



Fomentar la inclusión, participación y representación democráticas de poblaciones minoritarias

Un mapa de navegación para analizar
las **acciones afirmativas** en la Ciudad de México
(2017-2025)

Opúsculo de divulgación del
*Estudio sobre la eficacia en la aplicación de las acciones afirmativas implementadas en
los Procesos Electorales Locales 2017-2018, 2020-2021 y 2023-2024, así como el beneficio
que le depara a los grupos de atención prioritaria en la Ciudad de México*





CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Consejera presidenta: Patricia Avendaño Durán

Personas consejeras electorales: Erika Estrada Ruiz
María de los Ángeles Gil Sánchez
Maira Melisa Guerra Pulido
Cecilia Aída Hernández Cruz
Sonia Pérez Pérez
Ernesto Ramos Mega

Secretario ejecutivo: Bernardo Núñez Yedra

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE EL CONSEJO GENERAL

Partido Acción Nacional: Aníbal Cañez Morales, propietario
Daniel Eduardo Martínez Jarero, suplente

Partido Revolucionario Institucional: Enrique Nieto Franzoni, propietario
Cristhian Omar Castillo Triana, suplente

Partido de la Revolución Democrática Ciudad de México: Mario Enrique Tripp Reyna, propietario
Argel Tadeo Nuño Serna, suplente

Partido del Trabajo: Ernesto Villarreal Cantú, propietario
Benjamín Jiménez Melo, suplente

Partido Verde Ecologista de México: Yuri Pavón Romero, propietario
Dafne Rosario Medina Martínez, suplente

Movimiento Ciudadano: Natalia Dahi Barajas Rangel, propietaria
Horacio Salomón Abreu García, suplente

Morena: Carlos Yael Vázquez Méndez, propietario
Zazil Citlalli Carreras Ángeles, suplente

DIPUTADAS Y DIPUTADOS INVITADOS PERMANENTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Partido Acción Nacional: Ricardo Rubio Torres, propietario
Diego Orlando Garrido López, suplente

Partido Revolucionario Institucional: Tania Nanette Larios Pérez, propietaria

Partido de la Revolución Democrática: Nora del Carmen Bárbara Arias Contreras, propietaria
Pablo Trejo Pérez, suplente

Partido del Trabajo: Ernesto Villarreal Cantú, propietario
Diana Barragán Sánchez, suplente

Partido Verde Ecologista de México: Manuel Talayero Pariente, propietario

Movimiento Ciudadano: Royfid Torres González, propietario
Patricia Urriza Arellano, suplente

Morena: Martha Soledad Ávila Ventura, propietaria



Fomentar la inclusión, participación y representación democráticas de poblaciones minoritarias

Un mapa de navegación para analizar
las **acciones afirmativas** en la Ciudad de México
(2017-2025)

Opúsculo de divulgación del
*Estudio sobre la eficacia en la aplicación de las acciones afirmativas implementadas en
los Procesos Electorales Locales 2017-2018, 2020-2021 y 2023-2024, así como el beneficio
que le depara a los grupos de atención prioritaria en la Ciudad de México*

Willibald Sonnleitner y Margarita Moreno



Contenido

Elaboración y coordinación: Willibald Sonnleitner y Margarita Moreno

Edición

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE GÉNERO, DERECHOS HUMANOS, EDUCACIÓN CÍVICA Y CONSTRUCCIÓN CIUDADANA

Carlos Román Cordourier Real, director ejecutivo

Coordinación: Mauro Sergio Solano Olmedo, coordinador editorial

Supervisión: Kythzia Cañas Villamar, jefa de Departamento de Diseño y Edición

Diseño y formación: Samantha Velasco Rangel, analista diseñadora

Corrección de estilo: Oscar Jordan Guzmán Chávez, analista corrector de estilo

Primera edición, junio de 2026

D. R. © Instituto Electoral de la Ciudad de México
Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines,
Tlalpan, 14386, Ciudad de México

www.iecm.mx

Impreso y hecho en México

Publicación gratuita, prohibida su venta

Índice

7	Presentación
9	Proemio
12	Mapa de navegación
15	Introducción: la inclusión democrática de poblaciones minoritarias
18	1. Marco conceptual y metodológico
18	1.1 ¿Qué es la representación democrática y sustantiva?
22	1.2 ¿Cómo se definen las acciones afirmativas, histórica y actualmente?
26	1.3 El reto de la delimitación y medición de los grupos de atención prioritaria

33	1.4 Herramientas metodológicas para observar y medir los efectos de las acciones afirmativas sobre la participación y la representación política
41	2. Desentrañando el rompecabezas de la representación de grupos minoritarios
41	2.1 Efectos contundentes sobre la participación y la representación descriptiva
49	2.2 Productividad y efectividad en la representación legislativa
52	2.3 La representación sustantiva de grupos de atención prioritaria
52	2.3.1 ¿Qué diputaciones presentan iniciativas en beneficio de los GAP?
55	2.3.2 El destino de las iniciativas: ¿a qué grupos representan?
57	2.3.3 Efectividad legislativa de las diputaciones electas por acción afirmativa
59	2.4 Acciones afirmativas y representación sustantiva
65	Conclusiones: alcances, retos y áreas de oportunidad
73	Agradecimientos
75	Fuentes consultadas

Presentación

El Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), junto con El Colegio de México, elaboró el *Estudio sobre la eficacia en la aplicación de las acciones afirmativas implementadas en los procesos electorales 2017-2018, 2020-2021 y 2023-2024, así como el beneficio que le depara a los grupos de atención prioritaria en la Ciudad de México* (Estudio).

Atendiendo a las demandas sociales de contar con procesos electorales y órganos públicos con mayor representación, inclusión y diversidad que reflejen la composición plural de la ciudadanía, el IECM implementó, desde 2018, la postulación de acciones afirmativas para diferentes grupos poblacionales que, de forma histórica, han sido relegados para ocupar espacios de poder.

La visión al implementar las acciones afirmativas, por regla general, se ha limitado al análisis de las postulaciones. Sin embargo, en el Instituto se profundiza al considerar los resultados de la elección, es decir, cómo esas postulaciones se traducen en cargos. Con la presente investigación, se busca aportar un nuevo nivel de análisis, ya que se expone acerca del trabajo realizado por personas diputadas que integraron diversas legislaturas del Congreso local, a partir de su postulación por medio de las acciones afirmativas.

En este sentido, el Estudio recopila y sistematiza los resultados de la implementación en la postulación de acciones afirmativas en las elecciones locales de 2018, 2021 y 2024. En él se refleja el número de personas postuladas por alguno de los siguientes grupos de atención prioritaria: jóvenes, personas adultas mayores, integrantes de pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas, personas afromexicanas, personas con discapacidad y personas de la diversidad sexual y de género.

El presente opúsculo de divulgación sintetiza el Estudio. Inicia con una descripción teórica sobre los retos de la representación democrática de poblaciones minoritarias, partiendo de los diferentes enfoques académicos y de la literatura especializada, y se definen conceptos y principios, como los diferentes tipos de representación (formal, descriptiva, simbólica y sustantiva). Continúa con una descripción histórica sobre la construcción conceptual de las acciones afirmativas y su implementación en diferentes países y, de forma particular, en México.

Luego, se describen los resultados de la implementación de las acciones afirmativas en las elecciones locales de la Ciudad de México a partir de la construcción de diversos indicadores enfocados en tres ejes básicos:

- a) registro de candidaturas;
- b) resultados de la elección, y
- c) trabajo legislativo.

Para ello, además de mostrar el número de postulaciones y de personas electas, El Colegio de México realizó 27 entrevistas a profundidad, con igual número de personas, integrantes del Congreso de la Ciudad de México en alguna de las tres primeras legislaturas.

Con la información presentada, se propone una serie de conclusiones y recomendaciones para diversas autoridades, con el objetivo de mejorar la implementación y los resultados de las acciones afirmativas. Los insumos proporcionados por el Estudio para avanzar en la construcción de acciones afirmativas más resilientes, que respondan a las exigencias de la ciudadanía y contribuyan a una representación sustantiva de mayor calidad para las personas que pertenecen a los diversos grupos de atención prioritaria, deben ser considerados, en lo que les corresponde, por los diferentes actores, como el Congreso de la Ciudad, el propio IECM, los partidos políticos, las autoridades jurisdiccionales, los medios de comunicación y la misma academia. Este trabajo de reconocimiento de las acciones afirmativas debe ser permanente, constante y progresivo.

La lectura de este trabajo sintético permitirá a las personas interesadas tener un contexto general del Estudio, así como ahondar en alguno de los temas más relevantes respecto a la aplicación de las acciones afirmativas para los grupos de atención prioritaria en la Ciudad de México. Invito a las personas interesadas a consultar el Estudio que ponemos a disposición, de forma íntegra, en la Biblioteca Electrónica del IECM, para contribuir en esta amplia discusión.

Sonia Pérez Pérez

Consejera electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México

Proemio

El Instituto Electoral de la Ciudad de México ha impulsado medidas para ampliar el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales y favorecer una participación más incluyente, especialmente entre los grupos de atención prioritaria, en el marco de sus atribuciones y del compromiso institucional con el fortalecimiento de la democracia local. Entre dichas medidas, las acciones afirmativas se han consolidado como un instrumento orientado a reducir barreras históricas de acceso a la contienda electoral frente a una situación de desigualdad y a promover la integración plural de los órganos de representación en esta Ciudad para la construcción de un presente con igualdad sustantiva.

Esta publicación de divulgación sintetiza los principales hallazgos del *Estudio elaborado por El Colegio de México sobre la eficacia en la aplicación de las acciones afirmativas implementadas en los Procesos Electorales Locales 2017-2018, 2020-2021 y 2023-2024, así como el beneficio que le depara a los grupos de atención prioritaria en la Ciudad de México.*

La elaboración del Estudio se llevó a cabo en cumplimiento de la sentencia TECDMX-JLDC-138/2023 dictada por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México y del Acuerdo IECM/ACU-CG-163/2024 emitida por este Instituto Electoral. Para ello, se desarrolló un trabajo coordinado entre distintas áreas del Instituto y El Colegio de México.

El análisis considera seis grupos de atención prioritaria: juventudes, personas adultas mayores, pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas, personas afromexicanas, con discapacidad y de la diversidad sexual y de género.

Con una metodología mixta —basada en el registro de candidaturas, los resultados electorales, indicadores de desempeño legislativo y entrevistas a profundidad— se examina en qué medida las postulaciones derivan en cargos y cómo se reflejan en el quehacer legislativo.

En este sentido, esta síntesis está concebida como una herramienta accesible para facilitar la consulta y comprensión del Estudio completo, así como para orientar una lectura ágil y focalizada de sus apartados, datos y recomendaciones. Al mismo tiempo, busca servir como punto de partida para promover el análisis y la deliberación pública informada sobre el diseño y los efectos de las acciones afirmativas en diálogo con los partidos políticos y con los mismos grupos de atención prioritaria, a fin de fortalecer acuerdos y rutas de mejora que consoliden la inclusión política en la Ciudad de México con miras al proceso electoral 2026-2027.

Los resultados permiten identificar, por un lado, incrementos en la participación y en la representación descriptiva de los grupos considerados, a través del crecimiento de candidaturas y de personas electas mediante acciones afirmativas. Por otro lado, el estudio muestra que la relación entre presencia en los órganos de representación y representación sustantiva —expresada en agendas, iniciativas y resultados legislativos— responde a factores adicionales y no opera de manera automática. Así, se observa que una proporción relevante de iniciativas orientadas a atender problemáticas de los grupos de atención prioritaria es impulsada también por diputaciones electas sin acción afirmativa, y que el desempeño legislativo se vincula, entre otros elementos, con trayectorias y vínculos previos de carácter partidista y social.

Con este encuadre, el documento ofrece un mapa de navegación para revisar alcances, retos y áreas de oportunidad en el diseño e implementación de acciones afirmativas en la Ciudad de México, distinguiendo sus efectos sobre la participación electoral, la integración de los órganos de representación y la producción legislativa. Asimismo, integra recomendaciones dirigidas a distintas instancias y actores, con el propósito de contribuir a una reflexión informada que fortalezca la inclusión política sin generar nuevas barreras de acceso ni mecanismos de exclusión.

De este modo, tanto la presente síntesis como el Estudio completo sobre la eficacia en la aplicación de las acciones afirmativas implementadas en los Procesos Electorales Locales 2017-2018, 2020-2021 y 2023-2024 constituyen una oportunidad para reflexionar sobre los avances alcanzados y los desafíos pendientes en su diseño e implementación por parte de la autoridad electoral de la Ciudad de México.

Agradecemos profundamente a El Colegio de México la elaboración de estos documentos e invitamos al público en general a conocer este trabajo para seguir construyendo condiciones que permitan ir construyendo medidas que permitan una igualdad en los procesos de acceso a los cargos de elección pública en la Ciudad de México, así como eliminar las condiciones estructurales de estas desigualdades que limitan el ejercicio pleno de los derechos político electorales de la ciudadanía.

Maira Melisa Guerra Pulido
Consejera electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México

Mapa de navegación

Este opúsculo de divulgación presenta los principales resultados de una investigación más amplia y detallada, elaborada por un equipo de especialistas conformado por investigadores de El Colegio de México para evaluar la eficacia de las acciones afirmativas implementadas en la Ciudad de México desde 2018. Proporciona un *mapa de navegación* para facilitar la exploración, el análisis y la lectura del Estudio completo.¹

Se inicia con una breve introducción del tema, de los intereses centrales y de las preguntas que orientaron la investigación. Acto seguido, se resumen su marco conceptual, metodológico y temporal, los procesos analizados, los datos recopilados y los indicadores construidos para medir los efectos de las cuotas

¹ La investigación se intitula *Estudio sobre la eficacia en la aplicación de las acciones afirmativas implementadas en los Procesos Electorales Locales 2017-2018, 2020-2021 y 2023-2024, así como el beneficio que le depara a los grupos de atención prioritaria en la Ciudad de México*. Consta de 898 páginas y fue elaborada a solicitud del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) —por mandato del Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TECDMX) y a raíz de las sentencias emitidas previamente por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)—.

El equipo de investigación estuvo dirigido por Willibald Sonnleitner y coordinado por Margarita Moreno; contó con la participación de Alejandro Vázquez Arana (investigador asociado a cargo del análisis cuantitativo), Luis Manuel Lugo Jaimes (asistencia general), Emilio Carrillo Lara (asistencia en el análisis de las iniciativas legislativas), Juan Andrés Bogado Bazzano (entrevistas), Óscar Ali Nava García (asistencia en investigación documental) y Manuel Jonathan Soria (asistencia académica).

También contó con la asesoría de un Comité de Expertas y Expertos, conformado por Julia Isabel Flores Dávila, Mauricio Huesca Rodríguez, Khemvirg Puente Martínez y Martha Singer Sochet, a quienes agradecemos su acompañamiento, las experiencias compartidas, sus valiosos consejos, orientaciones y observaciones.

El Estudio completo puede consultarse en la página web de la Biblioteca Electrónica del IECM: <https://www.iecm.mx/www/docs/Acciones-afirmativas-2025/Informe_acciones_afirmativas_colmex.pdf>.

afirmativas sobre la participación y la representación democrática de seis grupos de atención prioritaria (GAP). Posteriormente, se presentan los resultados más relevantes obtenidos a lo largo de 10 meses de trabajo, mediante cuadros, gráficas e ilustraciones sintéticas de los principales datos y hallazgos, con referencias puntuales a los distintos apartados del Estudio, que permitirán profundizar en su interpretación. Finalmente, se destacan las principales conclusiones y recomendaciones, los retos y las áreas de oportunidad para el futuro.

Esperamos que este texto contribuya a la difusión del Estudio, sirva de guía e invite a analizar sus aportes, al habilitar una lectura ágil, flexible e iterativa de su introducción, sus cuatro capítulos, sus conclusiones, sus anexos y las recomendaciones que derivamos de él, según los intereses de cada persona.

Introducción: la inclusión democrática de poblaciones minoritarias

El Estudio plantea una pregunta clave para las democracias contemporáneas: ¿Cómo promover la participación y la representación política de poblaciones minoritarias en situaciones diversas de vulnerabilidad, discriminación o subrepresentación política, en sociedades marcadas por fuertes desigualdades? Con todo y sus especificidades, la experiencia reciente de la Ciudad de México aporta elementos valiosos para comprender la complejidad de este reto global y para analizar las políticas de acción afirmativa que buscan ampliar la inclusión democrática de estos grupos de atención prioritaria (GAP), en la capital y en otras entidades.

Esta cuestión rebasa el caso de estudio y plantea desafíos cruciales para la gobernanza democrática, dentro y fuera de México. Históricamente, los regímenes representativos se han enfocado en la integración política de las mayorías, mediante diversos mecanismos de expresión, deliberación, organización, movilización, votación, registro y agregación de preferencias —colectivas o individuales—. Pero en contraste con los retos de la participación política, resueltos en formas más o menos satisfactorias y exitosas, los desafíos de la representación democrática rebasan las dimensiones formales de los sistemas político-electorales y siguen configurando un verdadero rompecabezas para nuestras sociedades y para las ciencias políticas y sociales.

Todas las personas aspiran a ser *representadas*, defendidas y atendidas por otras personas *representantes* que sean sinceras y responsables, competentes y honestas, profesionales y eficientes, cercanas y sensibles, confiables y auténticas, legales y legítimas. Todas tienen una idea —aparentemente simple e intuitiva—

tivamente clara— de lo que para cada una de ellas significa e implica dicha relación de representación. Y prácticamente toda la *ciudadanía crítica* comparte, también, una genuina frustración y una recurrente decepción con respecto a las personas que se eligen y a las instituciones encargadas de representarla.

Estas tensiones son constitutivas de los regímenes representativos —desde su invención e instauración— y siguen caracterizando lo que ahora se denomina “crisis de la representación”. Esta última ha entrado en una nueva etapa, marcada por la politización de las adscripciones grupales e identitarias de minorías en situaciones variadas de desigualdad, desventaja o subrepresentación, de vulnerabilidad o marginación, de discriminación o exclusión. Se comprende —de forma instintiva también— que las frustraciones políticas incrementan cuando un número creciente de personas resienten que sus opiniones y aspiraciones, sus preferencias e intereses grupales o individuales resultan ser minoritarios, que carecen de representación, voz e influencia suficientes, que tienen que resignarse a acatar las decisiones o plegarse a las imposiciones mayoritarias.

Pero lo que no se entiende de manera precisa ni intuitiva es cómo funciona la fábrica de la representación democrática, ni qué se puede hacer en concreto para repararla, más allá de designar e inculpar a los “malos” gobernantes, de reclamar su sanción o castigo, de anhelar su sustitución por “buenos” y “auténticos” representantes. ¿Por qué tantas instancias representativas producen tan pocos resultados satisfactorios y convincentes? ¿Qué hacer para generar vínculos más eficaces y legítimos de responsabilidad, sensibilidad y rendición de cuentas? ¿Cómo ampliar la representación democrática (y cómo mejorar su calidad sustantiva)?

Para indagar en estas preguntas fundamentales, se estudian las acciones afirmativas implementadas por el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) en favor de seis GAP, integrados por personas jóvenes; adultas mayores; con discapacidad; de la diversidad sexual y de género; afromexicanas; pertenecientes a pueblos y barrios originarios, o comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México. El objetivo de esas medidas fue potenciar la postulación de candidaturas de estos sectores minoritarios en los primeros tres procesos electorales organizados desde 2018, en aras de propiciar su participación y acceso a los cargos de elección popular en las concejalías de las alcaldías y en el Congreso local.

En su diseño, las acciones afirmativas se pensaron como si fuesen un tratamiento médico para “remediar” la situación de vulnerabilidad, discriminación y subrepresentación política de las poblaciones minoritarias. Sin embargo, estas medidas también forman parte de —y son el resultado de— procesos mucho

más amplios, añejos y duraderos de democratización, dentro de los que surgen e interactúan, a su vez, como variables endógenas. Ello obliga a examinarlas en perspectiva histórica para distinguir, al menos, seis procesos distintos de evolución de la participación y la representación política de cada uno de los grupos atendidos.

Los datos producidos durante los procesos electorales locales de 2017-2018, 2020-2021 y 2023-2024 en la Ciudad de México proporcionan información abundante para evaluar con rigor los resultados del modelo de acciones afirmativas impulsado por el IECM, a la luz de los siguientes interrogantes (transformados en preguntas de investigación):

- ¿Qué barreras enfrentan las candidaturas de estos grupos cuando compiten por cargos de elección pública?
- ¿Por qué algunas de ellas son acusadas públicamente de “simulación” o de “usurpación identitaria”?
- ¿Por qué ciertas candidaturas son exitosas, y qué papel desempeñan las acciones afirmativas en su elección?
- ¿Qué tipos de medidas (potestativas u obligatorias, cerradas o abiertas, rígidas o flexibles) funcionan mejor y cuáles son sus ventajas, costos e inconvenientes respectivos?
- ¿Qué efectos tienen éstas sobre las campañas, sobre las trayectorias y sobre las agendas políticas?
- ¿Qué hay de específico en las acciones y en las agendas impulsadas por las personas electas mediante cuotas, y cuál es su productividad, eficiencia y desempeño legislativo?
- ¿Actúan estas diputaciones, colectiva o individualmente, como delegadas o abogadas, tutoras o encargadas de negocios, fideicomisarias —o independientemente— de sus constituyentes?
- ¿Comparten esas diputaciones estrategias e intereses, valores e identidades comunes con las otras diputaciones de sus grupos de adscripción, o se comportan como el resto de sus pares del Congreso?
- ¿Son éstas percibidas como representantes auténticas y legítimas de las poblaciones minoritarias?

En suma: **¿cuáles son los efectos cuantitativos y cualitativos de las acciones afirmativas en términos de inclusión, participación y representación democrática?** Para estudiarse desde una perspectiva empírica rigurosa, dichas preguntas deben situarse en un marco conceptual claro y comprensivo.

1. Marco conceptual y metodológico

Cabe precisar qué se entiende por “representación política”, cómo se definen las “acciones afirmativas” y cómo se delimitan los distintos “GAP” en la Ciudad de México, antes de exponer los métodos utilizados para observar y medir los distintos efectos que tienen las acciones afirmativas sobre la participación y la representación política de estos grupos minoritarios.

1.1 ¿QUÉ ES LA REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA Y SUSTANTIVA?

Los significados del concepto de “representación” son ambivalentes y polisémicos, particularmente cuando se sitúan dentro de los procesos contemporáneos de (des)democratización y de (des)politización de la gobernanza: con exactitud, ¿qué puede ser delegado a las personas que representan políticamente? ¿Cómo éstas pueden ser incentivadas (y comprometidas) a actuar de manera responsable y a rendir cuentas ante la ciudadanía?

Asimismo, ¿la representación depende de una “pertenencia” (membresía grupal), de una “apariencia” externa o “semejanza” visible (representación simbólica de espejo), o de una “identificación” subjetiva con —y del reconocimiento por— alguna comunidad específica (mediante el uso de marcadores materiales, fenotípicos o simbólicos, de rasgos socioculturales o psicológicos, objetivos o intersubjetivos, que permiten hacer distinciones entre quienes se sitúan *dentro*, y quienes están *fuera* de un grupo)? ¿O la representación democrática depende, más bien, de una forma distintiva de *comportarse* —de actuar, defender, hablar, situarse— y, eventualmente, de negociar, decidir y votar, por mandato y en lugar de otras personas —empoderado, obligado y condicionado por vínculos

sostenidos de representación *sustantiva*— en el interés y en beneficio, bajo el control posterior de ellas? ¿Cómo puede propiciarse este último tipo de representación (*democrática y sustantiva*: sensible, responsable y responsiva) mediante políticas públicas de acción afirmativa para la inclusión de minorías?

Estas diferentes significaciones de la representación política —que pueden coincidir o divergir en sus manifestaciones empíricas— merecen estudiarse como dimensiones analíticamente distintas e independientes. En esta óptica, las investigaciones académicas desarrolladas a partir del trabajo seminal de Hanna Pitkin² permiten esclarecer sus contenidos al situarlos en una perspectiva comparativa e histórica.³

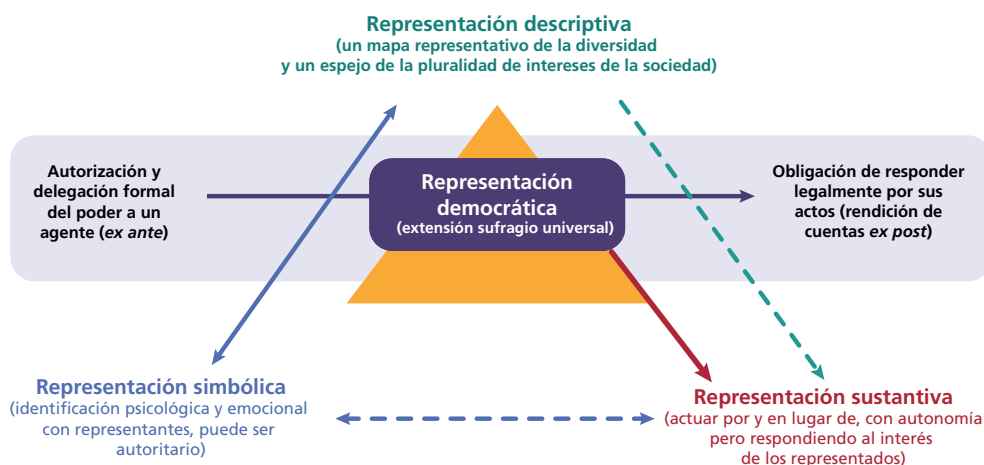
² Hanna Fenichel Pitkin, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

³ Entre los trabajos más influyentes de la amplia literatura disponible, destacan los de Heinz Eulau y John C. Wahlke (eds.), *The Politics of Representation: Continuities in Theory and Research*, California, Sage Publications, 1978; Bernard Manin, *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, 1997; David Plotke, "Representation is Democracy", *Constellations. An International Journal of Critical and Democratic Theory*, Wiley & Sons, vol. 4, 16 de diciembre de 2002, pp. 19-34, en <<https://doi.org/10.1111/1467-8675.00033>>; Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, 1999; Anne Phillips, *The Politics of Presence*, Oxford, 1998; Jane Mansbridge, "Rethinking Representation", *American Political Science Review*, vol. 97, núm. 4, 2003, en <[doi:10.1017/S0003055403000856](https://doi.org/10.1017/S0003055403000856)>, y "Clarifying the Concept of Representation", *American Political Science Review*, vol. 105, núm. 3, agosto de 2011, en <<https://doi.org/10.1017/S0003055411000189>>; Andrew Rehfeld, "Towards a General Theory of Political Representation", *The Journal of Politics*, vol. 68, núm. 1, febrero de 2006, en <<https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1111/j.1468-2508.2006.00365.x>> y "The Concepts of Representation", *American Political Science Review*, vol. 105, núm. 3, agosto de 2011, en <<https://doi.org/10.1017/S0003055411000190>>; Benjamin Reilly, *Democracy in Divided Societies. Electoral Engineering for Conflict Management*, Cambridge University Press, 2009, en <[10.1017/CBO9780511491108](https://doi.org/10.1017/CBO9780511491108)>; Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller y Torbjörn Bergman (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, 2003, en <<https://doi.org/10.1093/019829784X.001.0001>>; Nadia Urbinati, *Representative Democracy. Principles & Genealogy*, The University of Chicago Press, 2006; Nadia Urbinati y Mark E. Warren, "The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory", *Annual Review of Political Science*, vol. 11, junio de 2008, en <<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053006.190533>>; Michael Saward, *The Representative Claim*, Oxford University Press, 2010, en <<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199579389.001.0001>> y "The Wider Canvas. Representation and Democracy in State and Society", en Sonia Alonso Sáenz de Oger, John Keane, Wolfgang Merkel (coords.), *The Future of representative Democracy*, Cambridge University Press, 2012, pp. 74-95. Para una discusión del concepto en el contexto mexicano, véanse Jorge Cadena-Roa y Miguel Armando López Leyva (coords.), *El malestar con la representación en México*, México, UNAM/IIS/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/Ficticia (colección Café de Altura-Humanidades y Ciencias Sociales), 2019, así como Alejandro Monsiváis Carrillo, "Repensando la relación entre democracia y representación: algunas propuestas para ampliar el canon democrático", *Perfiles Latinoamericanos*, México, vol. 21, núm. 41, 2013, pp. 45-69, en <<https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/94/39>> y "Repensar la representación, reimaginar la democracia: claves analíticas y reflexiones sobre México", en Jorge Cadena-Roa y Miguel Armando López Leyva (coords.), *El malestar con la representación en México*, México, UNAM/IIS/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/Ficticia (colección Café de Altura-Humanidades y Ciencias Sociales), 2019.

De manera esquemática, el desarrollo sociohistórico de la representación político-democrática puede ilustrarse mediante un espacio triangular, que se expande paulatinamente y pone en tensión sus principales dimensiones constitutivas (figura 1). En el ámbito político, la representación se desenvuelve a partir de un primer núcleo elemental —que puede denominarse “formal”—: históricamente, éste conduce desde el nombramiento autoritario y vertical de delegados encargados de recaudar impuestos para los monarcas, hasta la responsabilidad legal de rendir cuentas que van adquiriendo paulatinamente los distintos tipos de representantes en nuestros días.

Figura 1. Cuatro tensiones clave para definir, captar y delimitar la representación democrática sustantiva

Más allá de la **tensión central** de su dimensión **formal** (delegación y autorización absoluta del representante *versus* obligación de asumir la **responsabilidad** de sus actos a posteriori), las tres dimensiones constitutivas de la representación político-democrática sustantiva (con sufragio universal) se configuran en un campo triangular de tensión:



FUENTE: Elaborado por Sonnleitner con base en los elementos sistematizados para el Estudio (Introducción): “Elementos conceptuales para la comprensión de los efectos de las acciones afirmativas en la participación y representación política de poblaciones vulnerables” (p. 41).

Más importante aún, un proceso gradual de emancipación política conduce desde una legitimación meramente **simbólica** de los gobernantes, a una comprensión sociológica y a una ingeniería institucional cada vez más exigente de los órganos electivos como “espejos” **descriptivos** de los electores (la famosa *mirror representation*), hacia derechos cívicos genuinamente **sustantivos** y hacia expectativas razonables de que los representantes realmente representen y

actúen en nombre y en el interés de sus votantes: de manera receptiva, “responsiva” y responsable, porque el sufragio los lleva a depender de ellos y a su deber de rendir cuentas ante ellos cada vez que buscan su reelección.⁴

Con acierto, Pitkin subraya el carácter crucial de la dimensión **sustantiva** de la representación democrática, que conceptualiza como una forma de **ejercer un cargo**, en el sentido de “actuar, de forma autónoma, en lugar de y por el interés de los representados”.⁵ Esta dimensión clave es el origen y la motivación indispensable para generar vínculos efectivos de responsabilidad e incentivos de receptividad entre las personas representantes y representadas, con elecciones periódicas que permiten controlarlas, al elegir las (mediante la contrastación de sus promesas programáticas *ex ante*), reelegirlas o sancionarlas (mediante la rendición de cuentas, la evaluación de su desempeño y un eventual voto de castigo *ex post*).

Por ende, el diseño institucional de un régimen democrático debe incluir mecanismos para que la representación política también emane y permanezca bajo el control de personas soberanas, libres e iguales: desde el proceso de selección (y eventual elección) de los representantes, pasando por su evaluación regular y periódica, hasta su (eventual) reelección (o sanción electoral). En otras palabras, el sufragio universal (sin restricciones de carácter estatutario) es una condición fundamental para el ejercicio de la rendición de cuentas ante las personas representadas y un prerrequisito elemental para la representación sustantiva.

En efecto, no basta con diseñar arreglos electorales que garanticen la autorización legal de los representantes, ni que éstos tengan la obligación de responder —y puedan ser sancionados— por sus actos (representación formal); tampoco basta con garantizar su mera presencia en los órganos representativos, ni que éstos “se parezcan” o “pertenezcan” a las poblaciones representa-

⁴Para una discusión sobre la relación entre la representación descriptiva y sustantiva, véanse Simon Chauchard, “Can Descriptive Representation Change Beliefs about a Stigmatized Group? Evidence from Rural India”, *American Political Science Review*, vol. 108, núm. 2, mayo de 2014, pp. 403-422, en <<https://doi.org/10.1017/S0003055414000033>>; Donald P. Haider-Markel, “Representation and Backlash: The Positive and Negative Influence of Descriptive Representation”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 32, núm. 1, febrero de 2007, pp. 107-133, en <<https://doi.org/10.3162/036298007X202001>>; Katherine Tate, *Black Faces in the Mirror: African Americans and Their Representatives in the U.S. Congress*, Princeton University Press, 2003, y Christina Wolbreght y David E. Campbell, “Leading by Example: Female Members of Parliament as Political Role Models”, *American Journal of Political Science*, vol. 51, núm. 4, octubre de 2007, pp. 921-939, en <<https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2007.00289.x>>.

⁵Pitkin, *El concepto...*, p. 233.

das (representación descriptiva); ni es suficiente una identificación psicológica o emocional entre las personas representadas y representantes (representación simbólica). Estas dimensiones pueden ser útiles para dotar a estas últimas de legitimidad, al hacer plausibles sus pretensiones representativas.

La representación democrática sólo será sustantiva cuando quienes representan actúen efectivamente por y en lugar de sus representados —respondiendo a sus expectativas e intereses—, no sólo mediante acciones puntuales, sino por acuerdos sostenidos en el tiempo, con instituciones y mecanismos de control y rendición de cuentas que los vinculen e incentiven a responder de forma regular y sistemática.

La representación *democrática y sustantiva* se produce, así, en la interacción estructurada entre aspirantes, partidos, movimientos, organizaciones sociales y electorados. Como lo muestran los resultados del Estudio, dicho entramado se ve impactado por la introducción de acciones afirmativas: éstas afectan las dinámicas de intermediación política y trascienden el registro de las candidaturas, extendiéndose a las otras fases del proceso electoral, con efectos sobre las trayectorias políticas y las prácticas de representación durante el ejercicio del cargo.

1.2 ¿CÓMO SE DEFINEN LAS ACCIONES AFIRMATIVAS, HISTÓRICA Y ACTUALMENTE?

El término “acción afirmativa” surgió en Estados Unidos en el contexto de los movimientos civiles de los años sesenta. Se utilizó por primera vez en un discurso célebre del presidente John F. Kennedy, y se tradujo luego en la *Executive Order* (Orden Ejecutiva) 10925, como un conjunto de medidas flexibles y voluntarias para promover la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral, sin distinción de raza, color, credo u origen nacional.⁶ Más adelante, durante el gobierno de Lyndon Johnson, se emitieron la *Ley de los Derechos Civiles* y dos órdenes ejecutivas adicionales: la 11246 (que ratificaba la anterior) y la 11375 (que añadió la categoría “sexo” a las medidas de no discriminación a los documentos anteriores).

Después, estas acciones afirmativas se ampliaron a los ámbitos militar y educativo para garantizar a los grupos minoritarios un trato libre de discrimi-

⁶ United States, Executive Office of the President John F. Kennedy, *Executive Order 10925 (Orden Ejecutiva 10925)*, “Establishing the President’s Committee on Equal Employment Opportunity”, 6 de marzo de 1961, en <<https://www.eeoc.gov/history/executive-order-10925>>.

nación. Con el tiempo, las empresas contratistas del gobierno y otras entidades adoptaron iniciativas similares. Durante el gobierno del presidente Richard Nixon, las acciones afirmativas se fueron transformando en medidas más exigentes con metas cuantificables, destinadas a la evaluación ante las autoridades gubernamentales. La rigidez creciente de estas nuevas acciones empezó a generar numerosos litigios que pusieron de manifiesto su carácter controversial. Durante seis décadas de ensayos y debates, la Corte Suprema estadounidense adoptó varias resoluciones favorables antes de prohibirlas en 2023, considerando que violaban la 14ª enmienda de la Constitución de Estados Unidos y la *Ley de Derechos Civiles*, que proscriben la discriminación por razón de raza, color de piel u origen nacional.

Las cuotas, en cambio, surgieron mucho antes, en situaciones coloniales, en sociedades jerárquicas no democráticas en las cuales las desigualdades eran aceptadas como normales, reconocidas legalmente y en las que no se organizaban elecciones competitivas con sufragio universal. El caso más conocido es quizá el de la India, en donde existían cargos reservados para las tribus y las castas desfavorecidas, entre ellas las denominadas “intocables”.⁷ En estos contextos, no se generan contradicciones normativas entre las cuotas y la igualdad legal. Tras la Segunda Guerra Mundial, los sistemas de cuotas tuvieron un nuevo auge internacional; sin embargo, se globalizaron sobre todo en un tercer momento, bajo el impulso de la expansión de las cuotas de género a partir de la década de 1990, para extenderse a nivel mundial.⁸

Los orígenes distintivos de las acciones afirmativas y de las cuotas impactan en su relación formal con la igualdad. En una perspectiva normativa, hay al menos tres argumentos para justificar la implementación de acciones afirmativas.⁹ El primero está basado precisamente en el principio de igualdad: toda persona debería tener los mismos derechos y oportunidades, lo que supone superar las

⁷ Neeraj Pant y Chandrima Chaudhuri, “Affirmative Action Policy in India: An Analysis”, *Journal of Positive School Psychology*, vol. 6, núm. 4, 2021, pp. 2601-2612, en <<https://journalppw.com/index.php/jpspl/article/view/3718/2429>>.

⁸ Mona Leena Krook y Diana Z. O’Brien, “The Politics of Group Representation. Quotas of Women and Minorities Worldwide”, *Comparative Politics*, vol. 42, núm. 3, abril de 2010, pp. 253-272, en <<https://www.jstor.org/stable/27822309>>, y Flavia Freidenberg y Karolina M. Gilas, *La construcción de democracias paritarias en América Latina: régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2022.

⁹ Glenn L. Starks, “Affirmative Action, Arguments for”, en James A. Beckman (ed.), *Affirmative Action. An Encyclopedia, Volume I: A-I*, London, Greenwood Press, 2004, pp. 18-20.

brechas entre poblaciones en condiciones desiguales.¹⁰ El segundo argumento parte de la premisa de la justicia compensatoria: las acciones afirmativas deben compensar a las minorías por situaciones históricas de discriminación que minaron sus derechos en el pasado.¹¹ El tercer argumento enfatiza la utilidad social de la diversidad. En esta perspectiva, las acciones afirmativas benefician a toda la sociedad, no sólo al grupo al que están destinadas, ya que promueven las oportunidades para todos los grupos, además de la movilidad social.¹²

La literatura del tema en Estados Unidos destaca que su objetivo original era garantizar que todas las personas fueran tratadas de la misma manera, independientemente de su raza, color, credo u origen étnico. No debía haber preferencias para ninguna persona o grupo, mucho menos cuotas predeterminadas. Cuando el presidente Nixon buscó asociarlas con metas numéricas (*targets*), generó múltiples resistencias y rompió el consenso previo en torno a ellas, polarizando a la sociedad entre los partidarios y los opositores de la justicia compensatoria.¹³ La Corte Suprema se dividió, a su vez, con mayorías favorables a su mantenimiento que antepusieron el argumento de la utilidad de la diversidad social,¹⁴ antes de revertir su posición y prohibirlas en 2023.

A su vez, la generación más reciente de cuotas suscita debates normativos y conceptuales. Para algunas autoras y autores, éstas pueden considerarse como un tipo “duro”¹⁵ o “altamente específico” de acción afirmativa,¹⁶ en contraste con las potestativas de tipo “blando”.¹⁷ Otras investigaciones subrayan la especificidad de las cuotas, definiéndolas como “reglas formales” o “acuerdos escritos” para asegurar, mediante un número o porcentaje predeterminado de

¹⁰ Marion Lloyd, “A Decade of Affirmative Action in Brazil: Lessons for the Global Debate”, en Robert T. Teranishi et al. (eds.), *Mitigating Inequality: Higher Education Research, Policy, and Practice in an Era of Massification and Stratification*, Emerald Group Publishing, 2015, pp. 169-189, y Barbara R. Bergmann, *In Defense of Affirmative Action*, New York, Basic Books, 1996.

¹¹ Mona Leena Krook y Diana Z. O’Brien, *op. cit.* y Ralph Premdas, “Affirmative Action: Its Nature and Dynamics”, en Steven Ratuva (ed.), *The Palgrave Handbook of Ethnicity*, Singapore, Macmillan, 2019, pp. 1-13, en <https://doi.org/10.1007/978-981-13-0242-8_141-1>.

¹² Neeraj Pant y Chandrima Chaudhuri, *op. cit.* y Melvin I. Urofsky, *The Affirmative Action Puzzle. A Living History from Reconstruction to Today*, Pantheon Books, 2020.

¹³ Thomas Sowell, *Affirmative Action Around the World: An Empirical Study*, Yale University Press, 2004.

¹⁴ Melvin I. Urofsky, *op. cit.*

¹⁵ María Inés Tula, “Mujeres y política. Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia”, *Opera*, Universidad Externado de Colombia, núm. 16, enero-junio de 2015, pp. 9-33, en <<https://revistas.externado.edu.co/index.php/opera/article/view/4139>>; y Daniel Fershtman y Alessandro Pavan, “‘Soft’ Affirmative Action and Minority Recruitment”, *American Economic Review: Insights*, vol. 3, núm. 1, marzo de 2021, pp. 1-18, en <10.1257/aeri.20200196>.

¹⁶ Thomas Sowell, *op. cit.*

¹⁷ Melvin I. Urofsky, *op. cit.*

cargos o escaños, la presencia de determinados grupos en algún órgano de representación, o el acceso a posiciones laborales o académicas limitadas.¹⁸

Analíticamente, **hacer la distinción entre acciones afirmativas “blandas” y cuotas afirmativas “duras”** es útil y relevante, no sólo porque incide fuertemente en sus modalidades, efectos y costos potenciales, sino porque capta la especificidad del modelo de la Ciudad de México. En contraste con las cuotas rígidas, cerradas y obligatorias que aplicó el Instituto Nacional Electoral (INE) para el Congreso de la Unión a partir de 2021, el IECM usó una gama más abierta y flexible que combinó las cuotas con acciones afirmativas potestativas. En efecto, se partió de una definición amplia centrada en la inclusión, la participación y la igualdad de los sectores minoritarios (las cursivas son nuestras):

*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 en contra de personas integrantes de los sectores sociales, étnicos o minoritarios que históricamente han sido excluidas del acceso o la distribución de recursos, bienes o servicios y al ejercicio pleno de sus derechos, para su inclusión y participación plena en los ámbitos de la vida política, económica, social, educativa, cultural y deportiva, de acuerdo a la situación particular que se busque combatir.*¹⁹

Las acciones afirmativas se pensaron, así, como medidas para reducir barreras y prácticas discriminatorias, en aras de promover y garantizar la igualdad sustantiva, la inclusión, la participación y el ejercicio pleno de los derechos de la ciudadanía. Para su diseño, el IECM recurrió a una negociación continua con los partidos e inició con medidas voluntarias y abiertas, antes de ampliarlas progresivamente a distintos GAP, haciendo uso de las concejalías en las alcaldías y los escaños del Congreso local. Al ensayar con distintas combinaciones (acciones potestativas y obligatorias; destinadas a alguno o abiertas a varios GAP; candidaturas partidistas, en coalición o comunes; de mayoría relativa o representación proporcional; con o sin bloques de competitividad; mediante autoadscrip-

¹⁸Netina Tan y Cassandra Preece, “Ethnic Quotas, Political Representation and Equity in Asia Pacific”, *Representation*, vol. 58, núm. 3, pp. 347-371, en <10.1080/00344893.2021.1989712>.

¹⁹Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), *IECM/ACU-CG-127/2023, Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el que se aprueban las modificaciones a los Lineamientos para la postulación de candidaturas a Jefatura de Gobierno, Diputaciones, Alcaldías y Concejalías de la Ciudad de México, en el Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024, en cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México en el expediente TECDMX-JLDC-138/2023*, México, IECM, 2023, p. 4, en <<https://www.iecm.mx/www/taip/cg/acu/2023/IECM-ACU-CG-127-2023.pdf>>.

ción simple, o calificada), se implementó un conjunto flexible y cambiante de acciones afirmativas “blandas” y cuotas “duras”.

La importancia y las implicaciones sustantivas de esta distinción conceptual no deben subestimarse: las “acciones afirmativas” abarcan una gama muy amplia de medidas alternativas con efectos, ventajas y costos variables que merecen evaluarse, ponderarse e internalizarse en su futuro diseño e implementación, considerando las especificidades demográficas, socioculturales y territoriales de los distintos GAP.

1.3 EL RETO DE LA DELIMITACIÓN Y MEDICIÓN DE LOS GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA

El tercer reto conceptual se deriva de los problemas para definir y caracterizar, delimitar y medir las poblaciones minoritarias que integran los distintos GAP, cuyas especificidades difieren de formas sustantivas de la población para la cual se diseñaron originalmente las cuotas femeninas.

En la Ciudad de México, la *Constitución Política de la Ciudad de México* (Constitución local) garantiza y promueve los derechos fundamentales de 14 GAP. Seis de ellos ya están considerados en el *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México* para ser beneficiarios de acciones afirmativas: las personas jóvenes; adultas mayores; pertenecientes a pueblos y barrios originarios e indígenas residentes; con discapacidad; de la diversidad sexual, y afromexicanas. Las particularidades de cada una de estas poblaciones—en situaciones diversas de vulnerabilidad, discriminación o subrepresentación—y sus características demográficas, territoriales y socioculturales respectivas son sumamente variadas.

Para dimensionar esta problemática de forma sintética, cabe partir de las distintas definiciones establecidas sucesivamente en los marcos normativos y convencionales alternativos. Ello permite captar el rango del tamaño potencial de cada GAP y visualizar la proporción respectiva de los distintos componentes, sectores y segmentos que, en función de los criterios adoptados, conforman las distintas poblaciones sujetas de derechos (capítulo III del Estudio).

Como se aprecia en el cuadro 1, dependiendo de los criterios que se utilicen para la definición y medición de cada población, se puede incluir (o excluir) a un número considerable de personas. Por ejemplo, la proporción de la población joven no es estable y depende de la extensión paulatina del rango de la edad legal para votar, ser elegible y ser considerada como persona no adulta. En sentido estricto, sólo 10.7 % de capitalinas y capitalinos tenían entre 18 y 24 años

cuando se levantó el censo de 2020, mientras que 8.2 % tenían entonces entre 25 y 29 años (el límite de edad para las cuotas para concejalías jóvenes), sumando 26.9 % el segmento total entre 18 y 34 años (el límite retenido para acceder a las cuotas para diputaciones jóvenes).

Cuadro 1. Población total por grupo de atención prioritaria en la Ciudad de México

GAP	Definición	Población	Porcentaje respecto al total de la población de la Ciudad de México
<i>Personas jóvenes^a</i> (10.7-26.9 %)	Jóvenes (18-24 años)	984 186	10.7
	Jóvenes (25-29 años)	752 289	8.2
	Jóvenes (30-34 años)	743 611	8.1
<i>Personas pertenecientes a pueblos y barrios originarios o comunidades indígenas residentes^b</i> (2.1-16.9 %)	Personas que hablan algún dialecto o lengua indígena	197 204	2.5
	Personas que se consideran indígenas porque pertenecen a una comunidad indígena	164 465	2.1
	Personas que se consideran indígenas porque su padre o madre hablan o hablaban una lengua indígena	268 108	3.4
	Personas que se consideran indígenas por su tono de piel	11 069	0.1
	Personas que se consideran indígenas porque son mexicanas	862 454	11
	Personas que se consideran indígenas por otra razón	22 420	0.3
	Personas que residen en pueblos originarios ^c	918 053	9.96
	Personas que residen en barrios originarios	108 864	1.2
<i>Personas con discapacidades^d</i> (1.6-19.4 %)	Población con discapacidad ^e	493 589	5.4
	Población con limitación ^f	1 141 218	12.4
	Población con algún problema o condición mental ^g	145 428	1.6

<i>Personas de la diversidad sexual y de género^h</i> (0.1-4.0 %)	Personas mayores de 15 años que declararon tener una orientación sexual o una identidad de género no normativa o no convencional (LGBTI+) ⁱ	328 221	4.0
	Personas que consideran que su orientación sexual es lesbiana	5 717	0.7
	Personas que consideran que su orientación sexual es gay u homosexual	111 857	1.4
	Personas que consideran que su orientación sexual es bisexual	96 511	1.2
	Personas que consideran que su orientación sexual es otra (pansexual, asexual, etc.)	30 783	0.4
	Personas que se consideran transgénero o transexuales	5 790	0.1
	Personas que se consideran queer, género fluido u otro	25 284	0.3
<i>Personas afromexicanas</i> (0.3-2.9 %)	Personas que se considera afromexicana o afrodescendiente^j	186 914	2.03
	Personas que por sus antepasados y de acuerdo con sus costumbres y tradiciones se consideran afromexicanas ^k	225 210	2.9
	Personas que se consideran afromexicanas por pertenecer a una comunidad afromexicana	23 110	0.3
	Personas que se consideran afromexicanas porque sus antepasados familiares eran de algún país de África	107 565	1.4
	Personas que se consideran afromexicanas por sus rasgos físicos (tono de piel, pelo rizado)	94 535	1.2
<i>Personas adultas mayores^l</i> (11.1-16.2 %)	Personas de 60 años y más	1 491 619	16.2
	Personas de entre 60 y 64 años	469 514	5.1
	Personas de 65 años y más	1 022 105	11.1

- ^a Con base en datos del Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). INEGI, *Censo de Población y Vivienda (CPV) 2020*, México, INEGI, 2020, en <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>>.
- ^b Con base en la Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (Endiseg) del INEGI, 2021. INEGI, *Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (Endiseg) 2021*, México, INEGI, 2022, en <<https://www.inegi.org.mx/programas/endiseg/2021/#tabulados>>.
- ^c En diciembre de 2025, el Consejo General del IECM aprobó la modificación del Marco Geográfico de Participación Ciudadana 2025 y del Catálogo de Unidades Territoriales, con el fin de incorporar nuevos pueblos y barrios originarios, recientemente inscritos en el Registro de la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes de la Ciudad de México (Sepi) (<<https://www.iecm.mx/se-incorporan-nuevos-pueblos-y-barrios-originarios-al-marco-geografico-de-participacion-ciudadana/>>). Con ello, se reconocen 69 pueblos originarios (antes 56) y 18 barrios originarios. Los datos se pueden consultar en el Sistema de Consulta del Marco Geográfico de Participación Ciudadana 2025, Ajustado (<<https://scmgpc.iecm.mx/>>) y en el Documento Rector para la obtención del Marco Geográfico de Participación Ciudadana 2025 de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y Geoestadística (<[https://www.iecm.mx/www/marconormativo/docs/ Documento_Rector_para_la_obtencion_del_Marco_Geografico_de_Participacion_Ciudadana_2025.pdf](https://www.iecm.mx/www/marconormativo/docs/Documento_Rector_para_la_obtencion_del_Marco_Geografico_de_Participacion_Ciudadana_2025.pdf)>).
- ^d Con base en datos de INEGI, *Censo de Población y Vivienda*...
- ^e Personas que **realizan con mucha dificultad o no pueden hacer al menos una de las siguientes actividades**: ver, aun usando lentes; oír, aun usando aparato auditivo; caminar, subir o bajar; recordar o concentrarse; bañarse, vestirse o comer; hablar o comunicarse.
- ^f Personas que **realizan con poca dificultad al menos una de las siguientes actividades**: ver, aun usando lentes; oír, aun usando aparato auditivo; caminar, subir o bajar; recordar o concentrarse; bañarse, vestirse o comer; hablar o comunicarse.
- ^g Personas **con algún problema o condición mental**, como las relacionadas con el trastorno de la conciencia, retraso mental y las alteraciones de la conducta del individuo con otras personas en su entorno social.
- ^h Con base en datos de INEGI, *Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual*...
- ⁱ Total de personas de 15 años o más que declararon tener una orientación sexual (os) o una identidad de género (id) no normativa o no convencional, esto es, las personas LGBTI+. Esta suma incluye al conjunto de personas LGBT así como a las 7 467 personas que se consideran “tanto hombre como mujer” y a las 9 966 personas que se consideran “de otro género”, que sean éstas de “género fluido” o de “otra identidad”. Estimaciones para la Ciudad de México obtenidas mediante el factor de expansión incluido en INEGI, *Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual*...
- ^j Con base en datos del Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- ^k Con base en datos de INEGI, *Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual*...
- ^l Con base en datos de INEGI, *Censo de Población y Vivienda*...

FUENTE: Elaboración propia con base en los elementos sistematizados en el Capítulo III del Estudio (pp. 321-644), con datos oficiales del Censo de Población y Vivienda 2020 y la Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (Endiseg).

En el caso de las personas de la tercera edad, el límite convencional también está en discusión, en un contexto de transición demográfica y de envejecimiento avanzado de la población capitalina que requiere de políticas especiales para su atención. Desde un punto de vista convencional, una persona se considera “adulta mayor” a partir de los 60 años (16.2 % de la población capitalina), pero muchas políticas sólo se activan a partir de los 65 años (11.1 % de la población).

A su vez, la discapacidad es el objeto de un intenso debate entre concepciones, definiciones y modelos alternativos (tradicional, médico, social, etc.), que pueden ampliar o restringir considerablemente la proporción del GAP y, en con-

secuencia, ya sea alimentar sospechas de “simulación” y acusaciones de “usurpación”, ya sea excluir a segmentos importantes de esta población de la cuota afirmativa. En este caso, el rango varía potencialmente entre 1.6 % (si se considera a personas con algún problema o condición mental), 5.4 % (personas con alguna discapacidad), 12.4 % (si se considera a las personas que tienen alguna limitación) y 19.4 % (si se toman en cuenta las tres categorías).

Un reto distinto, igualmente complejo, se plantea para las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas (denominadas “de la diversidad sexual y de género” en la normativa electoral), quienes se autoadscriben a un número creciente de microidentidades fluctuantes que, sumadas, constituyen alrededor de 4 % de la población capitalina (según datos de la Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género [Endiseg] en 2022).²⁰

Las personas pertenecientes a pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México, así como las personas afromexicanas, presentan otros desafíos: el carácter evolutivo e intersubjetivo, contextual y situacional de las identidades étnicas; la multiplicidad de criterios alternativos, de marcadores y rasgos distintivos para conceptualizar y delimitar cada grupo; el derecho constitucional a la autoadscripción subjetiva e individual, y la reciente obligación de una “calificación” administrativa, externa y objetiva de la adscripción grupal, en un contexto de indefinición de autoridades facultadas para verificar la exoadscripción al grupo.²¹

Estas divergencias conceptuales se traducen en una variación impresionante en la estimación de la proporción de cada grupo, que no sólo depende del criterio seleccionado (autoadscripción subjetiva, lengua, origen familiar, color de la piel, descendencia étnica, vínculo comunitario, etc.), sino que cambia, incluso, según el fraseo de las preguntas. Según datos de la Endiseg 2022, la proporción de personas que “por sus antepasados y de acuerdo con sus costumbres y

²⁰ INEGI, *Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (Endiseg) 2021*, México, INEGI, 2022, en <<https://www.inegi.org.mx/programas/endiseg/2021/#tabulados>>. Para una introducción sintética al tema, véase Julia Flores, *La diversidad sexual y los retos de la igualdad y la inclusión*, Conapred (colección Estudios, 5), 2007.

²¹ Para una revisión en perspectiva histórica, véase Martha Singer Sochet, *Representación y participación política indígena en México*, UNAM/INE, 2021. Para un análisis de las primeras acciones afirmativas implementadas por el INE, véase Willibald Sonnleitner, *La representación legislativa de los indígenas en México: De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (serie Temas selectos de Derecho Electoral, 32), 2013. Para profundizar en el análisis de las acciones afirmativas destinadas a las poblaciones indígenas y afromexicanas en la Ciudad de México, véanse los apartados correspondientes del Estudio (pp. 509-585 y 586-644).

tradiciones” se consideró a sí misma “afromexicana(o), negra(o) o afrodescendiente” alcanzó 2.9 % y sumó 16.9 % en el caso de las personas “indígenas” —“por sus costumbres y tradiciones”—, aunque sólo 2.1 % lo hizo “por pertenecer a una comunidad indígena” y sólo 0.3 % lo hizo “por pertenecer a una comunidad afro”.

Sin duda, esta es una de las cuestiones más controversiales e inesperadas que surgieron a raíz de la implementación de cuotas obligatorias, rígidas y cerradas, con mecanismos adicionales de calificación administrativa de la exoadscripción grupal. Destinados a garantizar la autenticidad de las candidaturas, estos mecanismos pusieron a debate la definición legítima de cada grupo, al generar pugnas entre los distintos aspirantes y portavoces que pretenden encarnarlos, compitiendo entre sí por la delimitación y el acceso a las cuotas. Sin proponérselo, las impugnaciones que se multiplicaron en las elecciones federales también activaron los estereotipos que marcan los imaginarios sociales sobre los distintos grupos. De esta forma, las cuotas no sólo generaron efectos sobre la representación descriptiva, sino que pusieron en tensión y en disputa la representación simbólica de los distintos GAP.

Las dificultades para cumplir con la adscripción calificada de las candidaturas radican en una concepción dicotómica y falaz de estos grupos, compuestos por poblaciones diversas, heterogéneas y plurales (capítulo III del Estudio). Al obligar a una calificación externa de la adscripción grupal por la autoridad electoral, se corre el riesgo de excluir a las personas que, sin cumplir con un criterio particular (por ejemplo, contar con un vínculo comunitario objetivamente comprobable) pueden autoidentificarse con el grupo o considerar subjetivamente que pertenecen a él. Sin buscarlo ni desearlo, este tipo de cuotas puede crear nuevas barreras a la participación y limitar el ejercicio del sufragio universal, tanto pasivo (al impedir el acceso a las candidaturas reservadas para las cuotas) como activo (al impedir votar por el conjunto de las personas que aspiran a competir por los cargos públicos).

De ahí el interés de agregar otra aclaración conceptual, útil e importante. Existen al menos tres tipos de criterios que pueden usarse para acreditar una adscripción grupal:

- a) Criterios subjetivos de *autoadscripción*, derivados de la autclasificación y del autorreconocimiento personal que cada individuo tiene el derecho constitucional de ejercer libremente, con referencia a lazos, vínculos o rasgos simbólicos de pertenencia a un grupo o una comunidad.
- b) Criterios intersubjetivos que resultan del reconocimiento de otras personas, con base en marcadores o rasgos que confieren pertenencia identi-

taria con niveles plausibles de verosimilitud, denominados de *heteroadscripción*.

- c) Criterios más estables y fácilmente observables —instituidos en forma jurídica, política y administrativa—, con independencia de los procesos socioculturales de reconocimiento e inclusión/exclusión grupal, llamados de *exoadscripción*.

Lejos de estar dada por nacimiento y predeterminada para el resto de la vida, toda identidad social es el resultado evolutivo de un proceso inestable, cambiante e iterativo de auto-, hetero- y exoadscripción. En efecto, todas las personas se definen a sí mismas mediante autoadscripciones subjetivas que les permiten identificarse con, y proyectar sus aspiraciones de pertenecer a, distintos grupos. Empero, dichas adscripciones siempre tienen que ser validadas por otras personas (familiares o extrañas, cercanas o distantes), que también forman parte de dichos grupos y pueden aceptarlas o cuestionarlas, ponerlas en duda, a prueba o a debate, antes de reconocerlas o de rechazarlas mediante juegos complejos de heteroadscripción.

Estas relaciones intersubjetivas entre auto- y heteroadscripción pueden estabilizarse recurriendo a la exoadscripción de ciertos rasgos objetivables (un acta de nacimiento permite comprobar la edad y el origen de una persona, un pasaporte da constancia de su nacionalidad) o ponerse bajo tensión (cuando se usan criterios encontrados de adscripción identitaria). Una persona puede “ser chilanga” por nacimiento, “hacerse chilanga” por residencia, migración o elección, dejar de identificarse como tal en algún momento o volver a hacerlo en otras etapas de su vida, por razones propias o ajenas a su voluntad.

La disyuntiva entre ampliar la participación a todas las personas que se autoadscriben a algún GAP, o limitarla con requisitos restrictivos que obligan a comprobar la pertenencia grupal, plantea dilemas serios que conviene meditar: no sólo puede disuadir eventuales simulaciones; puede excluir a personas que se autoadscriben a algún grupo por razones distintas y válidas. A diferencia de la experiencia federal en 2021 y 2024, cuando el INE utilizó criterios rígidos para calificar la adscripción de las candidaturas indígenas y de migrantes residentes en el extranjero, en la Ciudad de México los criterios fueron interpretados en una perspectiva garantista, habilitando un abanico amplio de opciones para incentivar la participación de personas indígenas, con discapacidades y afromexicanas.

1.4 HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS PARA OBSERVAR Y MEDIR LOS EFECTOS DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Con este marco conceptual, el Estudio se enfoca en el análisis de los distintos efectos de las acciones afirmativas, tanto sobre la participación de los GAP mediante las candidaturas postuladas para (y eventualmente electas a) las concejalías y las diputaciones, como sobre la representación ejercida por estas últimas en el Congreso de la Ciudad de México. El análisis se centra en tres momentos: a) el registro de las candidaturas; b) la elección, y c) el trabajo legislativo. Para ello, se diseñó una metodología mixta.

Con herramientas cuantitativas, se exploraron las características sociodemográficas y la composición poblacional de los seis GAP; se estimaron los efectos de las cuotas en el número de candidaturas postuladas y electas de cada grupo; y se examinaron sistemáticamente las iniciativas presentadas durante las tres legislaturas consideradas para valorar la productividad y la efectividad de cada subconjunto de diputaciones, en comparación con el resto de sus pares del Congreso. Se enfatizó en la comparación entre los dos primeros periodos (septiembre a junio del primer año) de cada legislatura, mediante una estrategia inductiva para identificar las iniciativas en las cuales las diputaciones actúan explícitamente “en nombre de” alguna de las poblaciones de atención prioritaria (capítulos III y IV del Estudio).

La comprensión fina de los efectos variados y complejos de las acciones afirmativas sobre las trayectorias personales, profesionales y políticas de las diputaciones electas por acciones afirmativas también se apoyó en métodos cualitativos y biográficos. Durante 24 semanas de trabajo de campo etnográfico en el Congreso local, se realizaron entrevistas semiestructuradas a 27 de las 43 personas de los seis GAP que ocuparon escaños en las tres primeras legislaturas. Un cuestionario temático con preguntas abiertas permitió reconstruir y analizar a profundidad sus historias de vida (cuadro 2 y fotografías). Este análisis situado captó un amplio abanico de formas en las cuales las diputaciones ejercen sus actividades y labores de legislativas, informando de esta forma la interpretación de los efectos más sutiles de las acciones afirmativas sobre la representación política.

**Cuadro 2. Criterios de muestreo deliberado de las 27 diputaciones entrevistadas
(32 fórmulas de diputaciones electas por acciones afirmativas)**

Criterios		Diputaciones electas por acciones afirmativas (51 fórmulas)	Diputaciones entrevistadas (32 fórmulas)
Legislatura	I	12 (23 %)	5 (16 %)
	II	19 (37 %)	11 (34 %)
	III	20 (39 %)	16 (50 %)
Perspectiva de género	Hombres	16 (31 %)	9 (28 %)
	Mujeres	35 (68 %)	23 (72 %)
Distribución dentro de las seis acciones afirmativas	Jóvenes	34 (66 %)	19 (59 %)
	Pertenecientes a pueblos y barrios o comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México	5 (10 %)	4 (12.5 %)
	Discapacidad	4 (8 %)	2 (6.25 %)
	Diversidad sexual y de género	5 (10 %)	4 (12.5 %)
	Afromexicanas	2 (4 %)	2 (6.25 %)
	Adultas mayores	1 (2 %)	1 (3.1 %)
Partido político o grupo parlamentario al que pertenecen ^a	PAN	8 (16 %)	7 (22 %)
	PRI	4 (8 %)	2 (6.25 %)
	PRD	2 (4 %)	0 ^b
	PT	3 (6 %)	1 (3.1 %)
	PVEM	5 (10 %)	2 (6.25 %)
	MC	1 (2 %)	1 (3.1 %)
	Morena	22 (43 %)	15 (47 %)
	PES	1 (2 %)	0
	APIL	2 (4 %)	1 (3.1 %)
	APPT	2 (4 %)	2 (6.25 %)
	APMCFI	1 (2 %)	1 (2 %)
Principio de elección	MR	39 (76 %)	22 (69 %)
	RP	12 (24 %)	10 (31 %)
Reelección o postulación por primera vez ^c	Postulación por primera vez	39 (76 %)	24 (75 %)
	Reelección	12 (24 %)	8 (25 %)

- ^a Los grupos parlamentarios se refieren a aquellos a los que se adhirieron las candidaturas electas por acción afirmativa después de la elección:
 APPT: Asociación Parlamentaria Progresista de la Transformación.
 APIL: Asociación Parlamentaria Izquierda Liberal.
 APMCFI: Asociación Parlamentaria Mujeres por el Comercio Feminista e Incluyente.
- ^b De las personas entrevistadas que militan en Morena, al menos dos tuvieron una militancia previa en el PRD.
- ^c Entre las 51 fórmulas electas por acciones afirmativas, hay 9 que fueron reelectas sin acción afirmativa, y entre las 32 fórmulas entrevistadas, hay 8 que fueron reelectas sin acciones afirmativas. Estas diputaciones no fueron contabilizadas para efectos de este cuadro.

FUENTE: Marco metodológico para la realización del Estudio (p. 812), con datos oficiales de los procesos electorales locales ordinarios 2017-2018, 2020-2021 y 2023-2024 e información de las entrevistas realizadas por el equipo de investigación.

Jóvenes





Pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas



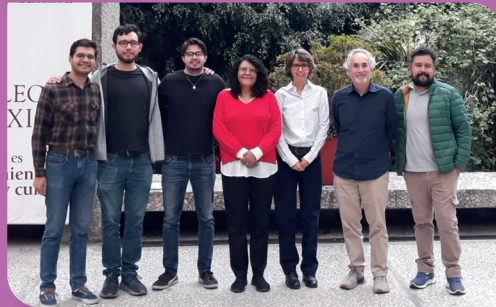
Diversidad sexual y de género



Discapacidad



Afromexicanas y afrodescendientes



Personas mayores



Antes de sintetizar los resultados, se presentan los siete indicadores utilizados para la medición de la eficacia de las acciones afirmativas, enfocados en dos dimensiones: la **participación** de las personas al registrarse como candidatas y al obtener eventualmente el triunfo, y la **representación política ejercida** por las personas electas una vez que accedieron al Congreso local.

En una democracia, la participación política brinda a la ciudadanía “la oportunidad de comunicar información a las y los funcionarios del gobierno sobre sus preocupaciones y preferencias y de ejercer presión sobre ellos para que respondan”.²² Hay muchas formas de participar políticamente, más allá del ejercicio del voto: trabajar en campañas y organizaciones políticas, tener contactos con funcionarias y funcionarios públicos, asistir a marchas, manifestaciones y

²² Sidney Verba, Kay Lehman Schlozman y Henry E. Brady, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard University Press, 1995, p. 37, en <<https://doi.org/10.2307/j.ctv1pnc1k7>>.

protestas, trabajar de manera informal para resolver los problemas de una comunidad o llevar a cabo actividades de voluntariado con asociaciones relacionadas con la política.²³

En esta óptica, el acceso de los GAP a las candidaturas altamente competitivas de elección pública es sumamente relevante: permite participar en las campañas, darse a conocer, capacitarse y acumular capital político a través de esta experiencia, así como construir vínculos potenciales de representación y consolidar liderazgos emergentes. Este tipo de participación implica un alto nivel de exposición e involucramiento, requiere de una gran cantidad de recursos y del desarrollo de habilidades que permitan a las personas aspirantes establecer una comunicación directa con los distintos sectores de sus partidos y de los GAP, en aras de conocer sus necesidades e intereses para promoverlos en los órganos de representación popular.

De ahí que tener la posibilidad de acceder a las candidaturas constituye un indicador fundamental para medir la efectividad de las acciones afirmativas en términos de participación política. Para ello, construimos tres indicadores que sintetizan cuántas candidaturas emergieron y se registraron a partir de las medidas instauradas por el IECM, y cuál es su proporción con respecto al total:

- **Indicador 1.** Proporción en la postulación = Número de candidaturas postuladas por acción afirmativa, con respecto al número total de candidaturas postuladas.

Una vez postuladas, éstas compiten con el resto de las candidaturas y deben ganar la elección para lograr la representación del GAP en los órganos públicos. De ahí se deriva un segundo indicador: ¿Cuántas candidaturas postuladas por acciones afirmativas resultan ganadoras y qué proporción representan del total de las electas?

- **Indicador 2.** Proporción en la elección = Número de candidaturas de acción afirmativa electas, con respecto al número total de candidaturas electas.

Con base en los indicadores 1 y 2 se calcula la **efectividad electoral** de las candidaturas postuladas por acciones afirmativas.

- **Indicador 3.** Efectividad electoral en la participación = La *ratio* entre la proporción de candidaturas electas con registro de acción afirmativa

²³ *Idem.*

y la proporción de candidaturas postuladas con esa característica: un índice mayor a 1 indica que el grupo tiene una tasa de éxito electoral superior a su peso relativo en candidaturas; un índice de 1.0 supone una relación exacta entre proporción de candidaturas y de personas electas; y un índice menor a 1 supone una tasa de éxito electoral inferior a las nominaciones.

El Estudio también evalúa el efecto de las acciones afirmativas sobre la **representación política** a partir de la formulación de iniciativas legislativas por parte de las diputaciones y de su eventual aprobación en el Congreso local. Los indicadores utilizados para cuantificar este efecto son la **productividad** (la capacidad de un legislador o legisladora de presentar iniciativas legislativas) y la **efectividad legislativa de cada diputación** (su capacidad para lograr la aprobación de sus iniciativas en el Congreso):

- **Indicador 4:** Productividad = Número de iniciativas legislativas presentadas o propuestas por cada diputación.
- **Indicador 5:** Efectividad absoluta = Número de iniciativas legislativas aprobadas en el Congreso por cada diputación.
- **Indicador 6:** Efectividad relativa = Número de iniciativas legislativas aprobadas sobre el número de iniciativas presentadas por cada diputación.

Finalmente, un séptimo indicador permite cuantificar el número de iniciativas legislativas con contenidos destinados específicamente a algún GAP, lo que permite analizar los efectos de las acciones afirmativas sobre la representación sustantiva de cada grupo, considerando tanto las iniciativas presentadas por las diputaciones electas a través de acciones afirmativas, como de las que no se beneficiaron de ellas:

- **Indicador 7:** Representación sustantiva = Número de iniciativas con representación sustantiva en beneficio de alguno de los GAP.

La construcción de este último indicador requirió una revisión cualitativa de cada iniciativa. Por limitaciones de tiempo y recursos, nos enfocamos en las 2 109 iniciativas producidas durante los dos periodos legislativos iniciales (septiembre a junio del primer año) de las legislaturas I, II y III. Se identificaron 330 iniciativas en las cuales las diputaciones informaron explícitamente estar legislando “en nombre”, “a favor” o “en beneficio” de algún GAP, o sobre un problema que afecta de manera particular a dicha población en su contenido o en la exposición de motivos (para una descripción detallada, véanse el Anexo Metodológico del Estudio y el siguiente cuadro 3).

Cuadro 3. Flujo secuencial del análisis de iniciativas legislativas presentadas y aprobadas por diputaciones electas por acciones afirmativas

Apartado	Universo	Núm. de iniciativas totales
1. Productividad y efectividad general	Se incluyen todas las iniciativas presentadas por diputaciones individuales en las legislaturas I y II y los dos primeros periodos ordinarios de sesiones de la III Legislatura.	6 586
2. Análisis de menciones con diccionario	Se excluyen las iniciativas sin pdf o cuyo texto no pudo ser extraído exitosamente.	6 557
3. Análisis de representación sustantiva en iniciativas presentadas	Las iniciativas presentadas por diputaciones individuales durante los dos primeros periodos ordinarios de sesiones de cada legislatura.	2 109
4. Análisis de representación sustantiva en iniciativas aprobadas	Las iniciativas presentadas y aprobadas por diputaciones individuales durante los dos primeros periodos ordinarios de sesiones de cada legislatura (aunque su aprobación haya sido en un momento posterior).	330

FUENTE: Cuadro IV.1 del capítulo IV, apartado “4.1 Balance general de las agendas que impulsaron las candidaturas ganadoras por acciones afirmativas, así como las agendas de las y los legisladores como resultado de lo que estas acciones afirmativas promueven en el espacio legislativo” (Estudio, p. 649).

2. Desentrañando el rompecabezas de la representación de grupos minoritarios

La idea de que la representación política de minorías vulnerables depende, en esencia, de su presencia en los órganos electivos es tan intuitiva como ampliamente difundida. Se piensa que si una persona perteneciente a alguno de estos grupos logra acceder a esos espacios, representará efectivamente a todas las personas que forman parte de tales grupos, ya que los hará visibles y presentes, velará por sus intereses, legislará y trabajará siempre en beneficio de ellos. El estudio del caso de la Ciudad de México permite poner a prueba la validez empírica de estas premisas normativas. ¿Qué efectos tuvieron, entonces, las acciones afirmativas sobre la participación y la representación de los distintos grupos de atención prioritaria (GAP)?

Como lo muestran los datos, la implementación de las acciones afirmativas se reflejó de forma inmediata en el registro, la participación y la elección de candidaturas de todos los GAP que se beneficiaron de ellas. Sin embargo, estos resultados contundentes en términos de representación descriptiva no se reflejaron, mecánicamente, en una representación legislativa sustantiva, mientras que sí tuvieron efectos tangibles e inesperados en términos de representación simbólica.

2.1 EFECTOS CONTUNDENTES SOBRE LA PARTICIPACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA

Desde 2018, el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) estableció cuotas obligatorias para jóvenes, acompañadas de medidas potestativas para personas de pueblos y barrios originarios, de comunidades indígenas residen-

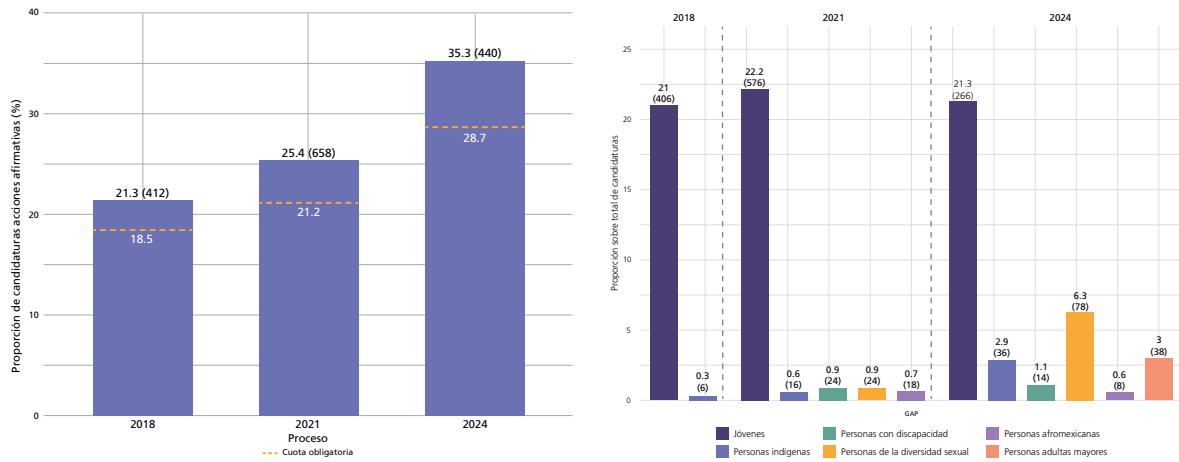
tes en la Ciudad de México, así como para personas con discapacidad. En 2021, dichas medidas también se volvieron obligatorias y se ampliaron a las personas afrodescendientes, de la diversidad sexual y de género. En 2023, una reforma del *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México* las amplió de nuevo: además de las siete fórmulas de mayoría relativa (MR) y de las cuatro fórmulas de representación proporcional (RP) para jóvenes, se incorporó la obligación de postular una fórmula de MR de cada uno de los otros GAP mencionados y una fórmula adicional para personas adultas mayores, así como la obligación de postular una fórmula de RP de cualquiera de estos cinco GAP.²⁴ En el caso de las concejalías, se confirmó la obligación de postular al menos una fórmula de jóvenes de 18 a 29 años y se agregó una fórmula más, de cualquiera de los otros cinco GAP.

Este rediseño del sistema electoral capitalino se tradujo en la diversificación de la oferta política. Como resultado, se registraron, en los tres procesos electorales, 750 candidaturas a diputaciones (375 fórmulas de propietario y suplente) y 760 candidaturas a concejalías (380 fórmulas de propietario y suplente).²⁵ Esto propició la participación de una masa crítica de personas de los seis GAP, que resultó en la elección de un total de 51 fórmulas de diputaciones y de 109 fórmulas de concejalías en las 16 alcaldías que integran la ciudad, visibilizando la representación descriptiva de estos grupos en los órganos de elección popular (gráfica 1 y cuadro 4).

²⁴ Además, se estableció la obligación de postularlas dentro de los tres bloques de competitividad y se procuraría incluir a otros GAP reconocidos en la Constitución local. También se dispuso que la Lista “A” de candidaturas de RP se integraría con al menos una fórmula integrada por personas pertenecientes a los cinco grupos mencionados, y se precisó que el grupo de personas jóvenes constituiría una categoría diferenciada y, por tanto, no se incluiría dentro de dichos cinco grupos (para un análisis detallado, véase el capítulo I del Estudio).

²⁵ Originalmente, se registraron 377 fórmulas a diputaciones (754 candidaturas). En el Proceso Electoral Local 2017-2018 se cancelaron dos fórmulas, por lo que el número de fórmulas consideradas fue de 375. En el caso de las concejalías, las acciones afirmativas se consideraron sólo en las planillas de MR. Por esta razón, en el Estudio, el universo de análisis fueron las 3 600 candidaturas registradas por este principio (1 800 fórmulas).

Gráfica 1. Número y proporción de candidaturas de acciones afirmativas (por GAP)



FUENTE: Gráficas II.1 y II.2, en el capítulo II, apartado “2.6. Análisis de la implementación de acciones afirmativas y de la paridad en dichas acciones, en los procesos electorales locales ordinarios 2017-2018, 2020-2021 y 2023-2024” (Estudio, pp. 244 y 246).

A raíz de la implementación de un número creciente de acciones afirmativas desde la Asamblea Constituyente de 2016, el Congreso local adquirió una composición cada vez más diversa. La proporción de diputaciones electas mediante cuotas pasó de 18.1 % en la I Legislatura (2018-2021) a 30.3 % en la III Legislatura (2024-2027), gracias a la participación de un total de 375 candidaturas y a la elección de 51 diputaciones de todos los GAP (entre 2018 y 2024). Como lo reflejan las gráficas 2 a 9, todas las legislaturas contaron con la presencia cuantiosa de diputaciones jóvenes, y tanto la II como la III se caracterizaron por una notable diversidad etaria, demográfica, sociocultural y sexo-genérica.

Cuadro 4. Número de fórmulas de candidaturas a diputaciones y concejalías postuladas y electas a través de acciones afirmativas en los procesos electorales locales ordinarios 2017-2018, 2020-2021 y 2023-2024

DIPUTACIONES

GAP	2017-2018		2020-2021		2023-2024	
	Registradas	Electas	Registradas	Electas	Registradas	Electas
Sin acción afirmativa	270	54	308	47	133	46
Con acción afirmativa	97	12	172	19	106	20
Total (a + b)	367	66	480	66	239	66
Porcentaje de postulaciones y electas por acción afirmativa (b/c)	26.4 %	18.1 %	35.8 %	28.7 %	44.3 %	30.3 %

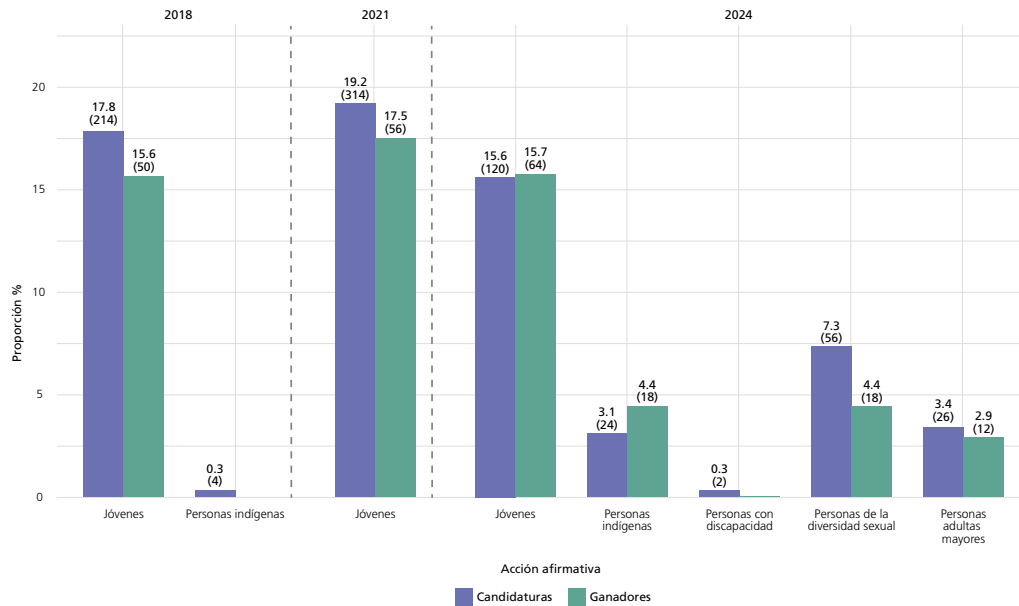
CONCEJALÍAS

GAP	2017-2018		2020-2021		2023-2024	
	Registradas	Electas	Registradas	Electas	Registradas	Electas
Sin acción afirmativa	491	135	659	132	270	148
Con acción afirmativa	109	25	157	28	114	56
Total (a + b)	600	160	816	160	384	204
Porcentaje de postulaciones y electas por acción afirmativa (b/c)	18.2 %	15.6 %	19.2 %	17.5 %	29.7 %	27.5 %

NOTA: Para una versión desagregada y detallada de este cuadro, consúltense las páginas 39 y 40 del Estudio, en <https://www.iecm.mx/www/docs/Acciones-afirmativas-2025/Informe_acciones_afirmativas_colmex.pdf>.

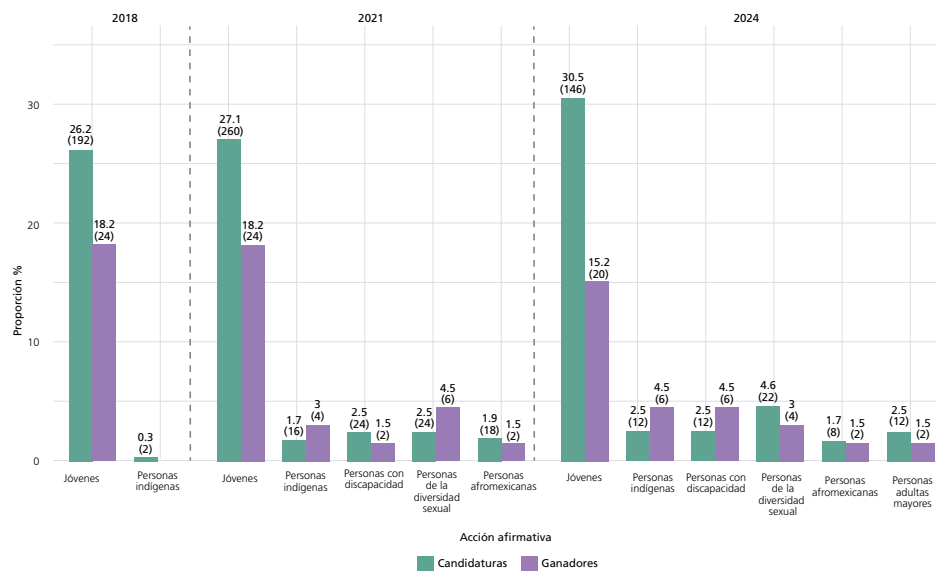
FUENTE: Elaboración propia con base en los datos presentados en la Introducción del Estudio (p. 39 y 40), a partir de los datos del registro de candidaturas proporcionados por el IECM.

Gráfica 2. Representación descriptiva: proporción en la elección y efectividad electoral (concejalías)



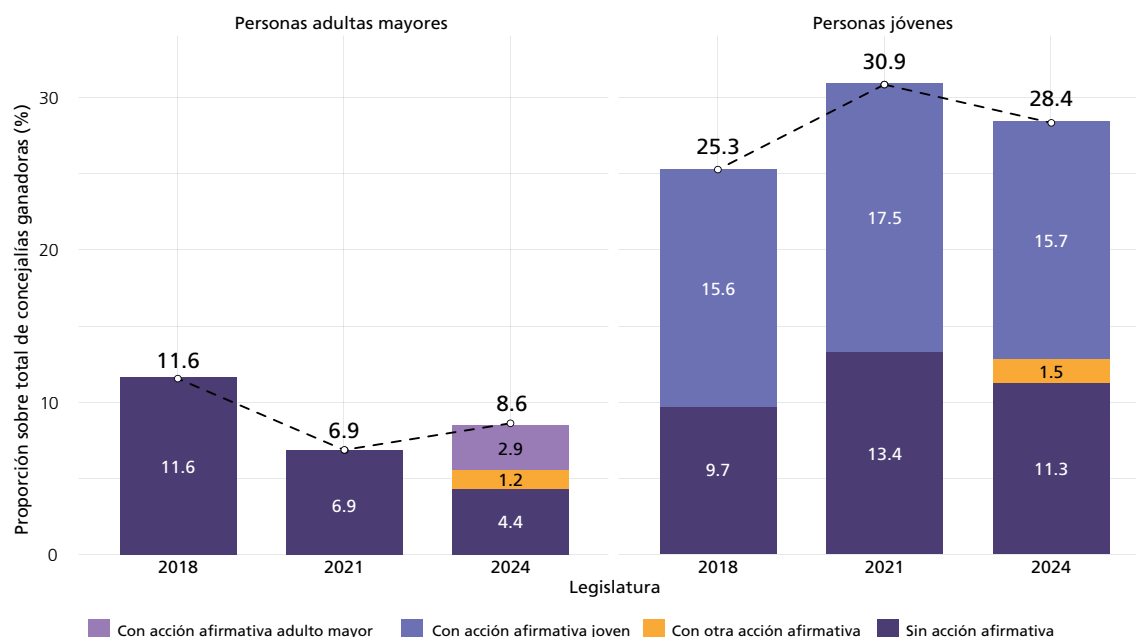
FUENTE: Gráfica II.14 del Apartado 2.6.6. Resultados de las acciones afirmativas en las concejalías del Estudio (p. 275).

Gráfica 3. Representación descriptiva: proporción en la elección y efectividad electoral (diputaciones)



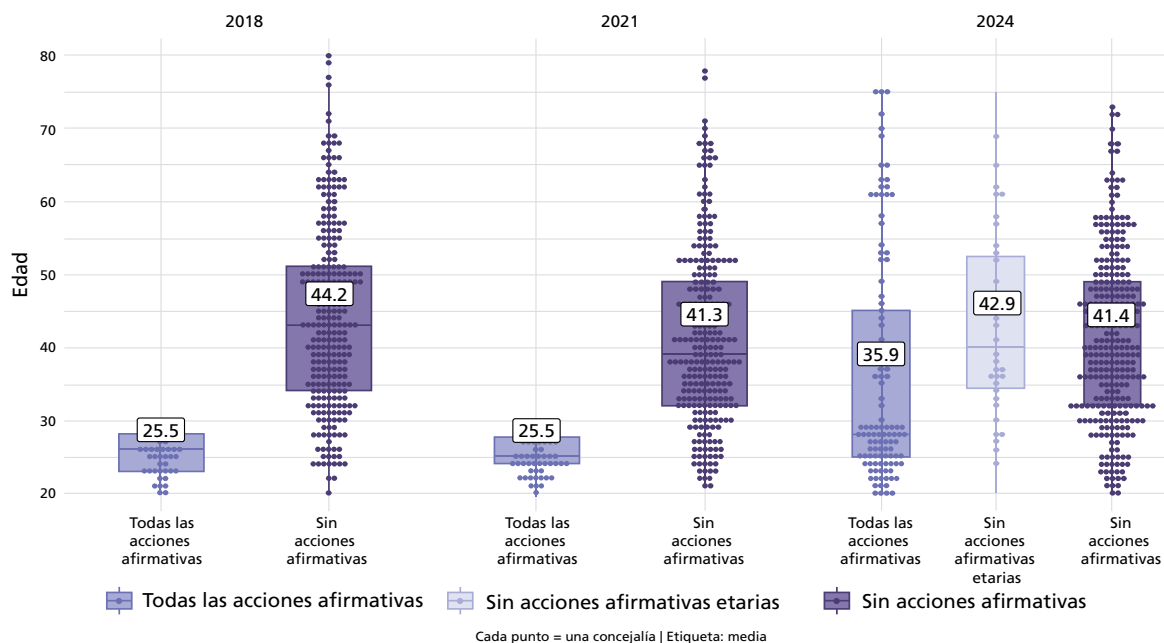
FUENTE: Gráfica II.20 del Apartado 2.6.7. Resultados de las acciones afirmativas en las diputaciones del Estudio (p. 283).

Gráfica 4. Comparación de personas jóvenes y adultas mayores con y sin acción afirmativa electas a concejalías



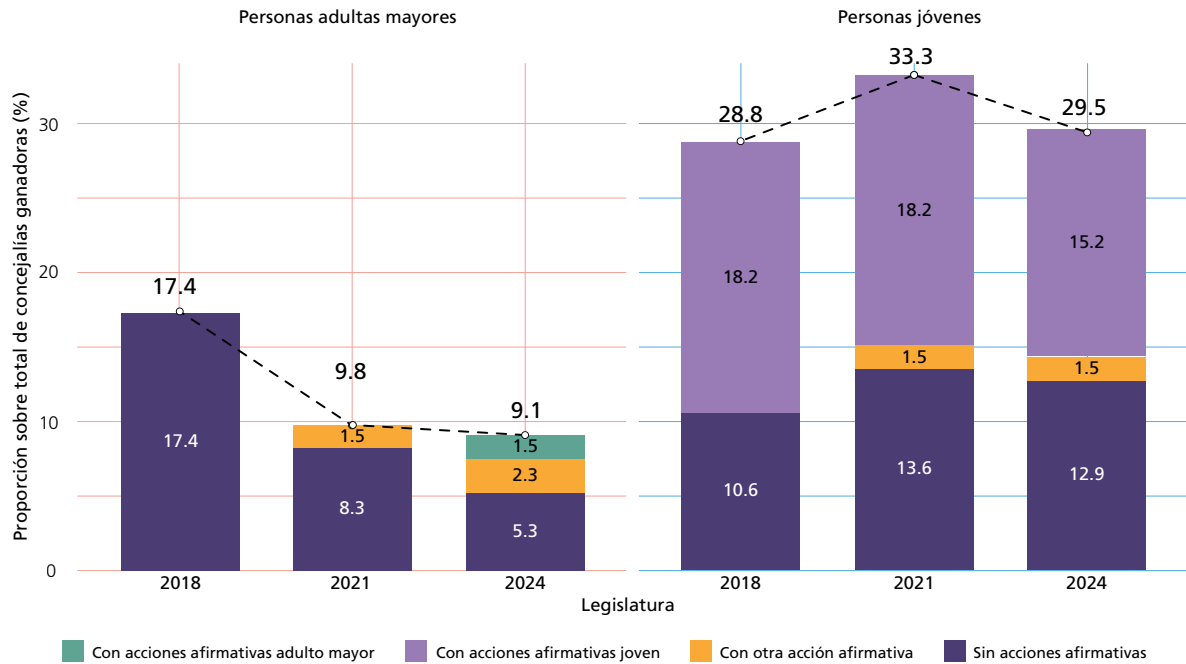
FUENTE: Gráfica II.18 del Apartado 2.6.6. Resultados de las acciones afirmativas en las concejalías del Estudio (p. 278).

Gráfica 5. Distribución etaria de las concejalías electas por acción afirmativa



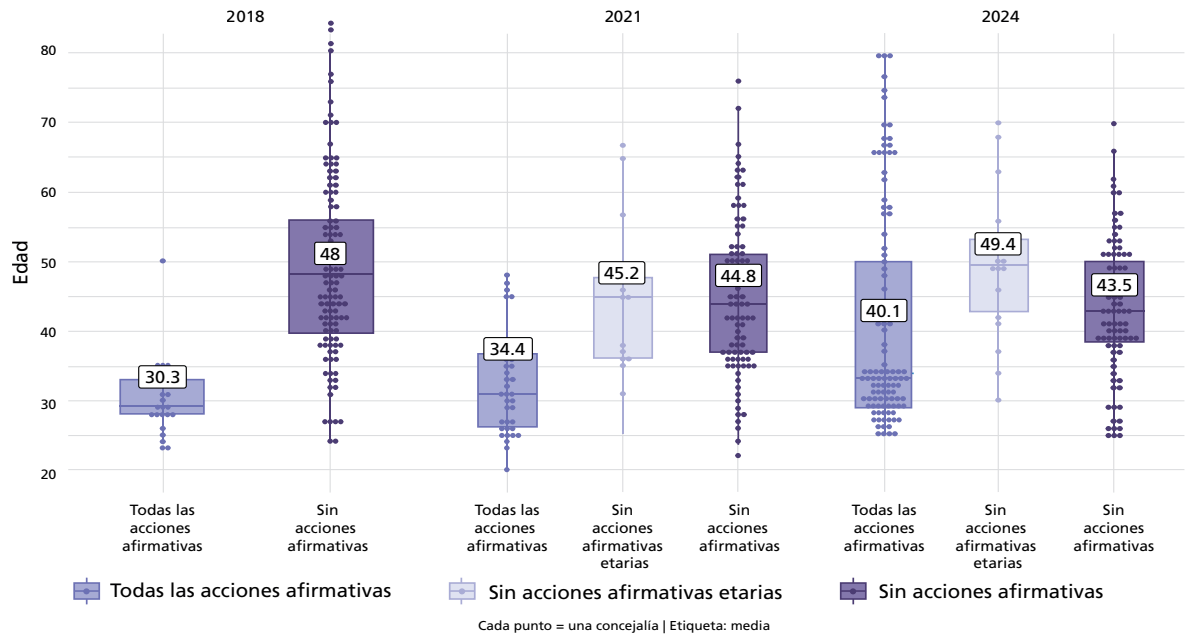
FUENTE: Gráfica II.17 del Apartado 2.6.6. Resultados de las acciones afirmativas en las concejalías del Estudio (p. 277).

Gráfica 6. Comparación de personas jóvenes y adultas mayores con y sin acción afirmativa electas a diputaciones



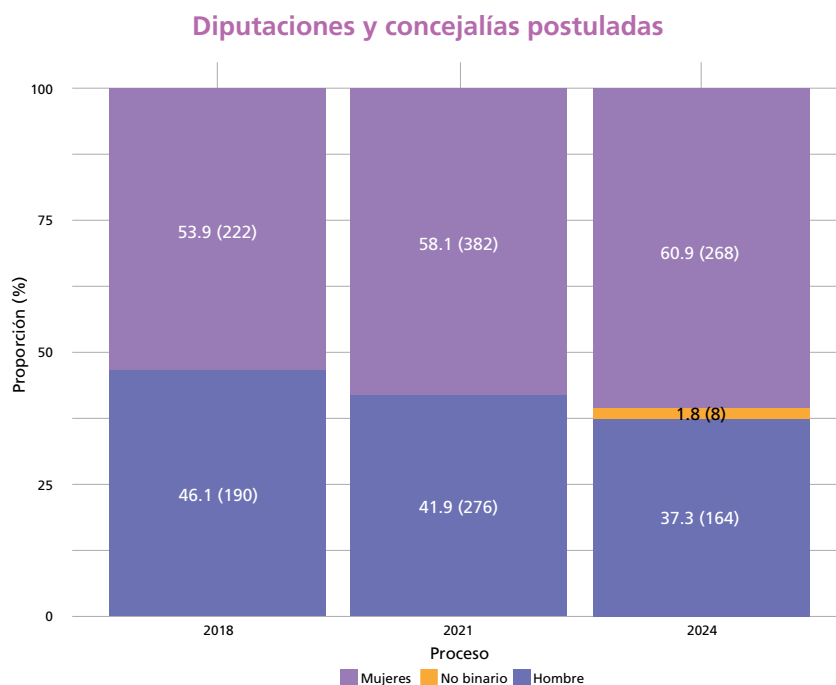
FUENTE: Gráfica II.23 del Apartado 2.6.7. Resultados de las acciones afirmativas en las diputaciones del Estudio (p. 287).

Gráfica 7. Distribución etaria de las diputaciones electas por acción afirmativa



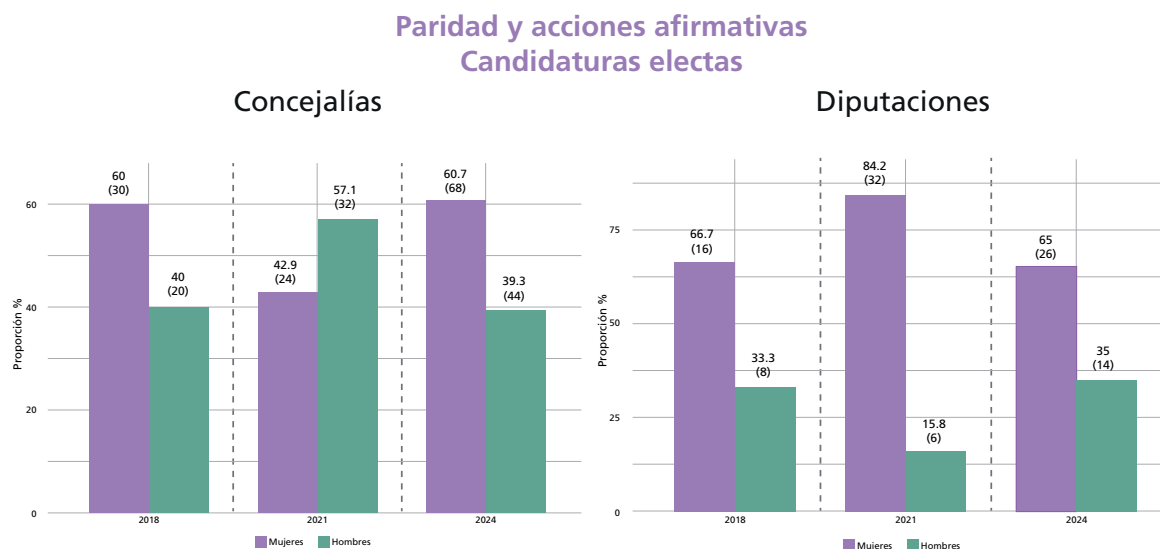
FUENTE: Gráfica II.22 del Apartado 2.6.7. Resultados de las acciones afirmativas en las diputaciones del Estudio (p. 285).

Gráfica 8. Representación descriptiva: proporción de mujeres y hombres en las candidaturas postuladas por acciones afirmativas (totales)



FUENTE: Gráfica II.8 del Apartado 2.6.4. Características de las personas candidatas por acción afirmativa. Aplicación de la paridad de género en la postulación de candidaturas por acción afirmativa del Estudio (p. 266).

Gráfica 9. Representación descriptiva: proporción de mujeres y hombres en las candidaturas electas por acciones afirmativas (por legislatura y tipo de cargo)



FUENTE: Gráficas II.16 y II.21 de los Apartados 2.6.6. y 2.6.7 Resultados de las acciones afirmativas en las concejalías y diputaciones del Estudio (pp. 276 y 284).

Los datos anteriores revelan que la implementación de acciones afirmativas resultó exitosa en términos de representación descriptiva. Se logró que un número y una proporción importantes de personas adscritas a seis GAP no solamente se registraran como candidatas y participaran en las campañas, sino que resultaran electas y ocuparan cargos de representación política del más alto nivel, tanto en las 16 alcaldías como en el Congreso local (Cuadro 4). Como lo muestran las gráficas 2 a 9, es notable el aumento y la diversificación continuas en la participación y en la elección de representantes de todos estos grupos —empezando por su feminización y por su rejuvenecimiento entre 2018 y 2024—.

Desde su refundación como entidad autónoma, la Ciudad de México se distingue así por una extraordinaria diversidad: demográfica, étnica y sociocultural, etaria y sexo-genérica. De ahí el interés de indagar en cómo esta elevada *representatividad sociológica y descriptiva* se traduce en términos de *representación sustantiva*: es decir, en la producción (y eventual aprobación) de legislación destinada al beneficio de las distintas poblaciones de atención prioritaria.

2.2 PRODUCTIVIDAD Y EFECTIVIDAD EN LA REPRESENTACIÓN LEGISLATIVA

En este apartado se analiza la productividad y la efectividad en la representación que ejercen las diputaciones electas por acción afirmativa. Como muestran los datos, los efectos en términos de representación sustantiva no son mecánicos ni lineales. En efecto, estas diputaciones no producen sólo iniciativas para su propio GAP; muchas iniciativas atienden a más de un grupo y la mayor parte de ellas, destinadas a alguno de estos grupos, es presentada por legisladores que no pertenecen a éstos.

Dos fenómenos recurrentes complejizan el análisis de las relaciones entre la representación descriptiva y sustantiva: la multipromovencia y la multirrepresentación. En el primer caso, varias diputaciones promueven una misma iniciativa que puede representar a uno o a varios grupos de atención prioritaria; en el segundo caso, una iniciativa promovida por una o por varias diputaciones puede buscar representar a varios grupos al mismo tiempo. En el capítulo IV del Estudio se profundiza en el análisis de las implicaciones de ambos fenómenos, por lo que aquí se enfoca en algunos de los resultados más interesantes.

Durante los siete años legislativos analizados (2018-2025), el conjunto de las diputaciones propuso 6 586 iniciativas legislativas en el Congreso local,²⁶ de las cuales 1 298 fueron elaboradas por alguna o por varias de las 53 diputaciones activas electas por acción afirmativa.²⁷ Estas últimas produjeron en promedio 24.5 iniciativas por diputación, mientras que el resto de las diputaciones presentaron 33.5 iniciativas. La tasa absoluta de efectividad, es decir, el promedio de iniciativas aprobadas por cada diputación electa por acción afirmativa fue de 3.77, mientras que las otras diputaciones lograron aprobar, en promedio, 3.86 iniciativas.

Cuadro 5. Productividad y efectividad general de diputaciones electas por acción afirmativa y no electas por acción afirmativa (2018-2025)^a

Acción afirmativa	Diputaciones activas	Iniciativas presentadas	Promedio por diputación	Iniciativas aprobadas	Promedio aprobadas por diputación (tasa absoluta) ^b
TOTAL ACCIÓN AFIRMATIVA	53	1 298	24.5	200	3.77
Personas jóvenes	35	811	23.2	149	4.3
Personas indígenas y de pueblos y barrios originarios	5	72	14.4	9	1.8
Personas con discapacidad	4	101	25.3	4	1
Personas de la diversidad sexual y de género	6	287	47.8	32	5.3
Personas afromexicanas	2	33	16.5	7	3.5
Personas adultas mayores	1	1	1	0	0
NO ACCIÓN AFIRMATIVA	171	5 386	31.5	660	3.86

²⁶ La base original cuenta con 6 671 casos. En el presente análisis no se consideran 85 iniciativas de la base original que no podían asignarse a diputaciones individuales, por ser de grupos parlamentarios, Junta de Coordinación Política u otras instituciones. Posteriormente, durante el análisis sustantivo desarrollado para el primer año de cada legislatura, se detectaron errores de procesamiento en el nombre de las personas promotores; en total se hicieron correcciones en 505 iniciativas, es decir, 21 % de las 2 338 revisadas manualmente del primer año de cada legislatura.

²⁷ Además de las 51 diputaciones titulares electas por acción afirmativa, se consideró a Diana Sánchez Barrios, electa diputada suplente en la III Legislatura, que ha presentado cuatro iniciativas, y a Uziel Medina Mejorada, electo diputado suplente en la I Legislatura, que presentó dos iniciativas.

^a Los datos desagregados por legislatura y por GAP se pueden consultar en el apartado 4.1.1 del Estudio (p. 653).

^b La tasa absoluta de efectividad es el promedio de iniciativas aprobadas por diputación.

NOTA 1. El total de diputaciones activas siempre será mayor al total de diputaciones electas, porque se consideró como diputaciones activas a la suma de todas las diputaciones titulares más aquellas diputaciones suplentes que presentaron iniciativas legislativas.

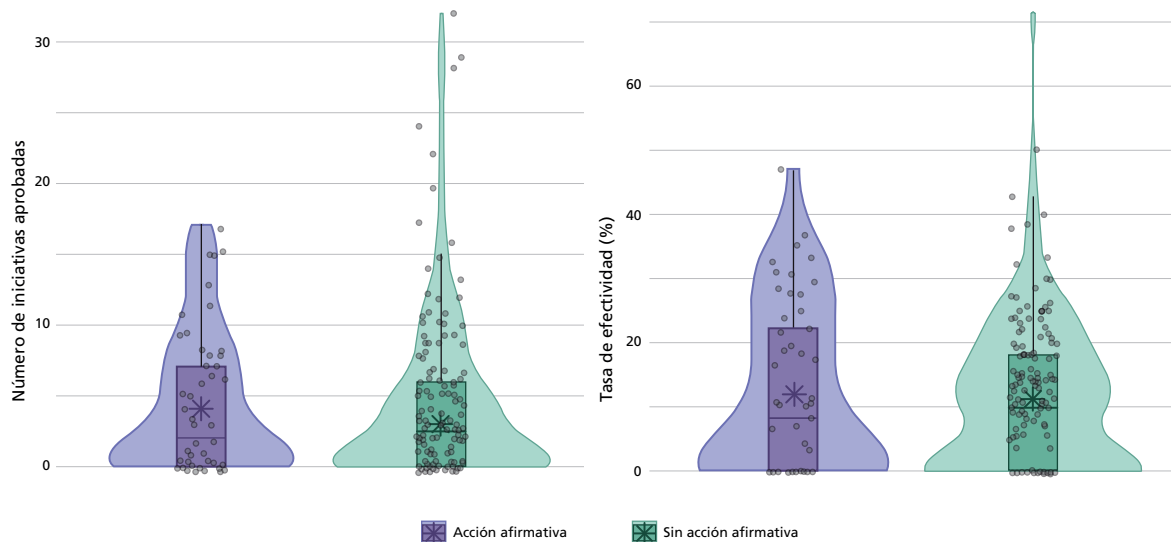
NOTA 2. La suma de valores parciales puede ser mayor a los subtotales o al universo total de iniciativas (6586) debido a los casos de iniciativas promovidas conjuntamente (multipromovencia) donde las diputaciones pertenecían a diferentes categorías consideradas. Por ejemplo, en una legislatura, una diputación fue electa por acción afirmativa y, en otra, fue reelecta sin acción afirmativa. Por lo tanto, aparece en ambas categorías.

FUENTE: Cuadro IV.2 del Apartado 4.1.1. Productividad y efectividad de las diputaciones electas por acción afirmativa del Estudio (p. 652).

Al desagregar por GAP, hay variaciones relevantes: las diputaciones de la diversidad sexual y de género fueron mucho más productivas (47.8) que las afro-mexicanas (16.5), las indígenas (14.4) y las adultas mayores (1). Pero, sobre todo, las tasas de aprobación de iniciativas son más elevadas para las diputaciones de la diversidad sexual y de género (5.3) y para las jóvenes (4.3), en contraste con las de diputaciones indígenas (1.8), de las personas con discapacidad (1) y de las personas adultas mayores (0).

Estos promedios grupales ocultan, a su vez, variaciones sustanciales en la productividad y en la efectividad individuales. Entre las diputaciones electas por acción afirmativa, 5 (9.4 %) destacan por su alta productividad y efectividad, mientras que 22 de estas 53 diputaciones (41.5 % del total) no lograron la aprobación de ninguna iniciativa durante el periodo analizado.

Gráfica 10. Distribución de efectividad absoluta y relativa por diputación



NOTA: Cada punto representa la tasa de efectividad individual de una diputación. El rectángulo central (*boxplot*) resume la distribución: la línea gruesa marca la mediana; los límites de la caja marcan el primer cuartil (25 %) y tercer cuartil (75 %). La estrella negra marca el promedio. El ancho del violín en cada altura representa la concentración de diputaciones con ese nivel de efectividad.

FUENTE: Gráfica IV.1 del Apartado 4.1.1. Productividad y efectividad de las diputaciones electas por acción afirmativa del Estudio (p. 654).

Las diputaciones no electas por acción afirmativa tienen una distribución más equilibrada, con una menor proporción de casos extremos. Las que alcanzaron las mayores tasas de aprobación están muy por arriba del máximo de las diputaciones de acción afirmativa; pero las medianas grupales y los rangos intercuartiles sugieren que tienen distribuciones similares.

2.3 LA REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA DE GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA

Para indagar en los efectos de las acciones afirmativas en términos de representación sustantiva, el Estudio se enfocó en las 2 109 iniciativas presentadas durante los dos primeros periodos ordinarios de sesiones de cada una de las tres legislaturas, en aras de identificar las destinadas explícitamente a la atención de algún GAP:²⁸ ello permitió clasificarlas por su “origen” (¿qué diputaciones las presentaron?) y por su “destino” (¿a qué grupo buscan atender?).

Se encontraron, así, 580 iniciativas presentadas por diputaciones electas por acciones afirmativas durante los tres periodos considerados, independientemente de si su contenido representa o no a un GAP. La segunda clasificación identificó 494 iniciativas (presentadas por cualquier diputación, sea electa o no por acción afirmativa), cuyo contenido representa sustantivamente a uno, o a varios, de los seis GAP atendidos.

En combinación, ambas clasificaciones permiten analizar, por un lado, la productividad general de las diputaciones electas por acciones afirmativas (origen), considerando que pueden participar una o más diputaciones en la producción de cada iniciativa (multipromovencia); por otro lado, permiten estudiar la efectividad del Congreso en su conjunto para generar representación sustantiva para atender a los GAP (destino), tomando en cuenta que en algunas iniciativas pueden estar representados varios grupos (multirrepresentación).

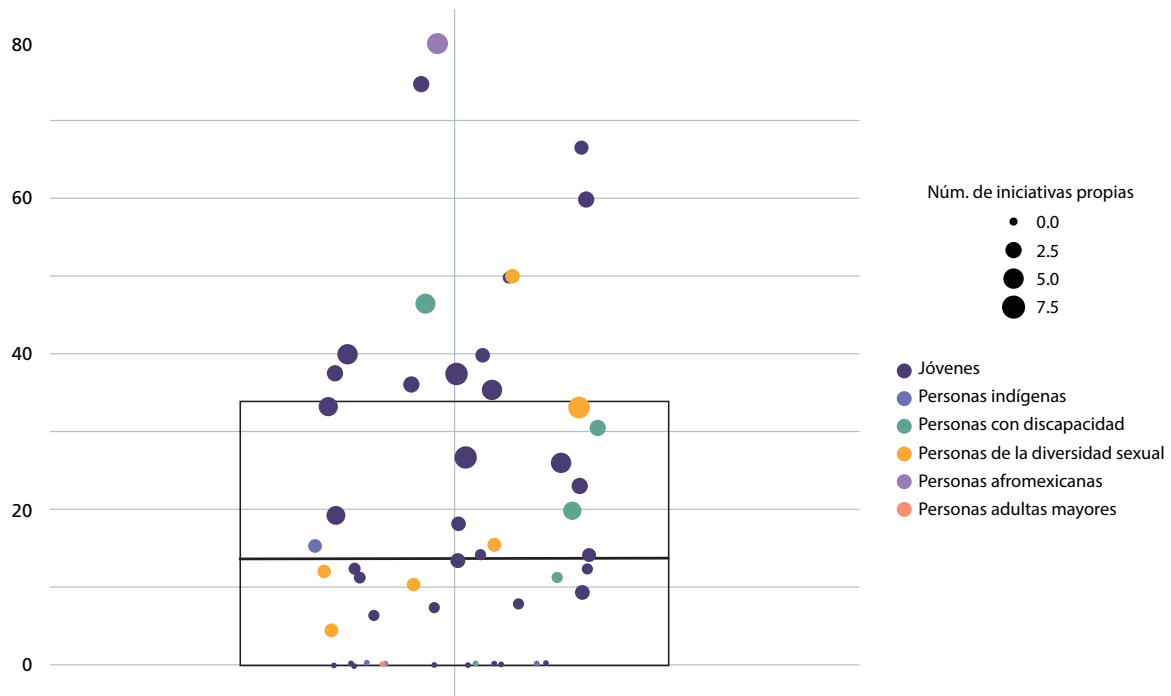
2.3.1 ¿Qué diputaciones presentan iniciativas en beneficio de los GAP?

Las diputaciones electas por acción afirmativa presentaron 580 iniciativas en total: 116 destinadas al GAP por el que fueron electas (20 %). Estas iniciativas fue-

²⁸ Se analizaron los dos primeros periodos ordinarios de sesiones de las I, II y III legislaturas, porque son los únicos periodos que se podían comparar con los datos disponibles en el momento en el que se realizó el Estudio.

ron elaboradas por 38 de las 53 diputaciones electas por cuotas, mientras que 14 de ellas no presentaron ninguna iniciativa referente a su grupo.²⁹ En promedio, cada diputación electa por acción afirmativa presentó 2.4 iniciativas referidas al grupo por el que fueron registradas, con un máximo de 9 iniciativas.

Gráfica 11. Dispersión de la representación en beneficio del GAP por el que fueron electas las 53 diputaciones con acción afirmativa



FUENTE: Gráfica IV.6 del Apartado 4.1.4. El origen de las iniciativas: ¿quiénes presentan iniciativas en beneficio de los GAP? del Estudio (p. 663).

Estas diputaciones también trabajan en favor de otros GAP. Se encontró que, en promedio, elaboraron 4.2 iniciativas que representan a algún grupo. Por ejemplo, las personas con discapacidad presentaron en promedio casi 7 iniciativas referidas a otro grupo; las personas de la diversidad sexual, 6.5 iniciativas; las personas afromexicanas, 5.5 y las personas jóvenes, casi 4. Estas cifras

²⁹El diputado suplente, Uziel Medina Mejorada, presentó iniciativas legislativas durante el tercer año de la primera legislatura, por ello no se contabiliza en el análisis del primer año de cada legislatura.

muestran que las diputaciones electas por acciones afirmativas dedicaron una mayor proporción de su actividad legislativa a la representación de otras poblaciones vulnerables, que a sus propios grupos. Por su parte, el resto de las diputaciones electas sin cuotas también fueron sensibles a las poblaciones vulnerables y presentaron, en promedio, 2.2 iniciativas destinadas a algún GAP.

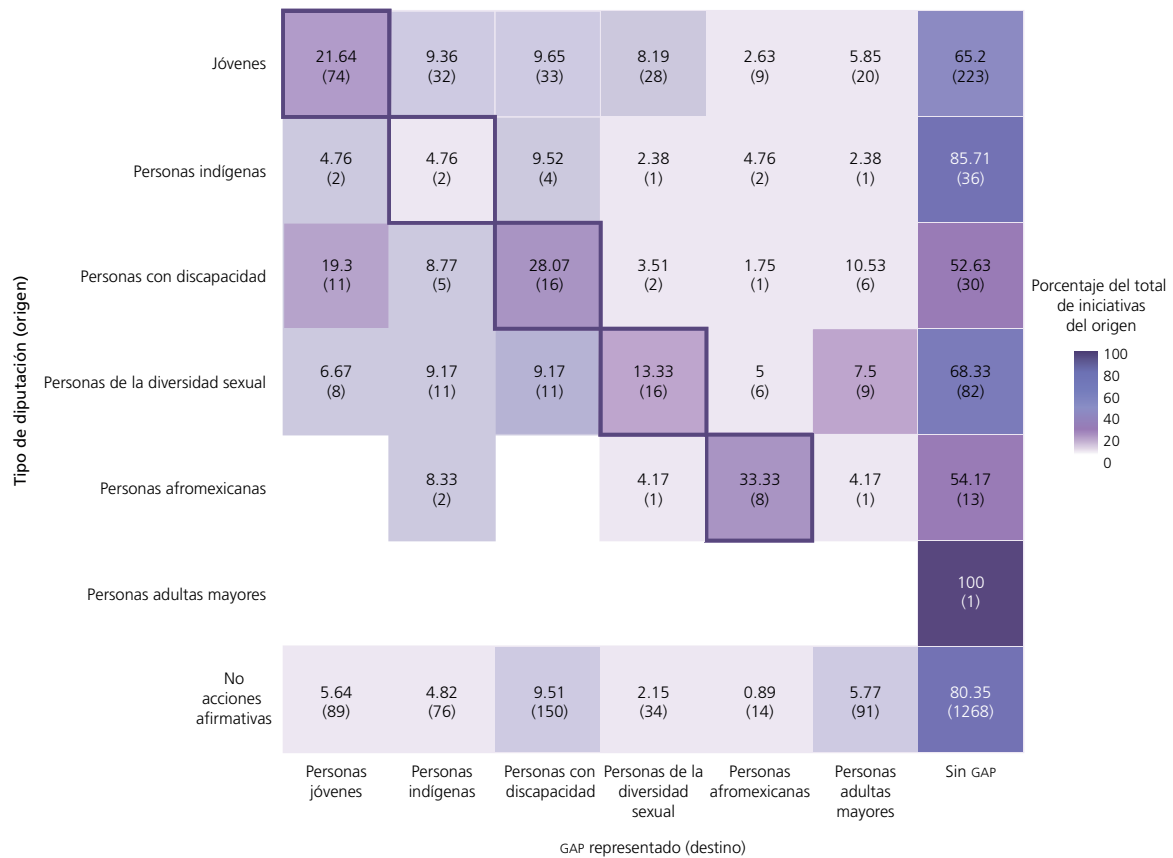
Cuadro 7. Número de iniciativas por tipo de diputación y GAP a representar

Tipo de diputación y grupo a representar	Promedio de iniciativas presentadas
Diputaciones de acciones afirmativas, iniciativas referidas a su propio grupo	2.4
Diputaciones de acciones afirmativas, iniciativas referidas a otro grupo	4.2
Diputaciones sin acciones afirmativas, referidas a algún grupo	2.2

FUENTE: Elaboración propia con base en los elementos sistematizados para el Estudio (p. 663).

El cuadro 7 permite analizar este fenómeno para cada GAP. Las diputaciones electas por acciones afirmativas, además de elaborar iniciativas en favor de su propio grupo, presentaron más iniciativas que beneficiaron a otros grupos. Y, en mucho mayor proporción, promovieron otros temas en los que no estuvieron involucrados los GAP.

Gráfica 12. Participación de cada GAP en las iniciativas de cada tipo de diputación (origen)



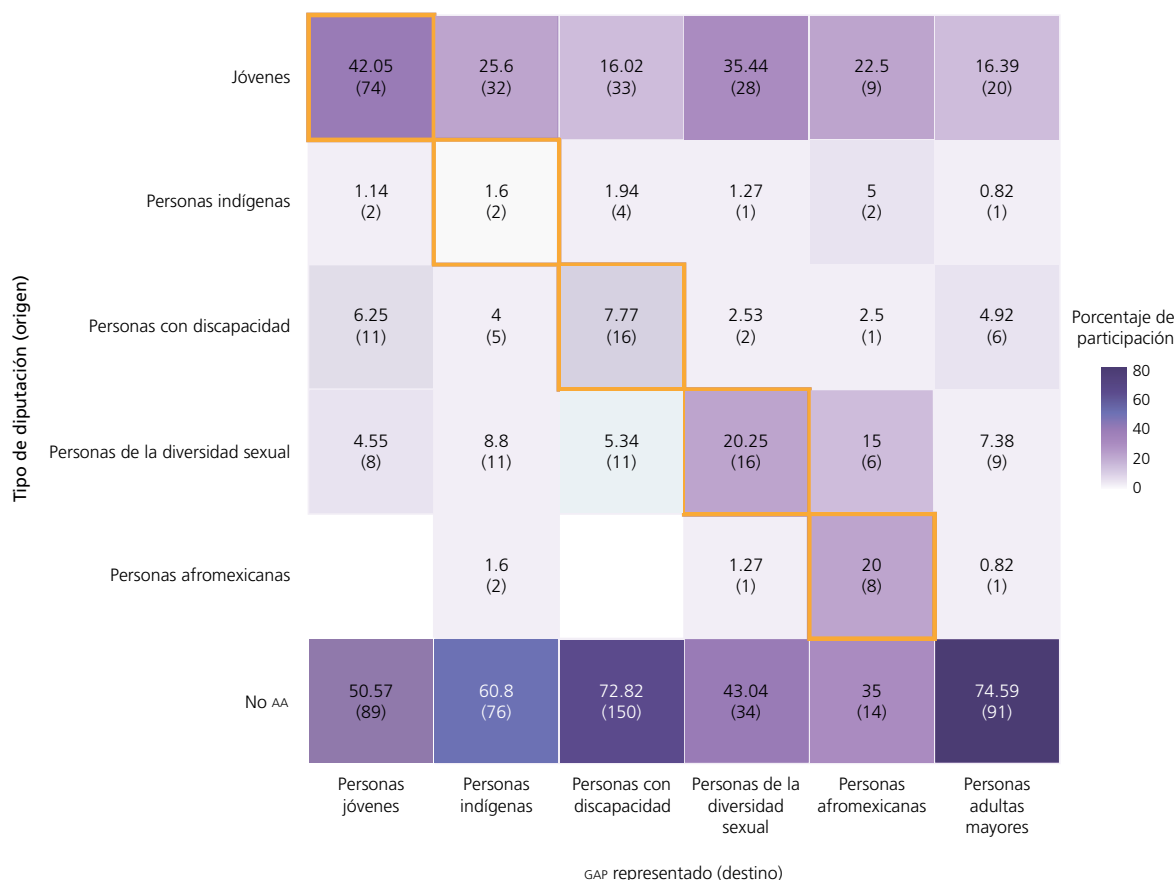
NOTA: Porcentaje sobre el total de iniciativas presentadas por cada tipo de diputación (por fila). Las celdas con borde rojo indican representación del propio grupo. Las sumas de las proporciones excederán 100 % por fila debido a aquellas que representan múltiples GAP simultáneamente (multirrepresentatividad). Por la multipromovencia, una misma iniciativa puede contabilizarse en varias filas si fue promovida por distintos tipos de diputaciones.

FUENTE: Gráfica IV.7 del Apartado 4.1.4. El origen de las iniciativas: ¿quiénes presentan iniciativas en beneficio de los GAP? del Estudio (p. 665).

2.3.2 El destino de las iniciativas: ¿a qué grupos representan?

El análisis de las 2 109 iniciativas presentadas por el conjunto de las diputaciones (electas o no por acciones afirmativas) también muestra que 494 de ellas (24 % del total) buscó representar a alguno de los GAP. De esas iniciativas, el grupo más representado fue el de las personas con discapacidad, con 10 % (206) de las iniciativas presentadas, seguido de las personas jóvenes, con 8 % (176); las personas indígenas y adultas mayores, con casi 6 % (125 y 122, respectivamente); y en menos de 5 % de las iniciativas se buscó representar a personas de la diversidad sexual y a personas afromexicanas (gráfica 13).

Gráfica 13. Participación de cada tipo de diputación en la representación sustantiva de GAP (destino)



NOTA: Porcentaje sobre el total de iniciativas que representan a cada GAP (por columna). Las celdas con borde rojo indican representación del propio grupo. Las proporciones pueden sumar más de 100 % por columna debido a iniciativas colectivas entre distintos tipos de diputaciones (multipromovencia). Además, una misma iniciativa puede aparecer en múltiples columnas si representa a más de un GAP (multirrepresentatividad).

FUENTE: Gráfica IV.10 del Apartado 4.1.5. Panorama de la representación sustantiva de grupos de atención prioritaria en el Congreso de la Ciudad de México (destino de las iniciativas) del Estudio (p. 669).

Una proporción significativa de estas iniciativas fue promovida por diputaciones de su propio GAP, como en el caso de las personas jóvenes (42.1 %), afroamericanas (20 %) y de la diversidad sexo-genérica (20.3 %). Sin embargo, llama la atención que, de las 494 iniciativas destinadas a algún GAP, 295 (60 % del total) fueron presentadas exclusivamente por diputaciones no electas por acción afirmativa.

Esto significa que el mayor peso de la representación sustantiva de los GAP lo ejercen diputaciones que no se beneficiaron de ninguna cuota. La participación de estas últimas es particularmente dominante en la representación de ciertos grupos. Para las personas con discapacidad, casi 73 % de las iniciativas fueron presentadas sólo por este tipo de diputaciones (contra 7.8 % por diputaciones de su propio grupo). Para personas adultas mayores, la proporción fue muy similar: 74.6 % (la diputación electa por esta cuota no presentó ninguna iniciativa destinada a este GAP). Para las personas indígenas, esta cifra asciende a 60 % (contra 1.2 % por las diputaciones indígenas).

En cambio, se observa un mayor equilibrio en otros GAP. En el caso de las personas jóvenes, casi 51 % de las iniciativas contaron sólo con participación de diputaciones no electas por acción afirmativa (contra 42.1 % que fueron presentadas por diputaciones jóvenes). Asimismo, las iniciativas sobre la diversidad sexo-génerica y afromexicanas fueron promovidas tanto por diputaciones del primero (20.1 %) y del segundo grupo (20 %), como por otras diputaciones no electas por cuotas (que presentaron 43 y 35 % de estas iniciativas, respectivamente).

2.3.3 Efectividad legislativa de las diputaciones electas por acción afirmativa

Por último, 330 de las 2 109 iniciativas presentadas durante los dos primeros periodos ordinarios de las tres legislaturas lograron su aprobación. El 21 % de las iniciativas aprobadas contenían elementos de representación sustantiva de por lo menos un GAP. Las diputaciones electas por acción afirmativa participaron en 25 de estas 70 iniciativas (35.7 %).

Si bien en términos absolutos la mayoría de las iniciativas de grupos no contó con participación de diputaciones electas por acción afirmativa, el análisis de productividad individual por grupo revela diferencias significativas: gracias al desempeño de algunas diputaciones electas por acción afirmativa, éstas lograron aprobar 21 iniciativas para jóvenes, 3 para personas de la diversidad sexual y de género, así como 2 para personas afromexicanas, incrementado así las tasas promedio para estos tres GAP, por encima del promedio registrado entre el resto de diputaciones.

Cuadro 9. Efectividad en la representación sustantiva de GAP (2018-2025). Proporción de iniciativas aprobadas con representación de GAP

Acción afirmativa	Diputaciones activas ^a	Total aprobadas ^b	Aprobadas con representación GAP ^b	Tasa de representación GAP por diputación
TOTAL ACCIÓN AFIRMATIVA	52	90	25	0.48
Personas jóvenes	34	68	21	0.62
Personas indígenas y de pueblos y barrios originarios	5	4	0	0.00
Personas con discapacidad	4	2	0	0.00
Personas de las diversidad sexual y de género	6	14	3	0.5
Personas afromexicanas	2	3	2	1
Personas adultas mayores	1	0	0	0.00
NO ACCIÓN AFIRMATIVA	161	253	47	0.29

^a El total de diputaciones activas siempre será mayor al total de diputaciones electas, porque se consideraron como diputaciones activas la suma de todas las diputaciones titulares más aquellas diputaciones suplentes que presentaron iniciativas legislativas

^b Las sumas de los valores parciales pueden no coincidir con los totales por aquellas iniciativas multipromovidas.

FUENTE: Cuadro IV.5 del apartado 4.1.7. Efectividad legislativa de diputaciones electas por acción afirmativa en la Ciudad de México del Estudio (p. 680).

En contraste, durante el periodo de estudio, las 10 diputaciones electas por los otros tres GAP restantes no lograron la aprobación de ninguna iniciativa con representación sustantiva en beneficio de las personas indígenas, con discapacidad, ni adultas mayores.

2.4 ACCIONES AFIRMATIVAS Y REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA

Las tasas de participación y de representación mediante la postulación de candidaturas adscritas a GAP, así como de productividad y de efectividad en el trabajo legislativo, revelan que las relaciones entre la representación *descriptiva* —generada efectivamente a través de las cuotas—, y la representación *sustantiva* de estos grupos en el Congreso local, no son mecánicas, ni directas ni lineales, ya que dependen de otros factores que van más allá de la implementación de este tipo de acciones afirmativas.

De ahí el interés de indagar en las trayectorias políticas de las diputaciones electas por cuotas, en aras de estudiar de forma más fina cómo la introducción de estas medidas impactó de forma concreta en sus estrategias electorales, en su eventual elección y en sus agendas legislativas. El análisis de las historias de vida y de los relatos de 27 diputaciones entrevistadas que se registraron por estos seis GAP —es decir, 63 % de las 43 personas electas por cuotas—,³⁰ permite identificar dos vectores de variables clave para explicar la varianza en términos de representación sustantiva: la existencia de vínculos previos con los distintos partidos o con las poblaciones minoritarias (cuadro 10).

Cuadro 10. Tipo de vínculos previos generados por las diputaciones electas por acciones afirmativas

Tipo de vínculos	Con vínculos partidistas	Sin vínculos partidistas
Con vínculos grupales	19 diputaciones (12 de ellas trabajan por GAP distintos)	Una diputación
Sin vínculos grupales	7 diputaciones (5 de ellas trabajan por GAP distintos)	N = ¿X? (Pese a intentos sostenidos y reiterados, no se logró concertar entrevistas con 16 diputaciones)

FUENTE: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas para el Estudio.

³⁰En virtud de que varias diputaciones fueron reelectas, las 27 personas entrevistadas equivalen a 32 fórmulas de diputaciones electas por acción afirmativa. En total, 43 personas integraron las 51 fórmulas de diputaciones electas por acción afirmativa en las tres legislaturas analizadas.

Las diputaciones que resultaron a la postre más productivas y eficaces ya contaban con combinaciones diversas de vínculos grupales y partidistas mucho antes de ser beneficiadas por las acciones afirmativas. La construcción de una candidatura exitosa a una diputación requiere, en efecto, de experiencia política derivada tanto de una trayectoria partidista propia, como de trabajo previo en favor de uno o de varios GAP, o como parte de una militancia más amplia.

Más importante aún, la capacidad de producir (promover, cabildear, negociar o aprobar, en su caso) legislación en beneficio de algún GAP depende fuertemente de la cantidad, calidad y densidad de los vínculos previos de representación contruidos con sectores afines de algún grupo organizado de atención prioritaria, así como con militantes, dirigentes y aliados de un partido político interesado en apoyar a una diputación, desde su candidatura, campaña, elección y gestión, hasta su reelección. Que valga la redundancia: la calidad *sustantiva* de la representación legislativa resulta así de la construcción exitosa —añeja y combinada— de vínculos grupales y partidistas —sostenidos, efectivos y... *sustantivos*— de representación.

De manera general, los itinerarios de vida de las diputaciones electas por acciones afirmativas permiten identificar tres momentos críticos en los cuales se pueden activar —construir, nutrir o reproducir— dichos vínculos sustantivos de representación:

- a) **Al inicio de la vida política.** La politización y el inicio de la actividad política pueden dispararse a partir del entorno familiar, de oportunidades y ofrecimientos laborales, o bien de un evento o coyuntura política, nacional o local. En el caso de varios liderazgos de la diversidad sexual y de género, su experiencia de autoadscripción grupal en un contexto de movilización contribuyó a su activación política.
- b) **Durante la postulación como candidaturas.** El significado de este momento álgido para acceder a la acción afirmativa tiene que ser matizado y contextualizado. Trece de las 27 diputaciones entrevistadas consideraron que, dadas sus trayectorias personales, no requerían de la acción afirmativa para ser postuladas, ni para ganar. Quince afirmaron que sí necesitaron de las cuotas, pero la mitad precisó que se benefició de una cuota de género. En ambos casos, los vínculos previos de las candidaturas son relevantes: si tienen trayectoria propia y vínculos partidistas, pueden acceder a la candidatura sin la acción afirmativa; si tienen trabajo previo en favor del grupo, incrementan sus posibilidades de ganar, con o sin la cuota.

- c) **Experiencia de trabajo previo en favor de grupos de atención prioritaria.** Prácticamente todas las diputaciones entrevistadas que presentaron legislación con representación sustantiva de algún grupo cuentan con experiencias de trabajo previo (dentro y fuera del Congreso), que informan sus agendas y trascienden generalmente el grupo por el que fueron electas.

Como se observa, las acciones afirmativas no trasladan mecánicamente los efectos esperados de la representación descriptiva hacia el desempeño legislativo de las diputaciones electas por esta vía en términos de representación sustantiva. Esta última depende de factores adicionales relacionados con sus experiencias previas y con sus itinerarios de vida, que intervienen e impactan sus posibilidades de acceder a una candidatura, de resultar electas y de lograr un buen desempeño legislativo.³¹

En este sentido, la representación sustantiva y democrática de poblaciones minoritarias en situación de vulnerabilidad rebasa su mera representación formal, descriptiva o simbólica. Presupone la existencia de vínculos efectivos de representación: con y hacia las personas que integran los GAP. Dichos vínculos no se adquieren mecánicamente, por nacimiento, edad, condición o adscripción grupal; se generan, se construyen y se reproducen de forma paulatina en el curso y la trayectoria de vida, mediante la cooperación e interacción colectiva, en el ejercicio de responsabilidades, cargos y funciones de representación del grupo.

En el ámbito político, la construcción de vínculos sustantivos de representación democrática implica establecer y mantener relaciones recíprocas entre representantes y representados, mediante procesos sostenidos de colaboración y transacción. Éstos inician con los esfuerzos emprendidos para la organización, la politización, la movilización y la acción colectiva de cada grupo; pasan por las medidas e iniciativas impulsadas para ampliar la participación política de sus miembros; por procesos competitivos de registro de candidaturas y por campañas electorales (exitosas y fallidas); por la victoria eventual y por el acceso a cargos de elección pública; por el ingreso, las gestiones y las labores legislativas de las diputaciones electas; pero incluyen también, y sobre todo, la evaluación democrática y periódica del compromiso, del desempeño y de la eficacia de las personas gobernantes y representantes, no sólo por los

³¹ Para un análisis detallado, consúltese la sección “Trayectorias, agendas y actividades” del capítulo III del Estudio, en las partes que se dedican a cada GAP.

partidos y por los actores que ejercen las funciones de la oposición, sino por las personas de las poblaciones representadas y por la ciudadanía en su conjunto.

Para lograr una representación democrática y sustantiva de las poblaciones vulnerables como horizonte compartido de las acciones afirmativas, es fundamental identificar los desafíos y las áreas de oportunidad para propiciar la ampliación de la inclusión, sin generar nuevas barreras de acceso a los cargos de elección, ni mecanismos de marginación, discriminación o exclusión.

Como lo muestran el Estudio y las investigaciones realizadas previamente, las acciones afirmativas bajo la modalidad de cuotas cerradas, rígidas y obligatorias también tienen efectos no deseados.³² Estos pueden ser contraproducentes y contribuir a la activación de antiguos o a la generación de nuevos estereotipos, a la división y la polarización entre y dentro de los grupos, a la estigmatización o a la exclusión, con una pérdida consecuente de su eficacia y su legitimidad.

Para ilustrar los costos potenciales de las cuotas en términos de exclusión política, cabe considerar que cuando se reserva un escaño para algún GAP, ello limita el derecho de todas las personas que no forman parte de éste de competir por ese cargo. Cuando se agrega, además, un criterio restrictivo de calificación administrativa (por ejemplo, contar con vínculos de pertenencia a una comunidad indígena, o afromexicana, como es el caso de alrededor de 2.1 % de la indígena, y de 0.3 % de la afromexicana, que reside en la capital), también se limita el derecho al voto pasivo de los otros sectores que conforman la misma población vulnerable: en este caso, 14.8 % (y 2.6 %) de los capitalinos que se consideran a sí mismos indígenas (o afromexicanos) por razones distintas, según los datos de la Endiseg 2022.

En contraste con una acción afirmativa facultativa o “blanda” (que también puede tener efectos notables sobre la representación descriptiva, sin excluir a nadie del sufragio pasivo) o con una cuota femenina (que sólo excluye a un hombre por cada mujer beneficiada por un cargo), una cuota “dura” para per-

³² Véase Willibald Sonnleitner, *La representación legislativa de los indígenas en México*, op. cit., y Willibald Sonnleitner et al., *Estudio especializado sobre la efectividad en la aplicación de las acciones afirmativas y las barreras que enfrentan los grupos en situación de discriminación en la representación política en el Proceso Electoral Federal 2020-2021*, México, INE, 2022, en <<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147274/CGex202212-14-ip-22.pdf>>. Los resultados de una investigación académica más amplia sobre las acciones afirmativas implementadas a nivel federal están siendo editados bajo la forma de una obra colectiva titulada “El rompecabezas de la representación democrática de poblaciones minoritarias” (dictaminada y aprobada para su publicación).

sonas pertenecientes a una comunidad indígena excluye, en la Ciudad de México, a 48 personas por cada persona beneficiada (entre ellas, a siete que se autoadscriben como indígenas por otras razones que pueden ser válidas, aunque no cuenten con vínculos comunitarios activos).³³

Finalmente, los problemas asociados con la “autoadscripción calificada” plantean la disyuntiva entre ampliar la participación a todas las personas que se autoadscriben libremente a algún GAP, o crear requisitos restrictivos y rígidos de calificación administrativa que obligan a fijar las membresías grupales. Se trata de un dilema sumamente delicado, ya que la calificación mediante una exoadscripción no sólo puede disuadir eventuales simulaciones, sino que puede desembocar en la exclusión indeseada de personas que se autoadscriben a algún GAP por razones distintas al criterio retenido en un momento dado, que pueden ser pertinentes en otras circunstancias o variar a lo largo del tiempo.

³³ Véase al respecto el Eje II de las Recomendaciones del Estudio, pp. 782-787.

Conclusiones: alcances, retos y áreas de oportunidad

En la Ciudad de México, las acciones afirmativas fueron pensadas e implementadas como mecanismos para ampliar los derechos político-electorales de la ciudadanía, para reducir las barreras de acceso a la participación y a la representación política, así como para propiciar la inclusión de seis poblaciones minoritarias en situación de subrepresentación, vulnerabilidad o discriminación. El carácter flexible, progresivo y negociado del modelo adoptado por el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) permitió promover derechos sin polarizar, dividir o excluir a personas de estos grupos de atención prioritaria (GAP), en una megalópolis singularmente multicultural y plural. Hasta la fecha, esto ha contribuido a fomentar la diversidad en la oferta política y en la competición por los cargos públicos, a visibilizar las agendas y a promover el trabajo político en favor de estos grupos.

Como también lo muestra el Estudio, aún hay áreas de oportunidad para mejorar la eficiencia de las acciones afirmativas en el futuro. Con esta óptica, el equipo de investigación integrado por El Colegio de México elaboró 25 recomendaciones (pp. 772-806 del Estudio) para alimentar una reflexión amplia, rigurosa e informada sobre las bases para potenciar y optimizar las medidas de inclusión política en los procesos electorales venideros. Éstas surgen de los aprendizajes, experiencias, reflexiones, resultados y hallazgos cosechados durante las 36 semanas de trabajo intensivo de campo, en las cuales se realizaron numerosas entrevistas con expertos, actores e informantes clave, se recabaron datos y se sistematizó una amplia información empírica, se observó el trabajo legislativo y se conversó con diputaciones, en aras de profundizar en el análisis de los orígenes y los efectos de las acciones afirmativas en la Ciudad de México.

Asimismo, las recomendaciones se enriquecieron de las asesorías y observaciones de un Comité de Expertas y Expertos,³⁴ y se nutrieron de los hallazgos y conocimientos adquiridos a lo largo de las últimas décadas, mediante otras investigaciones y estudios de caso, la participación en misiones nacionales e internacionales de observación electoral y un trabajo de campo añejo en comunidades indígenas.³⁵

Estas recomendaciones pueden servir como referentes conceptuales, metodológicos y empíricos para ocho instancias interesadas en ampliar la inclusión política de grupos minoritarios:

1. El IECM y otros **organismos públicos locales electorales (OPLE)**, para debatir sobre la elaboración de los lineamientos para el registro y postulación de candidaturas.
2. Las **autoridades jurisdiccionales**, para resolver casos e impugnaciones relacionados con GAP y para el desarrollo de la jurisprudencia posterior.
3. Las personas **representantes y los órganos legislativos**, a fin de informar la deliberación y la elaboración de reformas que impactan en la inclusión, la participación y la representación política de GAP.

³⁴ El grupo de personas expertas y académicas que nos asesoró estuvo conformado (en orden alfabético) por Julia Isabel Flores Dávila, Mauricio Huesca Rodríguez, Martha Singer Sochet y Khemvirg Puente Martínez. Agradecemos su acompañamiento, las experiencias compartidas, sus valiosos consejos, orientaciones y observaciones.

³⁵ Dichas investigaciones permitieron estudiar: a) los efectos de las primeras acciones afirmativas implementadas por el Instituto Federal Electoral en beneficio de las poblaciones indígenas a partir de 2004, en aras de mejorar su representación política legislativa mediante cuotas y *gerrymandering* afirmativos (W. Sonnleitner, 2013, *op. cit.*, y W. Sonnleitner "Participación, representación e inclusión política. ¿Existe un voto indígena en México?" ("Political Participation, Representation and Inclusion: Is There an Indigenous Vote in Mexico?"), *Política y Gobierno*, vol. 28, núm. 2, 2020, pp. 1-39; b) las cuotas implementadas por el INE en 2021 para garantizar la representación política de personas indígenas, afromexicanas, migrantes, con discapacidades, de la diversidad sexual y de género (W. Sonnleitner *et al.*, 2022, *op. cit.*); c) las acciones de *malaportamiento* afirmativo implementadas en Panamá (W. Sonnleitner, "Desproporcionalidad y malaportamiento legislativos en Panamá: Reformas para mejorar el desempeño del sistema electoral", en *Las reformas electorales en Panamá: Claves de desarrollo humano para la toma de decisiones*, PNUD, 2010, pp. 140-214,) y d) las dinámicas empíricas del voto en las regiones y comunidades indígenas de Los Altos de Chiapas (Juan Pedro Viqueira y W. Sonnleitner (coords.), *Democracia en tierras indígenas. Las elecciones en los Altos de Chiapas (1991-1998)*, México, CIESAS/El Colegio de México/IFE, 2000, y W. Sonnleitner, *Los indígenas y la democratización electoral: una década de cambio político entre los tzotziles y tzeltales de los altos de Chiapas (1988-2000)*, México, El Colegio de México/IFE, 2001), en los estados de Chiapas (W. Sonnleitner, *Elecciones chiapanecas: Del régimen posrevolucionario al desorden democrático*, México, El Colegio de México, 2012) y de Oaxaca (W. Sonnleitner y Todd A. Eisenstadt, "Conclusion: Balancing tensions between communitarian and individual rights and the challenges they present for multicultural states", en Todd A. Eisenstadt *et al.* (eds.), *Latin America's Multicultural Movements: The Struggle Between Communitarianism, Autonomy, and Human Rights*, Oxford University Press, 2013, en <<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199936267.003.0011>>), así como en el nivel nacional (W. Sonnleitner, *Lo que el voto se llevó: La descomposición del pacto posrevolucionario en México*, México, El Colegio de México, 2018).

4. **Autoridades e instituciones gubernamentales** encargadas del registro, medición o validación de la *exoadscripción grupal* de personas de alguna población vulnerable.
5. Las **poblaciones minoritarias en situación de vulnerabilidad** y las personas que aspiran a ser sus portavoces y representantes.
6. Los **partidos políticos**, para la definición de sus estrategias y de sus procesos de selección de candidaturas, considerando las disposiciones referentes a las acciones afirmativas.
7. La **academia**, para alimentar otros estudios y las agendas transversales de investigación.
8. Los **medios de comunicación**, la **opinión pública** y la **ciudadanía**, para contribuir a la reflexión y al debate públicos con elementos de análisis e información, así como con datos sólidos de primera mano derivados de investigaciones empíricas.

En primer lugar, cabe destacar uno de los hallazgos más relevantes del Estudio. Si bien las cuotas afirmativas suelen ser vistas y utilizadas como si fueran *tratamientos* simples de carácter externo y meramente técnico (es decir, como *variables independientes* que producen resultados mecánicos con independencia de los contextos en los cuales se implementan), en realidad también son *el resultado* de procesos históricos, socioculturales y políticos mucho más amplios (esto es, *variables dependientes* que interactúan, retroalimentan e inciden a su vez en estos mismos procesos), con temporalidades diversas y dinámicas distintas para cada GAP. Las cuotas implementadas desde 2018 en la Ciudad de México forman parte de un conjunto más duradero de políticas afirmativas previas, de un *continuum* en el que la situación, la participación y la representación política de las poblaciones vulnerables cambian a lo largo del tiempo, dentro de un proceso más complejo y discontinuo de democratización.

Las 25 recomendaciones que desarrollamos puntualmente en el Estudio (pp. 772-806) consideran e integran dicha premisa y se fundamentan también en los otros hallazgos sustantivos del trabajo de investigación. Se organizan y se estructuran en cinco grandes ejes estratégicos:

- I. Generar mayor claridad conceptual sobre la finalidad y los alcances de las acciones afirmativas.
- II. Ponderar e internalizar las fortalezas y las limitaciones, las ventajas y los costos, las oportunidades y los riesgos respectivos de las cuotas, así como de una gama más amplia de medidas y acciones afirmativas.

- III. Considerar las diferencias entre los distintos grupos, su especificidad, diversidad y heterogeneidad internas, para el diseño de las acciones afirmativas a la medida de cada uno de ellos.
- IV. Reflexionar sobre la pertinencia, la oportunidad y los costos de la “autoadscripción calificada” y privilegiar el uso de mecanismos democráticos.
- V. Construir consensos amplios, plurales e incluyentes en torno a los objetivos buscados, las metas operativas y los medios idóneos para mejorar la participación y la representación política de las poblaciones vulnerables.

Merece destacarse aquí el quinto eje de recomendaciones —de orden general y transversal—. La negociación de acuerdos mediante el uso de métodos democráticos es clave para la construcción de una coalición mayoritaria en torno a la voluntad compartida de asociar e incluir a los grupos minoritarios en la toma de decisiones políticas. También, requiere una reflexión y debate públicos para deliberar sobre las estrategias a seguir, haciendo un uso efectivo y consensado del menú de opciones disponibles.

Los datos disponibles de las primeras tres legislaturas del Congreso de la Ciudad de México muestran que las acciones afirmativas no son “varitas mágicas”: generan, efectivamente, representación descriptiva y tienen efectos —débiles e indirectos, positivos y negativos, esperados y contraintuitivos— sobre la representación sustantiva. Sin embargo, también ponen en tensión la representación simbólica: la politización de las identidades no sólo visibiliza a las poblaciones vulnerables, sino que activa viejas y produce nuevas disputas identitarias, al polarizar las adscripciones grupales y al activar los estereotipos discriminatorios asociados con ellas. Cuando se opta por un diseño obligatorio, cerrado y rígido, las cuotas también limitan el sufragio universal, crean nuevas barreras para la participación y tienen costos en términos de marginación, discriminación o exclusión de otros grupos, sin garantizar necesariamente una representación democrática sustantiva.

Durante las pasadas décadas, México ha ido construyendo paulatinamente instituciones representativas plurales e incluyentes, dotándose de valiosos espacios de participación y de representación política. Para contribuir a este proceso más amplio de democratización, las acciones afirmativas tienen que articularse con sistemas electorales, de partidos y políticos evolutivos, para propiciar la inclusión de las poblaciones minoritarias. Por ende, cabe cuidar que las medidas implementadas, y en particular las cuotas, *amplíen* efectivamente la participación e *incentiven* una representación más sustantiva, *sin crear nuevas barreras ni mecanismos adicionales de exclusión política*.

En este sentido, es recomendable ponderar los costos que pueden tener los distintos tipos de acción positiva y afirmativa —“duros” y “blandos”, obligatorios y facultativos, abiertos y cerrados, con o sin mecanismos de exoadscripción “calificada”—. Más allá de los mecanismos rígidos de discriminación positiva utilizados por las cuotas, cuyos inconvenientes no deben ser subestimados, será más eficiente combinar distintas medidas, de formas adaptadas y ajustadas a la medida de cada GAP, minimizando los costos y maximizando las ventajas de su implementación respectiva en aras de ampliar la inclusión política de las minorías.

Para avanzar en este objetivo, resulta imprescindible la participación proactiva de todas las personas interesadas y de los actores involucrados en este proceso para sumarlos a un proyecto colectivo. En México, las acciones afirmativas surgieron de manera endógena desde las bases y en el seno de los distintos partidos políticos, en contraste con los sistemas recientes de cuotas que se implementaron con una lógica inversa “desde arriba hacia abajo” (*top-down*). Las cuotas afirmativas fueron introducidas por los tribunales, mediante sentencias que han respondido a las impugnaciones de partes quejosas que desean acceder a cargos públicos, cuentan con los recursos para presentar medios de impugnación y hacen uso de sofisticados “litigios estratégicos”. A raíz de esta jurisprudencia, las autoridades electorales han creado un primer marco operativo para implementar este nuevo tipo de medidas —rígidas, cerradas y obligatorias—, atendiendo los mandatos de los tribunales.

A su vez, las primeras consultas organizadas por los mismos organismos electorales se han enfocado en convocar a las militancias mejor organizadas, que cuentan con cuadros y portavoces visibles. Para que las acciones afirmativas puedan surtir los efectos esperados en términos de representación sustantiva, es fundamental que éstas también cuenten con una amplia base de legitimidad, consensada con las poblaciones afectadas “desde abajo hacia arriba” (*bottom-up*). Para ello, no sólo importa escuchar las voces activistas interesadas en su implementación, sino que habrá que considerar también las voces de los distintos sectores que conforman las poblaciones en situaciones diversas de subrepresentación, vulnerabilidad o discriminación. Para conocer sus expectativas, se requiere de herramientas adicionales que capten la pluralidad de sus opiniones mediante encuestas con muestreos estadísticamente representativos.³⁶

³⁶ Al respecto, la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (Encuci) 2020 (INEGI, México, en <<https://www.inegi.org.mx/programas/encuci/2020/>>), la Endiseg (2022) y la encuesta 2024 del Comparative National Elec-

Para construir representación sustantiva, también es indispensable contar con espacios y organizaciones que vinculen a las personas representantes y representadas. Sólo de esa forma se podrá incentivar a las primeras a estar atentas y ser sensibles, a considerar y defender los intereses de las segundas, sobre todo cuando su carrera política, su futuro y su eventual (re)elección dependan efectivamente del voto libre de las poblaciones constituyentes. En otras palabras, la representación sustantiva requiere de vínculos, canales y mecanismos efectivos de intermediación que, en las democracias contemporáneas, son la función central de los partidos políticos.

De ahí el papel crucial de los partidos, que deben ocupar una posición clave, asumir un compromiso activo y, por ende, participar en el debate, la contrastación de propuestas, la deliberación, la negociación y la definición de los fines prioritarios, los medios y los alcances de un modelo compartido de acciones afirmativas. Como lo revela el análisis histórico de la inclusión de las poblaciones vulnerables en México, los partidos han impulsado durante décadas numerosas acciones afirmativas destinadas a las poblaciones indígenas, las juventudes, las personas migrantes y de la diversidad sexo-genérica. En una perspectiva de mediana duración, son estas iniciativas previas que surgieron de forma paulatina dentro de los distintos partidos las que han creado las premisas y las bases de legitimidad de las cuotas impulsadas desde 2018.

Lo que cabe destacar y mantener presente es que la representación sustantiva no resulta mecánicamente de la representación descriptiva, sino que requiere de la existencia de vínculos previos y organizados —grupales y partidistas— de representación política, indispensables para crear relaciones estructuradas, sostenidas y efectivas de sensibilidad, responsabilidad y rendición de cuentas entre las personas representantes y las representadas.

Para construir vínculos sustantivos de representación, una opción consiste en abrir espacios especiales de representación para las poblaciones vulnerables dentro de los partidos existentes, como se busca hacerlo con el modelo actual de medidas potestativas y cuotas obligatorias para la postulación de las candidaturas partidistas. Otra alternativa, que puede ser complementaria, sería que los GAP compitan de forma independiente, o a través de sus propias asociaciones y agru-

tions Project [CNEP] (Mershon Center for International Security Studies, CNEP, 2024, The Ohio State University, en <<https://u.osu.edu/cnep/surveys/surveys-through-2012/>>) proporcionan fuentes de datos muy valiosos, que merecen ser analizados con rigor y con mayor profundidad, antes de ser completados con una nueva encuesta especializada, diseñada para estos fines.

paciones políticas, para presionar a los partidos registrados o formar sus propios cuadros y militantes, o para crear sus propios partidos políticos —si logran obtener eco y apoyo suficientes entre las poblaciones vulnerables—.

En todo caso, el carácter numéricamente minoritario de estos GAP requiere la construcción de coaliciones amplias, plurales e incluyentes, que permitan agregar una masa crítica de los actores involucrados para poder sumar el apoyo mayoritario de la ciudadanía a las acciones afirmativas. Por estas razones, el método más eficaz para conseguir este fin —para construir consensos amplios y vínculos efectivos de representación sustantiva— son las elecciones libres y competitivas con sufragio universal (pasivo y activo). Es mediante elecciones abiertas, justas y competitivas, con opciones diversas y alternativas, como toda la ciudadanía podrá participar en la construcción de mayorías gobernantes, en el respeto y con el consentimiento de las minorías.

Al ser éste precisamente el ámbito de competencia central de los organismos electorales, será oportuno apostar por las elecciones democráticas —y confiar en el voto ciudadano, libre y universal— para avanzar a paso firme en la inclusión política de las poblaciones minoritarias, en una sociedad multicultural y pluriétnica tan diversa y desigual, emblemática y plural, como la mexicana.

Agradecimientos

La investigación que sustenta este opúsculo se benefició del apoyo de numerosas personas que abrieron sus agendas y facilitaron nuestra inmersión al Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) y a los espacios en los que se ejerce la representación política, dentro y fuera del Congreso de la Ciudad de México.

En primera instancia, apreciamos la disposición y el tiempo de la presidenta del IECM, Patricia Avendaño Durán, así como de las consejeras electorales Erika Estrada Ruiz, María de los Ángeles Gil Sánchez, Maira Melisa Guerra Pulido, Cecilia Aída Hernández Cruz, Sonia Pérez Pérez y del consejero electoral Ernesto Ramos Mega. Gracias también a la Secretaría Ejecutiva, a su titular, Bernardo Núñez Yedra, y a José Armando Díaz Velasco; al titular de la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización, Juan Manuel Lucatero Radillo, y a su equipo: Amairani Salazar Hernández, Javier Alejandro Olvera Toxqui, Carolina Peña Bezares, Ana Lizette Sanjuan Enciso, Claudia Graciela Yllanes Robles y Juan Carlos Díaz Díaz; a la Dirección Ejecutiva de Género, Derechos Humanos, Educación Cívica y Construcción Ciudadana, a su titular, Carlos Román Cordourier Real, y a su equipo: Ana Lourdes García Gaspar, Eduardo Martín Piedra Romero y Mauro Sergio Solano Olmedo (quien coordinó la edición de este trabajo de divulgación). Conocer de primera mano sus perspectivas y los retos que enfrentaron en la implementación de las acciones afirmativas fue fundamental para enriquecer la investigación.

Asimismo, la apertura y empatía de 27 diputaciones electas por acciones afirmativas, a quienes tuvimos el privilegio de entrevistar, fueron esenciales para comprender los significados más profundos de la información recopilada, a la luz de sus fascinantes experiencias y trayectorias de vida. Sus rostros y miradas ilustran este opúsculo. Gracias (en orden alfabético) a: Daniela Gicela Álvarez Camacho

(Partido Acción Nacional [PAN]), Yuriri Ayala Zúñiga (Morena), Miriam Valeria Cruz Flores (Morena), Marcela Fuente Castillo (Morena), Paulo Emilio García González (Morena), Diego Orlando Garrido López (PAN), Frida Jimena Guillén Ortiz (PAN), Juana María Juárez López (Morena), Tania Nanette Larios Pérez (Partido Revolucionario Institucional [PRI]), Ana Francis López Bayghen Patiño (Morena), Miguel Ángel Macedo Escartín (Morena), Alejandra Méndez Vicuña (Morena), María del Rosario Morales Ramos (Asociación Parlamentaria Progresista de la Transformación [APPT]), Indalí Pardillo Cadena (Morena), Rebeca Peralta León (Partido Verde Ecologista de México [PVEM]), Paula Alejandra Pérez Córdova (PVEM), América Alejandra Rangel Lorenzana (PAN), Érika Lizeth Rosales Medina (APPT), Diana Sánchez Barrios (Asociación Parlamentaria Mujeres por el Comercio Feminista e Incluyente [APMCFI]), Raúl de Jesús Torres Guerrero (PAN), Patricia Urriza Arellano (Movimiento Ciudadano [MC]), Cecilia Vadillo Obregón (Morena), Judith Vanegas Tapia (Morena), José Emmanuel Vargas Bernal (Morena), Ana Jocelyn Villagrán Villasana (PAN-Asociación Parlamentaria Izquierda Liberal [APIL]), Temístocles Villanueva Ramos (Morena) y Ernesto Villarreal Cantú (Partido del Trabajo [PT]). Nuestro reconocimiento, también, para sus equipos de trabajo. De manera especial agradecemos las atenciones de Iván Cortés Campos, Israel Francisco García Guillén y Karen Velázquez. Gracias también a la concejala Brenda Zapotitla y a la periodista Romina Román: ambas nos brindaron información clave para avanzar en el Estudio.

Contamos siempre con el apoyo institucional de las autoridades de El Colegio de México. Gracias a nuestras presidentas, Silvia Giorguli y Ana Covarrubias; a Vicente Ugalde y Luis Jaime Sobrino (Secretaría General), a Adrián Rubio Rangel (Secretaría Administrativa), a Gerardo Gutiérrez Cortes (Proyectos Especiales), a Gustavo Urbina (director del Centro de Estudios Sociológicos) y a Lidia Juárez Puente, por su acompañamiento administrativo a lo largo de todo el proyecto de investigación.

Finalmente, agradecemos de manera cordial a las y los colegas que se integraron a nuestro Comité de Expertas y Expertos, para compartirnos generosamente sus conocimientos, sugerencia e ideas: Julia Isabel Flores Dávila, Mauricio Huesca Rodríguez, Khemvirg Puente Martínez y Martha Singer Sochet.

Este trabajo de divulgación fue elaborado durante una estancia académica en el Paris Institute for Advanced Studies, gracias a una beca del programa "Investissements d'avenir", de la Agencia Nacional de Investigación de Francia (ANR-11-LABX-0027-01 Labex RFI EA+). Mil gracias a su director, Saadi Lahlou, así como a Paulius Yamin, Olivier Bouin y su equipo, a todas y todos los Fellows por las ideas, la empatía, la generosidad y la colegialidad compartidas en los seminarios y en las comidas exquisitas que alimentaron el cuerpo y la mente, la imaginación y la inteligencia colectivas.

Fuentes consultadas

- ALONSO, Sonia Sáenz de Oger, John Keane, Wolfgang Merkel (coords.), *The Future of representative Democracy*, Cambridge University Press, 2012.
- BERGMANN, Barbara R., *In Defense of Affirmative Action*, New York, Basic Books, 1996.
- CADENA-ROA, Jorge y Miguel Armando López Leyva (coords.), *El malestar con la representación en México*, México, UNAM/IIS/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/Ficticia (colección Café de Altura-Humanidades y Ciencias Sociales), 2019.
- CHAUCHARD, Simon, "Can Descriptive Representation Change Beliefs about a Stigmatized Group? Evidence from Rural India", *American Political Science Review*, vol. 108, núm. 2, mayo de 2014, en <<https://doi.org/10.1017/S0003055414000033>>.
- COMPARATIVE NATIONAL ELECTIONS PROJECT [CNEP], *Mershon Center for International Security Studies*, CNEP, 2024, The Ohio State University, en <<https://u.osu.edu/cnep/surveys/surveys-through-2012/>>.
- EULAU, Heinz y John C. Wahlke (eds.), *The Politics of Representation: Continuities in Theory and Research*, Sage Publications, California, 1978.
- FERSHTMAN, Daniel y Alessandro Pavan, "'Soft' Affirmative Action and Minority Recruitment", *American Economic Review: Insights*, vol. 3, núm. 1, marzo de 2021, pp. 1-18, en <10.1257/aeri.20200196>.
- FLORES, Julia, *La diversidad sexual y los retos de la igualdad y la inclusión*, CONAPRED (Colección Estudios, núm. 5), 2007.
- FREIDENBERG, Flavia y Karolina M. Gilas, *La construcción de democracias paritarias en América Latina: régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2022.

- HAIDER-MARKEL, Donald P., "Representation and Backlash: The Positive and Negative Influence of Descriptive Representation", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 32, núm. 1, febrero de 2007, en <<https://doi.org/10.3162/036298007X202001>>.
- INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO (IECM), *IECM/ACU-CG-127/2023, Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el que se aprueban las modificaciones a los Lineamientos para la postulación de candidaturas a Jefatura de Gobierno, Diputaciones, Alcaldías y Concejalías de la Ciudad de México, en el Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024, en cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México en el expediente TECDMX-JLDC-138/2023*, México, IECM, 2023, p. 4, en <<https://www.iecm.mx/www/taip/cg/acu/2023/IECM-ACU-CG-127-2023.pdf>>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), *Censo de Población y Vivienda (CPV) 2020*, México, INEGI, 2020, en <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>>.
- _____, *Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (Endiseg) 2021*, México, INEGI, 2022, en <<https://www.inegi.org.mx/programas/endiseg/2021/#tabulados>>.
- _____, *Encuesta Nacional de Cultura Cívica (Encuci) 2020*, México, en <<https://www.inegi.org.mx/programas/encuci/2020/>>.
- KROOK, Mona Leena y Diana Z. O'Brien, "The Politics of Group Representation. Quotas of Women and Minorities Worldwide", *Comparative Politics*, vol. 42, núm. 3, abril de 2010, en <<https://www.jstor.org/stable/27822309>>.
- LLOYD, Marion, "A Decade of Affirmative Action in Brazil: Lessons for the Global Debate", en Robert T. Teranishi, Loni Bordoloi Pazich, Marcelo Knobel y Walter R. Allen (eds.), *Mitigating Inequality: Higher Education Research, Policy, and Practice in an Era of Massification and Stratification*, Emerald Group Publishing, 2015.
- MANIN, Bernard, *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, 1997.
- MANSBRIDGE, Jane, "Rethinking Representation", *American Political Science Review*, vol. 97, núm. 4, 2003, en <[doi:10.1017/S0003055403000856](https://doi.org/10.1017/S0003055403000856)>.
- _____, "Clarifying the Concept of Representation", *American Political Science Review*, vol. 105, núm. 3, agosto de 2011, en <<https://doi.org/10.1017/S0003055411000189>>.
- MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro, "Repensando la relación entre democracia y representación: algunas propuestas para ampliar el canon democrático", *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 21, núm. 41, en <<https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/94/39>>.
- _____, "Repensar la representación, reimaginar la democracia: claves analíticas y reflexiones sobre México", en Jorge Cadena-Roa y Miguel Armando López Leyva (coords.), *El malestar con la representación en México*, México, UNAM/IIS/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/Ficticia (colección Café de Altura-Humanidades y Ciencias Sociales), 2019.
- PANT, Neeraj y Chandrima Chaudhuri, "Affirmative Action Policy in India: An Analysis", *Journal of Positive School Psychology*, vol. 6, núm. 4, en <<https://journalppw.com/index.php/jpsp/article/view/3718/2429>>.

- PHILLIPS, Anne, *The Politics of Presence*, Oxford, 1998.
- PITKIN, Hanna Fenichel, *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- PLOTKE, David, "Representation is Democracy", *Constellations. An International Journal of Critical and Democratic Theory*, vol. 4, 16 de diciembre de 2002, Wiley & Sons, en <<https://doi.org/10.1111/1467-8675.00033>>.
- PREMDAS, Ralph, "Affirmative Action: Its Nature and Dynamics", en Steven Ratuva (ed.), *The Palgrave Handbook of Ethnicity*, Singapore, Macmillan, 2019, en <https://doi.org/10.1007/978-981-13-0242-8_141-1>.
- PRZEWORSKI, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, 1999.
- REHFELD, Andrew, "Towards a General Theory of Political Representation", *The Journal of Politics*, vol. 68, núm. 1, febrero de 2006, en <<https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1111/j.1468-2508.2006.00365.x>>.
- _____, "The Concepts of Representation", *American Political Science Review*, vol. 105, núm. 3, Agosto de 2011, en <<https://doi.org/10.1017/S0003055411000190>>.
- REILLY, Benjamin, *Democracy in Divided Societies. Electoral Engineering for Conflict Management*, Cambridge University Press, 22 de septiembre de 2009, en <10.1017/CBO9780511491108>.
- SAWARD, Michael, *The Representative Claim*, Oxford University Press, 2010, en <<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199579389.001.0001>>.
- _____, "The Wider Canvas. Representation and Democracy in State and Society", en Sonia Alonso Sáenz de Oger, John Keane, Wolfgang Merkel (coords.), *The Future of representative Democracy*, Cambridge University Press, 2012.
- SINGER SOCHET, Martha, *Representación y participación política indígena en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional Electoral, 2021.
- SONNLEITNER, Willibald, *Los indígenas y la democratización electoral: una década de cambio político entre los tzotziles y tzeltales de Los Altos de Chiapas (1988-2000)*, México, El Colegio de México/IFE, 2001.
- _____, *Elecciones chiapanecas: Del régimen posrevolucionario al desorden democrático*, México, El Colegio de México, 2012.
- _____, "Desproporcionalidad y malaportamiento legislativos en Panamá: Reformas para mejorar el desempeño del sistema electoral", en *Las reformas electorales en Panamá: Claves de desarrollo humano para la toma de decisiones*, PNUD, 2010.
- _____, *La representación legislativa de los indígenas en México: De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (serie Temas selectos de Derecho Electoral No. 32), México, 2013.
- _____, *Lo que el voto se llevó: La descomposición del pacto posrevolucionario en México*, México, El Colegio de México, 2018.

- _____, "Participación, representación e inclusión política. ¿Existe un voto indígena en México?" ("Political Participation, Representation and Inclusion: Is There an Indigenous Vote in Mexico?"), *Política y Gobierno*, vol. 28, núm. 2, 2020.
- SONNLEITNER, Willibald y Todd A. Eisenstadt, "Conclusion: Balancing tensions between communitarian and individual rights and the challenges they present for multicultural states", en Todd A. Eisenstadt et al. (eds.), *Latin America's Multicultural Movements: The Struggle Between Communitarianism, Autonomy, and Human Rights*, Oxford University Press, 2013, en <<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199936267.003.0011>>).
- SONNLEITNER, Willibald, Edgars Martínez Navarrete, Margarita Moreno López, Víctor Manuel Santillán Ortega, Manuel Jonathan Soria y Alejandro Vázquez Arana, *Estudio especializado sobre la efectividad en la aplicación de las acciones afirmativas y las barreras que enfrentan los grupos en situación de discriminación en la representación política en el Proceso Electoral Federal 2020-2021*, INE, 2022, en <<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147274/CGex202212-14-ip-22.pdf>>.
- SOWELL, Thomas, *Affirmative Action Around the World: An Empirical Study*, Yale University Press, 2004.
- STARKS, Glenn L., "Affirmative Action, Arguments for", en James A. Beckman (ed.), *Affirmative Action. An Encyclopedia*, Volume I: A-I, London, Greenwood Press, 2004.
- STRØM, Kaare, Wolfgang C. Müller y Torbjörn Bergman (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, 2003, en <<https://doi.org/10.1093/019829784X.001.0001>>.
- TAN, Netina y Cassandra Preece, "Ethnic Quotas, Political Representation and Equity in Asia Pacific", *Representation*, vol. 58, núm. 3, en <[10.1080/00344893.2021.1989712](https://doi.org/10.1080/00344893.2021.1989712)>.
- TATE, Katherine, *Black Faces in the Mirror: African Americans and Their Representatives in the U.S. Congress*, Princeton University Press, 2003.
- TULA, María Inés, "Mujeres y política. Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia", *Opera*, Universidad Externado de Colombia, núm. 16, enero-junio de 2015, en <<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/4139>>.
- UNITED STATES, EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT JOHN F. KENNEDY, *Executive Order 10925 (Orden Ejecutiva 10925), "Establishing the President's Committee on Equal Employment Opportunity"*, 6 de marzo de 1961, en <<https://www.eeoc.gov/history/executive-order-10925>>.
- UROFSKY, Melvin I., *The Affirmative Action Puzzle. A Living History from Reconstruction to Today*, Pantheon Books, 2020.
- URBINATI, Nadia, *Representative Democracy. Principles & Genealogy*, The University of Chicago Press, 2006.

- URBINATI, Nadia y Mark E. Warren, "The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory", *Annual Review of Political Science*, vol. 11, junio de 2008, en <<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053006.190533>>.
- VERBA, Sidney, Kay Lehman Schlozman y Henry E. Brady, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard University Press, 1995, en <<https://doi.org/10.2307/j.ctv1pnc1k7>>.
- VIQUEIRA, Juan Pedro y Willibald Sonnleitner (coords.), *Democracia en tierras indígenas. Las elecciones en los Altos de Chiapas (1991-1998)*, México, CIESAS/El Colegio de México/IFE, 2000.
- WOLBREGHT, Christina y David E. Campbell, "Leading by Example: Female Members of Parliament as Political Role Models", *American Journal of Political Science*, vol. 51, núm. 4, octubre de 2007, en <<https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2007.00289.x>>



Instituto Electoral de la Ciudad de México
Huizaches 25, Rancho Los Colorines,
Tlalpan, 14386, Ciudad de México
Teléfono: 55 5483 3800
www.iecm.mx

 @iecm
 InstitutoElectoralCM
 InstitutoElectoralDF
 @ie_cm
 @iecmoficial