

Carla Astrid Humphrey Jordan* (México)

Extendiendo la democracia: una mirada a los mecanismos de representación del sistema electoral mexicano

RESUMEN

El sistema político mexicano se ha forjado sobre la marcha, atendiendo a distintos acontecimientos de rompimiento del *statu quo* que imperó en cada etapa de la historia mexicana. La representación forma parte de la esencia de la consolidación de las democracias contemporáneas en las que, por la cantidad y diversidad de personas en un mismo territorio, es necesaria la presencia de una figura intermediaria para la conservación del modelo democrático. A pesar de las bondades de este modelo democrático, se evidencian anomalías, consistentes en la exclusión histórica de grupos políticamente minoritarios y de personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad. Esto hace imprescindible la adopción de dos mecanismos correctivos para garantizar su inclusión –mismos que deben analizarse para determinar los objetivos con los que fueron creados, su evolución histórica y su vigencia actual–: la asignación por representación proporcional y la implementación de acciones afirmativas.

Palabras clave: representación proporcional; acciones afirmativas; sistema electoral mexicano.

Expanding Democracy: An Examination of the Representation Mechanisms of the Mexican Electoral System

ABSTRACT

The Mexican political system has been forged as it responded to different events that disrupted the status quo that prevailed during each stage of Mexican history.

* Licenciada en Derecho, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); doctoranda en Gobierno y Administración Pública, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid. Consejera electoral, Consejo General del Instituto Nacional Electoral México. carla.humphrey@ine.mx / <https://orcid.org/0009-0002-7141-8765>.

Representation is part of the essence of the process to consolidate contemporary democracies given that, in light of the quantity and diversity of people in the same territory, an intermediary figure is required to preserve the democratic model. Notwithstanding the benefits offered by this democratic model, it presents anomalies, consisting of the historical exclusion of political minority groups and people belonging to groups in vulnerable circumstances. As a result, it is vital to adopt two corrective mechanisms to guarantee their inclusion: allocation by proportional representation and the implementation of affirmative action, both of which should be analyzed in order to determine the objectives for which they were created, their historical evolution and their current validity.

Keywords: Proportional representation; affirmative action; Mexican electoral system.

Vertiefung der Demokratie: eine Betrachtung der Repräsentationsmechanismen des mexikanischen Wahlsystems

ZUSAMMENFASSUNG

Die Herausbildung des mexikanischen politischen Systems erfolgte als Teil der Verarbeitung von Ereignissen, die mit dem in den einzelnen Etappen der mexikanischen Geschichte herrschenden Status quo gebrochen hatten. Repräsentation ist ein wesentlicher Bestandteil der Konsolidierung der heutigen Demokratien, in denen aufgrund der Anzahl und Vielfalt der Personen, die in einem bestimmten Territorium leben, das Vorhandensein von Mittlern für die Erhaltung des demokratischen Modells notwendig ist. Trotz der Vorteile dieses Demokratismodells lassen sich Anomalien feststellen, wie sie in der historischen Ausgrenzung von politischen Minderheiten und solchen Personen zum Ausdruck kommen, die besonders gefährdeten Gruppen angehören. Um ihre Integration sicherzustellen, sind zwei Korrekturmechanismen unerlässlich, die mit Blick auf die Zielsetzungen bei ihrer Einführung, ihre historische Entwicklung und ihre aktuelle Gültigkeit zu analysieren sind: die proportionale Repräsentation und die Umsetzung positiver Maßnahmen.

Schlagwörter: Proportionale Repräsentation; positive Maßnahmen; mexikanisches Wahlsystem.

Introducción

Escribir y describir la manera en la que un país ha materializado el modelo de democracia representativa constituye un ejercicio integral, que no solo busca presentar decisiones de rango constitucional y legal que marcaron el rumbo y la evolución del modelo representativo adoptado, sino también analizar detenidamente cuál es ese rumbo, sus implicaciones y su congruencia con las finalidades definidas de manera primigenia en el texto constitucional.

Los fenómenos relativamente recientes que sirven para explicar las reformas que han modelado el sistema de representación mexicana actual son, en primer lugar,

la pluralidad de intereses políticos en un sistema multipartidista y fragmentado, aunque dominado por un solo partido político durante la mayor parte del siglo pasado, que propicia la presencia de partidos con plataformas específicas y bases sociales comparativamente pequeñas; en segundo lugar, el reconocimiento de identidades sociales a partir de las cuales grupos sociales forman intereses específicos y llevan a la agenda pública una mirada distinta a la tradicionalmente establecida.¹

Con base en lo anterior, este texto pretende delinear las raíces históricas y fundacionales del surgimiento de dos figuras presentes en la legislación mexicana, que constituyen los mecanismos para ampliar la representación democrática, cuyo diseño puede considerarse perfectible a la luz de un entorno político y social cambiante y un entramado normativo cuya reforma es inminente: la representación proporcional y las acciones afirmativas para grupos históricamente discriminados.

1. Proporcionalidad: la solución a la anomalía de la representación

El antecedente inmediato de la introducción del sistema de representación proporcional en nuestro país sucedió en 1962, cuando se reformaron los artículos 54 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incluir a los “diputados de partido”, una figura para garantizar la presencia de las voces minoritarias en el Congreso de la Unión. La asignación de escaños a los diferentes partidos políticos surgió de la necesidad de apaciguar grupos políticamente desplazados e incorporar visiones diversas a la labor legislativa, tal como quedó plasmado en el *Diario de los Debates* correspondiente a la sesión de 23 de diciembre de ese año.² Bajo este sistema, los partidos debían obtener, como mínimo, el 2,5% de la votación total nacional para adquirir el derecho a tener desde 5 hasta 20 “diputados de partido”.³

Con esa reforma, se canalizaron movimientos sociales protagonizados por profesores y ferrocarrileros, mediante la incorporación de una ruta de desahogo de demandas sociales por la vía pacífica, bajo un esquema de representación controlada.⁴

¹ Sustento de lo anterior son los acuerdos aprobados por el Consejo General del INE en materia de acciones afirmativas: INE/CG508/2017, INE/CG569/2020, INE/CG569/2020, INE/CG18/2021, INE/CG211/2014, INE/CG18/2021, INE/CG1443/2021 y, de manera reciente, INE/CG625/2023.

² Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados* II, n.º 37, México, D. F., 23 de diciembre de 1962, <https://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/45/2do/Ord/19621223.html>

³ Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial* CCLVIII, n.º 45, 22 de junio de 1963, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_061_22jun63_ima.pdf

⁴ César Sánchez Maldonado, “Oposición política, movimientos sociales y apertura controlada: la reforma electoral de 1963 en México”, *Revista Historia Autónoma*, n.º 20 (2022): 103.

No obstante, dado que pocos partidos pudieron alcanzar el umbral mínimo de votos necesarios para acceder a la asignación de “diputados de partido”,⁵ se reformó nuevamente la Constitución para bajar el porcentaje mínimo requerido a 1,5% y aumentar a 25 la cantidad máxima de diputados con la que podían contar los partidos políticos.⁶

Este sistema duró poco más de una década, pues en 1977 se volvió a reformar el texto constitucional para introducir el sistema mixto de representación proporcional, luego de que en las elecciones presidenciales de 1976 compitiera José López Portillo como candidato único, lo que obligó a un replanteamiento de la estrategia de contención política que supuso el anterior esquema, aunado al aumento de guerrillas urbanas y rurales, el desempleo y el crecimiento poblacional.⁷

La introducción del sistema de representación proporcional, con la aprobación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (Loppe) en 1977, fue pensado para incorporar visiones plurales dentro del órgano legislativo, permitiendo que partidos minoritarios pudieran obtener mucho más que 20 asientos en la Cámara. En la discusión de esta reforma, se señaló la importancia de dar apertura al sistema de representación, “de modo que en la Cámara de Diputados esté presente el mosaico ideológico de la República”.⁸

Más allá de la organización de las elecciones que supuso esta reforma, subyace una idea respecto de las condiciones que el individuo tiene frente a la sociedad, en un Estado en el que conviven tanto la defensa y garantía de los derechos individuales como los derechos de grupo o difusos, formados a partir de elementos identitarios comunes y suficientemente fuertes para formar intereses y llevarlos al terreno político. Así, la instauración de un modelo mixto de representación, no solo pretende resolver el problema de incorporación integral de intereses, sino que también se establece como un mecanismo conciliador, que atiende tanto a la colectivización como a la singularidad de las ciudadanas y los ciudadanos.

Para analizar la eficiencia, pertinencia o aciertos del sistema de representación proporcional, es necesario dar por hecho ciertos supuestos analíticos que acompañan, en teoría, la aplicación práctica del modelo mixto en el sistema político mexicano. Es decir, existen situaciones de hecho para que el modelo electivo, incorporado desde 1977, pueda trasladar efectivamente los intereses minoritarios y mayoritarios al Congreso de la Unión. Por ejemplo, es imprescindible la *disciplina partidista* –por

⁵ *Ibid.*, 107.

⁶ Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial CCCX*, n.º 36, 14 de febrero de 1972, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_073_14feb72_ima.pdf

⁷ Israel Covarrubias González y Cristhian Gallegos Cruz, “Populismo, herencias y política democrática en México. De Luis Echeverría Álvarez a Andrés Manuel López Obrador”, *Revista de Investigación en Ciencias Jurídicas*, n.º 51 (2021): 17.

⁸ Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados II*, n.º 17, México, D. F., 18 de octubre de 1977, <https://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/50/2do/Ord/19771018.html>

la que candidaturas postuladas por los partidos políticos no se alejen de la agenda programática al llegar a los cargos–, una agenda políticamente *definida y diferenciada* entre partidos, *correspondencia* entre las demandas sociales y las plataformas electorales de los partidos –en las que efectivamente recojan las preocupaciones reales de sus votantes–, *garantía de los principios* de certeza, legalidad, imparcialidad, transparencia, rendición de cuentas, independencia y objetividad en la organización y calificación de los procesos electorales, así como en la gestión de las personas electas.

Uno de los primeros ejercicios de análisis sobre este esquema de representación fue realizado por Edmund Burke, en 1790, quien señaló que con la creación del Tercer Estado en la Francia posrevolucionaria se evidenciaron las limitaciones para que la comunicación entre el pueblo y la Asamblea fuera tan estrecha que efectivamente trasladara las preocupaciones generales a los órganos de representación. Esto, porque el vínculo entre las personas representantes de las unidades básicas con sus electores era diluido en cada uno de los ejercicios de selección de electores, por lo que no existía una garantía de representación integral. A pesar de que logró poner fin a la Revolución francesa, este sistema de representación también evidenció sus limitaciones para efectivamente trasladar las voces del pueblo a la Asamblea.⁹

Otra de las consideraciones sobre este sistema de representación fue esgrimida por John Stuart Mill, quien, en 1861, señaló que, en una democracia verdaderamente igualitaria, todos y cada uno de los sectores sociales son representados proporcionalmente, de forma tal que la mayoría de los electores tendrá una mayoría de representantes y la minoría de los electores siempre tendrá una minoría de representantes.¹⁰ Su contribución en esta materia consistió en advertir los riesgos de un gobierno democrático mayoritario y la importancia de la aplicación del principio de igualdad en la elección de personas representantes.

Una aproximación teórica mucho más contemporánea es la de Hanna Fenichel Pitkin, quien señala que, generalmente, la representación es vista como un objeto inanimado y no como una actividad. Cuando se piensa en *quienes representan*, se supone que lo son porque así se les considera, mas no por hacer algo. Dicha visión lleva a considerar que no tiene sentido hablar de lo que hacen o cómo lo hacen. En cambio, para la autora, la representación es una cuestión de veracidad, “un actuar por otros, una actividad en nombre de otros, en interés de ellos, como agente de alguien más”.¹¹ En este sentido, debe haber mecanismos para guiar la conducta de quienes resultan electas y electos, como la rendición de cuentas, la transparencia y un esquema de responsabilidades administrativas con sanciones creíbles y ejecutables.

⁹ Edmund Burke, *Reflections on the Revolution in France* (Ontario: McMaster University, 2008), 144, <https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/burke/revfrance.pdf>

¹⁰ John Stuart Mill, *Representative Government* (Ontario: Batoche Book, 2001), 85, <https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/mill/repgovt.pdf>

¹¹ Hanna Fenichel Pitkin, *El concepto de representación* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985), 124.

Precisamente, entre las críticas del sistema de representación proporcional se ha señalado la imposibilidad práctica de representar efectiva e igualitariamente los intereses de todos los grupos sociales, pues, incluso dentro de los escaños conseguidos por las minorías, existen intereses no recogidos por las personas representantes, así como intereses supraminoritarios que no alcanzaron la mayoría dentro de la propia minoría. Es decir que la composición poblacional y territorial de los distritos a los que se aplica el método de representación proporcional es tan vasta y tan irregularmente agrupada –en términos de representación de intereses–, que no todas las personas representadas pueden tener la seguridad de que sus demandas sociales sean llevadas a la arena pública.¹² Incluso, si fueran recogidas por sus representantes, no se garantiza que las votaciones puedan ser favorables para ellas.

Así, el imperativo de “una persona, un voto”, acuñado por la Suprema Corte de Estados Unidos, a mediados del siglo XX,¹³ resulta de imposible cumplimiento cabal. Esto, porque la representación efectiva de intereses sucede solo cuando esos intereses son compartidos por una cantidad electoralmente significativa de personas,¹⁴ por lo que la representación en sistemas mayoritarios, así como en proporcionales y mixtos, se trata de una actividad enfocada en detectar, recoger y trasladar demandas colectivas, mas no individuales. Por tanto, existe una tensión permanente entre la protección de derechos individuales y minoritarios, y la defensa del método democrático actual, eminentemente representativo y, por tanto, excluyente.

A pesar de la cantidad excesiva y compleja de factores que condicionan la aplicación efectiva del sistema de representación proporcional, ha sido ampliamente utilizado en el mundo. De acuerdo con un informe de la organización internacional Electoral Reform Society, es la forma más popular de democracia adoptada en todo el mundo, utilizada por más de 100 países.¹⁵

Por supuesto, no existe un solo método de aplicación del principio de representación proporcional, pues si bien en teoría persigue una finalidad única, que es permitir la pluralidad de voces en el actuar legislativo, en la práctica ha tomado forma de diversas maneras. Las más populares son:

- Listas de partidos. En este esquema, las electoras y los electores votan por una lista de candidaturas, que puede ser cerrada –con un orden previamente

¹² André Blais y Marc André Bodet. “Does proportional representation foster closer congruence between citizens and policymakers?”. *Comparative Political Studies* 39 (2006): 1243-1262.

¹³ John R. Low-Beer, “The constitutional imperative of proportional representation”, *The Yale Law Journal* 94, n.º 163 (1984): 164, https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/16297/15_94YaleLJ163_1984_1985_.pdf?sequence=2&isAllowed=y

¹⁴ *Ibid.*, 177.

¹⁵ “How many countries around the world use proportional representation?”, Electoral Reform Society, <https://www.electoral-reform.org.uk/how-many-countries-around-the-world-use-proportional-representation/>

- definido por el partido-, abierta -el electorado elige a sus candidaturas con el orden de prelación que deseen- o mixta -se presenta una lista previamente elaborada por el partido, en la que las y los votantes pueden emitir sus preferencias, y las candidaturas pueden ir subiendo en la lista dependiendo de la cantidad de votos que obtengan.¹⁶
- Voto único transferible. En este sistema, el electorado señala un orden de prelación de candidaturas para un mismo cargo. Este último es obtenido por quienes logren alcanzar una cuota previamente establecida. Comúnmente, se utilizan dos tipos de fórmulas para generar la cuota aplicada a esta variación de asignación proporcional: Droop y Hare.¹⁷ Este método es utilizado en Irlanda del Norte, República de Irlanda, Malta, Escocia y Australia.¹⁸
 - Sistema de miembros adicionales. En este esquema, la cantidad de escaños que conforman la legislatura guarda relación con la cantidad de votos obtenidos por los partidos. Las correcciones que se hacen en la configuración parlamentaria son aplicadas aumentando la cantidad de escaños, mas no con base en cuotas o cocientes. Este sistema es utilizado en Alemania, Londres, Gales y Nueva Zelanda.¹⁹

La amplia adopción del sistema de representación proporcional en el mundo ha sido producto de los beneficios que se le atribuyen. En sociedades altamente polarizadas, este mecanismo promueve el consenso y la integración de las necesidades de distintos grupos sociales en el diseño de políticas públicas; reduce la inestabilidad y tensión política al acoger a grupos políticamente minoritarios; mejora los mecanismos de rendición de cuentas por parte de representantes, dado que aumenta la cantidad de opciones políticas disponibles; y propicia un balance saludable entre el bipartidismo y el multipartidismo excesivo, ya que no produce tanta fragmentación política y favorece la gobernabilidad.²⁰

¹⁶ “Party list proportional representation”, Electoral Reform Society, acceso el 23 de junio de 2024, <https://www.electoral-reform.org.uk/voting-systems/types-of-voting-system/party-list-pr/>

¹⁷ “Hare vs Droop: How to set the quota under STV”, Electoral Reform Society, acceso el 23 de junio de 2024, <https://www.electoral-reform.org.uk/finding-the-finish-line-how-to-set-the-quota-under-stv/>

¹⁸ “Single transferable vote”, Electoral Reform Society, acceso el 23 de junio de 2024, <https://www.electoral-reform.org.uk/voting-systems/types-of-voting-system/single-transferable-vote/>

¹⁹ “Additional member system”, Electoral Reform Society, acceso el 23 de junio de 2024, <https://www.electoral-reform.org.uk/voting-systems/types-of-voting-system/additional-member-system/>

²⁰ John M. Carey y Oscar Pocasangre, “Can proportional representation create better governance?”, Protect Democracy, acceso el 23 de junio de 2024, <https://protectdemocracy.org/work/can-proportional-representation-create-better-governance/>

2. Las acciones afirmativas como un mecanismo equalizador de la democracia

De la misma manera en que se ha buscado históricamente corregir la anomalía excluyente de la democracia representativa mediante asignación proporcional con base en intereses minoritarios, también se ha buscado la corrección relacionada con la representación identitaria mayoritaria, que históricamente ha excluido de la arena pública a personas integrantes de grupos en situación de discriminación. Para remediar esto, en Estados Unidos, en 1961, el presidente Kennedy emitió el Orden 10925, que prohíbe la contratación laboral discriminatoria basada en la raza, religión, color o nacionalidad, a toda empresa que tuviera contratos con el Gobierno.

La legislación mexicana vigente señala al respecto que

... las acciones afirmativas son las medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad.²¹

Si bien el presidente Franklin D. Roosevelt prohibió en 1941 la discriminación racial en los procesos de contratación, el origen del término “acción afirmativa” se originó en 1961,²² y su evolución ha dado pie para conceptualizarla como “un programa en el que las personas que controlan el acceso a recursos sociales importantes ofrecen un acceso preferencial a estos recursos a grupos específicos que consideran necesitan un tratamiento especial”.²³ Precisamente, la visión de estas medidas como preferenciales es lo que ha desatado muchas críticas respecto a una posible discriminación a la inversa, en contra de quienes se consideran excluidas y excluidos por no pertenecer a estos grupos históricamente discriminados. Por ejemplo, en las universidades norteamericanas que han adoptado estas medidas como parte de los procesos de admisión, se han detonado muchos cuestionamientos sobre su efectividad, que incluyen: la falta de incentivos de las personas que forman parte de grupos minoritarios para desplegar el mismo esfuerzo que quienes no pertenecen a ellos para obtener espacios determinados;²⁴ la

²¹ Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Nación, Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2003, artículo 15 Séptimus, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPED.pdf>

²² “The origins of affirmative action”, *The Week*, 8 de enero de 2015, acceso el 28 de junio de 2024, <https://theweek.com/articles/462937/origins-affirmative-action>

²³ Peter H. Schuck, “Affirmative action: Past, present, and future”, *Yale Law & Policy Review*, n.º 20 (2002): 5, <https://www.jstor.org/stable/41308517>

²⁴ “Support & opposition”, Connecticut College, acceso el 25 de junio de 2024, <https://www.conncoll.edu/employment/affirmative-action/support--opposition/#:~:text=In%20>

asignación de los beneficios otorgados a estos grupos dirigidos a estratos específicos dentro de los mismos;²⁵ la visión de que la segregación institucionalizada por medio de cuotas perpetúa la discriminación hacia dichos grupos.²⁶

El objetivo de las acciones afirmativas es crear espacios de inclusión que de otra manera no existirían por las desigualdades sociales y estructurales que han desplazado a ciertos grupos. Por tanto, existen tres condiciones necesarias para que lo anterior se cumpla: 1) que la persona a la que va dirigida la acción afirmativa realmente forme parte de dicho grupo; 2) que el grupo al que pertenece sea beneficiado por su inclusión; y 3) que el beneficio que esta acción implica sea compartido también por quienes no forman parte de su grupo. Más allá de la acreditación del vínculo entre la persona y sus raíces –pues esto supondría un análisis antropológico y sociológico más exhaustivo–, resulta interesante conocer el argumento por el cual se ha dicho que la presencia de personas de grupos minoritarios es benéfica para el grupo y la sociedad en general y para la democracia.

De acuerdo con Oshige y Brest, la convivencia con individuos de diversos trasfondos culturales y sociales permite una comunicación sin barreras conceptuales, así como una visión integral de los problemas sociales y, en consecuencia, la construcción de políticas públicas que respondan a diversos aspectos de los problemas que enfrentan las comunidades.²⁷ En este sentido, la implementación de las acciones afirmativas permite que el Estado ejerza un modelo de justicia correctiva, en el que se compensa a los individuos por las injusticias que han debido transitar, posicionándolos en lugares en los que deberían haber llegado si no hubieran sido objeto de discriminación.²⁸ Al hacerlo, se restablece el orden que naturalmente debió existir sin estas desavenencias, por lo que se logra que la sociedad pueda experimentar un estado de equidad, en el que todas las personas pueden, con esa visión, continuar con la construcción igualitaria de la asignación de beneficios.

En este mismo sentido, un estudio realizado en 2023 por el Instituto IZA de Economía Laboral encontró evidencia causal de la preferencia por la implementación de acciones afirmativas con base en características distintas a las de la pertenencia a grupos minoritarios. Es decir, de acuerdo con un experimento controlado a partir de encuestas, se encontró que la aceptación generalizada de las acciones afirmativas

Opposition%20to%20Affirmative%20Action,-Some%20people%20say&text=They%20say%20that%20the%20possibility,is%20needed%20for%20being%20admitted

²⁵ David Sacks y Peter Thiel, “The case against affirmative action”, *Stanford Magazine*, septiembre/octubre 1996, acceso el 25 de junio de 2024, <https://stanfordmag.org/contents/the-case-against-affirmative-action>

²⁶ Mark J. Farrel, “Unintended consequences. Affirmative action’s impact on higher education”, *HoHoNu. A Journal of Academic Writing* 2 (2024): 34, <https://hilo.hawaii.edu/campuscenter/hohonu/volumes/documents/Volo2MASTER.pdf>

²⁷ Miranda Oshige y Paul Brest, “Affirmative action for whom?”, *Stanford Law Review*, n.º 5 (1995): 865, <https://law.stanford.edu/publications/affirmative-action-for-whom/>

²⁸ *Idem.*

en Estados Unidos tiene que ver más con actitudes cívicas de justicia que con la adscripción a estos grupos; de hecho, la correlación entre la preferencia por las acciones afirmativas y haber experimentado discriminación en el pasado fue débil.²⁹ Esto indica que incluso quienes no se benefician de manera inmediata de las acciones afirmativas, al formar parte de grupos minoritarios, consideran que son útiles, justas y benéficas para la sociedad.

Lo anterior se enmarca en la necesaria pluralidad de visiones e inclusión de todos los grupos en una democracia representativa. Al igual que el sistema de representación proporcional, las acciones afirmativas sirven para acercar a las personas a la toma de decisiones públicas, corrigiendo anomalías producidas por el propio diseño mayoritario de la democracia contemporánea y la opresión sistemática e histórica de grupos específicos.

En México, la interpretación extensiva del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lleva a considerar que el Estado tiene la obligación de realizar ciertos actos para hacer equitativas las oportunidades diferenciadas entre un grupo y el resto de la población. Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación define las acciones afirmativas como

...medidas de carácter administrativo, legislativo o de cualquier otra índole que tengan como finalidad evitar que se siga produciendo una diferenciación injustificada o discriminación sistemática o que se reviertan los efectos de la marginación histórica y/o estructural de un grupo social relevante.³⁰

De esta manera, la adopción de medidas afirmativas ha propiciado la inclusión progresiva de personas pertenecientes a grupos históricamente discriminados en la toma de decisiones esenciales para la sociedad. Tratándose de puestos de elección popular, el Instituto Nacional Electoral ha emitido diversos acuerdos para garantizar que las mujeres, quienes han sido sistemáticamente excluidas de la vida pública de nuestro país, puedan competir en los comicios en igualdad de condiciones.³¹ Asi-

²⁹ Sabrina Herzog *et al.*, *Who Is in Favor of Affirmative Action? Representative Evidence from an Experiment and a Survey* (Bonn: IZA Institute of Labor Economics, 2023): 26-27, <https://www.iza.org/publications/dp/16640/who-is-in-favor-of-affirmative-action-representative-evidence-from-an-experiment-and-a-survey>

³⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis aislada XLIII/2014 (10a.), Derecho humano a la igualdad jurídica. Contenido y alcances de su dimensión sustantiva o de hecho, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 14 de febrero de 2014, https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/a_VpMHYBN_4klb4HccgR/%22Grupos%20sociales%22.

³¹ Acuerdos INE/CG569/2020 e INE/CG1446/2021 (sobre paridad en gubernaturas en los PEL 2020-2021); INE/CG583/2022 (por el que se ordena a los partidos políticos nacionales a adecuar sus documentos básicos y garantizar la paridad sustantiva en la postulación de candidaturas a las gubernaturas a partir de los procesos electorales locales de 2023); INE/CG1443/2021 (por el que se asignaron las diputaciones federales por el principio de representación proporcional para el periodo 2021-2024 con el objetivo de garantizar el principio de paridad en la integración total de la Cámara de Diputados y Diputadas); e INE/CG256/2023

mismo, ha implementado acciones afirmativas en favor de indígenas, personas con discapacidad, afroamericanas, de la diversidad sexual, así como mexicanas y mexicanos migrantes y residentes en el extranjero.³² Esto ha derivado en una composición legislativa más plural y equitativa con estos grupos, lo que se traduce en el aumento de probabilidades de que las políticas públicas emanadas de estos órganos de representación sean construidas con base en la experiencia, los testimonios y las aportaciones de personas pertenecientes a comunidades históricamente excluidas del espacio público.

A solicitud del Instituto Nacional Electoral, los efectos encontrados de la aplicación de estas medidas afirmativas fueron estudiados por el Colegio de México, específicamente, tratándose del proceso electoral federal 2020-2021. En el caso de personas indígenas, se encontró que la postulación en los 21 distritos electorales catalogados como indígenas contribuyó a que las candidaturas de dicho grupo fueran realmente competitivas; las candidaturas afroamericanas y con discapacidad fueron visibilizadas como tales; la inclusión de las personas de la diversidad sexual favoreció la postulación de perfiles activistas; y la de personas migrantes propició el reclutamiento de perfiles altamente competitivos.³³ Por esta razón, para el Proceso Electoral Federal 2023-2024, se aprobó el acuerdo INE/CG625/2023,³⁴ que establece la obligación de los partidos políticos de postular a personas pertenecientes a dichos grupos en situación de discriminación a cargos de elección popular federal, como diputaciones y senadurías.

(por el que se establece la postulación paritaria de gubernaturas para los procesos electorales 2023-2024).

³² Acuerdos INE/CG508/2017 (mediante el cual se establecieron los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular en el Proceso Electoral Federal 2017-2018, entre los cuales se contempló la inclusión de una acción afirmativa indígena); INE/CG572/2020 (por el que se determinó que los partidos políticos nacionales y coaliciones debían postular a personas indígenas en, al menos, 21 de los 28 distritos electorales en el proceso electoral federal 2020-2021); INE/CG18/2021 (sobre criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios para el proceso electoral federal 2020-2021 para especificar los 21 distritos en que los partidos políticos nacionales y coaliciones debían postular personas indígenas y acciones afirmativas para personas con discapacidad, personas de la diversidad sexual y personas afroamericanas); INE/CG160/2021 (por el que se ordenó a los partidos políticos nacionales registrar una fórmula de personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero dentro de los primeros diez lugares de cada una de las listas correspondientes a las cinco circunscripciones electorales); e INE/CG527/2023 (por el que se emiten los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que soliciten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones, en el proceso electoral federal 2023-2024).

³³ El Colegio de México, *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*, Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México, 26 de enero de 2023, 272-274, https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2023/02/2_PresentacionEstudio.pdf

³⁴ Acuerdo INE/CG625/2023, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/156945/CGex202311-25-ap-1.pdf>

3. Reflexiones frente a una reforma político-electoral

Sin duda, el concepto de representación democrática supone mucho más que un ejercicio aritmético de selección de integrantes de legislaturas, ya que implica el establecimiento de condiciones institucionales que garanticen la efectiva deliberación, así como la formación de acuerdos y consensos. Como se puede advertir, el establecimiento del sistema de representación proporcional en nuestro país fue un proceso largo, cuya finalidad inmediata consistió en el apaciguamiento de grupos disidentes y de intereses corporativos específicos, buscando simultáneamente la conservación del *statu quo* respecto del partido en el poder y la creación de uno nuevo, en el que las voces disidentes encontrarán un cauce de expresión.

A pesar de que su incorporación al plano constitucional no respondió primigeniamente a las finalidades señaladas por las teóricas y los teóricos a nivel mundial, se puede concluir que en México sí se han alcanzado estos objetivos. La permanencia del registro de distintos partidos políticos a lo largo de nuestra historia puede dar cuenta de la efectividad del sistema de representación proporcional para incorporar visiones políticas minoritarias en la esfera pública y acercar al Gobierno a las ciudadanas y los ciudadanos. Por lo anterior, al pensar en una reforma político-electoral, es necesario considerar que una de las bondades de este mecanismo es precisamente la formación de consensos, la creación de alianzas y la sana discusión en el interior de los órganos representativos.

Si lo que se pretende es una reducción de las y los representantes, no hay que perder de vista que la eliminación total de este modelo puede significar un retroceso en la consolidación de una democracia representativa, en la que deben estrecharse las vías de contacto del Gobierno con la ciudadanía, incorporando agendas que no necesariamente son recogidas por las fuerzas políticas mayoritarias. El potencial corrector de la asignación proporcional de escaños en las Cámaras ha permitido la inclusión de agendas políticas diversas y la apertura del sistema político, dirigiendo a nuestro Gobierno hacia una democracia cada vez más representativa y deliberativa.

De la misma manera que la representación proporcional corrige la participación equitativa entre los partidos políticos, las acciones afirmativas se han convertido en medidas para acelerar la inclusión de personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación que, de otra forma, no se conseguiría en el corto plazo o nunca se lograría. La inercia histórica con la que se ha trasladado el poder a lo largo de los años ha producido una discriminación en el acceso al espacio público y, como consecuencia, una asignación inequitativa de cargos de representación popular, desplazando a ciertos grupos de la esfera pública, como el de las mujeres, personas indígenas, discapacitadas, afromexicanas, migrantes y otros muchos que aún no han sido visibilizados.

Como autoridades del Estado mexicano, las instituciones electorales tienen la obligación de garantizar el acceso equitativo a espacios de representación y un ejercicio en condiciones de igualdad en el desempeño de los cargos a todas las personas, con independencia de su adscripción social, cultural, racial, política, o cualquier otra

categoría identitaria que las separe en grupos sociales. De esta manera, el Instituto Nacional Electoral ha implementado acciones para incorporar a personas de estos grupos desplazados en los procesos electivos de representantes. No obstante, estas iniciativas han surgido de omisiones legislativas sobre la incorporación de mecanismos para garantizar un acceso equitativo a los cargos públicos y, en especial, a los órganos de representación.

Por lo anterior, ante una reforma político-electoral, es necesario que el Congreso diseñe, implemente y dé seguimiento a un modelo electivo en el que se incluya formalmente la obligación de los partidos políticos de postular candidaturas pertenecientes a distintos grupos históricamente discriminados, tanto a nivel federal como local. Lo anterior, permitiría una mecanización fluida de estas medidas por parte de las autoridades administrativas electorales, cuyos acuerdos en esta materia no son definitivos, precisamente porque pueden y han sido impugnados ante la autoridad jurisdiccional electoral.

Ambos mecanismos –la asignación por representación proporcional y las acciones afirmativas– han sido fundamentales para la ampliación de espacios de representación en una sociedad plural y políticamente diversa, fungiendo como métodos correctivos de anomalías generadas por la adopción de la democracia contemporánea, necesariamente representativa, y por la existencia de privilegios que supusieron el desplazamiento y la discriminación histórica de personas de la toma de decisiones en el espacio público. Por esta razón, cualquier reforma político-electoral debe considerar las finalidades para las que fue creada y sus efectos benéficos a lo largo de los años en el sistema político mexicano.

Bibliografía

- BLAIS, André y Marc André BODET. “Does proportional representation foster closer congruence between citizens and policymakers?”. *Comparative Political Studies* 39 (2006): 1243-1262.
- BRITANNICA. “Systems of proportionality”. Acceso el 23 de junio de 2024. <https://www.britannica.com/topic/proportional-representation/Systems-of-proportionality>
- BURKE, Edmund. *Reflections on the Revolution in France*. Ontario: McMaster University, 2008. <https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/burke/revfrance.pdf>
- CARPIZO MCGREGOR, Jorge. *La reforma política mexicana de 1977*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2019. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2107/5.pdf>
- CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados* II, n.º 37. México, D. F., 23 de diciembre de 1962. <https://cronica.diputados.gob.mx/DDEbates/45/2do/Ord/19621223.html>

- CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados* II, n.º 17. México, D. F., 18 de octubre de 1977. <https://cronica.diputados.gob.mx/DDEbates/50/2do/Ord/19771018.html>
- CONNECTICUT COLLEGE. “Support & opposition”. Acceso el 25 de junio de 2024. <https://www.conncoll.edu/employment/affirmative-action/support-opposition/#:~:text=In%20Opposition%20to%20Affirmative%20Action,-Some%20people%20say&text=They%20say%20that%20the%20possibility,is%20needed%20for%20being%20admitted>
- COVARRUBIAS GONZÁLEZ, Israel y Cristhian GALLEGOS CRUZ. “Populismo, herencias y política democrática en México. De Luis Echeverría Álvarez a Andrés Manuel López Obrador”. *Revista de Investigación en Ciencias Jurídicas*, n.º 51 (2021): 1-49.
- ELECTORAL REFORM SOCIETY. “How many countries around the world use proportional representation?”. Acceso el 22 de junio de 2024. <https://www.electoral-reform.org.uk/how-many-countries-around-the-world-use-proportional-representation/>
- ELECTORAL REFORM SOCIETY. “Party list proportional representation”. Acceso el 23 de junio de 2024. <https://www.electoral-reform.org.uk/voting-systems/types-of-voting-system/party-list-pr/>
- ELECTORAL REFORM SOCIETY. “Hare vs Droop: How to set the quota under STV”. Acceso el 23 de junio de 2024. <https://www.electoral-reform.org.uk/finding-the-finish-line-how-to-set-the-quota-under-stv/>
- ELECTORAL REFORM SOCIETY. “Single transferable vote”. Acceso el 23 de junio de 2024. <https://www.electoral-reform.org.uk/voting-systems/types-of-voting-system/single-transferable-vote/>
- ELECTORAL REFORM SOCIETY. “How does proportional representation work in Germany?”. Acceso el 23 de junio de 2024. <https://www.electoral-reform.org.uk/how-does-proportional-representation-work-in-germany/>
- EL COLEGIO DE MÉXICO. *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*. Observatorio de participación política de las mujeres en México, 26 de enero de 2023. Acceso el 25 de junio de 2024. https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2023/02/2_PresentacionEstudio.pdf
- ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Nación. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2003. artículo 15 Séptimus. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPED.pdf>
- FARREL, Mark J. “Unintended Consequences. Affirmative Action’s Impact On Higher Education”. *HoHoNu. A Journal of Academic Writing* 2 (2024). <https://hilo.hawaii.edu/campuscenter/hohonu/volumes/documents/Volo2MASTER.pdf>
- GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial* CCLVIII, n.º 45, 22 de junio de 1963.

- https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_o61_22jun63_ima.pdf
- GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial CCCX*, n.º 36, 14 de febrero de 1972. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_o73_14feb72_ima.pdf
- HERZOG, Sabrina *et al.* *Who Is in Favor of Affirmative Action? Representative Evidence from an Experiment and a Survey*. Bonn: IZA Institute of Labor Economics, 2023. <https://www.iza.org/publications/dp/16640/who-is-in-favor-of-affirmative-action-representative-evidence-from-an-experiment-and-a-survey>
- LOW-BEER, John R. “The constitutional imperative of proportional representation”. *The Yale Law Journal*, n.º 94 (1984): 163-188. https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/16297/15_94YaleLJ163_1984_1985_.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- MILL, John Stuart. *Representative Government*. Ontario: Batoche Book, 2001. <https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/mill/repgovt.pdf>
- OSHIGE, Miranda y Paul BREST. “Affirmative action for whom?”. *Stanford Law Review*, n.º 5 (1995). <https://law.stanford.edu/publications/affirmative-action-for-whom/>
- PITKIN, Hanna Fenichel. *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- PROTECT DEMOCRACY. “Can proportional representation create better governance?”. Acceso el 23 de junio de 2024. <https://protectdemocracy.org/work/can-proportional-representation-create-better-governance/>
- SACKS, David y Peter THIEL. “The case against affirmative action”. *Stanford Magazine*, septiembre/octubre de 1996. Acceso el 25 de junio de 2024. <https://stanfordmag.org/contents/the-case-against-affirmative-action>
- SÁNCHEZ MALDONADO, César. “Oposición política, movimientos sociales y apertura controlada: la reforma electoral de 1963 en México”. *Revista Historia Autónoma*, n.º 20 (2022): 91-109.
- SCHUCK, Peter H. “Affirmative action: Past, present, and future”. *Yale Law & Policy Review*, n.º 20 (2002): 1-96. <https://www.jstor.org/stable/41308517>
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Tesis aislada XLIII/2014 (10a.). Derecho humano a la igualdad jurídica. Contenido y alcances de su dimensión sustantiva o de hecho. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 14 de febrero de 2014. https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/a_VpMHYBN_4klb4HccgR/%22Grupos%20sociales%22
- THE WEEK. “The origins of affirmative action”, 8 de enero de 2015. Acceso el 28 de junio de 2024. <https://theweek.com/articles/462937/origins-affirmative-action>
- WILKE, PETER. “Germany acts to shrink its massive parliament”. *Político*, 14 de marzo de 2023. Acceso el 24 de junio de 2024. <https://www.politico.eu/article/bundestag-germany-wants-to-shrink-its-colossal-parliament/>

José Mario Achoy Sánchez* (Costa Rica)
Andrei Cambroner Torres** (Costa Rica)

Reglas constitucionales republicanas: elemento necesario, pero insuficiente, para una democracia perdurable en Centroamérica

RESUMEN

Desde un enfoque dual (ciencia política y derecho constitucional), este artículo tiene por objeto analizar la influencia del llamado derecho de la constitución en la configuración y consolidación (o no) de las democracias centroamericanas, en el periodo posterior a los conflictos sociopolíticos y militares que se suscitaron en el istmo, avanzada la segunda mitad del siglo XX. El texto no pretende hacer una descripción exhaustiva de qué ocurrió en la región durante la fase de enfrentamientos bélicos; la intención es problematizar acerca de las soluciones político-institucionales a las que arribaron las naciones centroamericanas, con el fin de evidenciar cómo dichas soluciones, al no suplementarse con cambios en la distribución de la riqueza, fueron (y son) insuficientes.

Palabras clave: democracia en Centroamérica; democracia formal vs. democracia económica; acuerdos de paz de Esquipulas; soluciones constitucionales; conflictos armados centroamericanos; procesos constituyentes.

* Abogado y politólogo. Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica (UCR) e investigador del Programa Estado de la Nación (PEN) del Consejo Nacional de Rectores y del Instituto de Investigación en Educación de la Universidad de Costa Rica (INIE-UCR); docente e investigador en política y derecho constitucional, y temas asociados al sistema de justicia y la formación ciudadana. Miembro de la Red Internacional de Justicia Abierta y de la Red Académica de Gobierno Abierto. jachoy@ucm.es / <https://orcid.org/0000-0003-0942-6318>

** Abogado, criminólogo-criminalista, sociólogo y administrador. Jefe de Despacho de la Presidencia del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE-CR) y docente titular en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica (UCR). Cuenta con múltiples publicaciones en el campo electoral, *ius* filosófico y del ámbito interdisciplinario de la sociología jurídica. Coordina la Cátedra de Investigación Jurídica en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. andrei.cambroner@ucr.ac.cr / <https://orcid.org/0000-0002-1768-6921>