que incorpore los valores de la inclusión como parte integral de la cultura democrática del estado.





a. Educación cívica y formación ciudadana contextualizada.

La encuesta evidencia un alto nivel de desconocimiento sobre la naturaleza y el propósito de las acciones afirmativas. Por ello, resulta fundamental que los contenidos sobre representación política, diversidad y derechos humanos se incorporen en los programas de educación formal y de formación cívica, desde la educación básica hasta la universitaria. Estos contenidos deben ser contextualizados a la realidad guanajuatense, utilizando ejemplos de mujeres, personas con discapacidad, integrantes de pueblos originarios, migrantes y población LGBT+ que han participado en la vida pública del estado. Ello permitirá que las y los estudiantes no vean las acciones afirmativas como “casos abstractos”, sino como expresiones locales de justicia y pluralidad.

Asimismo, se recomienda que el IEEG, en coordinación con la Secretaría de Educación, promueva materiales pedagógicos —guías, cápsulas audiovisuales, talleres escolares— que expliquen cómo las acciones afirmativas fortalecen la democracia representativa al garantizar que más voces estén presentes en las decisiones públicas.

b. Capacitación institucional y comunicación responsable.

La percepción de injusticia no solo proviene de la ciudadanía, sino también de la forma en que medios, partidos y autoridades comunican el tema. Un discurso poco informado o cargado de estigmas refuerza los prejuicios existentes. Por ello, es necesario capacitar a funcionarios públicos, representantes partidistas y comunicadores sociales en el uso responsable del lenguaje sobre inclusión y no discriminación. Las palabras importan: hablar de “cuotas” o de “beneficios” puede reproducir la idea de privilegio, mientras que hablar de “derechos garantizados” y “democratización de la representación” contribuye a reencuadrar el debate.

Los talleres de sensibilización, guías de estilo inclusivo para medios y manuales de comunicación institucional son herramientas concretas que podrían implementarse con el acompañamiento del IEEG y de organizaciones civiles especializadas en derechos humanos.

c. Diálogo social y reconocimiento mutuo.

Más allá de la educación formal, es necesario propiciar espacios de encuentro entre los grupos beneficiarios de acciones afirmativas y la ciudadanía en general. La evidencia comparada muestra que el contacto directo con personas de grupos históricamente excluidos reduce la percepción de falta de legitimidad, oportunismo o incluso amenaza, y aumenta la empatía social.

Se propone organizar foros, mesas comunitarias y encuentros ciudadanos donde las personas electas mediante acciones afirmativas puedan compartir sus experiencias, logros y desafíos, permitiendo a la sociedad conocer su labor desde una perspectiva experiencial y no estereotipada.

Estos espacios deben priorizar el reconocimiento mutuo: no se trata solo de visibilizar la diferencia, sino de concebirla como parte sustantiva y necesaria de la democracia, y construir confianza social basada en el respeto y la comprensión.

d. Reforzar el vínculo entre inclusión y democracia.

Finalmente, la educación inclusiva debe transmitir que las acciones afirmativas no son concesiones, sino herramientas de fortalecimiento democrático que tienen como base el derecho a la igualdad y a la no discriminación. Un sistema político plural y equitativo no se debilita cuando incluye, sino se vuelve más legítimo. La narrativa debe pasar de “dar oportunidades a unos cuantos” a “garantizar que todas las voces estén representadas”. Este cambio de marco interpretativo es clave para revertir la percepción de injusticia y consolidar una ciudadanía consciente de que para el logro de la igualdad se requieren acciones diferenciadas.

3. Dar visibilidad a los resultados y efectos positivos

Solo 2.4% de la población percibe que la participación de grupos prioritarios ha aumentado “totalmente”, mientras que 64.5% considera que el avance ha sido “poco o nada”. Esta percepción de estancamiento reduce la confianza social en la efectividad de las acciones afirmativas.

Por ello:

- El IEEG y los partidos deben documentar y divulgar los impactos reales: número de candidaturas, personas electas, políticas impulsadas y mejoras en representación.
- Generar informes públicos accesibles que expliquen cómo estas medidas fortalecen la democracia local.
- Incorporar indicadores de transparencia y rendición de cuentas sobre la implementación de las acciones afirmativas.

4. Reforzar la representación simbólica y mediática de los grupos afirmativos

La encuesta evidencia que la aceptación social de las acciones afirmativas no es homogénea entre los distintos grupos de atención prioritaria. Mientras que las personas con discapacidad y los pueblos originarios alcanzan niveles de aprobación superiores al



77%, las medidas dirigidas a personas migrantes y a la población LGBTQ+ apenas superan el 68% de aceptación. Esta diferencia de casi 10 puntos porcentuales revela que las percepciones públicas no se basan únicamente en el conocimiento o desconocimiento de las políticas, sino también en factores culturales, prejuicios arraigados y jerarquías simbólicas sobre qué formas de diversidad se consideran legítimas o aceptables.

Estos datos muestran que en Guanajuato —como en gran parte del país— existe una asimetría en el reconocimiento social: ciertos grupos (personas con discapacidad o comunidades indígenas) son vistos como merecedores de apoyo, mientras que otros (población LGBTQ+ o migrante) enfrentan una legitimidad más frágil, vinculada a estigmas culturales o morales. Esta brecha simbólica se traduce en una menor empatía y, en consecuencia, en mayor resistencia a las políticas de inclusión que buscan favorecerlos. Por tanto, mejorar la percepción pública requiere intervenir no solo a nivel informativo, sino también en el imaginario colectivo: cómo se narran, representan y visualizan estos grupos en los espacios mediáticos, culturales y educativos.

La representación política efectiva no se limita a ocupar cargos o candidaturas; también implica estar presente en el discurso público y en las narrativas que construyen sentido de pertenencia. Cuando ciertos grupos son invisibilizados o caricaturizados, se refuerza su marginación. Por ello, las acciones afirmativas deben ir acompañadas de estrategias de comunicación y cultura cívica que fortalezcan la representación simbólica de estos sectores, mostrando su contribución a la vida social, económica y política del estado.

Estrategias recomendadas

- a. Promover campañas culturales, mediáticas y educativas de reconocimiento plural. Se recomienda desarrollar campañas de comunicación y cultura pública que muestren la diversidad étnica, sexual, migrante y de discapacidad como parte integral de la identidad guanajuatense. Estas campañas deben trascender los marcos conmemorativos o de sensibilización puntual y enfocarse en narrativas positivas, centradas en la aportación, la resiliencia desde la exclusión y discriminación y el liderazgo y el aporte comunitario y social de las personas de estos grupos.

Para ello, pueden aprovecharse medios comunitarios, redes sociales, exposiciones culturales y producciones audiovisuales locales que retraten experiencias cotidianas de inclusión. La meta es desplazar los discursos de compasión o tolerancia hacia discursos de igualdad, pertenencia y contribución ciudadana.

- b. Estimular el liderazgo social y político local. La visibilidad simbólica se fortalece cuando los propios grupos tienen voceros legítimos y referentes visibles en sus comunidades. Se propone que el IEEG, en coordinación con organizaciones de la sociedad civil y universidades, promueva programas de formación y liderazgo

dirigidos a jóvenes indígenas, personas con discapacidad, personas afromexicanas guanajuatenses, personas migrantes retornadas y población LGBTQ+, enfocados en habilidades de comunicación pública, participación política y gestión comunitaria. El objetivo es generar rostros visibles y positivos de la diversidad que funcionen como agentes multiplicadores de inclusión en los ámbitos local y regional.

- c. Impulsar alianzas estratégicas con medios, academia y sociedad civil. La transformación de imaginarios sociales requiere alianzas sostenidas entre el ámbito institucional y la sociedad civil. Se recomienda trabajar con medios de comunicación, periodistas y universidades para posicionar narrativas inclusivas y contrarrestar discursos de odio o desinformación.

Estas alianzas pueden incluir:

- Capacitaciones en periodismo con perspectiva de derechos humanos, para garantizar coberturas respetuosas y responsables sobre grupos prioritarios, por parte de medios de comunicación.
- Sensibilización y capacitación a líderes de opinión en redes sociales, para que promuevan enfoques respetuosos y de reconocimiento de la diversidad social de Guanajuato como un valor para la integración social, y se alejen de perspectivas estigmatizantes.
- Convenios de colaboración con facultades de comunicación, diseño y ciencias sociales para producir contenidos multimedia de alto impacto social.
- Reconocimientos públicos o premios a medios y comunicadores que promuevan la diversidad y la inclusión en su trabajo informativo o cultural.

Reforzar la representación simbólica no es solo una estrategia de comunicación, sino un componente fundamental de la democracia inclusiva. Una ciudadanía que ve representada su pluralidad en los medios, en la cultura y en la política desarrolla mayor confianza institucional y sentido de pertenencia. De este modo, las acciones afirmativas dejan de percibirse como políticas de excepción y se entienden como parte natural del entramado democrático, que reconoce a todos los sectores como actores legítimos del espacio público.

5. Crear espacios de participación ciudadana sobre inclusión política

Un 23.9% de la población respondió “no sé” cuando se le preguntó si las acciones afirmativas pueden transformar la cultura democrática, lo que revela un segmento indeciso o desinformado.



Se recomienda:

- Establecer foros ciudadanos, observatorios y consultas participativas sobre inclusión política, donde la población pueda dialogar, informarse y aportar propuestas.
- Fomentar procesos deliberativos comunitarios que permitan apropiarse de la agenda inclusiva desde la base social, no solo desde la institucionalidad electoral.

6. Reforzar la narrativa sobre mérito y capacidad de las personas beneficiadas de las acciones afirmativas mediante:

- Difusión de los logros obtenidos por las personas que ocupan cargos y forman parte de grupos prioritarios
- Estrategias de comunicación pública, enfatizando que las personas beneficiadas por las acciones afirmativas no son candidatas solo por su pertenencia a un grupo prioritario, sino porque cuentan con la preparación y el derecho a participar en igualdad de condiciones.

IV.- Séptimo entregable:

Recomendaciones

1. Emitir las reglas de aplicación de las AA en un plazo adecuado.
 2. Establecer requisitos objetivos y razonables que no constituyan un obstáculo para que personas pertenecientes a los grupos prioritarios puedan acceder a una candidatura.
 3. Establecer candados que garanticen que la persona que pretende ser inscrita en representación de algún grupo prioritario, efectivamente pertenezca a él, y que, además, cuente con trabajo previo en favor del grupo que pretende representar. Esto último acreditable mediante evidencias que sea razonablemente fácil contar con ellas.
- a. Respecto de la acreditación de una discapacidad permanente, fijar criterios para definir los parámetros respaldados científicamente bajo los cuales se califica una discapacidad como permanente, diferenciando por tipo de discapacidad (física, sensorial, intelectual y psicosocial). Asimismo, eliminar el requisito documental de discapacidad permanente en los casos en que dicha discapacidad sea visiblemente permanente, de acuerdo con parámetros previamente fijados por la autoridad electoral.
 - b. Respecto de la acreditación de identidad sexo genérica diversa, establecer la obligatoriedad para las personas que aspiran a postularse como candidatos y candidatas, que la auto adscripción que haga de su identidad sexo genérica sea

pública, a fin de evitar discordancias entre su adscripción pública como personas heterosexuales, y su acreditación como personas de la diversidad sexo genérica para fines de postulación y beneficio de acciones afirmativas.

De la mano de lo anterior, se recomienda que la auto adscripción se complemente con evidencias de trabajo en favor de la comunidad de la diversidad sexual, que idealmente sea validado por personas de colectivos y organizaciones de esa comunidad.

- c. Respecto de la acreditación de las personas afromexicanas, establecer el criterio adicional consistente en probar que ha trabajado en favor de su comunidad manera sustantiva, sostenida y sistemática.
 - d. Para todos los grupos prioritarios en que ya existe el criterio de presentar evidencias de vínculo con su comunidad, fortalecer esta definición y con base en ello fijar requisitos que eviten suplantaciones.
4. Que los partidos políticos se vean obligados a desarrollar trabajo previo de vinculación con las comunidades que conforman los grupos prioritarios. A este respecto se puede hacer que de sus prerrogativas tengan que ejercer un determinado porcentaje para trabajo político (formación, capacitación, etc.) con estos grupos. Esto a la manera del recurso etiquetado para el “fortalecimiento del liderazgo de las mujeres” que opera actualmente.
 5. Con base en información censal o de encuestas robustas, vincular la representación de las Acciones Afirmativas de cada uno de los grupos prioritarios a su peso demográfico. En este sentido, se propone valorar institucionalmente asignar una cuota para postulaciones que corresponda al porcentaje de peso demográfico de cada grupo prioritario.
 6. Consecuencia de la anterior, emitir Acciones Afirmativas para cada grupo prioritario en particular, con la idea de que se aseguren espacios de postulación para cada grupo, evitando hacerlos competir o establecer alguna prelación entre ellos.
 7. Que el IEEG promueva acciones para contribuir al fortalecimiento del vínculo de los partidos con los diversos grupos prioritarios. Las cuales deben dirigirse al reconocimiento de las condiciones, necesidades y demandas de estos grupos de población; al desarrollo de su cultura política; a la detección y formación de liderazgos; al desarrollo e integración de su agenda en sus plataformas electorales.

8. Que el IEEG establezca criterios que fijen la obligación de dotar de recursos diversos (económicos, logísticos, tiempos de campaña en radio y tv) a las personas candidatas emanadas de estos grupos, a fin de contribuir a que participen en condiciones de igualdad, respecto de las personas que no padecen este tipo de exclusión y discriminación estructural.
9. El propio IEEG debe realizar acciones para el fortalecimiento de la cultura cívica y política de estos grupos prioritarios, así como contribuir a la politización formación de agendas políticas de cada uno de ellos como también apoyar sus procesos organizativos.
10. Que el IEEG, en el marco de sus atribuciones, realice las adaptaciones razonables necesarias a la logística y materiales de los procesos electorales locales, a fin de contribuir a que las personas candidatas de los grupos prioritarios contiendan en condiciones de igualdad con respecto al resto de personas candidatas.
11. Promover que en el ámbito del ejercicio del encargo público al que fue electa una persona de grupos prioritarios por AA, se realicen ajustes razonables a fin de que su desempeño se realice en condiciones de igualdad al resto de las personas con las que interactúa en ese ámbito y que no forman parte de alguno de esos grupos prioritarios.
12. Coadyuvar en que las personas que por AA accedieron a encargos públicos desarrollen agendas de política pública en favor y en colaboración con sus propios grupos prioritarios.
13. Impulsar acciones tendientes a contribuir a que, en el ámbito de gobierno del Congreso y los Ayuntamientos, se instauren espacios tendientes a la representación específica de los grupos prioritarios, como Comisiones, Grupos de Trabajo, Regidurías, etc. Esto a fin de que sean los propios integrantes de estos grupos quienes planteen e impulsen acciones en su favor.
14. **Fortalecer la comunicación pública y pedagógica**
 - Diseñar campañas permanentes de comunicación y educación cívica que expliquen que las acciones afirmativas corrigen desigualdades históricas, no otorgan privilegios.
 - Difundir historias reales de éxito y liderazgo de personas electas mediante acciones afirmativas.
 - Utilizar medios locales, radio comunitaria, redes sociales y escuelas para acercar los contenidos a todos los sectores, especialmente rurales y con baja escolaridad.

15. Enfocar la estrategia educativa en los valores democráticos de la inclusión

- Incorporar contenidos sobre igualdad sustantiva, representación y diversidad en los programas educativos y de formación ciudadana, con ejemplos contextualizados a Guanajuato.
- Elaborar materiales pedagógicos y audiovisuales que expliquen el valor democrático de las acciones afirmativas.
- Capacitar a funcionarios públicos, partidos políticos y comunicadores en el uso responsable del lenguaje inclusivo y no discriminatorio.
- Fomentar espacios de diálogo entre la ciudadanía y los grupos beneficiarios para promover el reconocimiento mutuo y reducir prejuicios.
- Transmitir la idea de que las acciones afirmativas fortalecen la democracia, garantizando representación plural y equitativa.

16. Dar visibilidad a los resultados y efectos positivos

- Documentar y difundir impactos concretos: número de candidaturas, personas electas, políticas impulsadas, mejoras en representación.
- Publicar informes accesibles sobre resultados e impactos democráticos de las acciones afirmativas.
- Incorporar indicadores de transparencia y rendición de cuentas en su implementación.

17. Reforzar la representación simbólica y mediática de los grupos afirmativos

- Desarrollar campañas mediáticas, culturales y educativas que muestren la diversidad étnica, sexual, migrante y de discapacidad como parte de la identidad guanajuatense.
- Promover narrativas positivas centradas en la aportación, resiliencia y liderazgo comunitario.
- Impulsar programas de liderazgo social y político para jóvenes indígenas, personas con discapacidad, migrantes y población LGBTQ+.
- Establecer alianzas con medios, universidades y sociedad civil para construir narrativas inclusivas y contrarrestar discursos de odio.
- Implementar capacitaciones en periodismo con perspectiva de derechos humanos y reconocimientos públicos a medios que promuevan la inclusión.
- Sensibilizar a líderes de opinión y creadores de contenido sobre el valor de la diversidad como elemento de cohesión social.





18. Crear espacios de participación ciudadana sobre inclusión política

- Establecer foros, observatorios y consultas ciudadanas sobre inclusión política y representación.
- Fomentar procesos deliberativos comunitarios para que la agenda inclusiva se construya desde la base social.
- Promover la participación de distintos sectores en el diseño y evaluación de políticas afirmativas, fortaleciendo su legitimidad pública.

Anexo 1 Metodología

Técnica Cuantitativa: Diseño muestral

Población Objetivo

Población de 18 años cumplidos o más con credencial para votar y que reside en el estado de Guanajuato.

Marco Muestral

Catálogo General de Secciones Electorales del INE con corte al 25 de abril de 2025 y Lista Nominal con corte al 31 de marzo de 2025.

Diseño de Muestreo

Bietápico Estratificado:

1era Etapa:

- Método de Extracción: Muestreo proporcional al tamaño sistemático probabilístico con arranque aleatorio y con la lista nominal con corte al 31 de marzo de 2025 como Medida de Tamaño (MOS, por sus siglas en inglés).
- Tamaño de muestra de unidades de muestreo: 13 secciones electorales (conglomerados).
- Estratificación: Por tipo de sección electoral establecida por el INE (Urbana y no urbana —Rural y Mixta—) y densidad poblacional en 3 niveles en secciones urbanas (con corte en los percentiles 33.3 y 66.7) y 2 niveles en secciones no urbanas (con corte en el percentil 50), con lo cual se obtuvo un total de 5 estratos.

2da Etapa:

- Método de Extracción: Muestreo aleatorio sin reemplazo. Para garantizar la aleatoriedad y que todas las personas tuvieran una probabilidad de ser seleccionadas diferente a cero, y por restricciones presupuestales que no permitieron realizar un levantamiento en hogares, se utilizó un esquema de selección de individuos en donde una vez situados los encuestadores en un punto de afluencia determinado (dentro de las secciones electorales seleccionadas previamente en la primera etapa), se aplicó la encuesta a través de una selección sistemática continua para seleccionar personas de manera aleatoria.

- Tamaño de muestra de unidades de muestreo de la etapa: debido al tipo de esquema empleado para seleccionar a las personas dentro de los puntos de afluencia, el número de encuestas levantadas fue, en promedio, de 81 personas en cada sección. En el siguiente cuadro se especifica el número de encuestas realizadas por estrato, con lo cual se alcanzó un tamaño total de 1,059 encuestas.

Tabla 19 Muestra

Estrato	Tipo de sección	Percentiles	No. Secciones electorales	Lista nominal	% Lista nominal	Tamaño de muestra (entrevistas)
1	Urbano	Menor al 33.3%	244	1,025,448	20.9	154
2	Urbano	De 33.3% a 66.6%	575	1,027,936	20.9	252
3	Urbano	Mayor a 66.6%	1,150	1,028,350	20.9	313
4	No urbano	Menor al 50.0%	332	912,926	18.6	198
5	No urbano	Mayor o igual al 50%	965	915,992	18.7	142

Tamaño de muestra

En la etapa del diseño muestral, el cálculo del tamaño de muestra se determinó considerando la estimación de proporciones bajo un Muestreo Aleatorio Simple con corrección por población finita.

Para obtener el tamaño de muestra se maximizó la varianza para garantizar que con los tamaños de muestra propuestos se alcanzara el error máximo propuesto, es decir, se consideró el valor de 0.5 de la proporción a estimar, con lo cual se maximiza la varianza, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$n = \frac{Z_{\alpha/2} * P * Q * deff}{e^2},$$

donde:

- **$Z_{\alpha/2}$:** Nivel de confianza.
- **e:** Error máximo aceptable.
- **deff:** Efecto de diseño.¹²
- **P:** proporción de la población con la característica que se desea estimar.
- **$Q=1-P$.**

Con las 1,059 encuestas realizadas, se obtiene un error de estimación absoluto teórico (bajo muestreo aleatorio simple) con un nivel de 95% de confianza de $\pm 3.01\%$. Sin embargo, al tratarse de un diseño muestral diferente al aleatorio simple, se consideró un efecto de diseño igual a 3 debido a que se trata de una muestra estratificada y bietápica con una selección de personas en puntos de afluencia (conglomerados) y, por consiguiente, se espera una mayor varianza real, por lo tanto, el error de estimación podría ser de hasta $\pm 5.22\%$. En el documento metodológico final se van a presentar los máximos errores alcanzados con la muestra, ya que actualmente se está procesando y analizando la muestra.

Estimación y Cálculo de Estadísticos

- Se consideró el diseño de muestreo complejo (asociado al esquema de levantamiento utilizado) para la estimación de proporciones, sus errores estándares y efectos de diseño, a través del uso de los estimadores de Horwitz Thompson (factores de expansión).
- Se realizó un ajuste posterior de los factores de expansión finales de acuerdo con la distribución de los totales de población por sexo y grupos de edad (post estratificación), de acuerdo con los datos de la lista nominal proporcionada por el IEEG.

En las cifras reportadas en el documento se obtuvo la siguiente información asociada con el diseño muestral:

- Error de estimación absoluto teórico, bajo muestreo aleatorio simple, es de 3.01% con un nivel de 95% de confianza.
- Error estándar estimado obtenido, bajo el diseño de muestreo complejo utilizado, es menor al 3.37% en preguntas no filtradas.

¹² El efecto de diseño expresa la pérdida o ganancia en la eficiencia del diseño de muestreo, ocasionada por el efecto de conglomerar elementos de la población para formar unidades muestrales.



- La raíz del efecto de diseño estimado (pérdida o ganancia en la eficiencia del diseño de muestreo, ocasionada por el efecto de conglomerar elementos de la población para formar unidades muestrales) va de 0.78 a 3.01 en preguntas no filtradas.
- A modo de ejemplo de los valores anteriores, se presentan

Metodología: Análisis de correspondencias múltiple

Objetivo del análisis

El Análisis de Correspondencia Múltiple (ACM) se empleó para analizar las relaciones entre múltiples variables categóricas obtenidas de la encuesta. Su objetivo principal fue visualizar la estructura de los datos en un espacio de dimensiones reducidas, identificando patrones, y asociaciones entre las categorías de las variables.

Fundamentos

El ACM es una técnica de exploración de datos categóricos que permite representar gráficamente las relaciones dentro de una tabla de datos. Para lograr esto, las variables categóricas de la encuesta se transformaron en una matriz binaria. Mediante operaciones algebraicas, esta matriz se procesa para generar un conjunto de coordenadas que se pueden visualizar en una gráfica bidimensional, donde cada punto representa una categoría a analizar. La cercanía entre puntos implica una asociación entre estas categorías y, análogamente, su distanciamiento indica el contrario.

Dado que la encuesta es producto de un diseño muestral, fue fundamental incorporar el factor de expansión de cada encuestado previo al análisis. Este factor asegura que la contribución de cada individuo refleje su representatividad en la población objetivo, garantizando la validez y generalidad en la población objetivo del ACM.

Proceso metodológico

El manejo de los datos se realizó en las siguientes etapas:

1. Preparación de datos: Codificación de todas las variables categóricas a analizar en matriz binaria.
2. Implementación del ACM: Ejecución de un algoritmo para ACM personalizado que integra el factor de expansión muestral en el cálculo de las dimensiones.

3. Selección de dimensiones: Para el análisis se utilizan las dos dimensiones (ejes) que explican el más alto porcentaje de inercia (varianza) acumulada.
4. La gráfica resultante se utiliza para:
 - Identificar grupos de categorías relacionadas.
 - Analizar la posición de cada categoría.

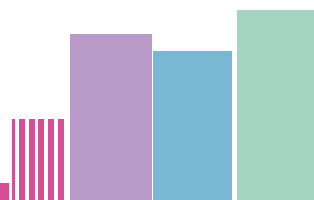
Referencias Bibliográficas

- Bech, J. (2019) Análisis Multivariado, Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Greenacre, M. (2007) Correspondence Analysis in Practice, Boca Raton, Florida: Taylor & Francis Group.
- IBM (2017) IBM SPSS Statistical Algorithms, IBM Corporation.
- Johnson, R. & Wichern D. (2007) Applied Multivariate Statistical Analysis, New Jersey: Pearson Education, Inc.
- Kish, L. (1965). Survey Sampling. Nueva York: John Wiley & Sons.
- Lohr, S. L. (2021). Sampling: Design and Analysis (3a ed.). Boca Ratón, Florida: CRC Press.
- Särndal, C. E., Swensson, B. & Wretman, J. (1992) Model Assisted Survey Sampling. New York: Springer Verlag.

Técnica Cualitativa

La técnica cualitativa consistió en la aplicación de los siguientes instrumentos:

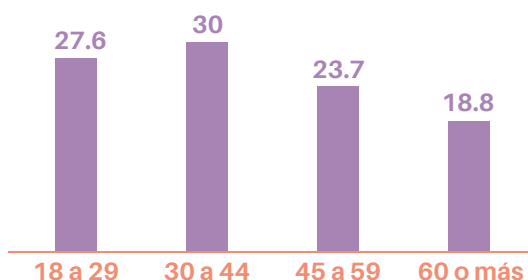
- 7 entrevistas con consejeras y consejeros del IEEG
- 1 entrevista con la Secretaría Ejecutiva del IEEG
- 2 entrevistas con personas responsables de Oficinas de Atención a personas de Grupos Prioritarios, del IEEG
- 2 entrevistas a personas candidatas por AA ganadoras
- 5 entrevistas con personas representantes del Partidos Políticos
- 1 grupo focal con personas que pertenecen a organizaciones de la Sociedad Civil conformadas por personas de Grupos Prioritarios, o bien por personas que trabajan en favor de comunidades de los Grupos Prioritarios
- 1 entrevista con una persona que forma parte de una asociación que promueve el voto de la comunidad migrante.



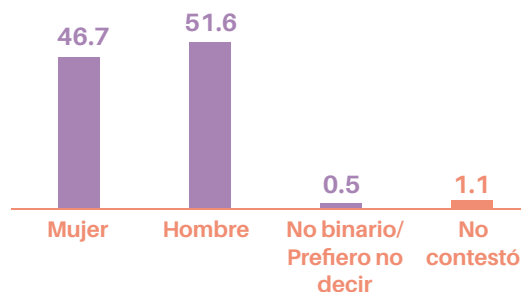


Anexo 2 Gráficas de barras

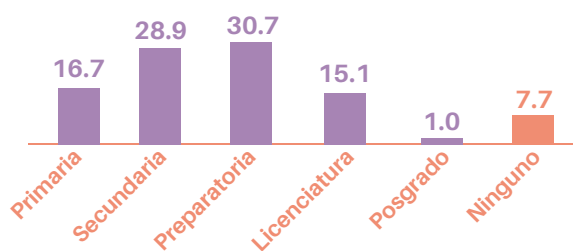
Grupos de edad (%)



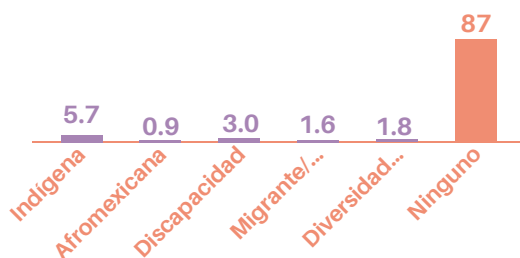
Género (%)



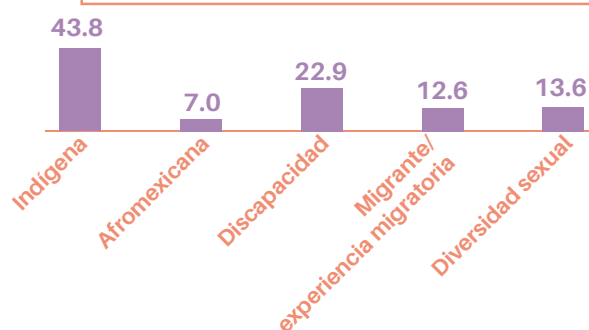
4. ¿Cuál es su nivel de estudios concluidos? (%)



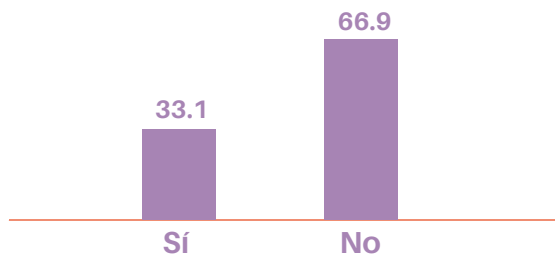
5. ¿Usted se identifica como perteneciente a alguno de los siguientes grupos? (%)



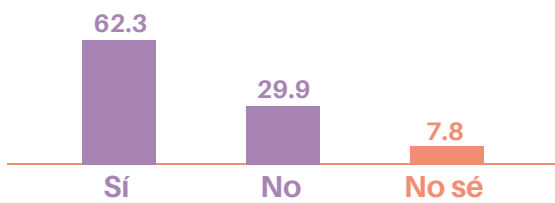
5. ¿Usted se identifica como perteneciente a alguno de los siguientes grupos? (%) [Considera solo al 13.0% que sí se identifica con algún grupo]



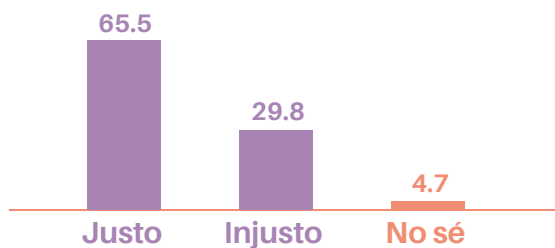
6. ¿Ha escuchado hablar sobre acciones para favorecer a personas de grupos en situación de vulnerabilidad para que se postulen como candidatos en las elecciones? (%)



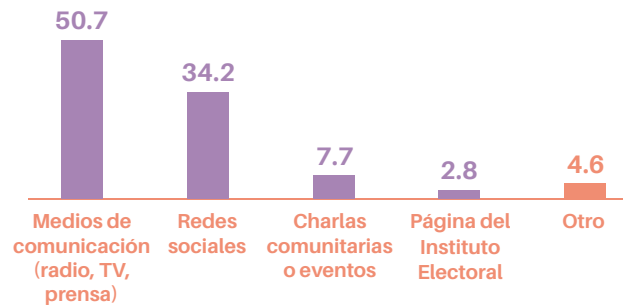
8. ¿Considera que hay grupos de personas que tienen mayores desventajas para participar en política y ser candidatas en las elecciones? (%)



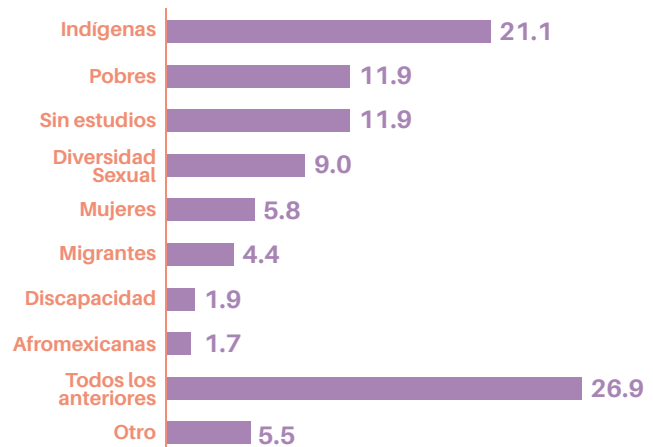
10. ¿Considera que es justo o injusto que haya reglas electorales que favorezcan la inclusión de personas con mayores desventajas o que comúnmente son discriminadas? (%)



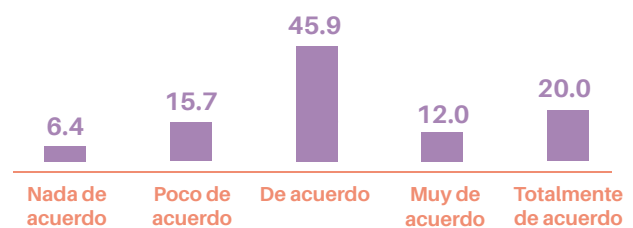
7. ¿A través de qué medio(s) se enteró? (%)



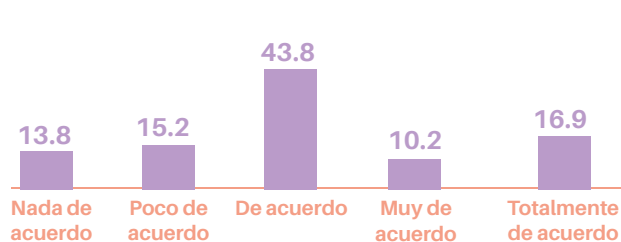
9. ¿Quiénes?



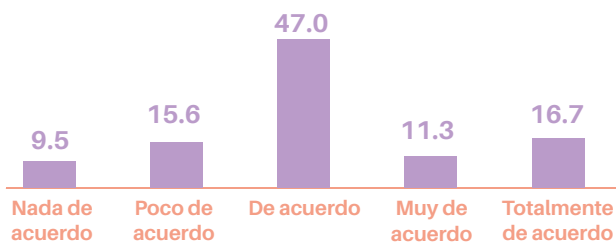
11.1. ¿Qué tan de acuerdo está con que existan acciones para favorecer la participación como candidatas en las elecciones de personas indígenas? (%)



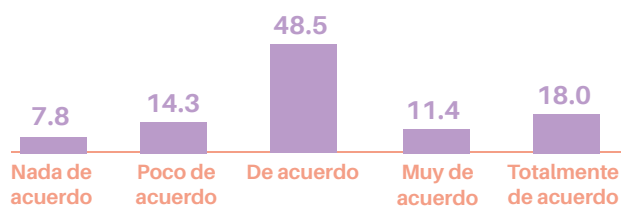
11.2 ¿Qué tan de acuerdo está con que existan acciones para favorecer la participación como candidatas en las elecciones de personas de la diversidad sexual? (%)



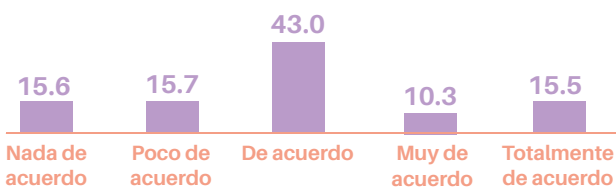
11.3 ¿Qué tan de acuerdo está con que existan acciones para favorecer la participación como candidatas en las elecciones de personas de la afromexicanas? (%)



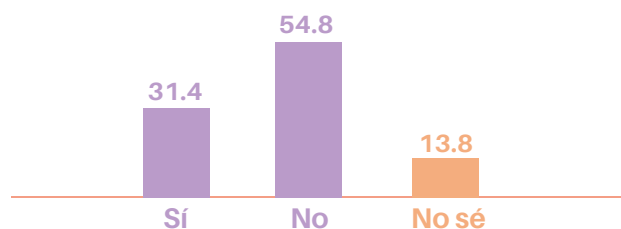
11.4 ¿Qué tan de acuerdo está con que existan acciones para favorecer la participación como candidatas en las elecciones de personas con discapacidad? (%)



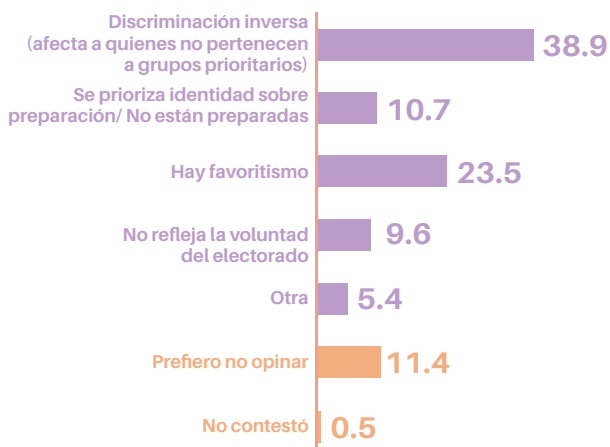
11.5 ¿Qué tan de acuerdo está con que existan acciones para favorecer la participación como candidatas en las elecciones de personas migrantes? (%)



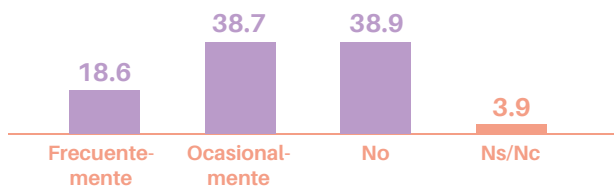
12. ¿Cree que las acciones que favorecen a estos grupos pueden tener efectos negativos en el resto de la sociedad o para otros grupos o personas? (%)



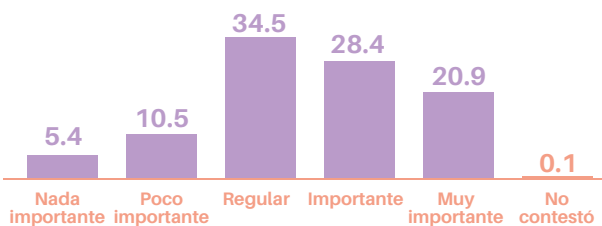
13. ¿Cuáles?



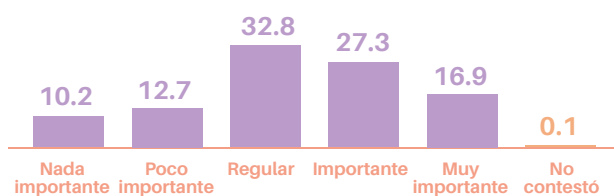
14. ¿Ha escuchado comentarios negativos o de rechazo hacia estas acciones afirmativas en su comunidad o círculo cercano? (%)



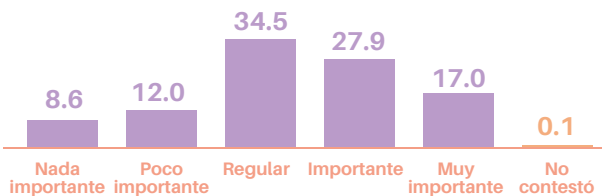
15.1 ¿Qué tan importante es para usted que personas indígenas tengan encargos de representación política (Presidentes Municipales, Diputados, Regidores, etc.)? (%)



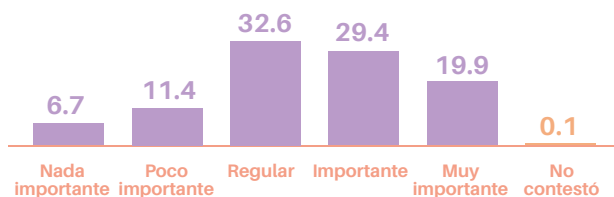
15.2 ¿Qué tan importante es para usted que personas de la diversidad sexual tengan encargos de representación política (Presidentes Municipales, Diputados, Regidores, etc.)? (%)



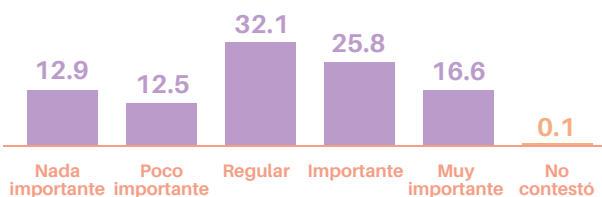
15.3 ¿Qué tan importante es para usted que personas afromexicanas tengan encargos de representación política (Presidentes Municipales, Diputados, Regidores, etc.)? (%)



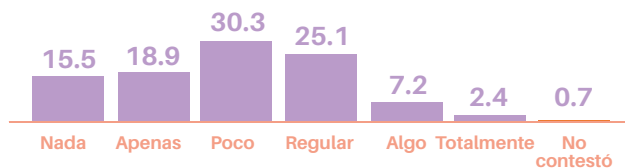
15.4 ¿Qué tan importante es para usted que personas con discapacidad tengan encargos de representación política (Presidentes Municipales, Diputados, Regidores, etc.)? (%)



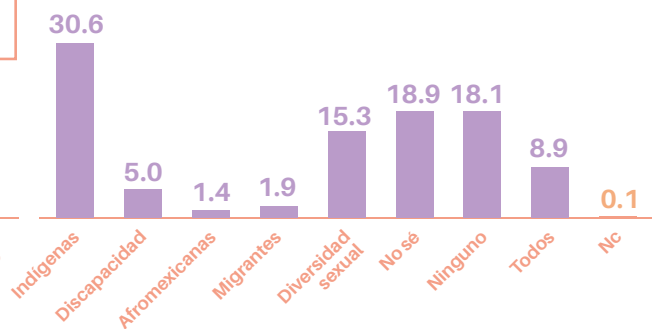
15.5 ¿Qué tan importante es para usted que personas migrantes tengan encargos de representación política (Presidentes Municipales, Diputados, Regidores, etc.)? (%)



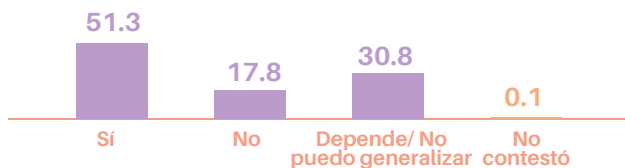
16. ¿Qué tanto considera que se ha incrementado la participación de personas indígenas, de la diversidad sexual, afromexicanas, con discapacidad, migrante en puestos de representación política, como Diputados o Presidentes Municipales? (%)



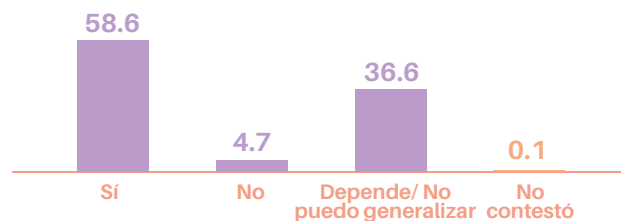
17. ¿Cuál cree que ha sido el grupo que ha incrementado más su participación política? (%)



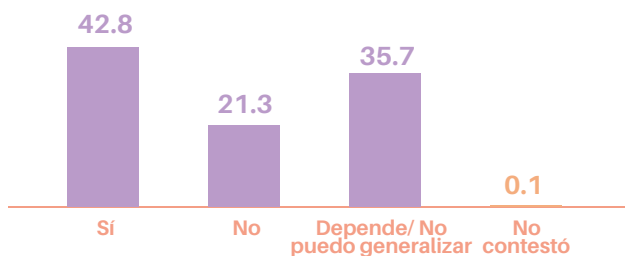
18. ¿Considera que las personas postuladas mediante estas acciones están igualmente preparadas, respecto de las que no forman parte de estos grupos, para desempeñar el cargo público? (%)



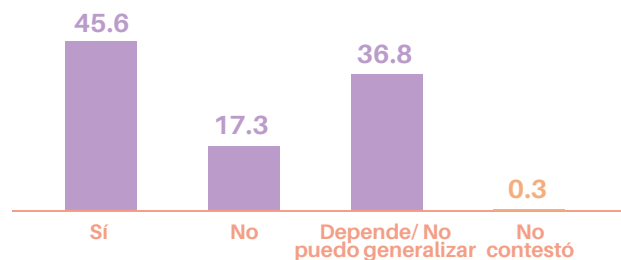
19.1 ¿Usted votaría para presidente de su municipio por una persona indígena? (%)



19.2 ¿Usted votaría para presidente de su municipio por una persona de la diversidad sexual? (%)



19.3 ¿Usted votaría para presidente de su municipio por una persona afromexicana? (%)





www.ieeg.mx

FB | IEEGTO YT | IEEGTV X | IEEG IG | ieeguanajuato TikTok | ieeg.official



NMX-R-025-SCFI-2015

Registro: RPrIL-071

Organización certificada desde el 28 de enero de 2017 y recertificada el 11 de febrero de 2025 con fecha de expiración del 11 de febrero de 2028.

